



Beschlussempfehlung

Ausschuss für Finanzen

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Antrag Ministerium der Finanzen - **Drs. 7/772**

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2016 - Teil 1 - vertraulicher Teil

Unterrichtung Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt - **Drs. 7/518**

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2016 - Teil 1

Unterrichtung Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt - **Drs. 7/519**

Jahresbericht 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2015 - Teil 2

Unterrichtung Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt - **Drs 7/1617**

Berichterstatter: Abgeordneter Herr Olaf Meister

Der Ausschuss hat sich in seiner 32. Sitzung am 14. Februar 2018 mit den vorgeannten Drucksachen befasst und empfiehlt unter Mitwirkung des Unterausschusses Rechnungsprüfung die Annahme der folgenden Beschlussempfehlung:

1. Der Landesregierung wird für die Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 gemäß Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und § 114 der Landshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Hinweis: *Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung. Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen oder die gedruckte Form abgefordert werden.*

(Ausgegeben am 20.02.2018)

mit Ausnahme für den Grundsatzbeitrag „Erhebliche Mängel und Verstöße bei der Vergabe und Beauftragung externer Beratungsleistungen, Studien und Gutachten“, (Jahresbericht 2016, Teil 1, Abschnitt A)

Entlastung erteilt.

Insoweit wird der von der Entlastung ausgenommene Teil zur weiteren Beratung an den Ausschuss für Finanzen zurücküberwiesen.

Abstimmungsergebnis: 5 : 2 : 2

2. Der Landtag billigt gemäß § 37 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt nachträglich die geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Haushaltsplanes 2015.

Abstimmungsergebnis: 5 : 2 : 2

3. Der Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2015 wird zustimmend zur Kenntnis genommen und, soweit sich aus dem anliegenden Bericht des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nicht etwas anderes ergibt, für zwischenzeitlich berücksichtigt und damit erledigt erklärt.

Abstimmungsergebnis: 7 : 0 : 2

4. Die Landesregierung wird gebeten, die Feststellungen und Bemerkungen im Bericht des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung (vgl. Anlage) zu beachten und dem Landtag zu Teil 1, Abschnitt B - Nr. 1, 3, 4, 6, 7, 10, Abschnitt D sowie Teil 2, Abschnitt II.1, Abschnitt IV, Abschnitt V.3, V.4 zum jeweils angegebenen Termin zu berichten.

Abstimmungsergebnis: 7 : 0 : 2

5. Der mit Drs. 7/518 vom 2. November 2016 der Präsidentin des Landtages von Sachsen-Anhalt gemäß § 97 Abs. 4 LHO übergebene vertraulich zu behandelnde Beitrag zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt 2016 „Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe“ ist mit dem in der Anlage unter Teil 1 Abschnitt D beigefügten Beschluss behandelt worden.

Abstimmungsergebnis: 7 : 0 : 2

6. Dem Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt wird für die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 (Einzelplan 16) gemäß § 101 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt Entlastung erteilt.

Abstimmungsergebnis: 7 : 0 : 2

7. Der Präsidentin des Landtages von Sachsen-Anhalt wird für die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 (Einzelplan 01) gemäß Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und § 114 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Entlastung erteilt.

Abstimmungsergebnis: 7 : 0 : 2

Olaf Meister
Ausschussvorsitzender

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung hat in seinen Sitzungen 11. Mai 2017, 14. Juni 2017, 31. August 2017, 2. November 2017, 30. November 2017 und 1. Februar 2018 folgende Beschlüsse zu den Bemerkungen des Landesrechnungshofes in Teil 1 und 2 seines Jahresberichtes 2016 gefasst:

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	19	- Ministerium der Finanzen
	diverse	
	weitere	

1. Versäumnisse, erhebliche Verzögerungen und verschenkte Wirtschaftlichkeitspotentiale bei der landesweiten Einführung eines Dokumentenmanagement-/Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS)

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 im Rahmen einer Querschnittsprüfung den aktuellen Stand des Einsatzes von Dokumentenmanagement- bzw. Vorgangsbearbeitungssystemen ermittelt sowie den Stand des zentralen Projektes „eGovernment Basiskomponente DMS/VBS“ in der Landesverwaltung geprüft.

Die landesweite Einführung eines DMS/VBS (elektronische Verwaltungsarbeit) gehört seit Jahren zu den wichtigsten IKT-Projekten des Landes und ist eine Grundvoraussetzung für eine Vielzahl von E-Government- Anwendungen. In vielen Bereichen existiert inzwischen eine gesetzliche Verpflichtung, die elektronische Verwaltungsarbeit einzuführen. Auch das zukünftige E-Government Gesetz des Landes schreibt deren Einführung vor.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Landesregierung bis zum Zeitpunkt des Erscheinens der Prüfungsmitteilung am 28. Juni 2016 keine wesentlichen Anstrengungen zur Umsetzung dieses Projektes unternommen hat. Er hat insbesondere folgendes festgestellt:

Das Projekt „eGovernment Basiskomponente DMS/VBS“ bzw. die flächendeckende Einführung von DMS/VBS wird vom dafür zuständigen Ministerium der Finanzen seit Jahren nicht weiter verfolgt.

Es existiert im Ministerium der Finanzen weder eine für ein solches Projekt notwendige Projektorganisation noch ein übergeordnetes Portfoliomanagement für IKT-Projekte.

Einige Dienststellen nutzen bereits individuelle DMS/VBS bzw. planen die Einführung eines solchen Systems. Darüber hinaus existieren viele Fachanwendungen mit DMS/VBS Funktionalitäten. Eine Koordinierung der Ressortaktivitäten durch das Ministerium der Finanzen, insbesondere im Hinblick auf die geplante landesweite Einführung eines DMS/VBS, findet nicht statt.

Durch die bisherigen Versäumnisse bei der Einführung eines landesweiten DMS/VBS sieht der Landesrechnungshof die Gefahr, dass der Rückstand des Landes Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Bund und anderen Bundesländern sich weiter vergrößert.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht vom 5. Oktober 2017 mitgeteilt, dass

- der Haushaltsgesetzgeber keine Haushaltsmittel bereitgestellt habe und das Projekt daher gestoppt wurde, aufgrund der Ressourcenausstattung sei eine Fortführung des Projektes nicht vertretbar gewesen,
- für nachrangig priorisierte Projekte keine Ressourcen gebunden werden können, aber der grundsätzlichen Notwendigkeit eines übergreifenden Projektmanagements mit der Einrichtung einer „Zentralen Auftraggeberstelle/eines zentralen Vertragscontrollings“ Rechnung getragen werde,
- es Vorgaben gegenüber den Ressorts wegen des fortschreitenden technischen Wandels und anderer Spezifika außerhalb eines zentralen DMS/VBS Projektes für nicht sinnvoll erachte.

Zwischenzeitlich sind für die Haushaltsjahre 2017 ff. Haushaltsmittel für ein Pilotprojekt zur Einführung der elektronischen Verwaltungsarbeit im Ministerium der Finanzen eingestellt worden, welches in Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof realisiert werden soll.

Der Landesrechnungshof sieht die Pilotierung des Projekts „Einführung der elektronischen Verwaltungsarbeit“ als wichtigen Schritt auf den Weg zur Entwicklung und Umsetzung einer zentralen DMS/VBS-Lösung im Land Sachsen-Anhalt. Er erwartet, dass die übrigen Ressorts dabei aktiv beteiligt werden, um die Entwicklung landesweit einsetzbarer Basiskomponenten zu gewährleisten. Insofern sollte das Ministerium der Finanzen auch notwendige Aktivitäten der Ressorts bei ihren DMS/VBS-Projekten koordinieren und steuern, um künftig eine landesweite Kompatibilität der Systeme zu gewährleisten.

In Anbetracht der Vielzahl von IKT-Projekten im Ministerium der Finanzen, aber auch darüber hinaus, hält der Landesrechnungshof es nach wie vor für wichtig, ein Projektportfolio-Management einzurichten. Dieses beinhaltet die permanente Planung, Priorisierung, übergreifende Steuerung und Überwachung aller Projekte einer Organisation und geht nach seiner Auffassung über die Aufgaben einer „Zentralen Auftraggeberstelle/Vertragscontrolling“ hinaus.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet, dass das Ministerium der Finanzen das Projekt „eGovernment Basiskomponente DMS/VBS“ bzw. die flächendeckende Einführung von DMS/VBS nunmehr mit Nachdruck vorantreibt und über den Fortschritt regelmäßig dem Ausschuss berichtet. Der Ausschuss hält die Etablierung eines Portfoliomanagements angesichts der Vielzahl betriebener Projekte weiterhin für dringend erforderlich.

Der Ausschuss bittet das Ministerium der Finanzen um eine schriftliche Stellungnahme bis 30. Juni 2018.

Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	0320	–	Landespolizei

2. Versäumter Antrag auf Kostenerstattung und fehlende landesrechtliche Grundlagen für den Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

Vorbemerkungen

Das BOS-Digitalfunknetz ermöglicht den Einsatzkräften von Polizeien, Feuerwehren, Rettungskräften sowie Katastrophen- und Zivilschutzbehörden in Bund und Ländern eine einheitliche, verlässliche und den wachsenden Anforderungen gerecht werdende Kommunikation. Das Netz wurde in enger Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) über einen Zeitraum von mehr als einem Jahrzehnt geplant und errichtet.

Die Inbetriebnahme des BOS-Digitalfunknetzes erfolgte zeitlich gestaffelt in bundesweit 45 geografischen Netzabschnitten und ist im Wesentlichen abgeschlossen. Vier der Netzabschnitte liegen in Sachsen-Anhalt.

Die Finanzierung der einzelnen Bereiche des Digitalfunknetzes ist unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich sollen die Kosten verursachergerecht zugewiesen werden.

Der Landesrechnungshof hat die Einführung des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) geprüft und dabei die Haushaltsjahre 2008 bis 2014 in die Prüfung einbezogen.

2 Keine Geltendmachung der Erstattung von Personalkosten gegenüber dem Bund

Nach dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern rechnen diese die für die Bereitstellung, die Ertüchtigung und die Instandhaltung von Infrastruktur entstehenden Kosten unmittelbar ab. Zur Konkretisierung erfolgte der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Sachsen-Anhalt im Juni/Juli 2010. Demnach sollten die Personalkosten für die unmittelbare Errichtung des

Digitalfunknetzes, für die laufende Instandhaltung der Basisstations-Standorte und für den Betrieb der Autorisierten Stelle nach der jeweilig berechneten Quote zwischen Bund und Land aufgeteilt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung ermittelt, dass am unmittelbaren Aufbau des Digitalfunknetzes in Sachsen-Anhalt 30 Projektmitarbeiter teilweise über mehrere Jahre beteiligt waren. Er geht jedoch davon aus, dass dem Land dafür vom Bund eine Einnahme von vorsichtig geschätzt ca. 3,3 Mio. € zufließen wird.

Bis zum Ende der Prüfung des Landesrechnungshofes hatte das Land gegenüber dem Bund bisher keine anteiligen Personalkosten geltend gemacht.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat mitgeteilt, dass für die Jahre 2013 bis 2015 die Personalkosten für den laufenden Betrieb und die Autorisierte Stelle geltend gemacht worden sind. Der Bundesrechnungshof habe die bisherige Praxis mit jedem einzelnen Bundesland eine individuelle Verwaltungsvereinbarung hinsichtlich der Betriebskostenbeteiligung abzuschließen, als unzulässig eingestuft.

In der Stellungnahme der Landesregierung zu dem Jahresbericht des Landesrechnungshofs wird ergänzend dazu ausgeführt:

Das Ministerium für Inneres und Sport hebt hervor, dass nach Einschätzung der Autorisierten Stelle im Ergebnis einer detaillierten Prüfung für den Aufbau des Digitalfunknetzes die Kosten für bis zu 13 Projektmitarbeiter abrechnungsfähig sind. Die abrechnungsfähigen Kosten belaufen sich somit auf maximal ca. 1,2 Mio. Euro. Der Betrag wurde Ende September 2016 gegenüber dem Bund zur Kostenerstattung angemeldet. Die Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern zur Umsetzung dieser Forderung läuft gegenwärtig. Mit einer Abrechnung wird im zweiten Quartal 2017 gerechnet.

Die Möglichkeit zur Abrechnung von Personalkostenanteilen der Autorisierten Stelle ist ebenso nur für die Tätigkeiten gegeben, welche das Land im Zuge der eigenen Aufgabenwahrnehmung auch zeitgleich für den Bund übernimmt. Dies sind größtenteils Aufgaben, die konkret dem Betrieb der gemeinsam genutzten Infrastruktur zugerechnet werden können.

Seit Einrichtung der Autorisierten Stelle im April des Jahres 2013 wurde in den jährlichen Betriebskostenabrechnungen gegenüber dem Bund auf den bestehenden Anspruch des Landes hinsichtlich der anteiligen Erstattung der Personalkosten der Autorisierten Stelle hingewiesen.

Nachdem die neue Vereinbarung zur Personalkostenabrechnung mit dem Bundesministerium des Innern in Kraft getreten ist, kann nunmehr die Aufbereitung der abrechnungsfähigen Personalkostenanteile in dem vom Bundesministerium des Innern verlangten Format erfolgen.

Hierzu befindet sich die Autorisierte Stelle gegenwärtig in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern. Mit der Abrechnung wird im 2. Quartal 2017 gerechnet.

3 Fehlende Gesetzesgrundlage

Um einen reibungslosen Betrieb und die Funktionsfähigkeit des Digitalfunks BOS sicherzustellen, bedarf es mit Blick auf die Vielzahl der Beteiligten der Festlegung von bundesweit gültigen, verbindlichen Regelungen sowohl für den Betrieb als auch für die Nutzung des Digitalfunk BOS.

Das Land beabsichtigte zur organisatorischen Ausgestaltung eine landesgesetzliche Regelung zu schaffen. Mit diesem Gesetz sollte die Funktionsfähigkeit und Sicherheit des Digitalfunks BOS sichergestellt werden.

Nach Einbringung des Gesetzes in den Landtag am 18./19. Oktober 2012 wurde dieses in die Ausschüsse (Inneres und Finanzen) überwiesen. Am 10. April 2014 ist der Gesetzentwurf letztmalig im Ausschuss für Inneres und Sport behandelt worden. Er sollte erst wieder auf die Tagesordnung des Ausschusses für Inneres und Sport gesetzt werden, wenn eine Rahmenvereinbarung mit den Landkreisen und kreisfreien Städten über die Kostenbeteiligung an den Betriebskosten abgeschlossen wurde.

Bisher kam es nicht zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung. Somit fand auch keine abschließende Beratung über den Gesetzentwurf statt.

Damit gibt es bis heute im Land Sachsen-Anhalt keine Regelungen hinsichtlich der Nutzung des Digitalfunknetzes BOS durch die Behörden und Sicherheitsorganisationen, insbesondere auch für diejenigen, die nicht in Trägerschaft des Bundes oder des Landes sind.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es dringend erforderlich, ein entsprechendes Digitalfunk-Landesgesetz zur Sicherstellung der Befugnisse der Autorisierten Stelle und damit der Sicherheit und Funktionalität des Digitalfunknetzes zu erlassen.

Das Ministerium für Inneres und Sport sieht die angedachten Regelungen als sinnvolle Ergänzung. Beispiele für die Nichtanerkennung der Autorisierten Stelle seien nicht bekannt. Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Digitalfunknetzes dürfte insofern eher in einer theoretischen Betrachtung gefährdet sein.

In der Stellungnahme der Landesregierung zu dem Jahresbericht des Landesrechnungshofs wird ergänzend dazu ausgeführt:

Das Ministerium für Inneres und Sport hebt hervor, dass die Sicherheit und Funktionalität des BOS-Digitalfunks in Sachsen-Anhalt bisher zu keinem Zeitpunkt durch die fehlende Verabschiedung eines Digitalfunkgesetzes gefährdet war. Gleichwohl gäbe ein Landesgesetz als Rechtsgrundlage Sicherheit für durchzuführende betriebliche Maßnahmen, insbesondere im Bereich der nichtpolizeilichen BOS. Daher hat das Ministerium für Inneres und Sport bereits einen Referentenentwurf für ein Gesetz über den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Land Sachsen-Anhalt (DiFuG LSA) erarbeitet, zu dem die Ressortabstimmung gegenwärtig durchgeführt wird.

4 Fehlende Grundlage zur Kostenbeteiligung der Kommunen

Aus den gesetzlichen Regelungen im Brandschutz, Rettungswesen und Katastrophenschutz ergibt sich, dass die Gebietskörperschaften gesetzliche Sicherheitsaufgaben zu erfüllen haben. Sie sind unter anderem dazu verpflichtet, ihre nichtpolizeilichen BOS mit Kommunikationsmitteln auszurüsten und eine flächendeckende Funkinfrastruktur herzustellen.

Für das neue Digitalfunknetz BOS werden die Betriebskosten bisher durch das Land Sachsen-Anhalt allein getragen.

Die Landesregierung hatte vorgesehen, die Landkreise und kreisfreien Städte an den anfallenden Kosten des Digitalfunks BOS für den Betrieb des Netzes zu beteiligen. In

bereits 14 Bundesländern ist die Kostenverteilung zwischen dem jeweiligen Bundesland und den Landkreisen und kreisfreien Städten geregelt.

Lediglich in zwei Bundesländern – dazu gehört auch Sachsen-Anhalt – fehlt eine Regelung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt als Grundlage für die Entscheidung zur Kostenbeteiligung der Kommunen, die tatsächlichen Kosten für den Analogfunk und den Digitalfunk entsprechend den gesetzlichen Regelungen des Rettungsdienstgesetzes und der Rettungsdienstverordnung zu ermitteln. Demnach sind die Kommunen verpflichtet, die Kosten für die Kommunikation der Feuerwehr- und Rettungsdienste in ihren Gebühren einzukalkulieren.

Das Ergebnis dieser Kostenermittlung sollte als Orientierung für die tatsächlichen Kosten des Betriebs des Digitalfunks herangezogen werden.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat ausgeführt, dass eine Erhebung der bisherigen Kosten für die Aufrechterhaltung des Analogfunks schwierig war, da die Kommunen keine Zahlen zur Verfügung gestellt haben. Es werde gegenwärtig erwogen, eine Kostenregelung im Zuge der Neufassung des FAG LSA anzustreben.

In der Stellungnahme der Landesregierung zu dem Jahresbericht des Landesrechnungshofes wird ergänzend dazu ausgeführt:

Das Ministerium für Inneres und Sport ist der Ansicht, dass grundsätzlich eine Regelung zur Verteilung der Kosten für den Betrieb und der Kosten für die laufende Erweiterung und Modernisierung des BOS-Digitalfunks in Sachsen-Anhalt sinnvoll und notwendig ist. Der Referentenentwurf für ein Gesetz über den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Land Sachsen-Anhalt (DiFuG LSA) sieht eine entsprechende Kostenbeteiligung der Kommunen vor.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis.

Einzelplan	05	– Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	0502	– Allgemeine Bewilligungen

3. Unzureichende Förderung der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt infolge der Betreuung einer Landesimmobilie

Die Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt (AGSA) ist ein Interessenbündnis von inzwischen 39 Mitgliedsorganisationen. Nach ihrer Satzung verfolgt die AGSA u. a. folgende wesentliche Zwecke und Ziele:

- Beratung von Migranten,
- Förderung der Völkerverständigung und der Ausprägung internationaler Gesinnung,
- Durchführung von Begegnungs- und Austauschprojekten für junge Menschen.

Der Landesrechnungshof hat vom Land Sachsen-Anhalt der AGSA institutionell und projektbezogen gewährte Zuwendungen der Jahre 2010 bis 2015 geprüft. Dabei hat er beim Zuwendungsempfänger AGSA sowie bei den Zuwendungsgebern Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration einschließlich der Integrationsbeauftragten verschiedene zuwendungsrechtliche Verstöße und Defizite festgestellt. Im Wesentlichen waren dies folgende Prüfungsfeststellungen:

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Seit der Übernahme der institutionellen Förderung der AGSA von der Staatskanzlei hatte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration den zu fördernden Bedarf nicht ermittelt und überprüft. Alternativen zum derzeitigen Betreibermodell des „*eine-welt haus Magdeburg*“ hatte es nicht geprüft. Begleitende Erfolgskontrollen zu Umfang und struktureller Ausgestaltung der institutionellen Förderung fehlten.

Unzureichende Festlegung des Zuwendungszwecks und des Landesinteresses

Der Zuwendungszweck der institutionellen Förderung der Jahre 2010 bis 2015 war nicht konkret beschrieben, so dass auf dieser Grundlage eine Erfolgskontrolle nicht möglich ist.

Nicht gesicherte Gesamtfinanzierung und Defizit bei der bei der institutionellen Förderung

Wegen eines bereits bei der Bewilligung der institutionellen Förderung des Jahres 2013 erkennbaren aber nicht berücksichtigten Mehrbedarfs war die Gesamtfinanzierung nicht gesichert. Zudem fehlten den Anträgen der Jahre 2012 und 2013 Vermögens- und Schuldenübersichten, so dass auch deshalb nicht prüfbar war, ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Zuwendungsrechtlichen Regelungen widersprechend sollte ein deshalb entstandenes Defizit von rund 26.000 € durch Übertragen von Ausgaben des laufenden in das jeweils nächste Förderjahr über mehrere Jahre „abgebaut“ werden.

Unzureichende Förderung des institutionell geförderten Personals

Aufgrund der dauerhaften Unterfinanzierung hat die AGSA Beschäftigungsverhältnisse abweichend von der arbeitsvertraglichen Vereinbarung durchgeführt, um Personalausgaben einzusparen. Bei Mitarbeitern, die sowohl institutionell als auch über Projektmittel bzw. Mitteln der Bürgerarbeit finanziert werden, war zudem eine klare Zuordnung bzw. Abgrenzung der institutionell geförderten Tätigkeiten von den Tätigkeiten, die in Projekten abgerechnet werden sollen, nicht erkennbar.

Hohe Bewirtschaftungskosten des „einewelt-haus Magdeburg“ durch unzureichende Beteiligung der weiteren Nutzer

Die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaft durch die AGSA hat im Prüfungszeitraum einen wesentlichen und steigenden Teil ihrer personellen und finanziellen Ressourcen gebunden, der nur in geringerem Umfang durch die Nutzer erstattet wurde. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat dies zunehmend die fachlich-inhaltliche Arbeit der AGSA gefährdet.

Erhebliche Mängel bei der Bedarfsermittlung und Vergabe von Leistungen

Die AGSA hat beispielsweise den Bedarf für die Bewachungs- und Reinigungsleistungen, die einen beträchtlichen Teil der Bewirtschaftungskosten ausmachen, nicht ermittelt und seit ihrem Bestehen außerhalb des Wettbewerbs ohne transparentes Vergabeverfahren an ein und dasselbe Unternehmen vergeben.

Durchführung des Förderverfahrens als ministerielle Aufgabe

Die Durchführung von Förderverfahren ist grundsätzlich keine originäre Aufgabe eines Ministeriums. Der Landesrechnungshof konnte keine Gründe erkennen, dass die Förderverfahren der AGSA auch künftig zwingend durch das Ministerium durchgeführt werden müssen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, dass die Förderverfahren der AGSA künftig von der Bewilligung bis zur Verwendungsnachweisprüfung sorgfältig und fachkundig begleitet, Rechtskonformität hergestellt und die Missstände abgestellt werden.

Vordergründig sollte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen und der Verwendungszweck so definiert werden, dass er als Grundlage für die notwendigen Erfolgskontrollen der Förderung dienen kann.

Ziel sollte dabei die Abgrenzung bzw. Trennung der originären institutionellen Förderung von der Verwaltung und Bewirtschaftung einer Landesimmobilie sein.

Der Bedarf für die Bewachungs- und Reinigungsleistungen des „*einewelt* haus Magdeburg“ ist zeitnah zu analysieren, die bestehenden Verträge sind zu kündigen sowie die Leistungen nach wirtschaftlichen und wettbewerblichen Gesichtspunkten zu vergeben.

Abschließend sollte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration prüfen, ob die Bearbeitung solcher Förderverfahren auf einen geeigneten nachgeordneten Bereich übertragen werden kann.

Die Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2016 Teil 1 vom 5. April 2017 (Vorlage 2 zur Drs. 7/519) mit, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration im Vorfeld der Übernahme der institutionellen Förderung der Auslandsgesellschaft von der Staatskanzlei im Jahr

2010 eine Evaluierung durchgeführt habe. Dabei seien die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit für jede einzelne Kostenposition geprüft worden. Darüber hinaus seien im Jahr 2011 mit der Neustrukturierung der Beratungslandschaft Fachgespräche auf Arbeitsebene zur institutionellen Förderung der AGSA erfolgt sowie die Aufgaben, Tätigkeitsfelder und Zielsetzungen der AGSA geprüft worden. Seit dem Jahr 2015 werde im Ministerium eine Arbeitsanleitung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Übertragung von Förderprogrammen angewendet. Aufgrund der vom Landesrechnungshof im Jahr 2014 begonnenen Prüfung wurde eine beabsichtigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zurückgestellt. Unter Berücksichtigung der nunmehr vorliegenden Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofes werde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einschließlich einer Erfolgskontrolle zeitnah erfolgen.

Ab dem Jahr 2017 wird das Ministerium in den Zuwendungsbescheiden den Verwendungszweck konkreter fassen.

Zudem werden zukünftig die Wirtschaftspläne noch sorgfältiger geprüft sowie die Bewilligungsbehörde und die Zuwendungsempfängerin auf die Notwendigkeit der vollständigen Vorlage haushaltsbegründender Unterlagen hingewiesen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat im Ergebnis der Auswertung der Feststellungen des Landesrechnungshofes die grundlegende Überprüfung der Tätigkeitsbewertungen und der Stellenbeschreibungen des Personals der AGSA angeregt. Die AGSA werde dazu zeitnah aktuelle Tätigkeitsbewertungen und Stellenbeschreibungen vorlegen.

Zur Nutzung der landeseigenen Immobilie hat die Landesregierung mitgeteilt, dass diese der AGSA und den anderen Vereinen kostengünstig zur Verfügung gestellt werden soll. Eine vergleichbare Immobilie sei auf dem freien Markt nicht vorhanden. Das Land unterstütze damit aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 16. Juni 1995 (Drs. 2/24/99 B) die Arbeit von internationalen, bilateralen und im Bereich der Entwicklungsarbeit tätigen Organisationen und Vereinen.

Zukünftig werde das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die AGSA in speziellen Verwaltungs- und Bewirtschaftungsfragen intensiv unterstützen und im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Betrachtung von Aufwand und Nutzen in Bezug auf die Überlassung und Nutzung der Landesliegenschaft durch die AGSA vornehmen. Darüber hinaus würden die Ergebnisse der Förderung hinsichtlich des Zielerreichungsgrades untersucht.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration nimmt die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass, die AGSA auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Regelungen hinzuweisen. Im Ergebnis werden die konkreten Bedarfe an Bewachungs- und an Reinigungsleistungen erneut ermittelt. Das Ministerium wird dabei unterstützend tätig.

In seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 2016 zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium mitgeteilt, dass die institutionelle Förderung künftig dem Landesverwaltungsamt übertragen werden soll.

Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration aufgezeigten Maßnahmen. Bezüglich der von der Landesregierung aufgezeigten Hintergründe, politischen Rahmenbedingungen und bisher erfolgten Evaluationen zur Förderung der AGSA und des „*einewelt* haus Magdeburg“ (u. a. besagter Landtagsbeschluss vom 16. Juni 1995 und die im Jahr 2011 geführten Fachgespräche im Kontext der Neustrukturierung der Beratungslandschaft) verweist der Landesrechnungshof auf das im Jahresberichtsbeitrag dazu Gesagte. Es bleibt aus seiner Sicht insbesondere notwendig, eine Förderung im Zeitverlauf an aktuelle Entwicklungen anzupassen und die nach haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Bedarfsermittlungen und Erfolgskontrollen durchzuführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Der Ausschuss begrüßt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der vom Landesrechnungshof gerügten Mängel ergriffen hat.

Der Ausschuss bittet das Ministerium bis zum 31. März 2018 um einen schriftlichen Bericht, in dem die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie der Bedarfsermittlungs- und Vergabeverfahren konkret dargestellt werden.

Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 17	- Kinder, Jugend, Familie

4. Vergabeverstöße bei der Sanierung von Kindertagesstätten durch ein verbundenes Unternehmen eines Wohlfahrtsverbandes

Das Land Sachsen-Anhalt gewährt Zuwendungen für Investitionen in Kindertageseinrichtungen. Um eine familien- und kinderfreundlichere Infrastruktur zu schaffen, sollen mit Hilfe der Zuwendungen bauliche Mängel in den Einrichtungen behoben werden. Die Strukturqualität des Kinderbetreuungssystems insgesamt soll verbessert werden, wobei bei der Auswahl der Förderprojekte der Schwerpunkt auf wirtschaftlich sinnvolle und langfristig notwendige Standorte gelegt wird.

Der Landesrechnungshof prüfte im Zeitraum 2013 bis 2014 die Sanierung zweier Kindertagesstätten gemäß der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen.

Insbesondere stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

1 Nicht zulässige Auftragsvergabe

Bei der Gewährung von Zuwendungen ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, Bedingungen und Auflagen des Zuwendungsbescheides zu erfüllen. Dabei sind gemäß den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBestP) bei der Vergabe von Aufträgen über 100.000 € (netto) Auftragswert je Los die Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) anzuwenden.

Der Landesrechnungshof hat u.a. festgestellt, dass im Vergabeverfahren für die Bauleistungen der untersuchten Kindertageseinrichtungen vergaberechtlich unzulässige Aufklärungsgespräche mit Bietern geführt und diese anschließend beauftragt wurden, obwohl diese ursprünglich nicht in der Angebotswertung als wirtschaftlichster Bieter auf Rang 1 lagen. Die Vergabevermerke waren unvollständig, sodass die Gründe für diese Entscheidungen nicht dokumentiert waren.

Des Weiteren stellte der Landesrechnungshof

- eine mangelnde Transparenz in der Aktenführung,
- eine Verletzung des Vier-Augen-Prinzips und
- eine fehlende Trennung zwischen Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen

fest.

Damit hat der Zuwendungsempfänger bei der Umsetzung der geförderten Baumaßnahmen mehrfach gegen Bestimmungen der VOB/A und gegen Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei Vergabeverstößen vom Zuwendungsgeber Rückforderungen auf der Grundlage eines Aufhebungsbescheides geltend gemacht werden können.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration betont, dass das Landesverwaltungsamt zwischenzeitlich den Sachverhalt aufgearbeitet und am 2. November 2016 einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid für eine der geförderten Kindertagesstätten erlassen hat.

Die Zuwendungsempfängerin hat gegen den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid Klage erhoben. Die Klagebegründung liegt noch nicht vor.

Vergabe von Planungsleistungen für raumbildende Ausbauten

Der Träger der Kindertageseinrichtung KITA 1 erteilte am 31. Juli 2009 einem Planungsbüro den Auftrag für die Objektplanung für Gebäude nach § 15 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Der Leistungsumfang dieses Vertrages umfasste alle Grundleistungen der LP 1, 3 bis 9. Die Vertragspartner vereinbarten für diese Leistungen ein Pauschalhonorar von 102.420 € netto. In diesem Vertrag war bereits das Honorar für den raumbildenden Ausbau enthalten.

Gleichzeitig schlossen die v. g. Vertragspartner am 31. Juli 2009 einen weiteren Planungsvertrag für dieses Objekt für raumbildende Ausbauten nach § 15 HOAI (Leistungsphase 1, 3 bis 9). Für diese Planungsleistungen vereinbarten die Vertragspartner ein Gesamtpauschalhonorar von 4.950 € netto. Gemäß den Unterlagen zur Kostenverfolgung hat der Träger der Kindertageseinrichtung diesen Betrag gezahlt.

Nach § 25 HOAI kann ein besonderes Honorar für raumbildenden Ausbau nicht berechnet werden, wenn dem Auftragnehmer auch Grundleistungen für diese Gebäude nach § 15 HOAI übertragen werden. Diese Leistungen sind bei der Vereinbarung des Honorars für die Grundleistungen für Gebäude im Rahmen der für diese Leistungen festgesetzten Mindest- und Höchstsätze zu berücksichtigen.

Damit verstößt die Vereinbarung des zusätzlichen Honorars für raumbildenden Ausbau gegen die Regelungen der zu diesem Zeitpunkt gültigen HOAI.

Überzahlte Honorare sind keine zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel. Sie sind nach Nr. 8 Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) dem Zuwendungsgeber zu erstatten und gemäß Nr. 8.4 ANBest-P zu verzinsen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration merkt hierzu an, dass der Vertragsschluss für die raumbildenden Ausbauten im Jahr 2009 erfolgte. Das dafür geplante Pauschalhonorar in Höhe von 6.185,05 € wurde im Rahmen der baufachlichen Prüfung im Jahr 2010 in die abschließende Zustimmung der Bewilligungsbehörde gestellt. Im Hinblick auf die damals beschlossene Änderung des § 25 HOAI wurde die Position Baunebenkosten bei der Bewilligung in der beantragten Höhe verbindlich gegenüber dem Zuwendungsempfänger anerkannt.

Es erfolgte eine Vergleichsrechnung zu dem Honorarbetrag. Die vereinbarten und gezahlten 6.185,05 € überschreiten diese Beträge nur geringfügig. Weiterhin wurde bei der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigt, dass die anerkannten Baunebenkosten deutlich unter den ursprünglich bewilligten Ausgaben lagen.

Bei den abgerechneten Baunebenkosten waren Ausgaben für die Leistungsphase 9 (Planung) von 9.895,10 € und Kosten für das nicht geführte Bautagebuch von 770,35 € nicht zuwendungsfähig. Die anteiligen Zuwendungen wurden vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert.

In der Gesamtbetrachtung des Vorhabens ist festzustellen, dass die Baunebenkosten für das Projekt im unterdurchschnittlichen Bereich liegen. Eine weitere Kürzung der Baunebenkosten wurde als nicht begründet angesehen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration wird in den Förderverfahren auf die Einhaltung der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleis-

tungen hinwirken. Bei zukünftigen Förderanträgen werden die Baunebenkosten der jeweiligen Leistungsbilder entsprechend der Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen berücksichtigt.

Geänderte Bieterreihenfolge

Der Zuwendungsempfänger hat im Vergabeverfahren für die Bauleistungen für die KITA 2 mit Bietern Aufklärungsgespräche geführt, die nicht an erster Stelle der zum Submissionstermin feststehenden Bieterreihenfolge lagen.

Aus den dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen geht nicht hervor, warum der Träger der Kindereinrichtung mit den in der Bieterliste vorn liegenden Bietern keine Aufklärungsgespräche geführt hat.

Fachliche Gründe konnten gegenüber dem Landesrechnungshof vom Zuwendungsempfänger nicht angeführt werden. Da bei einer beschränkten Ausschreibung die Sach- und Fachkunde sowie die Zuverlässigkeit der Bieter bereits im Vorfeld der Aufforderung zur Angebotsabgabe zu prüfen waren, scheiden diese als mögliche Gründe aus.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Es wird die Bewilligungsbehörde auf die im Zuwendungsverfahren maßgebenden vergaberechtlichen Regelungen hinweisen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration wird bei zukünftigen Zuwendungsverfahren im Baubereich sicherstellen, dass Vorschriften und Regelungen für das öffentliche Bauen, insbesondere die VOB/A, regelkonform von den Zuwendungsempfängern umgesetzt werden. Hierfür soll den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe eine Handreichung zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sollen künftig vor Beginn der Förderungen Schulungen zur Umsetzung der Zuwendungsrichtlinien angeboten werden. Ferner weist das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration darauf hin, dass in dieser Legislaturperiode bisher keine neuen Förderprogramme im investiven Bereich der Kindertageseinrichtungen vorgesehen sind.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er hält es für erforderlich, bei Zuwendungen die Einhaltung von Vorschriften und Regelungen für das öffentliche Bauen, insbesondere die VOB/A, sicherzustellen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung begrüßt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration künftig bei Zuwendungen an örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und an anerkannte freie Träger der Jugendhilfe diesen vor Beginn der Förderung Schulungen über die Umsetzung der Zuwendungsrichtlinien anbieten wird.

Darüber hinaus bittet er um Information zum Ergebnis des Rechtsstreits über den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid für die eine der geförderten Kindertagesstätten.

Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
Kapitel	08 11	- Eichverwaltung

5. Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeseichamtes (LEA)

Im Rahmen einer Evaluation des Landeseichamtes im Jahre 2009 konnten wirtschaftliche Vorteile der bestehenden Organisationsform (Landesbetrieb nach § 26 LHO) gegenüber einem Betrieb in Behördenform nicht nachgewiesen werden.

Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung und dem Landeseichamt sind im Prüfungszeitraum hinsichtlich der Ergebnissteuerung bzw. Qualitätssicherung - entgegen den Vorgaben des Grundsatzerlasses - nicht abgeschlossen worden.

Durch die Einführung des Cash-Concentration-Verfahrens, zu dem das Landeseichamt nach dem Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO verpflichtet ist, entsteht ein deutlicher Mehraufwand in der Verwaltung des Landeseichamtes, den das Ministerium hinnimmt.

Das Landeseichamt hat unrichtig ausgewiesene Arbeitstage auf der Rechnung einer Zeitarbeitsgesellschaft als richtig bestätigt und entsprechende Zahlungen veranlasst. Die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes weichen vom Personalbedarf für das Landeseichamt ab.

1

Das Ziel der Überführung des Landeseichamtes in einen Landesbetriebes nach § 26 LHO bestand darin, dass das Landeseichamt seine Aufgaben kostendeckend wahrnimmt und insofern seine Abhängigkeit von den Zuschüssen aus dem Landeshaushalt verringert. Dieses Ziel konnte bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erreicht werden.

Die Arbeit des Landeseichamtes muss weiterhin auf die Erreichung dieses Zieles ausgerichtet sein. Dabei sollte das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft durch

den Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Landeseichamt die angestrebten quantitativen und qualitativen Ziele unterstützen und kontrollieren.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 -Teil 1- vom 5. April 2017 weist das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung darauf hin, dass im Landeseichamt eine Kosten- und Leistungsrechnung existiert. Diese Daten dienen der Ergebnissteuerung und Erfolgskontrolle und werden kontinuierlich analysiert. Ebenso wird ein Jahresabschluss mit Lagebericht erstellt, woraus sich umfassende wirtschaftliche und auch allgemeine Informationen über das Wirtschaftsjahr ergeben. Der Landesrechnungshof erhält ein Exemplar. Aus diesen Gründen sind Zielvereinbarungen zur Ergebnissteuerung nicht erforderlich. Im Ergebnis ist festzustellen, dass keine objektiven Steuerungsmöglichkeiten zur Ergebnissteuerung und damit der Abschluss von Zielvereinbarungen nicht notwendig wären. Das Ministerium macht darauf aufmerksam, dass mit den Rechtsvorschriften zur Marktüberwachung der energieverbrauchsrelevanten Produkte der Abschluss von Zielvereinbarungen vorgesehen ist. Diese soll zeitnah umgesetzt werden.

Dieser Darstellung kann sich der Landesrechnungshof nicht anschließen. Der Landesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das Landeseichamt die Vorgaben des Grundsatzes für Landesbetriebe umzusetzen hat. Mit der Vereinbarung von Zielen im Bereich der Marktüberwachung zeigt das Landeseichamt, dass es durchaus möglich ist, diese einzuführen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft aufgefordert, nach Lösungen zu suchen, die den vorhandenen Mehraufwand der Verwaltung des Landeseichamtes bei der Umsetzung des Cash-Concentration-Verfahrens minimieren. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, den Grundsatzes für Landesbetriebe hinsichtlich der Verpflichtung, am Cash-Concentration-Verfahren teilzunehmen, zu ändern und Ausnahmen zuzulassen.

Dazu äußert sich das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, dass bereits Anpassungsprogrammierungen vorgenommen wurden, um den Aufwand zu verringern.

Das Ministerium der Finanzen weist daraufhin, dass es nach Nr. 8 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nicht erforderlich ist, Änderungen vorzunehmen, da abweichende Regelungen zugelassen sind.

Der Landesrechnungshof kritisierte einen Verstoß gegen die Bestimmungen der VV-ZBR, da unrichtig ausgewiesene Arbeitstage mit der falschen Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und deren Zahlung vom Landeseichamt vorgenommen wurden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat das Landeseichamt auf die Einhaltung der Vorgaben der VV-ZBR hingewiesen.

Der Landesrechnungshof hatte aufgezeigt, dass die Zielstellenzahlen des Personalentwicklungskonzeptes für das Landeseichamt den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen sind.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 -Teil 1- vom 5. April 2017 teilte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mit, dass mit dem Haushaltsplanentwurf 2017/2018 den geänderten Rahmenbedingungen dadurch Rechnung getragen wurde, dass dem Landeseichamt nunmehr ein Personalziel von 42 VZÄ zugebilligt wurde.

Der Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet, dass zukünftig beachtet wird, dass das Landeseichamt die Vorgaben des Grundsatzerlasses für Landesbetriebe umzusetzen hat.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1306/1307	–	Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE IV) 2007 – 2013, Fördergebiet Sachsen-Anhalt Nord /Sachsen-Anhalt Süd

6. Mängel bei der Einhaltung der Publizitätspflichten und bei der Erfolgskontrolle bei der Messförderung in der Strukturfondsperiode 2007 bis 2013

Die Einhaltung von Publizitäts- und Informationspflichten von EFRE-geförderten Projekten ist eine grundlegende Forderung der EU. Das Ziel ist es, den Einsatz von EU-Fördermitteln transparent zu gestalten und der Bevölkerung bekannt zu machen. Bei der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen für die Teilnahme an Messen sind diese Forderungen der EU umzusetzen. Dies hat die Bewilligungsbehörde nicht beachtet.

Darüber hinaus war die Erfolgskontrolle des Förderprogramms unzureichend.

1 Die Einhaltung von Publizitäts- und Informationspflichten von EFRE-geförderten Projekten

Um den Bürgern zu vermitteln, dass jeder Einzelne von Europa profitiert, legt die Europäische Kommission besonderen Wert darauf, dass der Einsatz der EU-Mittel in den Regionen den Bürgern bekannt gemacht wird. Jeder, der für ein Vorhaben Finanzmittel der EU erhält, ist verpflichtet, über sein Vorhaben und die damit verbundene Förderung zu informieren.

Im Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 sind Informations- und Publizitätsvorschriften der Europäischen Kommission definiert. Artikel 9 der o. g. VO (EG) beschreibt die dafür zu verwendenden Elemente, wie das Emblem der Europäischen Union, den Verweis auf die Europäische Union und auf den jeweiligen Fonds (z. B. EFRE) und ggf. einen von der Verwaltungsbehörde gewählten Hinweis auf den gemeinschaftlichen Mehrwert.

Die Messförderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wird in Sachsen-Anhalt vollständig aus EFRE-Mitteln finanziert. Der Zuwendungsempfänger, der eine Messförderung beantragt, wird im Zuwendungsbescheid unter Nr. 7 b) ff) wie folgt beauftragt: „Bei Veröffentlichungen, Pressemitteilungen, sonstigen Informationsveranstaltungen und anderen Kommunikationsmaßnahmen ist auf die Finanzierung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) hinzuweisen.“

Der Landesrechnungshof befasste sich in seiner Prüfung der Messförderung für die Jahre 2013 und 2014 mit einer Stichprobe von rund 100 der rund 270 in diesem Zeitraum bewilligten Anträge. Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Auflage gemäß Nr. 7 b) ff) des Zuwendungsbescheides von den von ihm geprüften Zuwendungsempfängern nicht erfüllt wurde, da die Bewilligungsbehörde nicht ausreichend über die Pflichten informiert hatte.

Wie das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in seiner Stellungnahme vom 8. Juni 2016 zur Prüfungsmitteilung ausführt, werden die Zuwendungsempfänger darauf hingewiesen, dass, „sofern Sie Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für Ihr Vorhaben planen, [...] Sie auf die Unterstützung des EFRE hinzuweisen [haben].“ Für die Förderperiode 2014 – 2020 sind auf der Webseite des Landes Sachsen-Anhalt (www.europa.sachsen-anhalt.de) auf dem Europaportal unter der Rubrik „ESI – Fonds in Sachsen-Anhalt“ umfangreiche Informationen für Antragsteller und Begünstigte zu finden. Diese Angabe ist im Zuwendungsbescheid enthalten.

Neben der Information geht es auch um Transparenz über die Verwendung der europäischen Fördermittel, bei denen es sich um Steuergelder handelt. Die Verpflichtung zur Publizität dient somit auch zur Kommunikation der geförderten Projekte, um potenzielle Nutzer auf Fördermöglichkeiten aufmerksam zu machen und so jedem, für den eine Förderung in Frage kommt, den Zugang dazu zu ermöglichen.

Um dieses Anliegen der EU umzusetzen, ist es erforderlich, dass der Zuwendungsempfänger an seinem Messestand auf die Förderung mit EU-Mitteln hinweist. Einen entsprechenden Nachweis konnte der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung nicht vorfinden.

Nur durch die Darstellung des EU-Emblems und des Logos des Landes Sachsen-Anhalt direkt an dem Messestand kann der Zuwendungsempfänger seinen Informati-

onspflichten nachkommen. Aus diesem Grund hatte der Landesrechnungshof empfohlen, dass der Zuwendungsempfänger an seinem Messestand die notwendigen Informationen über die Förderung durch die EU anbringt und er das der Bewilligungsbehörde entsprechend (durch ein Foto) nachweist. Nur so können die Messebesucher von dem Einsatz der EU-Mittel erfahren und kann das Ziel, den Einsatz von EU-Fördermitteln transparent zu gestalten, erreicht werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat die Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Ergänzung bzw. Änderung der entsprechenden Textpassagen in den Zuwendungsbescheiden zur Kenntnis genommen. In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 15. September 2016 teilte es mit, dass die Auflagen in den Zuwendungsbescheiden für die einzelbetriebliche Messförderung in Abstimmung mit der EU-Verwaltungsbehörde angepasst wurden. Darüber hinaus prüft die EU-Verwaltungsbehörde, ob die für die EFRE-Förderung vorgegebenen Textbausteine anzupassen sind.

2. Erfolgskontrolle bei der Messförderung

Vorrangiges Ziel der Messförderung ist es,

KMU die Teilnahme an Messen zu ermöglichen und die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit, insbesondere für die internationale Markterschließung sowie die Innovationskraft der KMU im In- und Ausland zu stärken.

Die Erfolgskontrolle durch die richtlinienverantwortliche Stelle (Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung) sollte darauf ausgerichtet sein festzustellen, in wie weit das Förderprogramm zielgerichtet und nachhaltig ist.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung lediglich die von der EU vorgeschriebenen ex ante Bewertungen, jedoch keine begleitende Erfolgskontrolle auf Programmebene, durchgeführt hat.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung empfohlen, zukünftig selbst eine Erfolgskontrolle für das Förderprogramm vorzunehmen.

Nach Aussage des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – vom 5. April 2017 wird dieser Vorschlag nicht mitgetragen. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung ist der Ansicht, dass die Investitionsbank als bewilligende Stelle für die Erfolgskontrolle der übertragenen Förderprogramme zuständig ist.

Für eine effizientere Ausgestaltung der Erfolgskontrollen wäre aber eine allgemeine Umfrage zur Mitte bzw. am Ende der Strukturfondsperiode oder die Einforderung möglichst messbarer Daten zur Erfolgsdarstellung in den Sachberichten der Verwendungsnachweise denkbar.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er begrüßt die bereits erfolgte Umsetzung der Empfehlung des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Formulierung der Auflagen in den Zuwendungsbescheiden der Zuwendungsempfänger.

Er erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nach Durchführung einer Erfolgskontrolle im Förderprogramm Messförderung zur Mitte der Strukturfondsperiode 2018 oder am Ende der Strukturfondsperiode 2020 dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung schriftlich über die Ergebnisse berichtet.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1320	– Vermögensverwaltung

7. Mängel bei der Personalwirtschaft der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt (LTSA)

Der Landesrechnungshof hat eine Prüfung der Betätigung des Landes bei der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt im Zeitraum von Mai 2013 bis 2014 durchgeführt. Einen Schwerpunkt bildete hierbei auch der Bereich der Personalwirtschaft, der Gegenstand dieses Jahresberichtsbeitrages ist.

Die LTSA hat sich an die Tarifverträge gebunden, die für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken gelten (im weiteren TV Banken). Der Landesrechnungshof hat verschiedene – auch grundsätzliche – Mängel bei der Tarifrechtsanwendung festgestellt. So werden die tariflichen Regelungen über die Bestimmung des monatlichen Arbeitsentgelts bei Einstellung in Abhängigkeit von der tariflichen Eingruppierung und beruflichen Erfahrungen sowie bei Höhergruppierung durch die LTSA nicht angewandt. Die LTSA bestimmt das regelmäßige Monatsentgelt lediglich in Orientierung an die tariflichen Regelungen. Sie gewährt außertarifliche leistungs- und erfolgsorientierte Zulagen, für die konkrete betriebliche Maßstäbe fehlen. Die LTSA verstößt bei der Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse gegen das Tarifvertragsrecht.

Die Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2016, Teil 1, vom 5. April 2017 mit, dass die LTSA im Bereich der Personalbewirtschaftung nachgewiesen habe, dass ein Umstieg vom geltenden Bankentarifvertrag auf den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder mit erheblichen Aufwendungen und Risiken verbunden sei. Zudem habe die LTSA im Dezember 2015 ein Konzept vorgestellt, das die zukünftige Eingruppierung bei Neueinstellungen und die Gewährung von Stellszulagen transparent und einheitlich regelt.

1 Einzelfeststellungen

1.1 Gestaltung der Arbeitsverträge bei der LTSA

Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes hat die LTSA mit den arbeitsvertraglichen Vereinbarungen bezweckt, die TV Banken nur orientierend heranzuziehen. Die Anwendung der für die LTSA geltenden Tarifverträge auf Arbeitsverhältnisse mit Beschäftigten, die nicht tarifgebunden sind, erfordert die arbeitsvertragliche Bezugnahme auf diese Tarifverträge.

Die LTSA hat in keinem Personalfall eine Vereinbarung getroffen, aufgrund derer für das Beschäftigungsverhältnis die TV Banken gelten. Bei der tatsächlichen Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse hat die LTSA in keinem Fall die TV Banken vollumfänglich angewendet. Sie hat die TV Banken unabhängig davon, ob der Beschäftigte selbst entsprechend tarifgebunden ist, nur orientierend herangezogen.

Diese Verfahrensweise verstößt gegen das Tarifvertragsrecht, wonach im Falle beiderseitiger Tarifbindung die maßgeblichen Tarifverträge unmittelbare und zwingende Geltung entfalten. Nachweise, die belegen, dass die abweichende Abmachung zugunsten des Beschäftigten arbeitsvertraglich vereinbart worden ist, liegen nicht vor.

Die Behandlung der Tarifverträge als Regelungen, die nur zur „Orientierung“ dienen, kann zu Mehrausgaben führen.

Die LTSA machte mit Stellungnahme vom 26. Juli 2016 geltend, dass sie auch arbeitsvertragliche Vereinbarungen geschlossen hat, wonach die jeweils für die Gesellschaft einschlägigen Tarifverträge in der jeweils gültigen Fassung Anwendung finden. Mit weiterer Stellungnahme vom 15. September 2016 machte die LTSA geltend, dass die konkret in den Arbeitsverträgen verwendete Formulierung, wonach „im Übrigen“ die TV-Banken ergänzend einbezogen worden ist, zur Abrede der Gleichstellung von tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Beschäftigten führe.

Die LTSA verkennt, dass sie keine Gleichstellung im Sinne der ständigen oberstgerichtlichen Rechtsprechung vorgenommen hat. Die LTSA wendet gerade die Tarifregelungen, die ihre Hauptleistungspflicht bestimmen, weder auf tarifgebundene, noch auf nicht tarifgebundene Beschäftigte an.

Nach der Stellungnahme der Landesregierung vom 5. April 2017 hat das Ministerium der Finanzen hierzu ausgeführt, dass die LTSA allgemeine arbeitsvertragliche Formulierungen gewählt habe, um für die tarifgebundenen Beschäftigten teilweise abweichende Regelungen von den Vorgaben des TV Banken vornehmen zu können. Die LTSA habe damit eine Gleichstellung der tarifgebundenen und der nicht tarifgebundenen Beschäftigten in der Form beabsichtigt, dass die §§ 6 bis 8 des Manteltarifvertrages für Banken nicht anzuwenden sind.

1.2 Bestimmung der Tarifgruppe durch die LTSA

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die LTSA die im Arbeitsvertrag vereinbarte Tarifgruppe nicht anhand der tariflichen Tätigkeitsmerkmale sondern anhand des Stellenplans, der für die LTSA gilt, bestimmt. Sie berücksichtigt dabei die Arbeitsebenen Abteilungsleitung, Sachgebietsleitung, Sachbearbeiter, Mitarbeiter.

Eine Zuordnung von Funktionen und Tarifgruppen enthält der Stellenplan nicht. Er ist demzufolge kein geeigneter Nachweis für die Bestimmung der Tarifgruppe.

Die LTSA verfügt auch nicht über einen Nachweis, in welche Tarifgruppe die Beschäftigten bei Anwendung der tariflichen Eingruppierungsregelungen eingruppiert wären. Der Landesrechnungshof hat z. B festgestellt, dass fünf Beschäftigte mit jeweils gleich bezeichneter Tätigkeit in drei verschiedenen Tarifgruppen eingruppiert sind. Sie üben Tätigkeiten aus, die die LTSA jeweils im Wesentlichen gleich beschrieben hat. Die Entgeltdifferenzen betragen bis zu rd. 340 €/Monat.

Die Verfahrensweise der LTSA entspricht nicht den tariflichen Regelungen, an die sich die LTSA gebunden hat. Die von den Tarifregelungen abweichende Entscheidung über die Eingruppierung hat zur Folge, dass die Arbeitsverträge bezüglich der vereinbarten Tarifgruppe im Zeitpunkt der Einstellung konstitutiven Charakter haben. Würde die LTSA bei Anwendung der Tarifregelungen eine überhöhte Eingruppierung feststellen, ist die Korrektur der Eingruppierung aufgrund der konstitutiven Entgeltvereinbarung ausgeschlossen. Daraus resultierende Mehrausgaben fallen auch zukünftig und dauerhaft an.

Nach der Stellungnahme der Landesregierung vom 5. April 2017 hebt das Ministerium der Finanzen hervor, dass der TV Banken nicht Rechtsgrundlage für die Arbeitsverhältnisse bei der LTSA ist. Entscheidend ist der Arbeitsvertrag, also die individualvertragliche Einigung zwischen dem Arbeitnehmer und der LTSA. Der Tarifvertrag gilt lediglich infolge der individualvertraglichen Bezugnahme ergänzend. Erst wenn Sachverhalte nicht im Arbeitsvertrag geregelt sind, ist der Tarifvertrag einschlägig. Die Bemerkung des Landesrechnungshofes, dass in keinem Fall eine arbeitsvertragliche Vereinbarung vorgefunden wurde, die den TV Banken vollumfänglich in Bezug nimmt, sei nicht zutreffend. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes ist der TV Banken in den Arbeitsverträgen ergänzend („im Übrigen“) einbezogen worden. Dieses führt jedoch nach ständiger Rechtsprechung des 4. Senats des Bundesarbeitsgerichts im Ergebnis zu einer vollständigen Anwendung des TV Banken im Sinne einer Gleichstellungsabrede.

Nach der Stellungnahme der Landesregierung vom 5. April 2017 sei die Rechtslage deshalb auch mit anderen Landesgesellschaften nicht vergleichbar. Die LTSA verfügt in erster Linie über Individualarbeitsverträge und nicht über einen Tarifarbeitsvertrag, der unmittelbar gelten würde. Damit begründet sich auch, warum der Tarifvertrag nicht 1:1 umgesetzt wurde. Des Weiteren ist die Einstufung in die Tarifgruppen nach dem Tarifvertrag Banken nicht deklaratorisch. Die Einstufung wird mit der Bezeichnung im Arbeitsvertrag konstitutiv. Wird die Einstufung in eine Tarifgruppe nachträglich geändert, handelt es sich um eine Änderung des Arbeitsvertrages. Eine Änderung wäre nur durch den Eingriff in bestehende Arbeitsverhältnisse möglich.

Der Landesrechnungshof stimmt mit dem Ministerium der Finanzen darin überein, dass die Vertragsgestaltung bei der LTSA grundsätzlich zur konstitutiven Vereinbarung der Einstufung führt und die LTSA die TV Banken nicht 1:1 umsetzt. Sie ordnet den Beschäftigten im Rahmen der arbeitsvertraglichen Vereinbarung einer Entgeltgruppe der TV Banken zu, und das unabhängig davon, ob die Eingruppierung durch die TV Banken diese Eingruppierung rechtfertigt. Die LTSA wendet die tarifliche Regelung über die Eingruppierung der TV Banken nicht an.

Diese Verfahrensweise verstößt gegen das Tarifvertragsgesetz. Im Bereich des tarifgebundenen Arbeitgebers stellt die im einschlägigen Tarifvertrag enthaltene Vergü-

tungsordnung zugleich das dort geltende System für die Bemessung des Entgelts der Arbeitnehmer dar. Der Arbeitgeber ist betriebsverfassungsrechtlich verpflichtet, die tarifliche Vergütungsordnung anzuwenden, soweit deren Gegenstände der erzwingbaren Mitbestimmung des § 87 Abs. 1 Nr. 10 Betriebsverfassungsgesetz unterliegen (BAG, Beschluss vom 23. August 2016 – 1 ABR 15/14). § 87 Abs. 1 Nr. 10 Betriebsverfassungsgesetz benennt als Gegenstand, der der erzwingbaren Mitbestimmung unterliegt, „Fragen der betrieblichen Lohngestaltung, insbesondere die Aufstellung von Entlohnungsgrundsätzen und die Einführung und Anwendung von neuen Entlohnungsmethoden sowie deren Änderung“. Die TV Banken regeln diese Fragen. Bei den tariflichen Vergütungsregelungen handelt es sich um Inhaltsnormen, die nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Tarifvertragsgesetz unmittelbar und zwingend nur zwischen dem Arbeitgeber und den tarifgebundene Arbeitnehmern gelten. Nach der ständigen Rechtsprechung des BAG ist der tarifgebundene Arbeitgeber betriebsverfassungsrechtlich verpflichtet, die tarifliche Vergütungsordnung ungeachtet der Tarifgebundenheit der Arbeitnehmer im Betrieb anzuwenden, soweit deren Gegenstände der erzwingbaren Mitbestimmung des § 87 Abs. 1 Nr. 10 Betriebsverfassungsgesetz unterliegen (BAG im vorgenannten Beschluss). Die LTSA hat sich durch den Eintritt in den betreffenden Arbeitgeberverband an die TV Banken einschl. der dort festgelegten tariflichen Tätigkeitsmerkmale für die Eingruppierung gebunden. Die LTSA ist daher gehalten, die Eingruppierung der Beschäftigten zu überprüfen und sicherzustellen, dass die arbeitsvertragliche Vereinbarung das bei tarifgerechter Eingruppierung zustehende Entgelt als Mindestanspruch ausweist. Unterschreitet das arbeitsvertraglich vereinbarte Entgelt das Entgelt bei tarifgerechter Eingruppierung ist die LTSA verpflichtet, dieses höhere Entgelt zu zahlen.

1.3 Bestimmung der Entgeltstufe bei Einstellung

Die LTSA weicht auch bei der Bestimmung der Entgeltstufe von den tariflichen Regelungen ab, an die sie sich gebunden hat. Ursächlich dafür ist der Umstand, dass die Tarifregelungen für die Bestimmung der Entgeltstufe die spezifischen Tätigkeiten bei der LTSA nicht abbilden.

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mit, dass die Geschäftsführung der LTSA an den Arbeitgeberverband herantreten werde, um eine Änderung bzw. Ergänzung der tarifvertraglichen Regelungen ggf. durch die

Aufnahme einer Öffnungsklausel seitens der Tarifvertragsparteien zu erreichen. Sofern dies keinen Erfolg hat, möchte die LTSA die Möglichkeit beibehalten, neuen Beschäftigten in Abhängigkeit von ihrer Praxiserfahrung im Tätigkeitsfeld eine persönliche abbaubare Zulage zu zahlen.

1.4 Gewährung von außertariflichen Zulagen

Im Geltungsbereich der TV Banken regelt der Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung, dass in Betrieben mit Betriebs-/Personalrat eine leistungs- und/oder erfolgsorientierte Vergütung durch freiwillige Betriebs-/Dienstvereinbarung eingeführt werden kann (§ 1 Abs. 2 dieses TV).

Die LTSA hat mit dem Betriebsrat keine Betriebsvereinbarung im Sinne des Tarifvertrags zur leistungs- und/ oder erfolgsorientierten variablen Vergütung abgeschlossen.

Die LTSA gewährt außertarifliche monatlich zu zahlende widerrufliche Zulagen mit dem Ziel, positive Arbeitsleistung oder die Übernahme zusätzlicher Aufgaben zu belohnen. Sie sind damit in der Zielrichtung vergleichbar mit dem Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung.

Die außertariflichen Zulagen beruhen jedoch ausschließlich auf der Entscheidung bzw. Zustimmung der Geschäftsführung zur Gewährung einer in der Regel vom unmittelbaren Vorgesetzten vorgeschlagenen Zulage. Die Zulagen differieren in der Regel zwischen etwa 150 € und 250 € je Monat, wobei im Einzelfall sowohl niedrigere Zulagen (ca. 50 €) als auch höhere monatlich zu zahlende Zulagen (900 €, 1.400 €, 2.000 €) gewährt werden. Die mit der außertariflichen Zulagengewährung verbundenen Ausgaben betragen insgesamt rd. 199.370 € jährlich.

Der Landesrechnungshof hat es für erforderlich erachtet, Leistungszulagen auf der durch den Tarifvertrag zur leistungs- und/oder erfolgsorientierten variablen Vergütung vorgegebenen Grundlage zu zahlen.

Das Ministerium der Finanzen teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mit, dass die Geschäftsführung der LTSA keine Erfolgsaussichten sehe, ohne dass es zu einer Steigerung der Personalkosten komme.

Leistungsorientierte Zulagen sollen nur in Einzelfällen vereinbart werden. Der Gesellschafter werde mindestens jährlich über die gewährten Zulagen unterrichtet.

Gegen das vorgesehene Verfahren bestehen aus Sicht des Landesrechnungshofes Bedenken. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei der Vergabe/Zahlung von leistungsorientierten Zulagen wegen des erforderlichen Vergleichs mit den Normal- oder Minderleistungen anderer Arbeitnehmer stets ein kollektiver Tatbestand vorliegt, der das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates (§ 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG) auslöst. Dies gilt selbst dann, wenn nur an einen Arbeitnehmer eine solche Zulage gezahlt wird.

Nach der Stellungnahme der Landesregierung vom 5. April 2017 werden künftig außertarifliche Zulagen nur in Einzelfällen gewährt, bei denen personalwirtschaftliche Gründe dies zwingend erfordern und die Gewährung der Zulage dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht entgegensteht.

1.5 Fazit des Landesrechnungshofes

Die Tarifverträge für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken, an die die LTSA aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken gebunden ist, spiegeln die gegenüber Bank- und Kreditinstituten andersartigen Tätigkeiten der LTSA nicht wider. Die LTSA wendet diese Tarifverträge auch nicht vollumfänglich an. Sie nutzt die tariflichen Regelungen lediglich als Orientierung bei der Entgeltfestsetzung.

Diese Verfahrensweise der LTSA bei der Entgeltfestsetzung erfordert die Mitgliedschaft im vorgenannten Arbeitgeberverband nicht.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 2. August 2016 mitgeteilt, dass die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband fortbestehen werde. Die TV Banken sollen bei Neueinstellung künftig vollumfänglich beachtet werden.

Der Landesrechnungshof nimmt diese Entscheidung zur Kenntnis und erwartet die künftige zutreffende Anwendung der für die LTSA geltenden tarifvertraglichen Regelungen.

1.6. Entgeltbestimmung bei den als Abteilungsleiter bzw. Hauptabteilungsleiter Beschäftigten

Die LTSA vereinbart mit Beschäftigten in Leitungsfunktionen, grundsätzlich ein Monatsentgelt der Tarifgruppe 9. Die Tarifgruppe 9 stellt die höchste Tarifgruppe der TV Banken dar. Wie in allen anderen Beschäftigungsfällen hat die LTSA auch bei Beschäftigten in Leitungsfunktionen nicht festgestellt, ob die Leitungstätigkeit den Tarifanforderungen der Tarifgruppe, die die LTSA auf das Beschäftigungsverhältnis anwendet, entspricht. Die LTSA hat mit den Beschäftigten im Zusammenhang mit der Übertragung der Leitungsfunktion grundsätzlich eine Änderungsvereinbarung zum Arbeitsvertrag abgeschlossen und den Beschäftigten mitgeteilt, dass die Änderung zum Ausdruck bringen solle, dass der Beschäftigte seiner Funktion und Vergütung entsprechend seine Arbeitskraft für das Unternehmen einsetze, was eine im Bereich oberhalb des Tarifgefüges übliche Klarstellung sei.

Neben dem Monatsentgelt der Tarifgruppe 9 gewährt die LTSA auch bei Beschäftigten in Leitungsfunktionen seit Übertragung dieser Tätigkeit grundsätzlich eine widerrufliche außertarifliche monatliche Zulage. Sie betrug im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes 900 €/Monat, im Falle der Wahrnehmung von Leitungsaufgaben in Personalunion 1.400 € bzw. 2.000 €/Monat.

Die Eingruppierungsregelungen der TV Banken sehen nach deren Wortlaut – anders als z. B. der für Landestarifbeschäftigte geltende TV-L – keine Tätigkeiten vor, die einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss voraussetzen. Soweit Tätigkeiten vom Geltungsbereich der TV Banken nicht erfasst sind, weil sie einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss voraussetzen, wäre das Beschäftigungsverhältnis außertariflich arbeitsvertraglich zu regeln. Bestimmte Leitungstätigkeiten erfordern nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen solchen Abschluss.

Soweit durch die Zulagenzahlung Tätigkeiten honoriert werden sollen, die vom Tarifgefüge nicht erfasst werden, wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Abschluss von außertariflichen Verträgen bzw. eine entsprechende Änderung bestehender Verträge angezeigt gewesen.

Die vorgefundene Verfahrensweise in der LTSA unterstreicht nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass der Tarifvertrag, an den sich die LTSA gebunden hat, zu Anwendungsproblemen führt.

Das Ministerium der Finanzen teilte in der Stellungnahme vom 15. September 2016 mit, dass für Fälle, bei denen im Rahmen der Überprüfung der tarifgerechten Eingruppierung festgestellt wird, dass die Tätigkeit vom Geltungsbereich der TV Banken nicht erfasst wird, Änderungsangebote für eine außertarifliche Anstellungsvereinbarung getroffen werden. Im Bereich der Beschäftigten in der Tarifgruppe 9 habe die LTSA eine Überprüfung angekündigt.

Nach der Stellungnahme der Landesregierung vom 5. April 2017 werde das im Dezember 2015 beschlossene Konzept zur Eingruppierung der Beschäftigten als Handlungsrahmen dienen, um künftig eine transparente und vergleichbare Eingruppierung der Beschäftigten zu gewährleisten.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt die Bemerkung des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet, dass die Landesregierung sicherstellt, dass die LTSA als Arbeitgeber den Verpflichtungen nachkommt, die aus der Tarifbindung an die TV Banken resultieren.

Der Ausschuss bittet die Landesregierung, nach der Sommerpause 2018 nach erfolgter Abstimmung mit dem Landesrechnungshof über die Umsetzung schriftlich zu berichten. Dabei soll insbesondere auch die Verfahrensweise bei Beschäftigten, deren Tätigkeit nicht vom TV Banken erfasst wird sowie von Beschäftigten in der Tarifgruppe 9 erläutert werden.

haltsplan 2017/2018 deutlich, ob eine Stelle der Entgeltgruppe 15 Ü für eine außertarifliche Beschäftigung vorgesehen ist.

1.2 Nichterfüllung der Voraussetzung für die außertarifliche Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes befanden sich 11 Beschäftigte in einem außertariflichen Beschäftigungsverhältnis zum Land, das nach dem Inkrafttreten des TV-L begründet bzw. in ein außertarifliches Beschäftigungsverhältnis umgewandelt worden ist.

In 7 Fällen wäre die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zur außertariflichen Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü erforderlich gewesen. Die personalführenden Dienststellen haben diese Bewilligung bei keinem dieser Fälle eingeholt und damit entgegen § 40 LHO über die Bindung eines jährlichen Haushaltvolumens von insgesamt mindestens rund 490.000 €¹ entschieden.

In drei Fällen erfüllte die Bewertung nicht die Anforderungen an eine Tätigkeitsbewertung, weil die personalführende Stelle nur pauschal die Erfüllung der maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale dargelegt hat. Eine sachgerechte Bewertung hingegen erfordert nach der ständigen Rechtsprechung des BAG die Darlegung der konkreten Umstände und Tatsachen, die auf die Erfüllung der tariflichen Anforderungen schließen lassen.

Damit waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Voraussetzungen für die außertarifliche Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü in insgesamt 10 von 11 Fällen nicht erfüllt. Diese 10 Fälle binden ein jährliches Haushaltsvolumen von rund 700.000 €

1.3 Fehlerhafte Anwendung des Kabinettsbeschlusses vom 3. November 1998 – Eingruppierung Beschäftigter im Nähebereich der Mitglieder der Landesregierung

Der Kabinettsbeschluss sieht vor, dass persönliche Referenten höchstens nach Vergütungsgruppe I a BAT-O (entspricht der jetzigen Entgeltgruppe 15 TV-L) vergütet werden dürfen.

¹ Der Berechnung liegt das tarifliche Monatsentgelt der Stufe 3 der Entgeltgruppe 15 Ü (5.833,33 €/Monat) im Jahr 2012 zu Grunde, da die Einstellungen im Wesentlichen 2011 und 2012 erfolgten und mindestens das Entgelt der Stufe 3 gezahlt worden ist.

Die Vorlage vom 28. Oktober 1998 zu diesem Beschluss regelte u. a. die Eingruppierung persönlicher Referenten maximal nach Vergütungsgruppe I a BAT-O, was ebenfalls für Referenten für Öffentlichkeitsarbeit gelte, es sei denn, sie werden gleichzeitig als Referatsleiter eingesetzt. Im Umkehrschluss könnte bei Einsatz als Referatsleiter eine höhere Eingruppierung als nach Vergütungsgruppe I a und damit die Eingruppierung nach Vergütungsgruppe I gerechtfertigt sein.

Die diesen Personenkreis betreffenden Kabinettsbeschlüsse wurden fehlerhaft angewendet.

Die Tätigkeiten der betreffenden Fälle waren nicht mit denen von Referatsleitern vergleichbar. Die Ministerien der Finanzen, für Inneres und Sport und für Bildung (ehemals Kultusministerium) haben das Fehlen einer Tätigkeitsbewertung in je einem Fall mit vorgenannter Beschlusslage begründet. Die Leitungstätigkeit dieser Beschäftigten bezieht sich auf zwei bis vier unterstellte Mitarbeiter. Die Landesregierung selbst geht davon aus, dass Referate in der Regel 6 bis 11 Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter haben sollen². Diese Mindestanforderung ist in vorgenannten drei Fällen nicht erfüllt. Zwei weiteren Beschäftigten des Ministeriums der Finanzen war jeweils nur ein Mitarbeiter unterstellt. Dem beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr außertariflich Beschäftigten waren drei Mitarbeiter unterstellt.

1.4 *Faktische Erweiterung des Geltungsbereiches von TV-L und TVÜ-Länder*

Das Ministerium der Finanzen hat die Anwendung eines Arbeitsvertragsmusters für die außertarifliche Beschäftigung unter Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü empfohlen. Die Anwendung des Arbeitsvertragsmusters führt zur Erweiterung des Geltungsbereichs der in Bezug genommenen Tarifverträge um die Beschäftigungsverhältnisse, die vom Geltungsbereich der Tarifverträge gerade ausgenommen sind.

² § 10 Abs. 2 S. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil

1.5 *Finanzielle Folgen der Anwendung tariflicher Regelungen für die Bestimmung des Entgelts bei außertariflicher Beschäftigung*

Die Tarifregelungen sehen u. a. vor, dass Zeiten einer Tätigkeit vor Einstellung berücksichtigt werden, wenn der Beschäftigte dabei Berufserfahrungen erworben hat, die für die Tätigkeit ab Einstellung einschlägig sind. Falls es zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist, besteht die Möglichkeit, weitere Zeiten ganz oder teilweise anzurechnen, sofern sie für die Tätigkeit förderlich sind. Des Weiteren ist u. a. zur Deckung des Personalbedarfs und zur Bindung qualifizierter Fachkräfte die Vorweggewährung von ein bis zu zwei Entgeltstufen möglich. Die Berücksichtigung förderlicher Tätigkeitszeiten und die Vorweggewährung von Entgeltstufen stehen im Ermessen der Personalverwaltung.

Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben die Personalstellen bei sieben Neueinstellungen nach dem 1. November 2006 unter Begründung eines außertariflichen Beschäftigungsverhältnisses Tätigkeitszeiten als förderlich berücksichtigt und in drei Fällen zusätzlich Entgeltstufen vorweg gewährt.

Die durch die Erlasslage eröffnete Ausübung von Ermessen bei der Festsetzung der Entgeltstufen hat zur weitgehenden Ausschöpfung der tariflichen Anrechnungsmöglichkeiten geführt. Ein Nachweis darüber, dass die Anrechnung zusätzlicher Zeiten oder die Vorweggewährung von Entgeltstufen zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich war, lag in sechs Fällen nicht vor. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Entgeltsteigerungen gegenüber der vorherigen Beschäftigung um bis zu rund 1.900 € je Monat zu verzeichnen waren. Die Ermessensentscheidungen haben in den sechs Fällen zu jährlichen Mehrausgaben in Höhe von mindestens rund 93.000 €³ geführt. In einem Fall sind von der Einstellung bis 31. Mai 2016 bereits Mehrausgaben in Höhe von mindestens rund 100.000 € zu verzeichnen.

³ Die Berechnung basiert aus Vereinfachungsgründen auf den monatlichen Tarifentgelten des Jahres 2012. In allen sechs Fällen stand nach den tariflichen Regelungen nur ein Entgelt der Stufe 1 zu.

1.6 Nichterfüllung personenbezogener Anforderungen an die Übertragung einer Tätigkeit der Vergütungsgruppe I

Die Vereinbarung der Entgeltgruppe 15 Ü auf der Grundlage des Erlasses des Ministeriums der Finanzen setzt voraus, dass u. a. subjektive (personenbezogene) Anforderungen erfüllt sind. Konkret ist das Vorliegen einer wissenschaftliche Hochschulbildung und die Wahrnehmung einer dieser Ausbildung entsprechenden Tätigkeit erforderlich. Alternativ genügen gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen wie ein Angestellter mit der betreffenden Fachausbildung.

Die personenbezogenen Anforderungen waren in einem Fall nicht erfüllt. In einem weiteren Fall war das Vorliegen gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen nicht hinreichend begründet.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof daher ergänzende Hinweise für erforderlich gehalten, die klar stellen, dass die außertarifliche Entgeltvereinbarung oberhalb der Entgeltgruppe 15 TV-L eine ausführliche Begründung der Erfüllung sowohl der objektiven als auch der personenbezogenen Tarifmerkmale der Vergütungsgruppe I voraussetzt.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen aufgefordert, zu regeln, welche Konsequenz die Nichterfüllung personenbezogener Anforderungen für das zu vereinbarende Entgelt hat.

1.7 Empfehlungen des Landesrechnungshofes im Ergebnis der Prüfung

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen aufgefordert, bei Beibehaltung der Erlasslage klarzustellen, dass neben den objektiven auch die personenbezogenen Voraussetzungen der VergGr. I BAT-O zu erfüllen sind, und zu regeln, welche Konsequenz die Nichterfüllung der personenbezogenen Voraussetzung hat.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen des Weiteren empfohlen, künftig in den Arbeitsvertragsmustern für außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr den Vollverweis auf den TV-L und die ihn ergänzenden, ändernden und ersetzenden Tarifverträge vorzusehen.

Der Landesrechnungshof hält alternativ auch eine grundsätzliche Anpassung der Regelungen zur Ausgestaltung der außertariflichen Beschäftigungsverhältnisse für denkbar.

Maßnahmen nach Veröffentlichung des Jahresberichtsbeitrags

Das Ministerium der Finanzen hat die Vereinbarung außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse mit Erlassen vom 17. und 20. März 2017 neu geregelt. Danach wird sich die Entgeltvereinbarung bei Neuverträgen ab Verkündung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 grundsätzlich nach den Monatsbezügen eines Beamten der Besoldungsgruppe A 16 Landesbesoldungsgesetz richten. Die Entgeltgruppe 15 Ü wird künftig nicht mehr Gegenstand der arbeitsvertraglichen Vereinbarung sein. Bereits bestehende Vereinbarungen bleiben unberührt.

Für die Vereinbarung von Beschäftigungsverhältnissen der Leiterinnen und Leiter der Ministerbüros sowie der Leiterinnen und Leiter eines Referates für Presse- und/oder Öffentlichkeitsarbeit gelten gemäß Kabinettsbeschluss vom 16. August 2016 im Vergleich mit dem Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 17. März 2017 differenzierte personenbezogene Anforderungen.

Nach der Neuregelung der außertariflichen Beschäftigungsverhältnisse gelten hinsichtlich der wesentlichen Vertragsbestandteile (z. B. Bruttoentgelt, Stufenfestsetzung und Stufenlaufzeit, Sonderzahlungen, Arbeitszeit) die für die Beamtinnen und Beamten des Landes Sachsen-Anhalt jeweils geltenden Vorschriften entsprechend, wenn die personenbezogenen Anforderungen erfüllt werden. Anderenfalls findet grundsätzlich der TV-L Anwendung. Die Tarifregelungen, die die Eingruppierung und die Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit betreffen, sind ausgenommen. Das Ministerium der Finanzen hat einheitliche Arbeitsvertragsmuster für die Vereinbarung außertariflicher Beschäftigungsverhältnisses erstellt. Der Abschluss der Arbeitsverträge bedarf gem. § 40 LHO der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Die Landesregierung ist in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2016, Teil 1 vom 5. April 2017, Vorlage 2, Drs. 7/519 auf diese Neuregelungen eingegangen.

Der Landesrechnungshof bewertet den Abschluss außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse unter Vereinbarung eines Entgelts in Höhe der Besoldung eines entsprechenden Beamten der Besoldungsgruppe A 16 LBesG LSA als grundsätzlich gangbaren Weg. Mit den Erlassen ist entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes auch grundsätzlich sichergestellt, dass ab Verkündung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse in allen Ressorts nach einheitlichen Kriterien abgeschlossen werden.

Allerdings hält der Landesrechnungshof die Nutzung des Instruments „Dienstpostenbewertung“ nicht für das geeignete Mittel, die infrage kommenden Tätigkeiten zu bestimmen.

Auch die nunmehr vorgesehene Übernahme besoldungsrechtlicher Regelungen stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofs keine echte Alternative zur bisherigen vollumfänglichen Anwendung des TV-L dar. So sieht das Besoldungsrecht eine weitergehende Anrechnung bestimmter Zeiten bei der Bestimmung der Entgeltstufe des Grundgehalts von Beamten vor, als dies tarifrechtlich vorgesehen ist.

Der Landesrechnungshof wird sich hierzu noch einmal mit dem Ministerium der Finanzen in Verbindung setzen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt die Bemerkung des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1331	– Hochwasserhilfen 2013

9. Hochwasserhilfen 2013 – Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der nationalen Aufbauhilfen nicht immer erfüllt

Das Land hat bei der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem nationalen Aufbauhilfefonds zur Beseitigung der Hochwasserschäden die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens in einigen Fällen nicht nachvollziehbar dargelegt. Insbesondere existierte keine ausreichende Erhebung und Dokumentation der an den Hochwasserschutzanlagen entstandenen Schäden.

Zudem plante der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt die vollständige Finanzierung des Neubaus des „Polders Rösa“ an der Mulde mit Mitteln aus dem Aufbauhilfefonds, obwohl er einen Schaden in dieser Höhe nicht ermittelt hatte.

Der Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt setzte Mittel aus dem Aufbauhilfefonds zur Wiederherstellung einer Zuwegung zum Forsthaus Lödderitz über die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens hinaus ein.

Das Land unterschied bei der Festlegung der Höhe der Zahlungen für geschädigtes Feldinventar nicht zwischen Feldlagen inner- und außerhalb von Überschwemmungsgebieten, obwohl innerhalb von Überschwemmungsgebieten grundsätzlich eine Mitwirkungspflicht hinsichtlich zu treffender Vorsorgemaßnahmen vor Hochwasserschäden besteht.

Der Landesrechnungshof

- hielt es für erforderlich, dass das Ministerium für bereits begonnene als auch für geplante Maßnahmen zur Schadensbeseitigung an den Hochwasserschutzanlagen des Landes die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens feststellt, dokumentiert sowie den zulässigen Umfang der Finanzierung aus dem Aufbauhilfefonds überprüft,
- hielt es für notwendig, dass das Ministerium die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens an der Zuwegung zum Forsthaus Lödderitz abschließend prüft und

die Aufbauhilfe, die die Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens übersteigt, dem Aufbauhilfefonds erstattet,

- erwartete, dass das Land die nunmehr für den „Polder Rösa“ nicht mehr einsetzbaren Aufbauhilfen in Höhe von 4 Mio. € an den Aufbauhilfefonds zurückzahlt,
- empfahl, dass das Land für die Gewährung künftiger Hochwasserhilfen eine Differenzierung hinsichtlich der Höhe der zu gewährenden Hilfen entsprechend der Lage der landwirtschaftlichen Kulturen innerhalb oder außerhalb der Überschwemmungsgebiete des Landes vornimmt.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie

- ist der Ansicht, „dass mit der dargestellten Verfahrensweise ... der Umfang der Baumaßnahmen und deren zulässige Finanzierung aus dem Aufbauhilfefonds hinreichend dokumentiert sind“; es wird trotzdem prüfen, „ob bei künftigen Schädereignissen die Erfassung, die Dokumentation und der Nachweis der Schäden durch das Land weiter optimiert werden können“,
 - „hat den Umfang des Schadens an der Zufahrt zur Revierförsterei Lödderitz geprüft und Mittel in Höhe von 48.468,38 € vom Landesforstbetrieb zurückgefordert und an den Aufbauhilfefonds erstattet; die verbleibenden Wiederherstellungskosten entsprechen den Vorgaben zur Finanzierung aus Mitteln des Aufbaufonds“,
 - „stimmt der Bewertung des Landesrechnungshofes zu, dass der Neubau des ‚Polders Rösa‘ nicht aus Mitteln des Aufbauhilfefonds finanziert werden kann“; der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft hat die bereits zugewiesenen Mittel aus dem Aufbauhilfefonds für den „Polder Rösa“ in Höhe von 4 Mio. € für andere Maßnahmen der Schadensbehebung an Deichanlagen eingesetzt und
 - „ist der Auffassung, dass eine Differenzierung von Schäden innerhalb und außerhalb von Überschwemmungsgebieten (die ggf. Jahrzehnte nicht überschwemmt werden) nicht zu mehr Gerechtigkeit führt“; es wird prüfen, „ob bei künftigen Schädereignissen in Überschwemmungsgebieten unabhängig von der angebauten Kultur lediglich ein Schadensausgleich in Höhe der für Grünland gewährten Beträge stattfinden sollte“
(vgl. Stellungnahme der Landesregierung vom 5. April 2017).
-

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr

10. Umsetzung von Prüfungsbeanstandungen bei der Landesverkehrswacht

Landesverwaltung und Landesverkehrswacht haben aufgezeigte Mängel aus einer früheren Prüfung beseitigt und die Empfehlungen des Landesrechnungshofes in der weiteren Arbeit umgesetzt.

Die Landesverkehrswacht hat auch während eines Insolvenzverfahrens die erhaltenen Zuwendungen zweckentsprechend für die Verkehrssicherheitsarbeit verwendet. Auch die Landkreise und kreisfreien Städte haben ein eigenes Interesse an der Ausbildung von Schulweghelfern.

Eine zu enge Zweckbindung hat zur Unwirtschaftlichkeit einer Zuwendung geführt.

1 Vorbemerkungen

Die „Deutsche Verkehrswacht – Landesverkehrswacht Sachsen-Anhalt e.V.“ (Landesverkehrswacht) wurde am 25. Juli 1990 gegründet und verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Seit der Gründung erhält die Landesverkehrswacht vom Land Sachsen-Anhalt Zuwendungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Verkehrssicherheitsarbeit.

Erhebliches Landesinteresse

Die Landesverkehrswacht verfügt nur über geringe eigene Einnahmen und ist daher nicht in der Lage, die Kosten der Verkehrssicherheitsarbeit aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Nur durch die Verwendung von Fördermitteln ist es der Landesverkehrswacht möglich, die gestellten Aufgaben auszuführen.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass das Land Sachsen-Anhalt ein erhebliches Interesse an der Verkehrssicherheitsarbeit hat. Es verfügt jedoch über keine eigenen entsprechenden Landesdienststellen, die diese Aufgabe wahrnehmen

könnten. Die Landesverkehrswacht, die die Aufgabe wahrnimmt, erhält für die entsprechenden Ausgaben jährlich Zuwendungen des Landes.

Förderung während des Insolvenzverfahrens

Am 12. Mai 2010 wurde das Insolvenzverfahren eröffnet und ein Insolvenzverwalter bestellt.

Auch während des Insolvenzverfahrens förderte das Land Sachsen-Anhalt die Arbeit des Vereins, so dass die Verkehrssicherheitsarbeit in dieser Zeit weitergeführt wurde.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Gewährung und Auszahlung von Fördermitteln an einen in Insolvenz befindlichen Zuwendungsempfänger mit Risiken verknüpft ist.

Die Fördermittel des Landes und auch des Bundes wurden im Zeitraum des Insolvenzverfahrens separiert von der Insolvenzmasse auf einem Anderkonto vom zuständigen Insolvenzverwalter verwaltet.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auch während des Insolvenzverfahrens die Zuwendungen des Landes zweckentsprechend für die Verkehrssicherheitsarbeit von der Landesverkehrswacht verwendet wurden und nicht in die Insolvenzmasse geflossen sind.

Vollfinanzierung des Projektes Schulweghelfer

Seit dem Jahr 2014 betreut die Landesverkehrswacht auch das Projekt Schulweghelfer mit den Teilprojekten

- Projekteinführungskordinator und
- Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer

und erhält dafür Fördermittel des Landes im Wege einer Vollfinanzierung.

Im Allgemeinen ist nach § 1 Abs. 2 ÖPNVG LSA der Straßenpersonennahverkehr eine Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis.

Im Besonderen sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Schülerbeförderung (§ 71 Abs. 1 SchulG-LSA).

Nach dem Verständnis des Landesrechnungshofes gehört zur Aufgabenträgerschaft nicht nur die Frage der Finanzierung und Durchführung, sondern auch die Sicherheit der Beförderungswege.

Damit sieht der Landesrechnungshof in erster Linie die Landkreise und kreisfreien Städte in der Pflicht, sich für die Verkehrssicherheitsarbeit bezüglich der Schulwege und damit auch für die Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer zu engagieren. Die Landesverkehrswacht mit ihren umfangreichen Erfahrungen und dem entsprechenden Know-how kann dabei ein hilfreicher Partner sein. Ebenso trägt eine Förderung des Gesamtprojektes durch das Land in der Projekteinführungsphase zum Erfolg der Maßnahme bei.

Der Projekteinführungskordinator ist bei der Landesverkehrswacht angestellt und wird über Zuwendungen des Landes vollfinanziert. Im Teilprojekt Aus- und Weiterbildung der Schulweghelfer ist die Landesverkehrswacht nicht Letztempfänger der Zuwendung. Per Weiterleitungsvertrag werden diese Mittel an die Landkreise weitergeleitet und dort für die Aus- und Weiterbildung von Schülern zu sogenannten Schulweghelfern verwendet, ebenfalls als Vollfinanzierung.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass für beide Teile des Schulweghelferprojektes eine begleitende Erfolgskontrolle durch den Zuwendungsgeber durchgeführt wird.

Mit der Umstellung der Förderung auf eine Anteilsfinanzierung sollten die Träger der Schülerbeförderung stärker in das Projekt eingebunden werden.

Der Landesrechnungshof sieht es für erforderlich an, dass das Teilprojekt Projekteinführungskordinator eine konkrete zeitliche Begrenzung erfährt.

Die Landesregierung führt in ihrer Stellungnahme vom 5. April 2017 zum Jahresbericht zum Thema Projekt Schulwegbeleiter Folgendes aus:

Das Vorhaben des begrenzten zeitlichen Einsatzes eines Projekteinführungskordinators habe sich als nicht praktikabel erwiesen.

Die Landkreise seien grundsätzlich an dem Projekt interessiert, aber nicht bereit sich an der Finanzierung zu beteiligen.

Die Schulwegsicherheit sei ein wichtiger Baustein der Verkehrssicherheit und somit der Verkehrspolitik des Landes und liegt im Landesinteresse.

Der Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet, dass das Land bei der Bewilligung von Vollfinanzierungen auch künftig einen engen Maßstab anlegt.

Er erwartet, dass das Fachressort dafür Sorge trägt, dass die Träger der Schülerbeförderung intensiver in das Projekt Schulweghelfer eingebunden gegebenenfalls in dessen Finanzierung eingebunden werden und damit deren Verantwortung gestärkt wird.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird gebeten, bis zum 31. März 2018 schriftlich zu berichten, mit welchen Ergebnissen die begleitende Erfolgskontrolle beim Projekt Schulweghelfer durchgeführt wurde und wie sich die weitere konzeptionelle Gestaltung des Projektes darstellt.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 05	– Landesstraßenbaubehörde

11. Mängel bei der Umsetzung und Finanzierung des „Schlaglochprogramms“

Bei der Querschnittsprüfung über die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/2011 im Rahmen des „Schlaglochprogramms“ hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in seinen Erlassen zum Förderprogramm „Schlaglochprogramm“ keine umfassenden Übersichten der verkehrlichen sowie bautechnisch auszuführenden und damit förderwürdigen Maßnahmen dargestellt hat. Das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde konnte deshalb eine Abgrenzung zwischen baulicher Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung nicht zweifelsfrei vornehmen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat die Finanzierung der Zuwendungen aus zwei Haushaltsstellen vorgenommen, die nach ihrer Zweckbestimmung für Investitionen, aber keinen Substanzerhalt, vorgesehen waren.

Zur Bereitstellung der Fördermittel hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Voraussetzungen zur Bewilligung der Fördermittel nicht weiter bestimmt. Die Antragsteller haben das Vorhandensein von durch den Winter 2010/2011 verursachten Schäden zwar behauptet, aber einen Nachweis hierfür nicht erbracht.

1 Vorgabe ungenügender Förderkriterien durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr

Die Grundlage für die Umsetzung des „Schlaglochprogramms“ bildete die gemeinsame Kabinettsvorlage des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 28. Januar 2011. Darin ist u. a. ausgeführt, dass keine Verpflichtung des Landes für konsumtive Reparaturleistungen (Schlaglochflückung, Rissbehandlung usw.) besteht. Es sollten ausschließlich Investitionen förderwürdig sein.

In seinem Erlass vom 3. März 2011 informierte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr das Landesverwaltungsamt über die Umsetzung des Förderprogrammes und die Modalitäten. Darin ist u.a. ausgeführt, dass die Mittel zweckgebunden für Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden nach dem Winter 2010/2011 einzusetzen sind.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof 56 von insgesamt 292 realisierten Maßnahmen stichprobenartig geprüft. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei 35 der 56 geprüften Maßnahmen nicht um Investitionen, sondern um Erhaltungsmaßnahmen entsprechend dem Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei einem doppisch geführten Haushalt nur dann um eine Investition, wenn an dem Straßenabschnitt, der als einheitlicher Vermögensgegenstand zu betrachten ist, eine wertmäßige wesentliche (Bau-) Maßnahme die Nutzungsdauer nicht nur unerheblich verlängert.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 weist das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hin, dass mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus⁴ am 1. Januar 2015 die Finanzierung auf Pauschalen umgestellt wurde. Die zeit- und ressourcenaufwendige Förderung von Einzelfällen durch das Landesverwaltungsamt entfällt damit künftig.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird die Hinweise des Landesrechnungshofes beachten. Bei künftigen Sonderprogrammen werden die Förderkriterien enger gefasst und die Zweckbestimmung, z. B. in Form eines Positivkataloges, wird präziser vorgegeben.

Nichtbeachtung der Zweckbestimmung der Finanzierung des „Schlaglochprogramms“

Die Mittel des Programmes zur Förderung von Maßnahmen der Sanierung und Schadensbeseitigung an Straßen in kommunaler Baulast (sog. „Schlaglochpro-

⁴ GVBl. LSA 2014, S. 525, 528

gramm“) hat das Land im Einzelplan 14 Kapitel 1405 veranschlagt. Das Programmvolumen umfasste insgesamt 15 Mio. €.

Das Land hat davon 5 Mio. € aus Titel 883 01 des Kapitels 14 05 durch Umschichtung von Haushaltsmitteln erbracht.

Die Haushaltsstelle ist nach ihrer Zweckbestimmung im Haushaltsplan eingerichtet, um daraus Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger zu finanzieren.

Weitere 10 Mio. € der Finanzierung haben andere Ressorts durch Einsparungen beigetragen. Diese Mittel sind im Einzelplan 14, Kap. 14 05 bei Titel 883 61 veranschlagt.

Nach dem in den VV zur Haushaltssystematik des Landes Sachsen-Anhalt enthaltenen Gruppierungsplan sind Ausgaben der Hauptgruppe 8 - Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen - zu verwenden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat nicht beachtet, dass die vorgenannten Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 nach ihrer Zweckbestimmung im Haushaltsplan eingerichtet sind, um daraus Investitionen, aber keinen Substanzerhalt zu finanzieren.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 bemerkt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hierzu, dass vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen und der Zielstellung dieses Programms den Zuwendungsempfängern zugestanden wurde, den Investitionsbegriff verhältnismäßig weit auszulegen.

Die Möglichkeit, eigene konsumtive Haushaltsmittel zur Kofinanzierung einzusetzen, berührt die investive Zweckbindung der Fördermittel grundsätzlich nicht.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird bei der Finanzierung künftiger Fördermaßnahmen die im Haushaltsplan vorgegebene Zweckbestimmung der Titel beachten. Die Bewilligungsbehörde wird im Rahmen der Fachaufsicht darauf hingewiesen.

Fehlende Regelungen zur Nachweisführung der verursachten Straßenschäden

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Vielzahl der Antragsteller die Zuwendungen nach dem sog. Schlaglochprogramm auch dazu genutzt hat, um Schäden an Straßen zu beseitigen, die offensichtlich bereits vor dem Winter 2010/2011 vorhanden waren. So waren Straßen u. a. durch Rissbildungen, Tragfähigkeitsschäden, Schlaglöcher bereits vorgeschädigt.

Inwiefern die Antragsteller den Nachweis über durch den Winter 2010/2011 verursachte Schäden an den Straßen zu erbringen hatten, regelte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr jedoch nicht.

Folglich haben die Antragsteller zwar behauptet, dass die Schäden an den Straßen durch den Winter 2010/2011 verursacht worden seien, aber keine konkreten Nachweise darüber beigebracht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es im Zuge der Gleichbehandlung von Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden angeraten, dass Baulastträger, die Jahre oder Jahrzehnte lang ihrer Unterhaltungspflicht der Verkehrsinfrastruktur nur ungenügend oder unzureichend nachgekommen sind, nicht noch finanziell gegenüber wirtschaftlich handelnden Baulastträgern „belohnt“ werden.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 hebt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hervor, dass die Dokumentation der Schäden vor Beginn der Beseitigung eine Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen aus dem „Schlaglochprogramm“ war. Auf einen zwingenden Kausalzusammenhang zwischen den Winterereignissen 2010/11 und den im Frühjahr 2011 erkennbaren Schäden wurde bewusst verzichtet.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Fördermittel für den kommunalen Straßenbau eine „Belohnung“ für die Baulastträger darstellt, die ihrer Unterhaltungspflicht in der Vergangenheit unzureichend oder ungenügend nachgekommen sind. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr weist in diesem Zusammenhang auf die unter-

schiedliche Finanzkraft und die unterschiedliche Prioritätensetzung der Kommunen hin.

Ausgewählte Beispiele

Die Umsetzung des sog. „Schlaglochprogramms“ hat der Landesrechnungshof stichprobenartig bei ausgewählten Zuwendungsempfängern geprüft.

Insgesamt sieht der Landesrechnungshof die Notwendigkeit, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in insgesamt 31 Fällen im Rahmen seiner Fachaufsicht gegenüber dem Landesverwaltungsamt die Zuwendung ganz oder teilweise zurückfordern lässt.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 erklärt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hierzu, dass das Landesverwaltungsamt bei den in Rede stehenden 31 Fällen die Einleitung von (Teil-)Widerrufs- und Rückforderungsverfahren unter Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofes geprüft hat. Bereits die Ermittlung und die Feststellung der Sachverhalte unter Mitwirkung der Zuwendungsempfänger ergab in 26 Fällen, dass die materiellen Grundlagen und die formellen Voraussetzungen für die Rückforderung von Zuwendungen nicht gegeben sind.

In einem weiteren Einzelfall wurde ein zu Unrecht gezahlter Betrag von 636,18 EUR ermittelt.

*Von der Rückforderung dieses Betrages wurde allerdings abgesehen, da er unter der Bagatellgrenze von 1.000 € liegt (vgl. VV-Gk Nr. 8.8 zu § 44 LHO). In vier Einzelfällen führte die Prüfung zur Einleitung der (Teil-)Widerrufs- und Rückforderungsverfahren. Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen, hier wird zu gegebener Zeit un-
aufgefordert ergänzend berichtet.*

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis.

Er erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei künftig vergleichbar gelagerten Förderprogrammen, dass

- die bereit gestellten Mittel nur für den Zweck eingesetzt werden, für den sie vorgesehen sind,**
- die verkehrlichen sowie bautechnisch auszuführenden und damit förderwürdigen Maßnahmen eindeutiger dargestellt werden, um der Bewilligungsbehörde eine rechtssichere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen und**
- die Fördermittel entsprechend ihrer Zweckbestimmung im Haushalt eingestellt und nur zweckentsprechend verwendete Ausgaben daraus finanziert werden.**

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 12	– Straßenbau

12. Nichtbeachtung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze durch die Straßenbauverwaltung bei der Planung und Umsetzung des Neubaus der Landesstraße 164n, 2. Teilabschnitt

Bei der „Bauprüfung zu Planung und Abwicklung der Straßenbaumaßnahme Landesstraße 164n“ hat die Straßenbauverwaltung die mit dem Neubau der L 164n beabsichtigte Zielstellung zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Lebensbedingungen in der Ortslage Zscherben nicht erreicht. Damit hat die Straßenbauverwaltung nach Auffassung des Landesrechnungshofes die verausgabten Haushaltsmittel nicht wirtschaftlich eingesetzt und die Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze nach § 7 der Landeshaushaltsordnung nicht hinreichend beachtet.

Durch Mängel in der Bauvorbereitung ist die Straßenbauverwaltung den Anforderungen an eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung nicht gerecht geworden und hat damit die Kalkulierbarkeit der Preise durch die Bieter gemäß § 9 Nr. 1 der VOB/A gefährdet.

Weiterhin hat die Straßenbauverwaltung Ausgaben geleistet, die sie bei der Durchsetzung vertragsgerechter Leistungen nicht hätte tragen müssen.

1 Unwirtschaftlicher Mitteleinsatz bei der Planung der L 164n, 2. Teilabschnitt

Die Straßenbauverwaltung hat den Vorentwurf 2001 als Haushaltsunterlage aufgestellt und das Aufstellungsverfahren mit Gesehen-Vermerk des zuständigen Landesministeriums abgeschlossen. Bestandteil der Entwurfsunterlage ist u. a. der Erläuterungsbericht, der im Abschnitt 2. die Notwendigkeit der Baumaßnahme begründet.

Dazu führt die Straßenbauverwaltung u. a. an:

„Die unzureichenden Verkehrsverhältnisse im Bereich der Ortsdurchfahrt Zscherben ... führen dazu, dass eine Änderung der Verkehrsführung erforderlich ist und dass damit die nach dem Stand der Technik üblichen Anforderungen an die straßenbauliche Infrastruktur eingehalten werden.“

Unterstützend legt sich die Straßenbauverwaltung auf eine prognostische Einschätzung der Verkehrsentwicklung aufgrund zukünftig zu erwartender Entwicklungen wie folgt fest:

„Als Verkehrsbelastungen werden in der Verkehrsprognose 2010 auf der geplanten Verbindungsstraße Verkehrsbelastungen (von) 21.800 Kfz/24 h prognostiziert.“

Auf der Grundlage einer Auswertung der Verkehrsmengenermittlung aus dem Kalenderjahr 2010 ist erkennbar, dass der zu entlastende Abschnitt der Landesstraße 164 im Bereich der Ortslage Zscherben zum damaligen Zeitpunkt lediglich eine durchschnittliche Verkehrsbelastung von 1.596 Kfz/24 h aufweist. Die Verkehrsbelegung der Landesstraße 164 im Bereich der Ortslage Zscherben liegt demnach bei lediglich rund 7,5 % der Verkehrsprognose 2010 für den Straßenneubau und damit im Bereich einer durchschnittlichen innerörtlichen Sammelstraße.

Die Straßenbauverwaltung hat damit die beabsichtigte Zielstellung im Wesentlichen verfehlt und damit den wirtschaftlichen Mitteleinsatz nicht gewährleistet.

Die Straßenbauverwaltung hat § 7 der LHO nicht hinreichend beachtet, wonach die Haushaltsmittel des Landes nach Wirtschaftlichkeits- sowie Sparsamkeitsgrundsätzen einzusetzen sind.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 hebt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hervor, dass es grundsätzlich an den im Jahresbericht wiedergegebenen Stellungnahmen vom 22. Juni 2016 sowie vom 4. August 2016 festhält. Die bereits vorgenommenen Ausführungen werden wie folgt ergänzt:

Eine Erfolgskontrolle des Vorhabens anhand der angesetzten Parameter ist erst möglich, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Dies beinhaltet in erster Linie die

Verkehrsfreigabe der gesamten A 143. Diese Erfolgskontrolle kann nur in Form einer Verkehrszählung erfolgen.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich das durchschnittliche Verkehrsaufkommen nicht unmittelbar nach der Fertigstellung des Neubaus einer Straße, sondern in der Regel erst bis zu mehreren Monaten später einstellt.

Darüber hinaus ist die Landesstraßenbauverwaltung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr aufgefordert, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Rahmen der Entwurfsaufstellungen durchzuführen und das Planungserfordernis und die Notwendigkeit des Vorhabens nachvollziehbar zu dokumentieren.

Nichtbeachtung von Vergabekriterien bei der Umsetzung der Baumaßnahme L 164n

Die Auftragsvergabe der Bauleistungen ist an den Bieter mit der geringsten Angebotssumme am 5. Mai 2008 zu insgesamt 608.322,61 € erfolgt.

Der im Zeitpunkt der Auftragsvergabe vorliegende Bauvertrag enthielt insgesamt 257 Leistungspositionen.

Die Vertragsabwicklung weist bis zur Schlussrechnung des Auftragnehmers am 11. November 2008 insgesamt 52 Teilkündigungen der bei Vertragsabschluss vereinbarten Einzelleistungen (siehe oben) auf. Dies bedeutet, dass 20,23 % der bei Vertragsabschluss vereinbarten Einzelleistungen nicht zur Ausführung kamen.

Mengenänderungen lagen bis zum 42-fachen als Überschreitung des vereinbarten Leistungsansatzes vor. Ursachen sind allgemein fehlerhafte Urgeländeaufnahmen, ungeeigneter Baugrund für das Befahren mit Baumaschinen und nicht erkannte Besonderheiten im Baugrund.

Die Quote für die nicht zur Ausführung gekommenen Einzelleistungen für den 2. Bauabschnitt liegt bei rund 17 % (37 Teilkündigungen) mit Mengenänderungen bis 31-fachen als Überschreitung des vereinbarten Leistungsansatzes.

Die Straßenbauverwaltung hat nicht berücksichtigt, dass signifikante Eingriffe in den Bauvertrag bei Vertragsabwicklung den Anforderungen an eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung nicht gerecht werden und eine genaue Kalkulation des Preises durch den Bieter gemäß § 9 Nr. 1 der VOB/A gefährdet.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 verweist das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr diesbezüglich auf die im Jahresbericht wiedergegebene Stellungnahme vom 22. Juni 2016. Die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden zur Kenntnis genommen. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird sicherstellen, dass die Straßenbauverwaltung zukünftig die Erarbeitung und Prüfung der Leistungsverzeichnisse noch sorgfältiger vornehmen wird.

Nichtbeachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes

Bei der stichprobenartigen Prüfung der Unterlagen zur Baumaßnahme Landesstraße 164n, 2. Teilabschnitt hat der Landesrechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

- a) Im Zuge der Vermessung hat der Auftragnehmer darauf hingewiesen, dass der Planung in einem Teil eine fehlerhafte Urgeländeaufnahme zu Grunde liegt.
- b) Am 10. August 2011 hat die Straßenbauverwaltung zum Anschluss der Fahrbahn an die bereits hergestellte Grundwasserwanne, einem Bauwerk zur Gewährleistung der niveaufreien Kreuzung mit der Bahnstrecke, einen Vororttermin u. a. mit dem Auftragnehmer abgehalten. Das Ergebnis haben die Beteiligten u. a. wie folgt protokolliert:

„Bei der Überprüfung der Höhen an der Grundwasserwanne wurde festgestellt, dass auf der linken Seite der westlichen Auffahrt der Asphalt 5 cm tiefer liegt wie in der Planung vorgesehen.“
- c) Im Zuge der Herstellung der Oberflächenentwässerung zum 2. Bauabschnitt - Straßenbau hat der Auftragnehmer festgestellt, dass der Anschluss der von ihm zu errichtenden straßenbegleitenden Entwässerungsmulde an die bereits hergestellte Entwässerungsmulde im Verlauf der Grundwasserwanne nicht vertragsgemäß hergestellt werden kann, da der Auftragnehmer eine Höhendifferenz von einem Meter für den Anschluss festgestellt hat.
- d) Im Zuge der Höhenübergabe durch die Straßenbauverwaltung vom 28. April 2011 hat der Auftragnehmer durch eigene Vermessungsergebnisse festgestellt, dass im

Bereich der Asphaltoberfläche aus dem 1. Bauabschnitt zwischen Station 0+800 bis Station 0+920 eine Höhendifferenz von bis zu 10 cm vorliegt.

Aus den vorgenannten vertragsändernden Leistungen sind dem Land entsprechende vom Landesrechnungshof nicht quantifizierbare Mehrausgaben entstanden. Diese wären bei ordnungsgemäß durchgeführten Vermessungs- und/oder Planungsleistungen nicht angefallen. Die Straßenbauverwaltung hat daher das Wirtschaftlichkeitsgebot in § 7 der LHO nicht hinreichend beachtet.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 – Teil 1 – des Landesrechnungshofes vom 5. April 2017 verweist das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf, dass es hierzu bereits am 22. Juni 2016 Stellung genommen hat. Die Stellungnahme ist im Jahresbericht wiedergegeben. Weitere Ausführungen sind nicht erforderlich.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis.

Er erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass es dafür sorgt, dass die Straßenbauverwaltung die Vergabebestimmungen, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Haushaltsaufstellung und bauvorbereitende Planungsvorschriften künftig konsequent einhält sowie die Bedarfsermittlung zuverlässig durchführt und die Notwendigkeit einer Maßnahme zutreffend beschreibt.

Einzelplan	20	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	20 03	– Hochbau - Ressortbau

13. Nicht optimale Umsetzung der Sanierungsmaßnahme „Landgericht Halle“ in bautechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht

1 Vorbemerkungen

Das Ziel des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung sowie der Bauverwaltung, das Landgerichtsgebäude in Halle (Saale) wirtschaftlich zu sanieren und zu betreiben, ist mit der in den Jahren 2012 bis 2015 durchgeführten Großen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme (GNUE) nicht vollumfänglich erreicht worden.

Der Landesrechnungshof kritisierte in diesem Zusammenhang

- den zusätzlichen und kostenrelevanten Verwaltungs- und Planungsaufwand durch Änderung von Nutzerforderungen nach Erstellen des Bauantrages und während der Planungsphase,
- die mangelhafte Ermittlung des Raumbedarfs durch den Nutzer und die damit verbundene Schaffung von Mehrflächen,
- die Kürzung von Bauleistungen zur Einhaltung der Kostenobergrenze,
- die bauphysikalisch nicht sachgerechte und mit erhöhten Betriebskosten verbundene Ausführung der Fenster in den Treppenhäusern,
- die nicht der Energiesparverordnung entsprechende Ausführung des Eingangsbereiches sowie
- die fehlende Mess- und Steuerungstechnik für eine wirtschaftliche Betriebsführung bei den technischen Anlagen und Medienverbräuchen.

Darüber hinaus verfügte das Landgericht seinerzeit nicht über eine aktuelle Gefährdungsanalyse, die als Grundlage eines den konkreten örtlichen Verhältnissen angepassten Sicherheitskonzeptes dienen sollte.

Die Gründe hierfür sah der Landesrechnungshof u. a. in der mangelhaften Erstellung und Prüfung der Bedarfsanforderungen des Nutzers für das Landgericht, der Vorgabe einer verbindlichen Kostenobergrenze und der unkritischen Auseinandersetzung mit den Forderungen des Denkmalschutzes.

Zu den im Jahresbericht 2016 - Teil 1 - kritisierten Sachverhalten liegt eine Stellungnahme der Landesregierung mit Schreiben vom 5. April 2017 vor.

Mangelhafte Erstellung und Prüfung der Bedarfsanforderungen im Bauantrag

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung erstellte zur Durchführung der GNUE mit Stand 14. Januar 2009 gemäß Abschnitt E RLBau den Bauantrag für die Sanierung des Landgerichts. Bestandteile des Bauantrages waren u. a. ein Raumbedarfsplan und ein Stellenplan. Aufgrund von nachträglichen Nutzerforderungen und der damit einhergehenden Änderung des Bauantrages während der Planungsphase war ein zusätzlicher, kostenrelevanter Verwaltungs- und Planungsaufwand entstanden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass dieser Mehraufwand bei besserer Vorbereitung der Bauantragstellung durch das Ministerium für Justiz und Gleichstellung sowie sorgfältiger Prüfung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bzw. die Bauverwaltung hätte vermieden werden können.

Das Ministerium der Finanzen führt aus, dass zu der in Rede stehenden GNUE im Dezember 2008 ein Abstimmungsgespräch zwischen dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung und dem seinerzeit zuständigen Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erfolgte. Im Ergebnis dieser Unterredung wurde festgelegt, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung bis spätestens zum 15. Januar 2009 den für die Planung und Durchführung der Baumaßnahme erforderlichen Bauantrag dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr übersendet. Somit musste der Bauantrag innerhalb kürzester Zeit erstellt werden. Unter Berücksichtigung der kurzen Terminstellung war es dem Nutzer nicht möglich, die Nutzerforderungen im Bauantrag vollständig und erschöpfend zu beschreiben.

Im Interesse einer für den Nutzer bestmöglichen Gebäudefunktionalität wurden weitere, auch teilweise vom Bauantrag abweichende Festlegungen getroffen und vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung nachträglich genehmigt.

Künftig sollen die Bauanträge in entsprechender Aktualität und Qualität erarbeitet und vorgelegt werden. Die Planungsaufträge werden erst erteilt, wenn die Planungsaufgabe umfassend beschrieben sei.

Mangelhafte Ermittlung und teilweise unwirtschaftliche Umsetzung des Raumbedarfs

3.1. Mangelhafte Ermittlung des Raumbedarfs

Der vom Ministerium der Justiz und Gleichstellung und vom Landgericht für die Grundsanierung des Landgerichts ermittelte Raumbedarf änderte sich im Laufe der Planung mehrfach.

Für den Landesrechnungshof waren die variierenden Änderungen des benötigten Raumbedarfs, sowohl bei der Ermittlung des Raumbedarfs im Bauantrag des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung als auch während der Aufstellung der HU-Bau, nicht nachvollziehbar. Notwendige Begründungen für etwaige Reserveflächen waren vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung und vom Landgericht nicht ausgewiesen.

Das Ministerium führt aus, dass im Rahmen der Erstellung der HU-Bau der Raumbedarfsplan an geänderte Bedarfe anzupassen war. Im Verlauf der Planungsberatungen wurde festgestellt, dass zusätzlich zu dem im Bauantrag ausgewiesenen Raumbedarf die Herrichtung von Wartebereichen für Besucher des Landgerichtes und die Einrichtung von Kopierräumen notwendig sind.

3.2. Unwirtschaftliche Umsetzung des Raumbedarfs in ausgewählten Bereichen

Die vielfachen Änderungen des Raumbedarfs führten dazu, dass in ausgewählten Bereichen Mehrflächen im Vergleich zum Bauantrag von 2009 hergerichtet wurden, in der Summe ca. 516 m². Hervorzuheben waren die Mehrflächen bei den Gerichtssälen. Das Landgericht verfügt über 21 Gerichtssäle, vier davon werden für Mediation genutzt.

Eine sparsame und wirtschaftliche Planung haben das Ministerium für Justiz und Gleichstellung, das Landgericht und die Bauverwaltung somit nicht umgesetzt. Die Herrichtung der Mehrflächen hat langfristig auch höhere Bewirtschaftungskosten zur Folge.

Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung um einen Nachweis über die Auslastung der Gerichtssäle gebeten.

Der Nachweis der Auslastung der Säle wurde für den Zeitraum April 2015 bis März 2016 dem Landesrechnungshof zugeleitet.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hebt hervor, dass bei der Ermittlung des Bedarfs an Gerichtssälen das Hauptaugenmerk des Nutzers auf die Schaffung von Rahmenbedingungen lag, die es dem Gericht ermöglichen, Gerichtsverfahren zu optimieren und zu beschleunigen und somit die Anforderungen an einen zukunfts-sicheren Gerichtsstandort zu erfüllen.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung gibt zu bedenken, dass es sich bei dem Gerichtsgebäude um ein Bestandsgebäude handelt, in dem die Saalstruktur historisch vorgegeben ist. Die Bezugnahme des Landesrechnungshofs auf Berechnungsmodelle anderer Bundesländer zur Ermittlung des Bedarfs an Gerichtssälen (z. B. Nordrhein-Westfalen) kann nicht bewertet werden, da die Berechnungsparameter nicht bekannt sind. Aus Sicht des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung ist es fraglich, ob die erfolgten Berechnungen für Sachsen-Anhalt überhaupt anwendbar sind.

Unvollständige Sanierung des Gebäudes zur Einhaltung der Kostenobergrenze

Mit dem Planungsauftrag vom 15. Juni 2009 hatte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Obergrenze für die Sanierungsmaßnahme auf 15.700.000 € festgesetzt. Um die Gesamtkosten nicht zu überschreiten, wurde die Festlegung getroffen, die Sanierungsmaßnahme für das 2. Kellergeschoss auf ein Minimum zu beschränken. Auf eine Trockenlegung und nachträgliche Abdichtung des Kellergeschosses wurde verzichtet.

Das Ministerium macht darauf aufmerksam, dass es sich lediglich um zwei Keller-räume im 2. UG handelt, die nicht vom Landgericht genutzt werden und auch nicht zur Nutzung vorgesehen waren. Die Durchfeuchtung der Kellerwände und des Fußbodens tritt witterungsabhängig und nicht ständig auf. Durch Querlüftung der beiden Räume ist eine Trocknung und somit eine Verbesserung der Raumluft gegeben. Sollte sich ein entsprechendes Lüftungsregime nicht als ausreichend erweisen, wird das Ministerium der Finanzen über den Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement entsprechende Abdichtungsmaßnahmen veranlassen.

Wärmeverluste und Kondensatbildung im Fensterbereich

Das Gebäude des Landgerichts steht unter Denkmalschutz und ist Teil eines Denkmalsbereiches. Gemäß § 24 Energieeinsparverordnung (EnEV) kann bei Sanierungen von den bau-physikalischen Anforderungen der EnEV bei Baudenkmalern abgewichen werden.

Das Haupttreppenhaus und das Treppenhaus Rathausstraße besitzen große Fensterfronten mit Einscheibenverglasungen und Bleieinfassung über mehrere Geschosse. Des Weiteren verfügen einzelne Fenster in den Fluren über Einscheibenverglasungen in den Oberlichtern.

Die Bauverwaltung, der Nutzer und die Denkmalbehörde hatten unter Zugrundelegung der EnEV sich dahingehend abgestimmt, aus denkmalpflegerischen und Kostengründen keine thermische Ertüchtigung der bleiverglasten Fenster durch zusätzliche Glasebenen durchzuführen.

Auf Grund der schlechten thermischen Eigenschaften der Einscheibenverglasungen mit Bleieinfassung kann es in der kalten Jahreszeit zu einer deutlichen Differenz zwischen Oberflächen- und Raumlufttemperatur kommen. Neben einem u. U. ungesunden Raumklima entstehen auf Grund des erhöhten Wärmebedarfs sowie der Wärmeverluste deutlich höhere Heizkosten. Darüber hinaus wird die Bausubstanz einer verstärkt bauphysikalischen Beanspruchung durch jahreszeitlich bedingte Feuchteinträge ausgesetzt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat es die Bauverwaltung bei der Sanierung des Landgerichts versäumt, die Ziele von Nachhaltigkeit, Energieeinsparung und Klimaschutz mit den Belangen der Denkmalpflege in Einklang zu bringen.

Künftig sollten auch die zusätzlichen Bauunterhaltungskosten für Schäden an der Bausubstanz durch Kondensat in der Gesamtbetrachtung berücksichtigt werden, um die Wirtschaftlichkeit einer 2. Fensterebene objektiv beurteilen zu können.

Eine Gesamtschau der bauphysikalischen Situation und den sich daraus ergebenden Folgekosten konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Es wird diese künftig beachten.

Funktionale Ausführung des Eingangsbereiches

Die historischen Flügeltüren des Haupteinganges und die daran anschließende Schiebetüranlage erfüllen nicht den Zweck einer Thermischen „Pufferzone“. Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass dieser Bereich nicht die Ansprüche einer thermischen Zonierung nach EnEV erfüllt. Die funktionale Ausführung des Eingangsbereiches führt zu einem unwirtschaftlichen Wärmeverbrauch und nimmt einen negativen Einfluss auf die Raumluftparameter des Haupttreppenhauses im Gerichtsgebäude.

Der Landesrechnungshof hatte dem Landgericht empfohlen, auf die Erfahrungen zur Lösung eines vergleichbaren Problems im Eingangsbereich der Bibliothek der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg zurückzugreifen.

Das Ministerium der Finanzen ist der Empfehlung des Landesrechnungshofes gefolgt und hat diese umgesetzt.

Betriebsführung und technische Anlagen

Für die Betriebsführung wurden im Landgericht keine messtechnischen Infrastrukturen sowie nutzerunabhängige Steuerungssysteme installiert. Es sind für die Erfassung und Ablesung der Medienverbräuche nur die jeweiligen Hauptzähler der Versorgungsunternehmen vorhanden. Das vor der Sanierung eingebaute Energiemonitoringsystem wurde im Zuge der Sanierung demontiert und nicht wieder eingebaut.

Der Landesrechnungshof hatte das Bau- und Liegenschaftsmanagement aufgefordert, mess-technische Infrastrukturen sowie nutzerunabhängige Steuerungssysteme zu installieren. Des Weiteren war zu prüfen, ob das deinstallierte Energiemonitoringsystem einer erneuten Nutzung zugeführt werden kann.

Das Ministerium der Finanzen merkt hierzu an, dass der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement zur Beschaffung eines Energiemonitoringsystems für alle Liegenschaften des Landes einen freiberuflich Tätigen mit der Erstellung der Leistungsverzeichnisse beauftragt hat. Die Fertigstellung war für Ende Dezember 2016 vorgesehen. Als erstes Paket muss die Software ausgeschrieben und installiert und

an die jeweiligen Liegenschaften angepasst werden. Der hierfür erforderliche Zeitraum wird auf neun Monate geschätzt.

Ferner soll das zu Beginn der Sanierung des Landgerichts demontierte Energiemonitoringsystem nicht wieder eingebaut werden, da es sich um ein autarkes System ohne zentrale Verwaltungsmöglichkeiten handelt.

Sicherungstechnik im Gebäude

Im Vorfeld der Baumaßnahme gab es „sicherheitstechnische Empfehlungen“ des Landeskriminalamtes (LKA), die im Rahmen der HU-Bau hätten planungsseitig beachtet werden müssen.

Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Landgericht zu diesem Zeitpunkt nicht über eine aktuelle Gefährdungsanalyse verfügte, die als Grundlage eines den konkreten örtlichen Verhältnissen angepassten Sicherheitskonzeptes dienen sollte.

Der Landesrechnungshof hatte eine aktuelle Gefährdungsanalyse und ein daraus entwickeltes Sicherheitskonzept gefordert.

Das Ministerium der Finanzen erklärt, dass die aktuelle Gefährdungsanalyse des LKA für das Landgericht mit dem Stand Dezember 2015 vorliegt. Der Bericht des LKA analysiert den baulichen Status quo im Vergleich zu den Sicherheitstechnischen Empfehlungen aus dem Jahr 2009.

Zu eventuellen Abweichungen wurden kompensierende Maßnahmen benannt. Zwischen dem Landgericht, dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung, dem BLSA und dem Ministerium der Finanzen wurde einvernehmlich abgestimmt, welche konkreten kompensierenden Maßnahmen noch aus dem Restbudget zu realisieren sind. Die vom LKA festgestellten Verarbeitungsmängel wurden im Rahmen der Gewährleistung ohne zusätzliche Kosten beseitigt.

Die Landesregierung hat die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und hebt hervor, dass es gemeinsam mit den zuständigen Ressorts bestrebt ist, die Baumaßnahmen möglichst optimal in bautechnischer und in wirtschaftlicher Hinsicht umzusetzen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er hält es für notwendig, dass die Bauanträge künftig vollständig und in entsprechender Qualität und Aktualität vorgelegt werden, damit diese in der Planungsphase nicht mehrfach geändert werden müssen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung begrüßt, dass die Landesregierung bestrebt ist, die Baumaßnahmen möglichst optimal in bautechnischer und in wirtschaftlicher Hinsicht umzusetzen und empfiehlt die Verfahren der Abstimmung von BLSA und Fachressort bei der Planung kritisch zu überprüfen, um künftig sicherzustellen, dass die Verantwortlichkeit für das Gesamtergebnis geklärt ist.

Abschnitt D – vertraulicher Teil

Einzelplan 05 – Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration

Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt führt die Aufsicht über die in Sachsen-Anhalt bestehenden drei Kammern für Humanheilberufe:

- die Ärztekammer Sachsen-Anhalt,
- die Apothekerkammer Sachsen-Anhalt,
- die Zahnärztekammer Sachsen-Anhalt.

Die Kammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

Die Staatsaufsicht hat darüber zu wachen, dass die Kammern ihre Tätigkeit im Einklang mit den Rechtsvorschriften und auf der Grundlage eines geordneten Finanzgebarens ausüben. Dazu hat die Aufsicht gesetzlich neben der Genehmigungspflicht für bestimmte Satzungen und Beschlüsse weitere Befugnisse zur Unterrichtung, Beanstandung, Anordnung, Bestellung eines Beauftragten sowie zur Mitwirkung bei Kammerversammlungen. Die Aufsicht hat in diesem Rahmen auch die Funktionsfähigkeit der Heilberufekammern durch Beratung und Unterstützung zu sichern. Neben der Kontrollfunktion der Aufsicht besteht deshalb auch eine Pflicht der Aufsicht zu Schutz und Fürsorge gegenüber den Heilberufekammern.

Der Landesrechnungshof hat die Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe beim Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration der Jahre 2010 bis 2015 geprüft. Nachfolgend sind die wesentlichen Prüfungsfeststellungen dargestellt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat

- keine Leitlinien oder Grundsätze für die Wahrnehmung einer einheitlichen und nachvollziehbaren Kammeraufsicht aufgestellt.

- die Aufsichtstätigkeit auf die genehmigungspflichtigen Vorgänge beschränkt und die übrige Geschäftstätigkeit der Kammern nicht in die Aufsicht einbezogen.
- den Bereich Kammeraufsicht nicht korruptionspräventiv ausgestaltet. Die Aufsicht führte eine Person überwiegend allein. Weitere Kontrollmaßnahmen wie Mehraugenprinzip oder Dienstaufsicht erfolgten weitgehend nicht.
- die mögliche Befangenheit eines Mitarbeiters für Entscheidungen zur Ausübung der Aufsicht nicht berücksichtigt.
- die Arbeit der Kammeraufsicht nur ungenügend dokumentiert, so dass Entscheidungen zu erteilten Genehmigungen teilweise nicht nachvollziehbar waren.
- nicht geprüft, ob die beschlossenen und gezahlten Entschädigungen für die ehrenamtliche Tätigkeit von Mitgliedern der Organe einer Kammer dem Grunde und der Höhe nach angemessen und im rechtlich zulässigen Rahmen gezahlt wurden.

Darauf aufbauend hat der Landesrechnungshof vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration gefordert, dass

- zukünftig für die Arbeit der Aufsicht Leitlinien festgelegt werden, die eine einheitliche Ausübung der Aufsichtstätigkeit bei allen Kammern und eine größere Transparenz gewährleisten,
- sich die Kammeraufsicht einen vollständigen und aktuellen Überblick über alle relevanten Satzungen und Beschlüsse, einschließlich aller nicht genehmigungspflichtigen oder bekanntzugebenden Satzungen und Beschlüsse verschafft,
- das Handeln der Aufsicht künftig nachvollziehbar dokumentiert wird,
- die Aufsicht künftig korruptionspräventiv ausgestaltet wird,
- organisatorische Regelungen getroffen werden, um mögliche Interessenkollisionen zu vermeiden,
- die ausgeübte Tätigkeit von Organmitgliedern auf ihre Ehrenamtlichkeit überprüft wird. In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu prüfen, ob die Aufwandsentschädigungen dem Grunde und der Höhe nach angemessen und im rechtlich zulässigen Rahmen gezahlt werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration führt in der Stellungnahme vom 7. Dezember 2016 (Vorlage 1 zur Drs. 7/519) zum Jahresbericht 2016 Teil 1 D des Landesrechnungshofes unter anderem aus, dass

- *eine Arbeitsgruppe eingerichtet werde, um Grundsätze oder Leitlinien für die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Kammern und Körperschaften des öf-*

fentlichen Rechts festzulegen. Damit werde eine einheitliche Wahrnehmung und größere Transparenz bei der Aufsichtstätigkeit gewährleistet. Des Weiteren werden Umfang und Turnus zukünftiger Vor-Ort-Kontrollen geregelt.

- zwischenzeitlich die Kammern aufgefordert wurden, sämtliche Satzungen und Beschlüsse, unabhängig vom Genehmigungserfordernis, vorzulegen. Eine Übersicht über alle Ordnungen werde künftig geführt und der jeweils aktuelle Stand dokumentiert.*
- zukünftig Sorge dafür getragen werde, dass eine ausreichende und nachvollziehbare Transparenz der Dokumentation der Aufsichtstätigkeit gegeben ist.*
- seit dem Ausscheiden des bisher aufsichtsführenden Beschäftigten die Vorgaben der Korruptionsrichtlinie eingehalten werde. Darüber hinaus sei durch Änderung der Organisation der Kammeraufsicht sichergestellt, dass weder der zuständige Abteilungsleiter, noch die in der Kammeraufsicht tätigen Personen Mitglied einer Kammer für Heilberufe sind und somit Interessenkonflikten unterliegen.*

Im Übrigen sei zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Ehrenamt und den Entschädigungsregelungen eine Überprüfung eingeleitet worden, die jedoch noch andauere. Über das Ergebnis werde nach Abschluss berichtet.

Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration aufgezeigten Maßnahmen und geht davon aus, dass künftig die Vorgaben eingehalten werden und notwendige Prüfungen stattfinden. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Der Ausschuss begrüßt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der vom Landesrechnungshof gerügten Mängel ergriffen hat.

Der Ausschuss bittet das Ministerium bis zum 30. Juni 2018 ergänzend um einen schriftlichen Bericht, in dem das Ergebnis der Prüfung zum Ehrenamt und den Entschädigungsregelungen bei den Kammern dargestellt wird.

Jahresbericht 2016, Teil 2

Abschnitt II

Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2015 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO

1 Allgemeines

Der Landesrechnungshof hat bemängelt, dass im Abschnitt A Anlagen entfallen sind, die der Haushaltsrechnung bisher aufgrund gefasster Parlamentsbeschlüsse anzufügen waren. Betroffen sind die Anlagen X bis XVI, für die keine gesetzlich normierte Vorlagepflicht besteht. Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Aufnahme dieser Anlagen im Ergebnis einer entsprechenden Beschlussfassung der Abgeordneten des Landtages von Sachsen-Anhalt im Zusammenhang mit dem Entlastungsbeschluss für abgelaufene Haushaltsjahre erfolgte.

Vorausgegangen war eine entsprechende Empfehlung des Landesrechnungshofes im Rahmen der Beratungen der Jahresberichte im Ausschuss für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt bzw. seines Unterausschusses Rechnungsprüfung.

Der Entfall dieser Anlagen ist zwar aus Sicht des Landesrechnungshofes durch das Diskontinuitätsprinzip, das für schlichte Parlamentsbeschlüsse gilt, formal gedeckt.

Die jetzt entfallenen Anlagen waren jedoch sowohl für die Landtagsabgeordneten als auch für den Landesrechnungshof ein wichtiges Instrument zur Herstellung der erforderlichen Transparenz im Haushaltsvollzug. Für die Prüfung und Beurteilung der Haushaltsrechnungen lieferten sie in der Vergangenheit notwendige Informationen.

Der Landesrechnungshof hat als Beispiele die Ansatzüberschreitungen der deckungsfähigen Personalausgaben und die Ausgabereste im Einzelplan 19 (LuK) angeführt.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ihm bewusst ist, dass für die vorgenannten Anlagen eine gesetzlich normierte Vorlagepflicht nicht besteht und dass der Entfall dieser Anlagen durch das Diskontinuitätsprinzip, das für schlichte Parlamentsbeschlüsse gilt, formal gedeckt ist.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis empfohlen, die dauerhafte Wiederaufnah-

me der betroffenen Anlagen in künftige Haushaltsrechnungen zu regeln.

In ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2017 weist die Landesregierung darauf hin, dass „die vorgelegte Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 den §§ 80 bis 86 der Landeshaushaltsordnung (LHO) entspricht. Die Haushaltsrechnung ist nach § 81 LHO gegliedert und enthält die in § 85 LHO aufgeführten Übersichten. Das Ministerium der Finanzen ist der Ansicht, dass das grundlegende Informationsbedürfnis der Abgeordneten über den Vollzug eines abgeschlossenen Haushaltsjahres durch die Vorlage einer nach den gesetzlichen Maßstäben erstellten Haushaltsrechnung erfüllt wird.“

Die in den Vorjahren vorgenommene stetige Erweiterung der Haushaltsrechnung und das Hinzufügen zusätzlicher Anlagen haben im Ergebnis dazu geführt, dass die Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt mit einem Haushaltsvolumen von 10 Mrd. € (die Haushaltsrechnung 2015 umfasst 2.254 Seiten) die Haushaltsrechnung des Bundes mit einem Haushaltsvolumen von 306 Mrd. € (die Haushaltsrechnung 2015 umfasst 1.824 Seiten) quantitativ bei Weitem übersteigt.

Darüber hinaus weist die Landesregierung darauf hin, dass „das Ministerium der Finanzen ab dem Jahr 2015 den Umfang der Haushaltsrechnung auf das gesetzlich definierte Maß zurückgeführt hat. Die Informations- und Prüfrechte des Landtages und des Landesrechnungshofes sind hierdurch nicht berührt. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass den Abgeordneten und dem Landesrechnungshof umfangreiche elektronische Informations- und Auswertungsmöglichkeiten zum Haushalt des Landes zur Verfügung stehen. Eine weiterführende Berichterstattung wird das Ministerium der Finanzen nur im Einzelfall und bei einem konkreten Bedarf vornehmen.

Das Ministerium der Finanzen wird der Empfehlung des Landesrechnungshofes, den Umfang der Haushaltsrechnung über das gesetzlich notwendige Maß auszuweiten, nicht folgen. Ferner wird das Ministerium der Finanzen prüfen, ob hinsichtlich des Umfangs der Haushaltsrechnung im Vergleich zu den anderen Bundesländern Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis.

Er begrüßt, dass das Ministerium der Finanzen prüfen wird, ob hinsichtlich des Umfangs der Haushaltsrechnung im Vergleich zu den anderen Bundesländern Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung bittet das Ministerium ihn zu gegebener Zeit zu informieren.

3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2015 und 2016 sowie Darstellung der Gesamtverschuldung des Landes

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die im Zeitraum 2011 bis 2015 geleisteten Tilgungen von 250 Mio. € faktisch allein durch den Zinsrückgang um 225 Mio. € im gleichen Zeitraum finanzierbar waren. Der aktuelle Schuldenabbau war infolgedessen fast ohne eigene Sparanstrengungen der Landesregierung realisierbar (Tz. 3.1.3.).

Die geleisteten Tilgungen, insbesondere auch die überplanmäßigen Tilgungen, hat der Landesrechnungshof grundsätzlich positiv eingeschätzt. Durch die zeitliche Verlängerung der Gesamttilgungsdauer wird jedoch die Bedeutung der erfolgten überplanmäßigen Tilgungen relativiert.

Vor dem Hintergrund

- einer Gesamtverschuldung des Landes von nahezu 20 Mrd. €,
- dem Fehlen einer langfristigen Planung zur Rückführung eines nennenswerten Teils der Gesamtverschuldung und
- einer bisher andauernden guten konjunkturellen Lage,

bewertet der Landesrechnungshof die Verlängerung der Gesamttilgungsdauer durch drei Landtagsbeschlüsse von ursprünglich 2017 auf das Jahr 2021 für die in den Jahren 2010 und 2011 aufgenommenen Kredite i. H. v. 821 Mio. € als haushaltswirtschaftlich besonders kritisch (Tz. 3.2.3.).

Der Landesrechnungshof hat im Zusammenhang mit den erhöhten Tilgungsleistungen angemerkt, dass einzelne Zuführungen an das Sondervermögen ausgesetzt wurden. Diese sind nach dem Gesetz über das Sondervermögen „Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ (Pensionsfondsgesetz) vorgesehen (§ 17 Abs. 2 HG 2015/216). Dies betrifft den Zuführungsbetrag von 20 Mio. €, der über die Zuführungen nach § 5 Abs. 2 Pensionsfondsgesetz hinaus zu leisten ist (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 Pensionsfondsgesetz).

Durch Regelungen in den Haushaltsgesetzen sind im Zeitraum von 2010 bis 2015 Zuführungen nach § 5 Abs. 2 Pensionsfondsgesetz im Umfang von 80 Mio. € nicht erfolgt. Hinzu kommt die unterbliebene Zuführung nach § 5 Abs. 3 Nr. 2a) Pensionsfondsgesetz i. H. v. 7 Mio. € (Tz. 3.1.5.).

Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass künftig Haushaltsüberschüsse vordring-

lich für die gesetzlich normierten Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds“ verwendet werden.

In ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2017 führt die Landesregierung aus, dass eine solide und nachhaltige Finanzpolitik ein erklärtes Ziel der Landesregierung sei. Daneben werden aber auch im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Landes weitere politische Schwerpunktthemen mit erheblichen zusätzlichen Mitteln untersetzt. Insbesondere seien hier die deutlich verbesserte Finanzausstattung der Kommunen und die Förderung im Bereich der Schulen sowie die Förderung von Kindern zu nennen. Die finanzpolitischen Zielstellungen wurden auch in den Abschlüssen der Jahre 2015 und 2016 umgesetzt. Spielräume, die sich im Haushaltsvollzug ergeben haben, wurden in beiden Jahren konsequent für zusätzliche Tilgungs- und Vorsorgeleistungen genutzt.

Die geleisteten Tilgungen und überplanmäßigen Tilgungsleistungen werden vom Landesrechnungshof positiv gewertet. Seit dem Jahr 2012 hat das Land keine Nettokredite mehr aufnehmen müssen. Des Weiteren wurden die Tilgungen der Landesschulden im Haushaltsplan für 2017 und 2018 bei 100 Mio. € jährlich verstetigt. Damit will die Landesregierung bis 2020 die Schulden des Landes um eine halbe Milliarde € reduzieren.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

5. Entwicklung der Steuerschwankungsreserve und der Allgemeinen Rücklage bei ansteigendem Haushaltsvolumen

Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass der formelle Haushaltsausgleich 2017/2018 trotz positiver konjunktureller Lage mit einem gegenüber dem Haushaltsjahr 2016 um rund 500 Mio. € bzw. 608 Mio. € erhöhten Haushaltsvolumen im Wesentlichen auf den geplanten (Netto-)Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve i. H. v. rund 347 Mio. € bzw. 283 Mio. € beruht. Hinzu treten die im Kapitel 1302 (Allgemeine Bewilligungen) für 2017 und 2018 geplanten allgemeinen Globalen Minderausgaben (Titel 972 01) von 160,0 Mio. € und 163,1 Mio. €. Die Entnahmen dienen nach Ansicht des Landesrechnungshofes der Finanzierung dauerhaft erhöhter Ausgaben. Sie stellen damit eine gravierende Einschränkung des Gestaltungsspielraums für den Haushaltsvollzug 2017/2018 sowie für künftige Haushaltsjahre dar.

Der Landesrechnungshof erkennt in den Entnahmen eine zweckfremde Verwendung der in der allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve angesparten Mittel. Als Vorsorgeelemente sollen sie negative konjunkturelle Lagen oder unerwartet auftretende Problemlagen mit finanzieller Auswirkung kompensieren. Beides liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vor.

In ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2017 weist die Landesregierung darauf hin, dass sie nach § 16 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2017/2018 (GVBl. LSA 2017, 40) ermächtigt sei, für 2017 und 2018 Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve zu tätigen. Die im Haushaltsplan veranschlagten Entnahmen entsprechen damit dem Grunde und der Höhe nach den rechtlichen Vorgaben.

Ferner macht sie darauf aufmerksam, dass für die Verwendung der Allgemeinen Rücklage (Deckungsmittel für Folgejahre) keine besonderen Zweckbestimmungen bestehen. Damit könne nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen eine haushaltssystematisch zweckfremde Verwendung der Mittel nicht stattfinden. Im Übrigen habe der Haushaltsgesetzgeber mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 die Landesregierung ermächtigt, im Haushaltsjahr 2018 Mittel aus der Allgemeinen Rücklage zu entnehmen. Letztendlich wird der Haushaltsvollzug zeigen, in

welcher Höhe die Haushaltsermächtigungen überhaupt in Anspruch genommen werden müssen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Abschnitt III Einzelne Bemerkungen

2. Ausgabereste im Einzelplan 19 – Informations- und Kommunikationstechnologie

Im Haushaltsjahr 2015 wurde im Einzelplan 19 ein Ausgabereist in Höhe von 7.997.648 € gebildet. Im Vergleich zum Vorjahr sowie im Mehrjahresvergleich ist damit ein deutlicher Anstieg der gebildeten Ausgabereiste zu verzeichnen.

Die Anlagen „Berechnung der bewilligten Ausgabereiste“ und „den Ausgabereisten zu Grunde liegende Maßnahmen“ wurden mit der HHR 2015 nicht vorgelegt. Die einzelnen Ausgabereiste konnten daher nicht konkret geprüft werden, auch ging die geplante Deckung aus der HHR nicht hervor.

Da sich nach Berechnung des Landesrechnungshofes unter Zugrundelegung des Haushaltsausgabereiste-Erlasses vom 05.03.2015 eine nicht ausreichende Eckwertunterschreitung für die Deckung ergab, sah der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen in der Pflicht, die Deckung der Ausgabereiste im Haushaltsvollzug darzulegen.

Das Ministerium der Finanzen legte im Rahmen der Stellungnahme der Landesregierung vom 24. Oktober 2017 seine Berechnung der festgestellten Eckwertunterschreitung in Höhe von 8.964.750,90 € dar. Für die Berechnung des Eckwertes legte das Ministerium nicht den von ihm mit Landtagsdrucksache 6/3761 bekanntgegebenen Wert zugrunde, sondern ermittelte den Eckwert anhand der Ansätze des Nachtrags Haushaltes für das Jahr 2015.

Anhand der nunmehr erfolgten Darstellung lässt sich die Berechnung des neuen Eckwertes nachvollziehen. Da die Eckwertunterschreitung im Vollzug von der Höhe her ausreichend ist, kann die vollständige Deckung der Ausgabereiste aus dem Gesamthaushalt nachvollzogen werden.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis.

Er empfiehlt, dass das Ministerium der Finanzen dem Landesrechnungshof künftig mit der Haushaltsrechnung gleichzeitig die Berechnung der bewilligten Ausgabereste der jeweils betroffenen Haushaltsrechnung übermittelt.

3. Mangelnde Transparenz und fehlende Begründung bei der Umsetzung der Wohnraumförderung im Einzelplan 14 – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr

Im Kapitel 14 02 – Allgemeine Bewilligung – ist die TGr. 61 mit folgender Zweckbestimmung eingerichtet: Kompensationszahlungen durch den Bund aufgrund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Die Titel 894 61 – Zuschüsse für Investitionen für Maßnahmen der Wohnraumförderung – und 916 61 – Zuführung an den Wohnraumförderfonds – sind gegenseitig deckungsfähig.

Jedoch ist der Titel 894 61 im Kapitel 14 02 in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 mit „0“ als Leertitel veranschlagt.

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 2015/2016 finanziert der Wohnraumförderfonds die Wohnraumförderprogramme des Landes. Er wird durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt als revolvingender Fonds geführt. Damit hat der Haushaltsgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Mittel dauerhaft für Wohnraumförderzwecke zur Verfügung stehen. Direkte Zuschüsse aus dem Landeshaushalt sollten nicht mehr gewährt werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Landesverwaltung den politischen Willen, die Wohnungsbauförderung über den Wohnraumförderfonds umzusetzen, im Haushaltsvollzug nicht vollständig berücksichtigte.

Er hält eine transparente Begründung der Abweichung für die Titel 894 61 und 916 61 bei der Haushaltsrechnung für zweckmäßig.

Der Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet von der Landesregierung, dass sie eine transparente Darstellung

- des Bestandes der Mittel des Wohnraumförderfonds,**
- der jährlichen Zuführungen,**
- der jährlichen Entnahmen sowie**

- **Aussagen zu den Bewirtschaftungskosten durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt**
ab dem Haushaltsjahr 2019 vornimmt.

4. Fortschreibung von Ansätzen ohne Bewirtschaftungsabsicht

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass im Kapitel 07 07 die Ansätze für das Jahr 2015 bei den Titeln 282 70 und 681 70 in den Jahren 2016, 2017 und 2018 fortgeschrieben wurden, obwohl im Jahr 2015 und im Jahr 2016 bei diesen Titeln keine Einnahmen und keine Ausgaben angefallen waren. Das Ministerium für Bildung hatte dies mit Schreiben vom 24. März 2017 mit einer vorsorglichen Durchschreibung erklärt. Der Landesrechnungshof verwies in diesem Zusammenhang auf die VV Nr. 1.1 zu § 11 LHO. Danach dürfen im Haushaltsplan nur die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (Fälligkeitsprinzip).

In ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2017 hat die Landesregierung diese Feststellung des Landesrechnungshofes geteilt. Das Ministerium für Bildung sagte zu, die Hinweise künftig zu beachten und im Rahmen des nächsten Haushaltsaufstellungsverfahrens entsprechend umsetzen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Feststellungen zu.

Er erwartet, dass das Ministerium für Bildung künftig nur die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplanentwurf veranschlagt, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

5. Fehlende Buchung kassenwirksamer Einnahmen im Haushaltsjahr

Im Kapitel 0707 – Schulen allgemein waren in der Titelgruppe 75 Einnahmen in Höhe von 218.000 € veranschlagt. Lt. Haushaltsrechnung 2015 wurden im Titel 231 75 keine Einnahmen realisiert. Nach den Titelübersichten wurde diese Mittel erst im Jahr 2016 vereinnahmt.

Mit Schreiben vom 24. März 2017 gab das Ministerium eine Erklärung zur haushalts-technischen Vorgehensweise ab. Auch nach diesen Ausführungen wurden Mittel in Höhe von 218.000 € tatsächlich 2015 vereinnahmt. Im Rahmen der Jahresabschlussprozesse sei jedoch eine Umbuchung in das folgende Haushaltsjahr 2016 erfolgt. Aus „Zeitgründen“ wäre eine Korrektur dieser Umbuchung nicht mehr möglich gewesen.

Der Landesrechnungshof hält diese, auf „Zeitgründen“ beruhende Erklärung für unzureichend und insbesondere nicht vereinbar mit § 81 Abs. 2 Nr. 1a LHO. Die IST-Einnahmen in Höhe von 218.000 € wurden im Haushaltsjahr 2015 vereinnahmt und hätten demzufolge auch in der Haushaltsrechnung 2015 ausgewiesen werden müssen.

Das Ministerium für Bildung hat im Rahmen der Stellungnahme der Landesregierung vom 24. Oktober 2017 dazu keine Stellung bezogen. Über das Ministerium der Finanzen wurde dem Landesrechnungshof fernmündlich mitgeteilt, dass keine weiteren Ausführungen hierzu erfolgen und die Feststellung akzeptierend zur Kenntnis genommen wird.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet, dass das Ministerium für Bildung künftig die IST-Einnahmen des Haushaltsjahres richtig verbucht und in der tatsächlichen Haushaltsrechnung ausweist.

6. Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts

6.1.1 Kapitel 09 80 - Landesforstbetrieb

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie übersandte dem Landesrechnungshof mit dem Jahresabschluss für das Jahr 2016 die Betriebsergebnisabrechnung des Landesforstbetriebes gemäß § 87 Abs. 2 LHO. Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses wertete der Landesrechnungshof auch die Betriebsergebnisabrechnung aus.

Er stellte hierbei Differenzen zwischen den Werten der Gewinn- und Verlustrechnung und der Betriebsergebnisabrechnung am Beispiel des Holzhandels fest.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt die Stellungnahme der Landesregierung zur Kenntnis stimmt den Empfehlungen zu.

Er empfiehlt, der Landesregierung für die o. g. Haushaltsstelle Entlastung zu erteilen.

6.2 Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts im Einzelplan 15, Kapitel 1503

6.2.1 Allgemeines

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie legte dem Landesrechnungshof die Jahresabschlüsse 2015 der hier veranschlagten Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts nicht innerhalb der vorgegebenen Frist vor.

6.2.2 Kapitel 1503 Titel 682 38, 891 38 Zuschüsse an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft

Die Landesregierung weist in der Anlage VII zur Haushaltsrechnung 2015 nur eine vorläufige Bilanz des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft aus. Dem Landesrechnungshof lag zum Prüfungszeitpunkt kein Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2015 sowie keine Entscheidung über die Gewinnverwendung vor.

6.2.3 Kapitel 15 03 TGr. 62 Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt

Die erforderliche Genehmigung der Entlastung des Talsperrenbetriebes durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und das Ministerium der Finanzen lag nicht vor.

6.2.4 Kapitel 15 03 TGr. 63 Zuschüsse an die Landesanstalt für Altlastenfreistellung

Die erforderliche Genehmigung der Entlastung der Landesanstalt für Altlastenfreistellung durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und das Ministerium der Finanzen lag nicht vor.

Die Landesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2017 zum Jahresbericht 2016, Teil 2 wie folgt geäußert:

Zu 6.2.1

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie wird künftig dafür Sorge tragen, dass die Jahresabschlüsse zeitnah weitergeleitet werden.

Zu 6.2.2

Das Ministerium der Finanzen hat zwischenzeitlich sein Einvernehmen zur Gewinnverwendung erteilt und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie unterrichtet den Landesrechnungshof darüber.

Zu 6.2.3

Die erforderlichen Genehmigungen zur Entlastung liegen zwischenzeitlich vor und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie unterrichtet den Landesrechnungshof darüber.

Zu 6.2.4

Die erforderlichen Genehmigungen zur Entlastung liegen zwischenzeitlich vor und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie unterrichtet den Landesrechnungshof darüber. Darüber hinaus hat das Ministerium die Beanstandung des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen, die internen Geschäftsabläufe zu straffen.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er begrüßt die vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie eingeleiteten Maßnahmen und erwartet, dass es künftig die notwendigen Unterlagen fristgerecht vorlegt.

Er empfiehlt, der Landesregierung für die o. g. Haushaltsstellen Entlastung zu erteilen.

Abschnitt IV – Lage der Kommunalfinanzen

Der Landesrechnungshof hat die finanzielle Situation der Kommunen in Sachsen-Anhalt anhand verschiedener Kenngrößen und Einflussfaktoren analysiert und dargestellt.

Die Kommunalfinanzen werden durch die Gesamtheit aller finanzwirtschaftlich wirksamen Tätigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften bestimmt, die von vielen unterschiedlichen Parametern abhängig sind. Hierzu gehören neben weiteren Faktoren die gesamtwirtschaftliche konjunkturelle Entwicklung, das Steueraufkommen, der kommunale Finanzausgleich (KFA) und die Veränderung von Rechtsvorschriften (z. B. Steuergesetzgebung).

Die Finanzhoheit der Kommunen ist als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert. Damit dieses Recht auch vor Ort entsprechend genutzt und ausgestaltet werden kann, sind solide und ausgewogene kommunale Finanzen erforderlich.

Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Zeitraum von 2011 bis 2015 ausführlich dargestellt. Im Ergebnis erhöhten sich die Einnahmen der Kommunen bei den eigenen Steuereinnahmen und den Nettotransfers im Vergleichszeitraum 2011 bis 2015 um 18,2 Prozent bzw. 43,8 Prozent und kompensierten somit den gleichzeitigen Rückgang bei der FAG-Masse. Einen höheren Ausgewert als die bloße Einnahmeentwicklung hat der Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben). Der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen-Anhalt war in den Jahren von 2011 bis 2015 im positiven Bereich, nur im Jahr 2014 war dieser leicht negativ.

Der Landesrechnungshof hat dargestellt, dass im Vergleich mit anderen Flächenländern die Investitionen der Kommunen in Sachsen-Anhalt (absolut und relativ gesehen) seit Jahren zurückgehen. Dabei ist das Ausgangsniveau der Höhe der Investitionsausgaben in Sachsen-Anhalt zudem niedriger als in den anderen zum Vergleich herangezogenen Flächenländern. Diese Entwicklung führt mittel- bis langfristig zu einer Vernachlässigung der Infrastruktur und in der Folge zu einer Beeinträchtigung

der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Das Land und die Kommunen sollten daher mit geeigneten Maßnahmen sicherstellen, dass Investitionen trotz bestehender Konsolidierungszwänge durchgeführt werden können, da diese die Basis für Wachstum und Beschäftigung sind und die Wirtschafts- und Finanzkraft der Kommunen positiv beeinflussen.

Zur Verschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt führt der Landesrechnungshof aus, dass die Gesamtverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände seit dem Jahr 2013 im Wesentlichen auf sehr hohem Niveau stagniert. Dieser Befund ergibt sich trotz der enormen Unterstützung des Landes für die Kommunen im Rahmen der STARK-Programme. Ein leichter Rückgang der Gesamtverschuldung wurde im Betrachtungszeitraum zwar erreicht. Jedoch wird diese Tendenz teilweise durch eine erhöhte Aufnahme von Kassenkrediten wieder kompensiert. Dabei ist die Ausweitung der kommunalen Kassenkredite aus Sicht des Landesrechnungshofes besorgniserregend.

Im Weiteren hat der Landesrechnungshof die Entwicklung der Personal- und Sachausgaben sowie der Sozialausgaben und Kinderbetreuungskosten bewertet. Außerdem hat er dargestellt, dass der Anteil der Kommunen ohne Haushaltsausgleich und derer, die einen Haushaltsausgleich nur durch Heranziehung der Rücklagen erreichen konnten, im Land Sachsen-Anhalt im Vergleich der Jahre 2014 und 2015 mit ca. 40 % unverändert hoch war.

Der Landesrechnungshof hat abschließend Ausführungen zum Finanzausgleichsgesetz und zum Ausblick für die kommunalen Finanzen gemacht.

Obgleich die Kommunen das verfassungsmäßige Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen, verfügen sie nicht über ausreichende Einnahmen aus eigenen Steuermitteln, Gebühren und Beiträgen, um dieses Recht aus eigener Kraft vollumfänglich selbst zu gestalten und umzusetzen. Die Masse der hierfür erforderlichen zusätzlichen Mittel wird durch das Land im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellt. Die Rechtsgrundlage hierfür ist das Finanzausgleichsgesetz in der jeweils gültigen Fassung. Es regelt die Details zur (Um-) Verteilung staatlicher Steuereinnahmen zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften. Dabei werden auch die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen berücksichtigt. Nur so kann letztlich die kommunale Finanzhoheit Bestand haben und auch entsprechend ausgestaltet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung ein geeignetes Konzept zur Bedarfsermittlung zu entwerfen, es umzusetzen und mit einer verstärkt anreizkompatiblen Ausgestaltung des FAG zu verzahnen. Dabei sind die Abschreibungen angemessen zu berücksichtigen. Im Ergebnis sollen die Kommunen von den höher prognostizierten Steuereinnahmen profitieren, gleichzeitig aber auch dem Land eine Verstetigung seiner Haushaltskonsolidierung ermöglichen.

Trotz prognostizierter steigender Einnahmen in den nächsten Jahren gilt es, die Haushaltskonsolidierung insgesamt zu verstetigen. Die für die stetige Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlichen Investitionen als Zukunftsvorsorge dürfen dabei jedoch keinesfalls vernachlässigt werden.

Die bisherige Praxis der isolierten Hilfen für die Kommunen mit ausschließlich finanziellen Mitteln reicht aus Sicht des Landesrechnungshofes allein nicht aus, die Kommunen in dem erforderlichen Maße zu unterstützen, um sich mit einer dauerhaft soliden Haushalts- und Finanzlage eine gute Ausgangsbasis zur Bewältigung künftiger Herausforderungen zu verschaffen. Neben den bereits erwähnten Maßnahmen sieht der Landesrechnungshof ebenfalls die Notwendigkeit, das System der Kommunalaufsicht signifikant zu stärken und weiterzuentwickeln. Die Kommunalaufsichtsbehörden sollten die Kommunen künftig vermehrt beraten und gezielt unterstützen und die monetären Hilfemaßnahmen flankierend begleiten. Dies würde die Kommunen in die Lage versetzen, ihre verfügbaren Mittel – sowohl bei der Haushaltskonsolidierung als auch bei der Vorbereitung und Umsetzung von Investitionsvorhaben – effizienter einsetzen zu können. Monetäre und nichtmonetäre Maßnahmen sollten daher zu einem ganzheitlichen und systematischen Ansatz zur Unterstützung der Kommunen verdichtet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt folgende Maßnahmen:

a) bei den Kommunen

- Implementierungshilfe beim strategischen Management der Kommunen,
- Optimierung und Verzahnung des Controllingsystems mit der Kosten- und Leistungsrechnung,
- Vorbereiten und Treffen von (Investitions-) Entscheidungen auf Basis von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen,
- Optimierung von Vergabeprozessen,

- Unterstützung der Kommunen beim Umgang mit Risiken aller Art bis hin zur Implementierung eines kommunalen Risikomanagements,

b) bei den Aufsichtsbehörden

- Implementierung eines Frühwarnsystems der Rechtsaufsichtsbehörden auf der Basis aussagekräftiger und landesweit einheitlicher Kennzahlen,
- Aufbau eines Controllingsystems sowie eines Berichtswesens,
- Gezielte Unterstützung der Kommunen in der Lösungsfindung bei konkreten Fragen der Wirtschaftlichkeit (Bedarfsanalysen, Alternativenvergleiche, (Ersatz-) Beschaffung von Anlagegütern, Erhaltung der Investitionsfähigkeit, Folgekostenbetrachtungen),
- Einbringung zusätzlicher fachlicher Expertise in die Haushaltskonsolidierung.

In ihrer Stellungnahme vom 24. Oktober 2017 stimmt die Landesregierung den Aussagen des Landesrechnungshofes überwiegend zu. Das Ministerium für Inneres und Sport verweist auf das sich bereits seit dem Jahr 2010 in Erprobung befindliche (auf freiwilliger Basis und nicht flächendeckend) eingeführte Haushaltskennzahlensystem und beabsichtigt dieses fortzuführen. Es teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die durch das „Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesens“ zur Verfügung gestellten Informationen von den Kommunen konsequenter zur Steuerung genutzt werden sollen. Die betriebswirtschaftlichen Verfahren zur Erstellung von Expertisen sind für künftige Investitionsentscheidungen vollumfänglich zu nutzen.

Auf die besorgniserregende Entwicklung der Liquiditätskredite hat das Ministerium für Inneres und Sport mit RdErl. vom 23. Februar 2015 (MBI. LSA, S. 160 ff.) reagiert und umfangreiche Handlungsgrundlagen für die Kommunen, Zweckverbände und die Kommunalaufsichtsbehörden dargelegt. Um eine gesetzeswidrige dauerhafte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten zu unterbinden, sind die Genehmigungen der Kommunalaufsichtsbehörden mit Auflagen zu verbinden, sodass die Kommune der Verpflichtung zur schnellstmöglichen Reduzierung ihres Liquiditätskreditvolumens nachkommt.

Das Ministerium der Finanzen hat die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Bedarfsberechnung der Finanzausgleichsmasse zur Kenntnis genommen. Im Rahmen

des Gesetzgebungsverfahrens für ein Finanzausgleichsgesetz 2022 wird geprüft, inwieweit die Hinweise berücksichtigt werden können.

Die Anregungen, bei der Erarbeitung eines zukünftigen FAG die tatsächlichen Tilgungsbeträge für Kreditmarktschulden sowie die Nettoabschreibungen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen zu berücksichtigen, können aufgrund einer fehlenden verfügbaren und nachvollziehbaren Datenbasis gegenwärtig nicht umgesetzt werden.

Ähnlich sieht das Ministerium der Finanzen die Sachlage bei dem vom Landesrechnungshof angeregten Einbezug der kommunalen Nettoabschreibungen.

Das Ministerium der Finanzen prüft derzeit, unter welchen Bedingungen und mit welchem Aufwand eine landesspezifische Statistik zum Thema „Abschreibungen/Nettoabschreibungen“ aufgebaut werden kann. Ziel ist es, auch hier eine nachvollziehbare Datenbasis zu schaffen.

Das Ministerium der Finanzen ist der Auffassung, dass es keiner zusätzlichen Regelung im FAG zur partnerschaftlichen Verfahrensweise zwischen dem Land und den Kommunen bedarf.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu.

Er hält es für erforderlich, dass die Landesregierung die Vorschläge und Empfehlungen des Landesrechnungshofes prüft.

Die Landesregierung wird gebeten, bis zum 30. Juni 2018 schriftlich über das Ergebnis zu berichten.

Abschnitt V - Überörtliche Kommunalprüfung

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Kapitel	1407	– Städtebau

1. Missbräuchlicher Einsatz von Bundes- und Landesmitteln bei der Städtebauförderung im Ortsteil Schierke

1 Vorbemerkungen

Die Stadt Wernigerode ist seit dem Programmjahr 2002 Programmkommune im Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau Ost“.

Nach der Eingemeindung des Ortsteils Schierke in die Stadt Wernigerode im Jahr 2009 subventionierte das Land diesen Ortsteil ab dem Programmjahr 2012 u. a. mit der Gesamtmaßnahme „Schierke - Aufwertung“ aus der Städtebauförderung über das Programm „Stadtumbau Ost“, Teilprogramm „Aufwertung“.

Mit Erlass vom 2. September 2013 bekundete das Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr seine Absicht, für die Revitalisierung des Ortskernes von Schierke in den Jahren 2012 bis 2016 einen Förderbetrag aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ von ca. 10 Mio. € bereitzustellen.

2 Feststellungen

Grenzen des Programms „Stadtumbau Ost“ in kleinen Orten (Ortsteilen) – „Leuchtturmförderungen“

Der Landesrechnungshof bewertet die Städtebauförderung im Ortsteil Schierke über das Programm „Stadtumbau Ost“ kritisch. Nach der jährlichen VV-Städtebauförderung (Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern)⁵ fördert der Bund nach Artikel 5 die städtische Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung über den Stadtumbau. Dementsprechend fördert das Land im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der

⁵ Hier die VV-Städtebauförderung 2015 als Grundlage des Bewilligungsbescheides für das Programmjahr 2015 vom 29. Oktober 2015 mit der Baumaßnahme „Schierke-Arena“.

Kommunen mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Kriterien für die Auswahl der Stadtumbaukommunen durch das Ministerium sind neben einem hohem Wohnungsleerstand und einem erheblichen städtebaulichen Missstand in den städtebaulichen Strukturen die zentralörtliche Bedeutung der Kommune im Land. So förderte das Land bisher nur Kommunen mit zentralörtlicher Bedeutung. Damit verfolgte das Land die Strategie, erhebliche städtebauliche Problemlagen mit einer entsprechenden Bevölkerungsdichte und den hieraus entstandenen demografischen Auswirkungen über eine zielgenaue Förderung zu erreichen.

Das Land fördert im Ortsteil Schierke der Stadt Wernigerode über das Programm „Stadtumbau Ost“ eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, obwohl dieser touristisch geprägte Ortsteil nicht den Fördervoraussetzungen des Programms „Stadtumbau Ost“ entspricht.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land allein das Projekt „Schierke-Arena“ (Eisstadion/ Mehrzweckhalle) mit Stand Programmjahr 2015 mit einem Betrag i. H. v. 5,16 Mio. € fördert. Im Weiteren finanzierte das Land die hierzu erforderlichen Planungsleistungen und den Brückenausbau i. H. v. ca. 1,5 Mio. €

Somit soll die Städtebauförderung für die „Schierke-Arena“ mit erforderlicher Infrastruktur insgesamt ca. 6,7 Mio. € betragen.

Im Besonderen ist die Einzelmaßnahme Eisstadion „Schierke-Arena“ eine touristische „Leuchtturmförderung“ und nicht mit den Zielen der Städtebauförderung vereinbar.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Land derartige Projekte mit touristischer Zielsetzung über den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wirtschaft und Wissenschaft fördern sollte – hier aus dem Bereich der Tourismusförderung.

Der Landesrechnungshof weist an diesem konkreten Beispiel auf die „Grenzen“ des Programms hin und sieht hierin eine nicht zulässige „Einzellösung“ für einen eingemeindeten Ortsteil.

Der Landesrechnungshof hat am konkreten Beispiel Bedenken, dass das Land

mit dieser nicht zulässigen „Einzellösung“ für einen eingemeindeten Ortsteil einen Präzedenzfall für die Programmkommunen schafft. Er ist der Auffassung, dass die Förderung eines einzelnen Ortsteils, der nicht zur Kernstadt gehört mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ nicht im Einklang steht.

Mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Neubau der „Schierke Arena“

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Investitionsentscheidung zum Neubau des Eisstadions stellte die Beraterfirma der Stadt nicht realistisch dar. Für den Bau des Großprojektes, für den die Stadt im Jahr 2012 Gesamtbaukosten von ca. 3,5 Mio. € vorsah, veranschlagte sie im April 2015 bereits Baukosten von ca. 7,9 Mio. €. Die Stadt erwartete Ende 2016 eine weitere Baukostenerhöhung um mindestens 1,4 Mio. €. Dies entspricht bereits jetzt einer Baukostensteigerung von ca. 270 % zur ursprünglichen Planung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es nicht Ziel einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist, als „Alibi“ für eine politische Entscheidung zu dienen, sondern es sollen „echte“ Umsetzungsalternativen aufgezeigt werden.

Der Landesrechnungshof kommt zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

Der Bau der „Schierke-Arena“ ist weder verhältnismäßig noch mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar.

Der Bau der „Schierke-Arena“ wird nicht nur mehrere Mio. € an Förderungsmitteln kosten, sondern auch den Haushalt der Stadt Wernigerode langfristig mit mindestens 270.000 € pro Jahr auf einen nicht absehbaren Zeitraum belasten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land den wirtschaftlichen Einsatz der Förderungsmittel berücksichtigt.

Keine nachvollziehbare Auftragsvergabe der Planungsleistungen

Die Stadt Wernigerode vergab die Planungsleistungen für die „Schierke-Arena“ (Eisstadion mit Sommernutzung) im Hinblick auf das geplante Auftragsvolumen der Baumaßnahme im Rahmen eines VOF-Verfahrens im Jahr 2013. Die fachliche Begleitung hierfür übernahm das Kompetenzzentrum des Landes. In dieser

Funktion führte das Kompetenzzentrum die Vergabe der Planungsleistungen für die „Schierke-Arena“ anstelle der Kommune durch.

Die Vergabeunterlagen waren daher in der Stadt Wernigerode nicht vollständig vorhanden.

Auf der Grundlage der städtischen Unterlagen zur Vergabe der Planungsleistungen für die „Schierke-Arena“ hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Kompetenzzentrum der Stadt im Schreiben vom 19. August 2013 riet, die erstplatzierte Bietergemeinschaft vom Vergabeverfahren auszuschließen. Das Kompetenzzentrum kam insgesamt zu dem Ergebnis, dass nach den erfolgten Verhandlungs- und Auftragsvergabegesprächen die erstplatzierte Planungsgemeinschaft keine Gewähr für eine sachgerechte qualitätsvolle Leistung bot. Insbesondere sah das Kompetenzzentrum die Erfüllung der Budget- und Terminvorgaben durch die Planungsgemeinschaft als kritisch an und empfahl der Stadt eine Verhandlung mit dem zweitplatzierten Bieter.

Die Stadt erläuterte in ihrer Stellungnahme vom 7. Juni 2017, dass die Vergabe der Planungsleistungen aufgrund der landesbedeutsamen Priorität dem Kompetenzzentrum für Stadtumbau übertragen wurde. Sie legte zum VOF-Verfahren dar, dass der Kostenrahmen von 3,5 Mio. € eine „nicht kalkulierte Orientierungsgröße“ war.

Der Landesrechnungshof stellt an dieser Stelle fest, dass ihm im Rahmen des Prüfungsverfahrens auch auf Nachfrage keine Akteneinsicht zum VOF-Verfahren gewährt wurde. Für ihn ist deswegen nicht nachvollziehbar, ob das Verfahren zum damaligen Zeitpunkt bereits ausschreibungsreif gewesen wäre.

Unabhängig davon wirft die erhebliche Erhöhung der Kosten die Frage nach der Aufhebung des VOF-Verfahrens auf.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Stadt den selbst gesetzten Kostenrahmen und die Empfehlungen des Kompetenzzentrums nicht beachtete. Der Landesrechnungshof hat die Landesverwaltung als Fördermittelgeber zur Aufklärung über das Vergabeverfahren für die Planungsleistungen „Schierke-Arena“ gebeten.

Baukostensteigerung

Die beauftragte Bietergemeinschaft erstellte einen Entwurf, der u. a. hinsichtlich der Dachkonstruktion in Form eines „schwebenden Blatts“ sowohl vom gestalterischen Aspekt als auch vom bautechnischen und statischen Lösungsansatz sehr anspruchsvoll ist. So schlug die Bietergemeinschaft eine Dachform vor, die von der Geometrie der Konstruktion eine zweifach gekrümmte Doppelparabel darstellt, die als lichtdurchlässige Membran mit hohem statischem Anspruch ausgeführt werden soll.

Der nun umgesetzte Entwurf mit der gewählten Dachkonstruktion stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Hauptursache für die aufgezeigte Kostenexplosion dar.

Der Entscheidungsprozess zur Förderung der Mehrausgaben von anfänglichen Gesamtkosten von ca. 3,5 Mio. € auf ca. 7,9 Mio. € im Jahr 2015 durch das Land sowie die sich bereits jetzt weiter abzeichnende Kostensteigerung von ca. 1,4 Mio. € sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Bereits jetzt ist eine Baukostensteigerung von ca. 270 % zur ursprünglichen Planung erfolgt. Auch hierzu wurden dem Landesrechnungshof trotz mehrfacher Nachfrage die Unterlagen nicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Stadt trotz fachlicher Begleitung durch das Kompetenzzentrum Stadtumbau den wirtschaftlichen Nachweis der Auftragsvergabe für die Planungsleistungen ignorierte.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass seinen Prüfungen – so auch dieser – immer die Maßstäbe der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugrunde liegen.

Der Landesrechnungshof hat dem zuständigen Ministerium daher empfohlen, die bisher entstandenen und die weiterhin zu erwartenden Mehrkosten für die Investition nicht aus Mitteln des Städtebauförderungsprogrammes „Stadtumbau Ost“ zu finanzieren.

Die Landesregierung erläuterte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht vom 24. Oktober 2017 zum Beitrag:

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr weist darauf, dass der dargestellte Beitrag auch Gegenstand der Prüfungsmitteilung zur „Prüfung der Erstellung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für die Umsetzung der Städtebauförderung mit Schwerpunkt Programm ‚Stadtumbau Ost‘ ist.

„Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird die Stellungnahme zu Abschnitt V, Nr. 1 und Nr. 2 nach dem Abschluss des Abstimmungsverfahrens übersenden.“

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet von der Landesregierung, dass sie eine schriftliche Stellungnahme zum Jahresbericht bis zum 31. März 2018 vorlegt.

Dabei hat die Landesregierung insbesondere Ausführungen zur städtebaulichen Einordnung der Gesamtmaßnahme und der Einzelmaßnahme „Schierke-Arena“ in das Programm „Stadtumbau Ost“ und zu Fragen der Einhaltung der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu machen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Kapitel	1407	– Städtebau

2 Unzulässiger Ersatz von kommunalen Eigenmitteln im Programm „Stadtumbau Ost“

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2015/2016 die Erstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für die Umsetzung der Städtebauförderung mit Schwerpunkt Programm „Stadtumbau Ost“ in den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 und die ordnungsgemäße Verwendung der Städtebauförderungsmittel bei der Umsetzung dieses Programms geprüft.

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich des Einsatzes der kommunalen Eigenmittel bei den Einzelmaßnahmen der Aufwertungsmaßnahme „Stadtkern“ in der Hansestadt Salzwedel Folgendes festgestellt:

2 Feststellungen

Fehlender Eigenanteil der Kommune bei der Sanierung der Jugendkirche

Entsprechend Nr. 5 der Städtebauförderungsrichtlinien 2003 des Landes setzt die Gewährung der Bundes- und Landesförderung die Finanzierung eines gleichrangigen Eigenanteils durch die Kommune – hier die Hansestadt Salzwedel voraus. Somit ergeben sich grundsätzlich folgende Finanzierungsanteile:

Bund 33,3 v. H., Land 33,3 v. H. und kommunale Eigenmittel von 33,3 v. H.

Ein Grundsatz in der Städtebauförderung besteht darin, dass die Kommune einen kommunalen Eigenanteil in Höhe eines Drittels der Förderungsmittel aufbringen muss.

Grundsätzlich darf entsprechend der jährlichen Verwaltungsvereinbarungen - Städtebauförderung - des Bundes mit den Ländern der Förderer nicht gleichzeitig der Geförderte sein. Lediglich die VV-Städtebauförderung 2011 und 2012 lassen Ausnahmen nur im Programm „Stadtumbau Ost“ zu. Eine Ausnahmeregelung war im Rahmen der Prüfung nicht dokumentiert. Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass selbst bei Vorliegen einer Ausnahmeregelung ein „echter“ kommunaler Eigenanteil von 10 v. H. zu erbringen ist.

Unabhängig davon können weitere Drittmittel für ein Projekt zur Verfügung gestellt werden (z. B. Spenden). Diese Drittmittel sind nach dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich vorab von den förderfähigen Gesamtkosten abzuziehen, so dass alle Finanzierungsträger anteilig profitieren.

Die Hansestadt Salzwedel verstieß bei der Förderung der Jugendkirche gegen diesen Grundsatz und setzte Mittel der Kirche anstelle der kommunalen Eigenmittel ein, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es im Sinne der Landeskirche ist, dass kirchliche Objekte saniert werden. Die kirchlichen Drittmittel schrieb die Stadt zur Ersetzung des kommunalen Eigenanteils ausschließlich dieser Einzelmaßnahme zu. Somit wurde dem kirchlichen Begehren auf Förderung seitens der Stadt entsprochen. Im Gegenzug erbrachte die Landeskirche den kommunalen Eigenanteil für die Hansestadt Salzwedel.

Das Argument der Stadt, dass die dem kommunalen Kirchenkreis Salzwedel übergeordnete Landeskirche nicht der „direkte“ Letztempfänger ist, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes für die Bewertung des Sachverhaltes nicht erheblich.

Bei der Einzelmaßnahme Jugendkirche setzte die Hansestadt Salzwedel somit die kirchlichen Drittmittel für den erforderlichen kommunalen Eigenanteil ein und verstieß damit gegen die zuwendungsrechtlichen Vorschriften. Eine Ausnahmeregelung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr lag im Rahmen der Prüfung nicht vor.

Demnach hat die Landesverwaltung die Zuwendung um diesen Betrag i. H. v. 120.110 € zurück zu führen.

Der Landesrechnungshof hat die Landesverwaltung gebeten, eine Überprüfung zu veranlassen.

3 Umbau des Lyzeums zum Kunsthaus Salzwedel

Bei der Förderung des Lyzeums zum Kunsthaus Salzwedel plante die Hansestadt Salzwedel den Einsatz von Drittmitteln anstelle des erforderlichen kommunalen Eigenanteils. Dazu kam es am Ende nicht.

Nach Durchsicht der Protokolle von Stadtratssitzungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass insbesondere die Sanierung des Lyzeums zum Kunsthaus, vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung der Hansestadt Salzwedel, im Stadtrat sehr kontrovers diskutiert wurde:

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes informierte die Stadtverwaltung den Stadtrat als zuständiges Entscheidungsgremium gem. § 44 Abs. 1 GO LSA⁶ nicht ausreichend über die Finanzierungsvoraussetzungen in der Städtebauförderung – Drittfinanzierung zwischen Bund, Land und Kommune. Insbesondere machte sie gegenüber den Stadträten in den v. g. Sitzungen nicht deutlich, worin die Unterschiede zwischen Eigenmitteln, die von Kommunen bei der Städtebauförderung als sog. „Drittfinanzierung“ zu erbringen sind, und Drittmitteln (im Sinne von zweckgebundenen Spenden Dritter) bestehen. Auch wurde hier nicht deutlich herausgearbeitet, dass Drittmittel im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ nicht vollständig den Eigenanteil der Kommune ersetzen können.

4 Künftige Förderstrategie der Hansestadt Salzwedel im Spannungsfeld zwischen dem vom Stadtrat beschlossenen Stadtentwicklungskonzept und der Sanierung des kommunalen Haushaltes

Die geplante künftige Förderstrategie der Hansestadt Salzwedel steht nicht im Einklang mit dem Anliegen der Städtebauförderung und des durch den Stadtrat beschlossenen Stadtentwicklungskonzeptes. Sie ist einseitig auf die Sanierung des Haushaltes bezogen und verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Der Hansestadt Salzwedel fiel es aufgrund ihrer Haushaltslage im geprüften Zeitraum immer schwerer, die erforderlichen Eigenanteile für die Städtebauförderung zu erbringen. Teilweise fehlte dazu auch die Bereitschaft des Stadtrates.

Nach Aussage der Bürgermeisterin beabsichtigt die Stadt, zukünftig ausschließlich kommunale Baumaßnahmen bzw. Maßnahmen des kommunalen Wohnungsunternehmens über die Städtebauförderung finanziell abzuwickeln. Diese Lösungsvariante helfe u. a. über mögliche finanzielle Rückflüsse des o. a. Unternehmens, die kommunalen Schulden abzubauen. Nach Ansicht der Bürgermeisterin sei diese Verfahrensweise ein geeignetes Instrument für die notwendige Haushaltskonsolidierung der Kommune.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Hansestadt Salzwedel in Umsetzung dieser neuen Förderstrategie bereits Teilwiderrufsbescheide für begonnene Maßnahmen privater Letztempfänger erließ.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes widerspricht die Einschränkung des Kreises der geförderten Maßnahmen auf kommunale Baumaßnahmen bzw. Vorhaben kommunaler Wohnungsunternehmen der Zielsetzung der Städtebauförderung insgesamt.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass es den Kommunen unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung zunehmend schwerer fällt, Maßnahmen der Städtebauförderung zu realisieren. Dennoch sind die Kommunen gehalten, auch in dieser Situation nicht einseitig und am eigentlichen Förderzweck vorbei, ausschließlich zugunsten der Haushaltskonsolidierung zu entscheiden.

Der Landesrechnungshof regt an, die fachinhaltliche Planung der Förderziele und Fördervorhaben im Rahmen eines kommunalen Fördercontrollings⁷ zu überprüfen, um die kommunalen Zuschüsse der Städtebauförderung weiterhin zukunftsfähig zu gestalten.

Der Landesrechnungshof bittet die Landesverwaltung sicherzustellen, dass die Hansestadt Salzwedel die Städtebauförderungsmittel zweckentsprechend einsetzt.

⁶ Ab 1. Juli 2014 § 45 Absatz 1 KVG LSA.

⁷ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 2/2017.

Die Landesregierung erläuterte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht vom 24. Oktober 2017 zum Beitrag:

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr weist darauf, dass der dargestellte Beitrag auch Gegenstand der Prüfungsmitteilung zur „Prüfung der Erstellung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für die Umsetzung der Städtebauförderung mit Schwerpunkt Programm ‚Stadtumbau Ost‘ “ ist.

„Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wird die Stellungnahmen zu Abschnitt V, Nr. 1 und Nr. 2 nach dem Abschluss des Abstimmungsverfahrens übersenden.“

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er erwartet von der Landesregierung, dass sie eine schriftliche Stellungnahme zum Jahresbericht bis zum 30. Juni 2018 vorlegt.

Die Landesregierung hat dabei eine juristische Bewertung des Einsatzes von Mitteln der Kirche als kommunale Eigenmittel vorzunehmen.

3. Unzureichendes Beteiligungsmanagement in der Stadt Halberstadt

1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen der Kommunen über 25.000 Einwohner und der Landkreise immer wieder festgestellt, dass das kommunale Beteiligungsmanagement nicht optimal funktioniert, wie hier am Beispiel der Stadt Halberstadt dargestellt. Häufige Probleme sind die Betätigungen von Kommunen außerhalb eines öffentlichen Zwecks, eine nicht ausreichende Kontrolle durch die Kommunen selbst und eine mangelnde Umsetzung von gesetzlich vorgesehenen Prüfungsrechten der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung.

Durch die nicht erfolgte Einräumung der o.g. Prüfungsrechte (Externe Kontrolle) und die Nichteinrichtung einer Internen Revision (Interne Kontrolle) entstehen bei den kommunalen Beteiligungen „prüfungsfreie Räume“, die es nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht geben darf.

2 Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat das Beteiligungsmanagement der Stadt Halberstadt erstmalig 2006 geprüft. Im Jahr 2015 hat er eine Nachprüfung durchgeführt. Dabei hat er festgestellt, dass die Stadt Halberstadt seinen damaligen Feststellungen nicht gefolgt ist:

Die NOSA GmbH Holding der Stadt Halberstadt (NOSA) betätigte sich bereits bei der ersten Prüfung des Landesrechnungshofes außerhalb des Gesellschaftszwecks und dehnte diese Betätigungen danach noch weiter aus.

Die Stadt Halberstadt betätigt sich im Rahmen einer mittelbaren Beteiligung zum Betrieb einer Sport- und Freizeitanlage auch in Neben- bzw. Randbereichen auf den Gebieten Schönheitspflege und Gastronomie. Diese Betätigung wird nicht durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt und ist unzulässig.

Die Stadt Halberstadt räumte dem Landesrechnungshof bei der städtischen Holding NOSA GmbH und bei ihren Unterbeteiligungen keine Prüfungsrechte nach § 54 HGrG ein. Weiterhin löste die Stadt Halberstadt ihr Rechnungsprüfungsamt auf. Damit hat sie nur noch in zwei ihrer Gesellschaften eigene Prüfungsrechte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes nutzt die Stadt Halberstadt bewusst nicht die ihr zustehenden Möglichkeiten zur Einräumung von Informationsrechten, die über das

Gesellschaftsrecht hinausgehen, gegenüber privatrechtlichen Unternehmen, an denen sie allein bzw. mit anderen Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt ist.

Der Landesrechnungshof hat bereits 2006 festgestellt, dass die Mehrzahl der Gesellschaften, an denen die Stadt Halberstadt im damaligen Prüfungszeitraum unmittelbar oder mittelbar beteiligt war, keine Interne Revision unterhielten. Im aktuellen Prüfungszeitraum gab es damit in sechs Unternehmen und einem Eigenbetrieb mit zusammen rund 360 Mitarbeitern und einem Umsatz von rund 100 Mio. Euro im Jahr keine eigenständige und kontinuierlich durchgeführte Interne Revision.

3 Stellungnahme der Landesregierung

In ihrer Stellungnahme vom 25. Oktober 2017 hebt die Landesregierung hervor, dass gravierende Verstöße, die ein kommunalaufsichtliches Einschreiten der Obersten Aufsichtsbehörde rechtfertigen würden, nicht ersichtlich sind. Aufgrund des Berichtes ist das Landesverwaltungsamt kommunalaufsichtlich tätig geworden. Das Stellungnahmeverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Nach Einschätzung des Landesverwaltungsamtes sind die vom Landesrechnungshof geäußerten Kritikpunkte nur einzelfallbezogen und keinesfalls symptomatisch zu sehen.

Zur wirtschaftlichen Betätigung in Form von Rand- und Nebenleistungen führt das Ministerium für Inneres und Sport an, dass die Zulässigkeit von Nebenleistungen für innerörtliche nicht privilegierte Betätigungen im Zuge der Novellierung des KVG LSA geschlossen wird. Das Landesverwaltungsamt wird darüber hinaus prüfen, ob die kritisierten Tätigkeiten in einem unzulässigen Übermaß vorgenommen wurden.

Nach Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport besteht eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen, auf die Einräumung von Prüfrechten hinzuwirken, ausschließlich für unmittelbare Beteiligungen. Der Landkreis wird die Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgreifen und im Rahmen seiner Möglichkeiten umsetzen. Bezüglich der mittelbaren Beteiligungen wird der Landkreis empfehlend/beratend darauf hinwirken.

Das Ministerium für Inneres und Sport stellt klar, dass es keine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung einer internen Revision gibt. Auch hier wird die Kommunalaufsicht beratend auf die Stadt hinwirken.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu.

Er erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport, dass für das Land Sachsen-Anhalt im Rahmen der Novellierung des KVG LSA Regelungen getroffen werden, die

- Prüfrechte für örtliche und überörtliche Prüfungseinrichtungen bei unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen vorsehen und**
- Rechtssicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit von Rand- bzw. Nebenleistungen im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen schaffen.**

Die Landesregierung wird gebeten, bis zum 30. Juni 2018 über das Veranlasste schriftlich zu berichten.

4. Fehlerhafte Auslegung von Bilanzierungsvorschriften durch Abwasserzweckverbände

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Mängel in der Wirtschaftsführung gravierende Auswirkungen auf zukünftige Finanzierungen von Zweckverbänden haben können. Diese Problematik resultiert aus einer nach Ansicht des Landesrechnungshofes fehlerhaften Auslegung der für die Zweckverbände geltenden Bilanzierungsvorschriften durch die Zweckverbände.

Im Rahmen der Prüfung zur Wirtschaftsführung des AZV Ziethetal im Jahr 2016 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der Verband durch fehlerhafte Auslegung von Bilanzierungsvorschriften akute wirtschaftliche Schwierigkeiten insbesondere in den Jahren 1996 bis 2009 temporär in die Zukunft verschieben konnte. Die Auswirkungen dieser Handlungsweise verschleierten die tatsächliche wirtschaftliche Situation des Verbandes und führten schließlich zu dessen Liquidation.

Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Bilanzen haben die Verantwortlichen so aufgestellt und bestätigt, dass (Finanzierungs-)Lasten unzulässig in die Zukunft verschoben wurden.

Der Verband errichtete in den Jahren 1992 bis 1999 die Ortskanalisationen, die Überleitungen und das Klärwerk. Diese sind Bestandteile seiner öffentlichen Einrichtung „zentrale Abwasserentsorgung“. Für die Finanzierung der Investitionskosten standen dem Verband

Fördermittel (des Landes, des Bundes, der EU),

Beiträge nach dem KAG-LSA (der Eigentümer der angeschlossenen oder anschließbaren Grundstücke) und

Investitionskredite

zur Verfügung.

Der AZV Ziethetal führt seit dem 1. Januar 1996 seine Wirtschaftsführung und sein Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten kaufmännischen Buchführung.

Durch Fehler im Rahmen der Beitragserhebung, der Gebührenberechnungen, der Aufnahme von Darlehen sowie durch den Verzicht auf die Erhebung notwendiger Verbandsumlagen wies der Verband zum 31. Dezember 2005 ein negatives Eigenkapital in Höhe von rund 1,67 Mio. € aus.

Bis zum Jahr 2005 löste der Verband die Ertragszuschüsse mit der durchschnittlichen Nutzungsdauer des Anlagevermögens (damals rund 2 %) auf. Dadurch korrespondierten die Auflösungserträge mit dem Werteverzehr und die Bilanz gab ein den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Abbild wieder.

Ab dem Jahr 2006 ging der Verband davon aus, dass bei der Festlegung der Höhe der Auflösungsbeträge ein Wahlrecht bestehen würde. Der Verband entschied sich, die Auflösungsbeträge auf 5 % zu erhöhen. Die jährlichen Auflösungsbeträge der Sonderposten erhöhten sich dadurch von jährlich rund 350.000 € auf rund 900.000 €. Durch diese Maßnahme wies der Verband in seiner Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre 2006 bis 2008 jährlich Überschüsse in Höhe von rund 530.000 € aus und konnte dadurch die Verlustvorträge rechnerisch ausgleichen.

Der Landesrechnungshof folgt der Auffassung des Verbandes nicht, dass nach Außerkrafttreten der alten EigVO ein freies Wahlrecht galt. Zunächst hat der Verband bei der Festlegung des Auflösungssatzes die Grundsätze der Einheitlichkeit und der Stetigkeit zu beachten. Weiterhin vertritt der Landesrechnungshof die Rechtsauffassung, dass die angeführten Regelungen der EigVO bzw. EigBVO lediglich die allgemeinen Grundgedanken zur ausgeglichenen Wirtschaftsführung und den Grundsätzen zur Finanzmittelbeschaffung widerspiegeln, die unabhängig von den genannten Verordnungen für den Abwasserzweckverband galten.

Die Verbände sind als öffentliche Körperschaften an Recht und Gesetz gebunden. Gem. § 16 Abs. 1 GKG-LSA gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Vorschriften für Gemeinden sinngemäß. Der Haushalt bzw. der Wirtschaftsplan ist in jedem Jahr auszugleichen. Zur Erfüllung dieser Ausgleichspflicht gelten auch für den Verband die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Für die Bilanzierung gelten die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Die Bilanz soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Verbandes wiedergeben. Dieses Bild wird dabei maßgeblich von den rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt, die für den Verband gelten. Die verbindlichen Vorgaben des KVG-LSA und des KAG-LSA für die Beitrags- und Gebührenerhebung haben daher wesentliche Auswirkungen für die Wirtschaftsführung und damit auch für die Bilanzierung des Verbandes.

Hinzu kommt, dass der Zuwendungsgeber durch die Förderrichtlinie und den Zuwendungsbescheid regelmäßig vorgab, zu welchen Zwecken die Fördermittel dienen.

Diese rechtlichen Rahmenbedingungen hätte der Verband daher auch bei Wirtschaftsplanung, Wirtschaftsführung und Bilanzierung berücksichtigen müssen. Der Verband war danach nicht frei in seiner Entscheidung, die Auflösungsbeträge für die erhaltenen Ertragszuschüsse (Fördermittel und Beiträge) abweichend von den Abschreibungssätzen festzulegen.

Folge der vom (durchschnittlichen) Abschreibungssatz abweichenden Auflösung der Ertragszuschüsse war ein Jahresergebnis, das einen zu hohen Gewinn auswies. Diesen verrechnete der Verband mit den Verlustvorträgen.

Diese Erhöhung der Auflösungsrate behielt der Verband auch über das Jahr 2008 hinaus bei. Dadurch wies der Verband in seinen Gewinn- und Verlustrechnungen ab dem Jahr 2009 weitere Gewinne aus, die er als Gewinnvorträge hätte darstellen müssen. Dies war auf Grund des Kostenüberschreitungsverbot nach § 5 Abs. 1 KAG-LSA grundsätzlich nicht zulässig. Zur „Kompensation“ dieser „Gewinne“ veränderte der Verband ab dem Jahr 2009 die Grundlagen für die Abschreibungsberechnung. Er verkürzte die Nutzungsdauer des Anlagevermögens von durchschnittlich 50 Jahren auf 24 Jahre. Dadurch erhöhten sich die jährlichen Abschreibungsbeträge von rund 470.000 € auf rund 1.000.000 €.

Mit dieser Handlungsweise hat der Verband seine tatsächliche finanzielle Lage verschleiert. Bei Weiterführung der Geschäftstätigkeit wäre der Verband in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten, da spätestens im Jahr 2023 die für die Tilgung der Investitionskredite notwendigen Abschreibungen nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten. Insgesamt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass sowohl die Beitrags- und Gebührenerhebung als auch die Wirtschaftsführung des AZVZ teilweise rechtswidrig sind. Für eine Weiterführung der Verbandstätigkeit bzw. Fusion mit einem anderen Verband wäre eine vollständige Aufarbeitung und Korrektur der dargestellten Mängel erforderlich gewesen.

Im Ergebnis der dargestellten Wirtschaftsführung hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung im Jahr 2016 empfohlen, die geplante Fusion des AZV Ziethetal mit einem anderen Verband nicht zu realisieren, da die Aufarbeitung der Probleme aus

der Vergangenheit dem anderen Verband nicht zuzumuten und zum geplanten Zeitpunkt (1. Januar 2017) zeitlich nicht zu realisieren war. Darüber hinaus hätte eine Fusion eine unverhältnismäßige Belastung für den neuen Verband dargestellt und erhebliche Risiken für diesen Rechtsnachfolger mit sich gebracht.

Der Verband befindet sich aus den vorgenannten Gründen seit 31. Dezember 2016 in Liquidation. Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung haben die ehemaligen Mitgliedsgemeinden zum 1. Januar 2017 auf einen anderen Verband übertragen. Die Mitgliedsgemeinden des AZV Ziethetal i.L. müssen nunmehr einen Betrag in Höhe von rund 2 Mio. € für Liquidationslasten aus Haushaltsmitteln aufbringen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die am Beispiel des AZV Ziethetal dargestellte Verfahrensweise auch von anderen Zweckverbänden praktiziert wurde.

In diesen Fällen kommt nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine Bilanzberichtigung (Bilanzänderung) in Betracht. Dabei ist (mit Wirkung für die Zukunft) insbesondere die Bilanzposition der Sonderposten so zu ändern, dass der Betrag dem gebührenrechtlich zu berücksichtigenden Betrag entspricht. In der Folge ist auch der in der Bilanzposition „Eigenkapital“ ausgewiesene Betrag anzupassen.

Erhöht sich mit der Bilanzänderung der bilanzielle Ansatz der Sonderposten, verringert sich entsprechend das Eigenkapital. Wird das Eigenkapital dadurch aufgebraucht, ist dies i.d.R. ein Indiz dafür, dass der Verband zu hohe Kredite (Investitions- und/oder Liquiditätskredite) aufgenommen hat. Sollte rechnerisch sogar ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag entstehen, darf dieser nach § 5 Abs. 2 Satz 2 EigBVO LSA nicht ausgewiesen werden. Denn nach dieser Vorschrift findet § 268 Abs. 3 HGB keine Anwendung. In diesem Fall ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes mindestens in Höhe dieses rechnerisch ermittelten Betrages eine Forderung gegen die Mitgliedsgemeinden zum Ausgleich zu bilanzieren und als Umlageforderung geltend zu machen.

Zur Vermeidung der dargestellten fehlerhaften Auslegung von Vorschriften des Eigenbetriebsrechtes empfiehlt der Landesrechnungshof, den Zweckverbänden die verbindliche Anwendung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ (NKHR) als Rechnungs- und Buchführungssystem vorzugeben. Im Hinblick auf den kommunalen Gesamtabchluss ist ohnehin eine Angleichung des Rechnungswesens erforderlich. Darüber hinaus würde dies die Tätigkeit der Rechnungsprü-

fungsämter und gleichzeitig die Arbeit in den Gremien (Gemeinderäte, Verbandsversammlungen) erleichtern.

In seiner Stellungnahme vom 25. Oktober 2017 hebt die Landesregierung hervor, dass mit Beginn der Einführung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ im Jahr 2006 neben den Eigenbetrieben auch den kommunalen Verbänden vorgegeben wurde, ab dem Stichtag 1. Januar 2013 ihre Finanzbuchhaltung nach dem System der doppelten Buchführung entsprechend der Gemeindeordnung auszurichten. Die Vorgabe stieß jedoch auf massiven Widerstand. Insbesondere die Wasser- und Abwasserzweckverbände stellten sich gegen die Einführung des NKHR, sodass der Landtag bereits im Jahr 2008 die Landesregierung um eine Überprüfung der Auswirkungen der Einführung des NKHR gebeten hat.

Im parlamentarischen Raum hatte sich zu diesem Zeitpunkt eine politische Mehrheit für die

Aufnahme eines Wahlrechtes zur Einführung des NKHR herausgebildet.

Mit dem Zweite Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts vom 26. Mai 2009 (GVBl. LSA S. 238) wurde das Wahlrecht gesetzlich normiert.

Aus diesem Grund ist gegenwärtig davon auszugehen, dass ein erneuter Vorstoß zur zwingenden flächendeckenden Einführung der Doppik für die Zweckverbände politisch nicht durchsetzbar sein wird.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Schlussfolgerungen und Empfehlungen grundsätzlich zu.

Er erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport, dass durch kommunalaufsichtliches Handeln sichergestellt wird, dass fehlerhafte Beurteilungen von Wahlmöglichkeiten ausgeschlossen werden können. Die Kommunalaufsichten haben auf allen Ebenen eine rechtmäßige Auslegung der Wahlmöglichkeiten sicher zu stellen.

Die Landesregierung wird gebeten, bis zum 30. Juni 2018 über das Veranlasste schriftlich zu berichten.

5. Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Landesrechnungshofes 2016

Bereits im Jahresbericht 2012, Teil 2, hatte der Landesrechnungshof über Defizite bei der Zertifizierung und Freigabe von Programmen berichtet, die für das kommunale Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen eingesetzt werden (HKR-Programme).

§ 12 Abs. 1 GemKVO Doppik und die diesbezüglichen Hinweise des Ministeriums für Inneres und Sport zählen Voraussetzungen auf, die im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) eingesetzte automatisierte Verfahren erfüllen müssen.

Der Landesrechnungshof hat ausgeführt, dass er im Rahmen einer Programmfreigabe für erforderlich hält, dass

1. eine Programmprüfung sicherstellt, dass „das Programm selbst mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nicht Ursache einer intransparenten, unprüfbaren oder fehleranfälligen Vorgangsbearbeitung ist“ und
2. eine Anwendungsprüfung sicherstellt, „dass die Vor-Ort-Organisation die Anforderungen des Anwendungsumfeldes erfüllt und einen sicheren und rechtskonformen Programmeinsatz gewährleistet.“⁸

Während der Anforderung der Programmprüfung relativ unproblematisch durch den Nachweis entsprechender Zertifikate des Programmanbieters für das NKHR Sachsen-Anhalt entsprochen werden kann, bereitet insbesondere die Anwendungsprüfung den Kommunen Schwierigkeiten. Ursachen hierfür sind nicht ausreichende personelle Ressourcen und teilweise fehlendes Problembewusstsein.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hat der Landesrechnungshof dargestellt, dass die Kommunen Zertifizierungen für die eingesetzten NKHR-Programme unter Berücksichtigung der landesspezifischen Vorschriften des Landes Sachsen-Anhalt vorlegen konnten.

Nach wie vor weitestgehend nicht umgesetzt haben die Kommunen dagegen die Verpflichtungen zur Durchführung einer Anwendungsprüfung und insgesamt die ordnungsgemäße Programmfreigabe durch den Hauptverwaltungsbeamten.

Der Landesrechnungshof hat an zwei aktuellen Beispielen die Notwendigkeit zur Durchführung einer Anwendungsprüfung verdeutlicht.

⁸ Vgl. hierzu: „Inhalte und Strukturen der Freigabe und Zertifizierung finanzwirksamer Programme. Wie kann die Rechnungsprüfung besser unterstützt werden?“ Vortrag von Dr. Uwe Schwochert im Rahmen der Bundesprüfertage 2016 in Berlin.

In beiden Fällen konnte die Verwaltung mit der eingesetzten Software die erforderlichen Berichtigungen der noch nicht endgültig bestätigten Eröffnungsbilanz bzw. des noch nicht endgültig bestätigten Jahresabschlusses nicht vornehmen. Die Berichtigungen/Korrekturen sollten daher erst mit späteren Jahresabschlüssen erfolgen.

Der Landesrechnungshof wies in beiden Fällen die Vorgehensweise der Kommunen aufgrund ihrer gesetzlichen Unzulässigkeit (§§ 114 und 120 KVG LSA) zurück. Können die Kommunen mit den eingesetzten Programmen die gesetzlichen Vorgaben nicht einhalten, stellt dies einen gravierenden Mangel des HKR-Programms dar. Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätte dies im zweiten Fall sogar zu einer Versagung der Bestätigung des betreffenden Jahresabschlusses führen müssen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte die Durchführung einer Anwendungsprüfung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Programmfreigabe gemäß § 12 Abs. 1 GemKV-Doppik nach Anschaffung der HKR-Programme diese gravierenden Mängel in der Funktionalität der einzusetzenden Programme aufdecken können. Die Beseitigung der Mängel durch den Programmanbieter hätte rechtzeitig vor Erstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz und der folgenden Jahresabschlüsse erfolgen und somit die auftretenden Probleme im Vorfeld verhindern können.

Der Landesrechnungshof hält die Anwendungsprüfung und deren Nachweis, neben der Programmprüfung, für einen erforderlichen Bestandteil einer gemäß § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik ordnungsgemäßen Programmfreigabe durch den Hauptverwaltungsbeamten. Aufgrund der festgestellten Defizite sieht er entsprechenden Handlungsbedarf. Eine explizite Nennung der Anwendungsprüfung (neben der Programmprüfung) als Bestandteil der Programmfreigabe in § 12 GemKVO Doppik könnte nach Ansicht des Landesrechnungshofes diesen Defiziten zukünftig entgegenwirken.

In ihrer Stellungnahme vom 25. Oktober 2017 macht die Landesregierung deutlich, dass die rechtlichen Anforderungen an die automatisierten Verfahren im HKR (§ 12 GemKVO Doppik, RdErl. des MI vom 27. Mai 2009) ausschließlich grundsätzliche Regelungen enthalten.

Das Ministerium für Inneres und Sport begrüßt den Vorschlag des Landesrechnungshofes zur expliziten Nennung der Anwendungsprüfung sowie der Programmprüfung als Bestandteile der Programmfreigabe in § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik.

Aufgrund der aktuellen Planungen zur vollständigen Überarbeitung der GemKVO Doppik wird die Empfehlung des Landesrechnungshofes zeitnah umgesetzt.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu.

Er hält es für erforderlich, dass die Landesregierung/das für Kommunales zuständige Ministerium die erforderlichen Ausführungsregelungen zeitnah schafft und begrüßt in diesem Zusammenhang die bereits geäußerte Absicht des zuständigen Ministeriums.

Die Landesregierung wird gebeten, bis zum 30. Juni 2018 über das Veranlasste schriftlich zu berichten.

6. Wesentliche Beanstandungen bei der überörtlichen Kommunalprüfung der Stadt Bernburg (Saale)

Der Landesrechnungshof stellt in seinem Jahresberichtsbeitrag die im Rahmen der überörtlichen Prüfung mit dem Schwerpunkt Personal bei der Stadt Bernburg (Saale) gewonnenen Prüfungserkenntnisse dar.

Mängel bei der Personalbewirtschaftung der Stadt Bernburg (Saale)

Bei der Stadt Bernburg (Saale) wurden im Wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

Die unbereinigten und die um die örtlichen Besonderheiten bereinigten Personalausgaben liegen im Haushaltsjahr 2011 unterhalb des Landesdurchschnitts.

Auch der Personalbestand ist im Landesvergleich unterdurchschnittlich.

Die Stadt Bernburg (Saale) verfügt grundsätzlich über die Ergebnisse einer flächendeckenden Personalbedarfsplanung bzw. -berechnung mit dem Stand 2004. Die Bemessung ermöglicht eine relativ schnelle, jedoch auch nur pauschal vereinfachte Ermittlung des Personalbedarfs. Sie kann keine analytische Stellenbesetzung ersetzen.

Das Personalentwicklungskonzept ist zu aktualisieren und zu konkretisieren. Grundvoraussetzung dafür ist eine aktuelle Personalbedarfsermittlung.

Zukünftig sollte die Stadt durch eigenes Personal analytische Personalbedarfsberechnungen anhand der örtlichen Aufgabenwahrnehmung durchführen.

Ohne eine zumindest zeitlich befristete personelle Verstärkung des Organisationsbereiches wird dies jedoch nicht leistbar sein.

Bei den 251 geprüften Tarifbeschäftigten hat der Landesrechnungshof folgende Feststellungen getroffen:

- In 6 Fällen stimmte das Bewertungsergebnis der Stadt aus den vorgelegten Bewertungsunterlagen nicht mit dem tatsächlich gezahlten Entgelt überein. Hieraus

resultieren im Jahr 2014 jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 28.600 €

- Eine zu hohe Eingruppierung wurde bei 43 Personalfällen festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 34.800 € im Gesamtjahr 2014.
- Die Stadt hat in 10 Personalfällen die Erfüllung der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale nicht begründet und in 11 Personalfällen die Arbeitsvorgänge nicht tarifgerecht gebildet.
- Bei 34 Personalfällen war die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen fehlten oder unvollständig waren. Damit veranlasst die Stadt Entgeltzahlungen mit einem Haushaltsvolumen in Höhe ca. 947.314 € jährlich, ohne über die erforderlichen zahlungsbegründenden Unterlagen (§ 35 Abs. 1 S. 1 GemKVO-Doppik) zu verfügen.

Bei den Dienstposten der Beamten fehlen bei 14 von 19 geprüften Planstellen die Dienstpostenbeschreibungen und/oder -bewertungen.

In ihrer Stellungnahme vom 28. Oktober 2016 zum Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes hat die Stadt Bernburg (Saale) u.a. mitgeteilt, dass das Personalentwicklungskonzept der Stadtverwaltung bis 2018 aktualisiert und konkretisiert wird. Hinsichtlich des Organisationsbereiches soll eine dauerhafte Stellenerweiterung erfolgen.

Die Stadt beabsichtigt, alle bei der Stadtverwaltung fehlenden Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen in 2017 zu erstellen. Sämtliche Dienstposten werden neu beschrieben und, wenn nicht bereits erfolgt, neu bewertet. Bei einzelnen Feststellungen vertritt die Stadt eine andere Rechtsansicht. Weitüberwiegend wird die Stadt bis 2018 bei allen beanstandeten Fällen die Arbeitsplätze überprüfen, Stellenbeschreibungen aktualisieren und die Stellen neu bewerten bzw. die Stellenbewertung entsprechend begründen, soweit dies erforderlich ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Prüfungsfeststellungen zügig abgearbeitet werden. Dies ist erforderlich, da insbesondere etwaige Überzahlungen im Personalbereich den kommunalen Haushalt monatlich belasten. Rückforderungen sind im

Rahmen der tariflichen Ausschlussfristen von sechs Monaten zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen.

Im Schreiben vom 24. Oktober 2017 hat die Landesregierung zum Jahresbericht 2016, Teil 2 Stellung genommen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Die zügige Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen wird im Rahmen der Kommunalaufsicht überwacht und begleitet. Nach Einschätzung der oberen Kommunalaufsichtsbehörde arbeitet die Stadt Bernburg (Saale) mit Nachdruck an der Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes. Die Stadt Bernburg (Saale) beabsichtigt, die Auswertung der arbeitsplatz- und stellenbezogenen Feststellungen bis zum Jahr 2018 abzuschließen. Die Dokumentationspflichten zu den Stellenbewertungen werden nunmehr eingehalten. Die Stadt Bernburg (Saale) hat zudem für das Jahr 2017 die Aktualisierung des Aufgabengliederungsplans und für das Jahr 2018 die Aktualisierung des Personalentwicklungskonzepts in Aussicht gestellt. In einzelnen Fragen bestehen noch unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen der Stadt Bernburg (Saale) und dem Landesrechnungshof.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt die Bemerkung des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen zu.

Er hält es für unverzichtbar, dass die Kommunalaufsichtsbehörden – wie bereits geschehen – auf die Erstellung von Tätigkeitsdarstellungen und ausreichende Begründung der Tätigkeitsmerkmale hinwirken.

Er geht davon aus, dass die Unterstützung durch die Kommunalaufsicht bei der Bearbeitung der Feststellungen fortgesetzt wird.