



Beschlussempfehlung

Ausschuss für Finanzen

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017

Antrag Ministerium der Finanzen - **Drs. 7/3767**

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 - Teil 1

Unterrichtung Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt - **Drs. 7/3518**

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 - Teil 2

Unterrichtung Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt - **Drs. 7/4556**

Berichterstatter: Abgeordneter Herr Frank Bommersbach

Der Ausschuss für Finanzen hat sich mit den vorgenannten Drucksachen befasst und empfiehlt unter Mitwirkung des Unterausschusses Rechnungsprüfung die Annahme der folgenden Beschlussempfehlung.

1. Der Landesregierung wird für die Haushaltsrechnung für das Jahr 2017 gemäß Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und § 114 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Entlastung erteilt.

2. Der Landtag billigt gemäß § 37 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt nachträglich die geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Haushaltsplanes 2017.

3. Der Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2017 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 für erledigt erklärt.
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 und 12 zum jeweils angegebenen Termin zu berichten.
5. Dem Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt wird für die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 (Einzelplan 16) gemäß § 101 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Entlastung erteilt.

6. Der Präsidentin des Landtages von Sachsen-Anhalt wird für die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 (Einzelplan 01) gemäß Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und § 114 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

Entlastung erteilt.

Abstimmungsergebnis: 6 : 0 : 2

Olaf Meister
Ausschussvorsitzender

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung hat sich in seinen Sitzungen am 02.05.2019, 13.06.2019, 05.09.2019, 10.10.2019, 28.11.2019, 18.06.2020, 07.09.2020, 29.10.2020, 14.01.2021 und 11.02.2021 mit dem Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018, Teil 1 und Teil 2 befasst.

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Derivatgeschäfte von Kommunen und Zweckverbänden

1. Vorbemerkung

Kommunen und Zweckverbände finanzieren sich i. d. R. über öffentliche Mittel. Die verantwortlich Handelnden unterliegen damit besonderen Vermögensbetreuungspflichten bei deren Verwaltung.

Dies gilt auch für das Schuldenmanagement. Insbesondere der Einsatz derivativer Finanzinstrumente im Rahmen dieses Schuldenmanagements stellt hohe Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das interne Kontrollsystem und Risikomanagement der öffentlichen Körperschaften. Das gleiche gilt für die mit diesen Aufgaben betrauten Führungskräfte und Mitarbeiter.

2. Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat in diversen Prüfungen von Kommunen und Zweckverbänden in den Jahren 2016 – 2018 festgestellt, dass diese teilweise derivative Finanzprodukte einsetzten, ohne die entsprechende Expertise oder die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen dafür vorzuhalten. In vielen der geprüften Kommunen/ Zweckverbänden agierte ein Handelnder allein und entschied über den Einsatz von sog. Zinsswaps, ohne die Vertretungen ausreichend zu informieren oder das Vier-Augen-Prinzip zu beachten. Häufig setzten die Verantwortlichen Produkte ein, die mit einem besonders hohen Verlustrisiko behaftet waren. Den betroffenen Verbänden entstanden dadurch vermeidbare Verluste in Millionenhöhe.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Grundsatzbeitrag allgemeine Empfehlungen zum Einsatz von Derivatgeschäften auf kommunaler Ebene erarbeitet und den bisherigen Umgang mit Swap-Geschäften anhand von ausgewählten Einzelbeispielen belegt. So hat er u.a. konkrete Faktoren identifiziert, von denen die Möglichkeiten eines ordnungsgemäßen Derivateinsatzes auf kommunaler Ebene abhängen. Weiterhin hat er empfohlen, die Kommunalaufsicht u. a. zu diesen Themen zu stärken und hinsichtlich der einzelnen Feststellungen zu derivativen Finanzgeschäften zu prüfen, wie hoch der entstandene Schaden ist und ggf. Schadensersatz- bzw. Regressprüfungen und ggf. auch disziplinarische Maßnahmen einzuleiten.

3. Stellungnahme der Landesregierung

Die Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2019 mit, dass sie die Feststellungen und Bewertungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen habe. Sie stimmte den vom Landesrechnungshof dargestellten Grundsätzen zum Einsatz von Derivatgeschäften in Kommunen und Zweckverbänden uneingeschränkt zu. Weiterhin führte sie zu den bereits veranlassten Maßnahmen aus:

- Abfrage der Kommunalaufsicht zu Derivatgeschäften in Kommunen unter 25.000 Einwohnern und in Eigenbetrieben/ Anstalten des öffentlichen Rechts*
- Gesetzesänderung des KVG LSA – erweiterte Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes, klarstellendes Verbot von spekulativen Finanzgeschäften, umfassender Genehmigungsvorbehalt für Derivatgeschäfte oder vergleichbare Finanzgeschäfte*
- Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport zur Klarstellung der Genehmigungspflicht, veröffentlicht im April 2019.*

Außerdem erläuterte das Ministerium für Inneres und Sport die eingeleiteten Maßnahmen zu den festgestellten Einzelfällen. Die Aufarbeitung dieser Einzelfälle ist auch Gegenstand des 17. PUA.

Der Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt die Stellungnahme der Landesregierung zum Grundsatzbeitrag des Jahresberichtes 2018 – Teil 1 zur Kenntnis und stimmt den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu.

Er bewertet die Aufarbeitung der Feststellungen und die veranlassten Maßnahmen des Ministeriums für Inneres und Sport positiv.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	20	–	Hochbau
Kapitel	20 03	–	Ressortbau
	20 04		Hochschulbau

1 Fehlende Grundlagen für Investitionsentscheidungen bei der energetischen Sanierung von landeseigenen Gebäuden

Im Entscheidungs- und Planungsprozess zur Durchführung von Wärmedämmmaßnahmen hat das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt es versäumt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nach Abschluss der Maßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen.

Die Medienverbrauchsdaten für die Landesliegenschaften werden beim Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt insgesamt, d. h. liegenschafts- und nicht gebäudebezogen, erfasst und dokumentiert. Diese Art der Dokumentation von Verbrauchs- bzw. Kostendaten ist nicht aussagefähig für eine Bewertung der Wirksamkeit von Wärmedämmmaßnahmen an Einzelgebäuden.

Beim Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt wird keine umfassende Kontrolle und Dokumentation der eingesetzten Dämmstoffe, insbesondere hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung, der Umwelteinflüsse, des Brandverhaltens sowie der ökologischen Gesamtbilanz, vorgenommen.

Um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Wärmedämmungen an landeseigenen Gebäuden zu untersuchen, prüfte der Landesrechnungshof stichprobenhaft ab dem Jahr 2015 Wärmedämmmaßnahmen, die im Zeitraum von 2001 bis 2015 durchgeführt wurden. Für die Prüfung der energetischen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Wärmedämmungen wurden in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA) 15 Maßnahmen auf landeseigenen Liegenschaften ausgewählt.

Die Landesregierung merkt in Ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2018, Teil 1 vom 11. April 2019 an, dass

- *bei der Durchführung von Dämmmaßnahmen häufig auch andere Sanierungen vorgenommen werden, so dass nicht nur die Dämmung der Gebäudehülle betrachtet werden sollte,*
- *bei der Gesamtbewertung der energetischen Wirksamkeit einer Dämmmaßnahme auch wirtschaftliche sowie baubiologische Aspekte berücksichtigt werden sollten,*
- *die energetische Wirksamkeit der Wärmedämmung der Außenwände bereits durch eine Vielzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen nachgewiesen worden ist und diese Verfahrensweise seit Jahrzehnten dem allgemein anerkannten Stand der Technik entspricht.*

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung der Wirksamkeit von Wärmedämmungen die zum Teil zusätzlich vorgenommenen Sanierungen im energetischen Be-

reich miteinbezogen. Im Ergebnis wurden insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Ausgewählte Feststellungen

1. Energieverbrauch und Energiekennzahlen

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass auf Grund der fehlenden Messdaten für Gebäude keine Auswertung der Verbrauchsentwicklung nach energetischen Sanierungen bzw. kein Soll-Ist-Vergleich durchgeführt werden kann.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig bei der energetischen Sanierung von Gebäudefassaden die Wirksamkeit der Wärmedämmung durch messtechnische Auswertung der Vorher- und Nachher-Situation erfolgt. Dies sollte gleichzeitig als Grundlage künftiger Investitionsentscheidungen dienen. Vom Landesbetrieb BLSA sind daher die technischen Voraussetzungen zu schaffen, um eine gebäudebezogene Erfassung und Auswertung der Wärmeverbräuche auf den Landesliegenschaften durchführen zu können.

Gemäß den Ausführungen des Ministeriums der Finanzen in der Stellungnahme zum Jahresbericht werden momentan die technischen Voraussetzungen geschaffen, um die vom Landesrechnungshof angemahnte gebäude-separate Erfassung der Verbrauchswerte zu ermöglichen. Die Arbeiten an dem im Aufbau befindlichen Energiemonitoringsystem (EMS) wurden intensiviert.

Das für 10 Pilotliegenschaften derzeit vom Landesbetrieb BLSA vorgesehene Energiemonitoring zur Erfassung von Verbrauchsdaten und Dokumentation von Status und Störungsmeldungen muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes schnellstmöglich, flächendeckend umgesetzt werden. Als Minimalforderung für künftige und laufende energetische Maßnahmen sind aus Sicht des Landesrechnungshofes gebäudebezogene Zählerinstallationen vorzusehen.

2. Maßnahmenbezogene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Auf Grund fehlender Einsparprognosen sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist beim Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt eine wesentliche Grundlage zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der an einzelnen Gebäuden oder Bauteilen durchgeführten Maßnahmen nicht vorhanden. Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass das Land von Zuwendungsempfängern bei Förderungen im energetischen Bereich einen Nachweis für die Wirtschaftlichkeit einfordert, dies bei seinen eigenen Maßnahmen aber nicht für nötig hält. Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium der Finanzen/ Landesbetrieb BLSA, dass die Auswahl und die Entscheidungen zu Investitionen bei Maßnahmen zur Gebäudedämmung nach den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit getroffen werden.

Das Ministerium der Finanzen führt in der Stellungnahme der Landesregierung aus, dass die umfängliche Prüfung der Kennwerterfüllung vor Anerkennung der Förderung nach dem STARK III Programm ebenso wie die Überprüfung der Kennwerterfüllung nach der baulichen Umsetzung durch freiberuflich tätige Personen erfolgt. Für diese Tätigkeit wurde durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt die Fördergesellschaft Erneuerbare Energien e.V. (FEE) aus Berlin gebunden. Der Landesbetrieb BLSA ist im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung bereits personell stark ausgelastet, sodass für

die analoge Übernahme der Förderregularien nach der STARK III Richtlinie in Bezug auf die Landesliegenschaften keine personellen Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf die Betriebsordnung des Landesbetriebes BLSA, wonach dieser auf eine Verbesserung der Energieeffizienz auf den Landesliegenschaften hinzuwirken hat. Der Landesrechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass der Landesbetrieb BLSA die Auswahl und die Entscheidungen zu Investitionen bei Maßnahmen zur Gebäudedämmung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit treffen muss.

3. Gebäudedämmung und technische Gebäudeausrüstung

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass der Landesbetrieb mögliche Einsparpotenziale auch bei den verbrauchsunabhängigen Bewirtschaftungskosten generiert. Nach dem Abschluss der energetischen Maßnahmen müssen die Einstellungen der technischen Anlagen überprüft und ggf. angepasst werden.

Das Ministerium der Finanzen führt in der Stellungnahme der Landesregierung aus, dass im Rahmen eines Pilotprojektes (Energieeinsparcontracting) die Firma Siemens im Zeitraum von 2016 bis 2018 beauftragt war, die nichtinvestiven Einsparpotenziale bei den technischen Gebäudeausrüstungen (Einstellung der Wärmeerzeuger und -verteiler) zu aktivieren und zu erfassen. Die Daten des Pilotprojektes werden gegenwärtig vom Landesbetrieb BLSA ausgewertet. Als vorläufiges Fazit kann festgestellt werden, dass derartige Maßnahmen weiterhin notwendig sind und ein relevantes Einsparpotenzial besteht.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass regelmäßige Überprüfungen der Wärmeerzeuger grundsätzlich erforderlich sind, sowohl nach erfolgter energetischer Sanierung als auch im Normalbetrieb.

4. Amortisation von Wärmedämmmaßnahmen

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Landesbetrieb BLSA die tatsächlichen Einsparungen im Verbrauch erhebt und den getätigten Investitionen gegenüberstellt, um künftig Erfolgskontrollen nach energetischen Sanierungen durchführen zu können.

Das Ministerium der Finanzen merkt an, dass die Amortisation von Energieeinsparmaßnahmen bereits im Rahmen der Planung geprüft und beurteilt wird. Die vom Landesrechnungshof gewünschte separate Erfolgsprüfung von Wärmedämmmaßnahmen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt u. a. auf Grund nicht vorhandener Medinerfassung in den Gebäuden nicht oder nur eingeschränkt möglich.

Der Landesrechnungshof unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, dass der Landesbetrieb BLSA künftig zumindest gebäudebezogene Zählerdaten erhebt.

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 Feststellungen zu.

Der Ausschuss erwartet vom Landesbetrieb BLSA, dass

- **bei künftigen Investitionsentscheidungen im Bereich der energetischen Sanierung nach den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit vorhandene Daten einbezogen werden.**
- **In einem Prozess, der mit hinreichenden Haushaltsmitteln untersetzt werden muss, Daten für die Effizienz energetischer Sanierungsmaßnahmen erhoben werden.**

Dazu sind im Entscheidungs- und Planungsprozess Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nach Abschluss der energetischen Sanierungsmaßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen. Schrittweise sind die messtechnischen Voraussetzungen zur gebäudebezogenen Erfassung der Wärmeverbräuche zu schaffen.

Unter den Aspekten von Nachhaltigkeit und Ganzheitlichkeit sind aus Sicht des Ausschusses darüber hinaus vom Landesbetrieb BLSA nach Abschluss der Maßnahmen die Einstellungen der technischen Anlagen sowie die Energieversorgungsverträge zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Der Ausschuss erwartet bis zum 30. Juni 2021 einen schriftlichen Bericht vom Ministerium der Finanzen

- **zum Stand der messtechnischen Ausstattung der Gebäude und**
- **über das Pilotprojekt zum EnergieMonitoringSystem mit den Erkenntnissen aus den Referenzwerten des ersten Jahres.**

Einzelplan	diverse
Kapitel	diverse

2 Tarifwidrige Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L

Der Landesrechnungshof hat Defizite bei der Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L landesweit bei insgesamt 12 Dienststellen festgestellt.

Die Beanstandungen des Landesrechnungshofes in den bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Jahr 2015 geprüften Fällen summierten sich auf insgesamt rd. 521.000 €.

Regelungsgegenstand von § 16 Absatz 5 TV-L

Der TV-L regelt die Festsetzung einer bestimmten Entgeltstufe bei Einstellung und Höhergruppierung. Von dieser tariflichen Einstufung kann nach § 16 Absatz 5 TV-L abgewichen werden, wenn dies aus Gründen der regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten erforderlich ist. Die Beschäftigten haben keinen Anspruch auf die Gewährung dieser Zulage. Sie steht im Ermessen des Arbeitgebers. Die Ermessensausübung setzt voraus, dass die Gewährung der Zulage im konkreten Einzelfall erforderlich ist, um einen der tariflich definierten Zwecke zu erreichen.

Einzelfeststellungen

In 31 der 79 geprüften Fälle haben die Dienststellen die Zulage aus anderen als den tariflich vorgesehenen Gründen gewährt. Die Zulage wurde beispielsweise zur Honorierung besonderer Leistungen oder der Übernahme zusätzlicher Aufgaben oder der Verschaffung eines höheren Entgelts gewährt.

In 15 Fällen fehlte ein Nachweis, der die Rechtmäßigkeit der Zulagengewährung dokumentiert (zahlungsbegründende Unterlage).

In 7 Fällen war der Grund für die Gewährung der Zulage später entfallen. Die Zulage wurde jedoch nicht widerrufen.

In 5 Fällen wurde die Zahlung der Zulage arbeitsvertraglich vereinbart, obwohl die Tarifbeschäftigten keinen Anspruch auf die Zulage haben. Ein Widerruf der Zulage kann in diesem Fall nicht einseitig durch den Arbeitgeber erfolgen, sondern bedarf auch der Zustimmung des Tarifbeschäftigten im Rahmen eines Änderungsvertrages.

Fazit

Der Landesrechnungshof hat die tarifwidrige Gewährung der Zulagen in den betreffenden Fällen beanstandet und die Dienststellen aufgefordert, tarifwidrige Zulagengewährungen unter Beachtung der tariflichen Ausschlussfrist zu beenden.

Er hat die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt und empfohlen, den Personaldienststellen Hinweise zur Anwendung von § 16 Absatz 5 TV-L zu geben. Das Ministerium der Finanzen ist dieser Empfehlung mit Rundschreiben vom 21. Februar 2018 gefolgt.

Mit seinen Durchführungshinweisen zur Zahlung von Zulagen oder der Vorweggewährung von Stufen gemäß § 16 Absatz 5 TV-L hat das Ministerium die Voraussetzungen geschaffen, eine einheitliche Anwendung der tarifrechtlichen Regelungen zu erzielen. Damit wird den Dienststellen insbesondere auch in Zeiten von Fachkräftemangel aufgezeigt, welche tariflichen Entgeltanreize zur Gewinnung von qualifizierten Fachkräften gegeben werden können und wo deren Grenzen liegen.

In der Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag an den Unterausschuss Rechnungsprüfung vom 11. April 2019 hat die Landesregierung mitgeteilt, dass sie die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis nimmt. Die Ausführungen seien zutreffend. Ein weiterer Erörterungsbedarf bestehe nicht.

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

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter

3 Steuerausfälle durch Personalabbau im Bereich der Betriebsprüfung

Der vom Ministerium der Finanzen bis 2022 geplante überproportionale Personalabbau führt zu einer Verlängerung der Prüfungsabstände bei der Kleinstbetriebsprüfung auf durchschnittlich 70 Jahre. Auch wenn dies zur Einsparung von Personalkosten führt, entgehen den öffentlichen Haushalten wesentlich höhere zusätzliche Steuereinnahmen. Darüber hinaus wird durch den verlängerten Prüfungsturnus die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Frage gestellt. Dies wirkt sich negativ auf die Steuerehrlichkeit und -gerechtigkeit aus, da das „Risiko“ vom Finanzamt geprüft zu werden, weiter sinkt. Demgegenüber steigt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Vergleich zu den übrigen Betrieben, die erheblich häufiger geprüft werden.

Die Finanzbehörden haben nach § 85 Abgabenordnung die Aufgabe, Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften festgesetzt und erhoben werden. Hierzu steht der Behörde als besondere Ermittlungsmaßnahme die allgemeine steuerliche Außenprüfung zur Verfügung. Es handelt sich um ein Verfahren zur Ermittlung steuerlich relevanter Sachverhalte, welches von besonderen Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen geprägt ist. Die Häufigkeit von Betriebsprüfungen wird durch den Prüfungsturnus (in Jahren) angegeben. Der Prüfungsturnus spiegelt das Verhältnis der Anzahl der zu prüfenden Betriebe zur Anzahl der geprüften Betriebe wider. Es handelt sich dabei um den Zeitraum, der durchschnittlich vergeht, bis ein Betrieb statistisch betrachtet wieder einer Betriebsprüfung unterliegt.

Der Landesrechnungshof sieht die angestrebte überproportionale Personalkürzung im Bereich des mittleren Dienstes und damit zu Lasten der Kleinstbetriebsprüfung kritisch. Erfolgen Außenprüfungen bei diesen Betrieben durchschnittlich erst nach 70 Jahren, führt dies dazu, dass eine noch größere Anzahl von Kleinstbetrieben als bisher ungeprüft bleibt. Die präventive Wirkung der Außenprüfung würde weiter abnehmen. Zudem könnten in diesem Bereich zusätzliche Einnahmen von jährlich insgesamt rd. 1,9 Mio. € nach Abzug der Personalgesamtkosten generiert werden.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2019 die Reduzierung des Personaleinsatzes im Bereich der Kleinstbetriebsprüfung damit begründet, dass Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den anderen Bundesländern eine immer noch deutlich höher liegende Prüfungsdichte hat. Sie ist der Auffassung, dass der Personalabbau einen gleichmäßigen und gerechten Vollzug der Steuergesetze nicht beeinträchtigt.

Darüber hinaus gibt sie zu bedenken, dass bei Kleinstbetrieben ein vergleichbar geringes Steuerausfallrisiko bestünde. Sie verwies auf die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 16. Juli 2018, nach der bei Kleinst- und Kleinbetrieben 36 % der nach Betriebsprüfung festgesetzten Mehrsteuern nicht realisiert werden.

Für den Landesrechnungshof ist die Argumentation der Landesregierung zum Personalabbau im Bereich der Kleinstbetriebsprüfung nicht nachvollziehbar. Eine effektive Außenprüfung dient neben der Steuererhebung auch - wegen ihres präventiven Charakters - der Steuerehrlichkeit. Die Verschlechterung der Prüfungsturnusse beeinträchtigt die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass Sachsen-Anhalt dabei einem bundesweiten Trend folgt. Dies hält er aber für nicht sachgerecht. Vielmehr ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass der Abstand zu den größeren Betrieben, die deutlich häufiger geprüft werden, nicht noch weiter ausgedehnt wird. Die präventive Wirkung der Außenprüfung würde weiter abnehmen.

Bezüglich der Aussagen des Bundesrechnungshofes zu den Ausfällen festgesetzter Mehrsteuern weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass sich diese auf bundesweit erhobenen Durchschnittswerte beziehen. Betroffen waren neben Kleinstbetrieben auch Kleinbetriebe, bei denen im Vergleich zu den Kleinstbetrieben eine höhere Prüfungsdichte besteht.

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

Er hält einen gleichmäßigen und damit auch gerechten Vollzug der Steuergesetze für die Akzeptanz des Steuerrechts bei Bürgern und Unternehmen von entscheidender Bedeutung.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung erwartet, dass der bisherige Prüfungsturnus von 50 Jahren im Bereich der Kleinstbetriebsprüfung nach Möglichkeit nicht weiter verlängert wird.

Er bittet das Ministerium der Finanzen um einen ergänzenden schriftlichen Bericht über den Personalstand im Bereich der Betriebsprüfungen zum 30. Juni 2021.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
Kapitel	08 14	–	Landesamt für Geologie und Bergwesen

4 Prüfung der Einnahmen aus Feldes- und Förderabgaben

Die Einnahmen aus Feldes- und Förderabgabe bewegen sich seit 2014 auf konstantem Niveau zwischen 1,3 Mio. € und 1,4 Mio. €. Die Planansätze betragen für den Haushalt 2017/2018 1,4 Mio. € und wurden damit den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.

Die Begründung für die Befreiung der Braunkohle von der Förderabgabe ist nicht ausreichend. Bei geschätzten Einnahmeausfällen von ca. 1 Mio. € pro Jahr im Haushalt sollte die Befreiung einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Nach § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BBergG sind die Landesregierungen ermächtigt, bestimmte Bodenschätze von der Förderabgabe zu befreien, wenn dies hinsichtlich der Gefährdung einer aktuellen Wettbewerbslage geboten ist.

In Sachsen-Anhalt wurde die Gewinnung von Braunkohle von der Förderabgabepflicht befreit. Die Befreiung von der Förderabgabe für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 ergibt sich aus § 15 Feldes- und Förderabgabeverordnung (FörderAVO) in der Fassung der Siebenten Verordnung zur Änderung der FörderAVO vom 6. Mai 2013 (GVBl. LSA S. 203).

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes entgingen dem Land im Jahr 2015 bei einer Fördermenge von 700.000 t Einnahmen aus der Förderabgabe i. H. v. 1,07 Mio. €. Dieser Verzicht stellt eine Mindereinnahme für den Landeshaushalt dar.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung war aufgefordert, die Ausnahme der Braunkohle von der Förderabgabe einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung verweist in der Stellungnahme der Landesregierung vom 11. April 2019 zum Jahresbericht 2018 Teil I des Landesrechnungshofes auf das Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 13. Dezember 2018 zur Anhörung des Landesrechnungshofes gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO zum Entwurf der Neunten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Feldes- und Förderabgabe. Das Ministerium hat die Regelung über die Ausnahme der Braunkohle von der Förderabgabe einer Prüfung unterzogen und führt im o. g. Schreiben Folgendes aus:

„Im Ergebnis würde die Erhebung einer Förderabgabe auf Braunkohle in Sachsen-Anhalt zu einer einseitigen Belastung des Mitteldeutschen Reviers führen und damit einen entscheidenden Wettbewerbsnachteil für die MIBRAG und die ROMONTA GmbH darstellen. Dem Spannungsfeld zwischen der Verpflichtung des Landes, Einnahmen möglichst umfassend zu erheben, sowie die durch die Landesregierung zu beeinflussenden Rahmenbedingungen zur Sicherung von Arbeitsplätzen im Bergbau mit Augenmaß zu gestalten, wird die vorgesehene Regelung gerecht. Im Einzelnen verweise ich auf den beigefügten Prüfvermerk Referat 36/MW vom 6. Dezember 2018.“

Im o. g. Prüfvermerk vom 6. Dezember 2018 stellt das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung im Ergebnis fest, dass die Gründe und Erwägungen, die bereits seit 1994 tragend für die erfolgten Befreiungsentscheidungen waren, weiterhin unverändert Geltung beanspruchen können.

„Ohne eine solche Befreiung wäre das Mitteldeutsche Revier - einschließlich der Lagerstätten der ROMONTA GmbH - das einzige deutsche Kohlerevier, in dem eine Förderabgabe auf Kohle erhoben wird.“

„Die Weiterführung der Befreiung von der Förderabgabe ist nach der historischen Entwicklung und nach dem Tatbestand des § 32 BBergG möglich und angezeigt.“

Nach Prüfung der Sachlage ist festzustellen, dass die Gründe und Erwägungen, die bereits für die bisher erfolgten Befreiungen ausschlaggebend waren, auch heute unverändert fortbestehen.“

Laut o. g. Prüfvermerk ist nach der aktuellen Formulierung des Verordnungsentwurfs eine Befristung der abweichenden Abgabesätze und der Befreiung der Braunkohle bis zum 31. Dezember 2022 vorgesehen.

Der Landesrechnungshof kann die Argumentation für die Befreiung von der Feldes- und Förderabgabe der Unternehmen, die Braunkohle fördern, nachvollziehen. Gleichwohl hält er den Verzicht auf die Erhebung der Feldes- und Förderabgabe haushaltsrechtlich für bedenklich.

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

Er erwartet, dass eine erneute Prüfung durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung bis zum Ablauf der Neunten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Feldes- und Förderabgabe zum 31. Dezember 2021 unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Maßgaben erfolgt.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1331	–	Hochwasserhilfen 2013

5. Teilweise unzulässige Zuwendungen zum Wiederaufbau der Mitteldeutschen Multimediazentrum Halle (Saale) GmbH und gleichzeitige Förderung der Errichtung eines neuen Betriebsitzes für einen ehemaligen Mieter

Nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 sind Kosten zur Wiederherstellung der Betriebsfähigkeit eines Unternehmens nur insoweit förderfähig, als sie sich auf die Nutzungsfähigkeit des Grundstückes inkl. gewerblich genutzter Gebäude und von Umlaufvermögen beziehen.

Mit Zuwendungsbescheid vom 13. Oktober 2015 bewilligte die Investitionsbank der Metrix Media GmbH einen Zuschuss i. H. v. 1.905.487,12 € für einen Neubau zur Wiederherstellung der vollumfänglichen Betriebsfähigkeit bzw. Produktionsbedingungen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Zuwendung für die Metrix Media GmbH i. H. v. rd. 1,9 Mio. € für einen Ersatzneubau eines eigenen neuen Betriebsitzes nicht dem Förderzweck der Richtlinie entspricht. Sie wird mit Hochwassermitteln Eigentümerin einer Immobilie und erhält somit Anlagevermögen, obwohl sie zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses nur Mieterin bei der MMZ war. Somit ist die Metrix Media GmbH mit der Bewilligung der Zuwendung aus Hochwassermitteln für einen Neubau bessergestellt als vor dem Hochwasserereignis. Im Jahresberichtsbeitrag wurde von Seiten des Landesrechnungshofes zudem eine Doppelförderung von Räumen zur Filmtönmischung und -bearbeitung im MMZ und dem Neubau der Metrix Media GmbH bemängelt.

Mit Schreiben vom 24. August 2020 nahm das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in Abstimmung mit der Investitionsbank entsprechend der Bitte des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung in der Sitzung vom 02. Juli 2020 noch einmal Stellung.

In dem Schreiben stellt das Ministerium zusammenfassend fest:

- *Gründe, die eine(n) Rücknahme/Widerruf (einschl. Rückforderung des ausgezahlten Zuschusses) rechtfertigen, lägen nicht vor.*
- *Die Entscheidung über eine(n) Rücknahme/Widerruf stehe im pflichtgemäßen Ermessen (unter Berücksichtigung gleichgelagerter Fälle und einer Verwaltungspraxis). Hieraus ergeben sich keine Besonderheiten für diesen Einzelfall (Metrix Media GmbH), die eine(n) Rücknahme/Widerruf einschl. Rückforderung rechtfertigen, da bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Zuwendungszweck erreicht und die Auflagen für die Gewährung der Zuwendung erfüllt worden seien.*

- *Gegen eine(n) mögliche(n) Rücknahme/Widerruf würde der Metrix Media GmbH der Klageweg zum Verwaltungsgericht Halle offenstehen. Es bestehe ein erhöhtes Klagerisiko.*
- *Aufgrund der v. g. Umstände und der damit verbundenen Aktenlage wäre eine Entscheidung zugunsten der Metrix Media GmbH (Aufhebung der Rücknahme/des Widerrufs und Kostentragung durch die Bewilligungsstelle/das Land) wahrscheinlich.*

Der Bericht des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 24. August 2020 enthält keinen neuen Sachverhalt. Auf die Argumente des Landesrechnungshofes, dass die METRIX Media GmbH zum Zeitpunkt des Hochwassers noch für zwei Jahre befristete Mieterin im MMZ war und sich dann hätte selbst Räume auf dem freien Markt suchen müssen, geht das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nicht ein.

Der Vortrag des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung lässt auch weiterhin nur den Schluss zu, dass es keine zweckdienlichen Argumente für die Entscheidung der Bewilligungsbehörde gibt, der ehemaligen Mieterin im MMZ Fördermittel i. H. v 1,9 Mio. € aus Hochwassermitteln für einen Neubau zu bewilligen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner bisherigen Auffassung, dass die Förderung des MMZ in der Höhe nicht dem Förderzweck der Förderrichtlinie entspricht und darum nicht gerechtfertigt gewesen ist. Er steht auch weiterhin auf dem Standpunkt, dass beim Antragsteller kein Schaden in dieser Höhe entstanden ist.

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

Er erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung sicherstellt, dass die Bewilligungsbehörde künftig Fördermittel richtlinienkonform einsetzt und der vorgegebene Förderzweck eingehalten wird. Bei Förderverfahren sind nur die tatsächlich entstandenen Aufwendungen auszugleichen. Eine Besserstellung ist auszuschließen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 02	– Allgemeine Bewilligungen
	13 12	- Finanzaufweisungen an die Gemeinden

6 Millionenschwere Kostensteigerung beim Ersatzneubau der Muldebrücke in Dessau-Roßlau

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 den Ersatzneubau der Muldebrücke in Dessau-Roßlau geprüft. Er hat festgestellt, dass die prognostizierten Gesamtkosten von Juni 2011 von 14.173.000 € auf mehr als 20.260.000 € mit Stand August 2016 gestiegen sind. Der Bewilligungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 12. November 2012 ging noch von Gesamtkosten i. H. v. 18.150.000 € aus.

Bei der Bauvorbereitung hat die Stadt Dessau-Roßlau Planungsleistungen i. H. v. mehr als 800.000 € freihändig und ohne Wettbewerb vergeben.

Darüber hinaus hat die Stadt Dessau-Roßlau die Honorare ohne Nachweise zur Ermittlung der anrechenbaren Kosten ermittelt und anerkannt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat die Finanzierung des Förderprogramms zum kommunalen Straßenbau bis zum Ende des Bewilligungszeitraumes 2019 nicht transparent dargestellt.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 eine Prüfung der Bau- und Fördermaßnahme „Ersatzneubau Muldebrücke (BW 11) im Zuge der B 185 in Dessau“ beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, beim Landesverwaltungsamt (LVwA) in Halle (Saale) und bei der Stadt Dessau-Roßlau durchgeführt. In diesem Zusammenhang hat sich der Landesrechnungshof beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Gesamtfinanzierung der Investitionen des kommunalen Straßenbaus und die Einzelfinanzierung von Vorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes aufzeigen lassen.

Als Ergebnis der Prüfung hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit Erlass vom 25. Januar 2018 gegenüber dem Landesverwaltungsamt die Fördersumme auf einen Maximalbetrag in Höhe von 12.380.800 € begrenzt. Das Ministerium hat damit auf die vergaberechtlichen Beanstandungen seitens des Landesrechnungshofes reagiert. Nach der Übersicht der Übersendung von Unterlagen an den Landesrechnungshof über die Gewährung von Zuwendungen mit Stand 31. Dezember 2020 ist die Vorlage des Schlussverwendungsnachweises durch den Zuwendungsempfänger Stadt Dessau-Roßlau beim Landesverwaltungsamt am 16. Dezember 2020 erfolgt.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2019 zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 – Teil 1 mitgeteilt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr klargestellt hat, dass es gegenüber dem Landesverwaltungsamt die Fördersumme auf der Grundlage des Ausgangsbescheides vom 10. September 2013 festgeschrieben hat. Danach wird die Zuwendung für das auf den Höchstbetrag von 12.380.800 € begrenzt.

Zur fehlenden Ermittlung der anrechenbaren Kosten weist das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hin, dass im vorliegenden Planungsvertrag die Abrechnungsmodalitäten für die Honorare entsprechend den Leistungsphasen und den jeweils dafür zugrunde zu legenden Kostenermittlungen vereinbart wurden. Da bisher für keines dieser Honorare eine Schlussrechnung, sondern nur Abschlagsrechnungen vorliegen, konnte hierzu lediglich eine vorläufige Prüfung erfolgen.

Hinsichtlich des Mittelbedarfes für die noch offenen Schlussverwendungsnachweisprüfungen der „Alt-Verfahren“ bis zum Auslaufen der Förderung am 31. Dezember 2019 hebt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hervor, dass derzeit nur eine Schätzung auf der Grundlage des Abarbeitungsstandes bei der IB möglich ist, die aber mit zunehmender Abarbeitung konkreter wird. Die Einnahmen werden voraussichtlich zur Deckung der Ausgaben für Dienstleistungen und für mögliche Schlussraten ausreichen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand sind zur Ausfinanzierung voraussichtlich keine Mittelumschichtungen in den Jahren 2017 bis 2019 notwendig.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

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

Er fordert das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auf, nach Prüfung des Schlussverwendungsnachweises durch das Landesverwaltungsamt das Ergebnis der Prüfung dem Unterausschuss Rechnungsprüfung unaufgefordert schriftlich vorzulegen.

Weiterhin soll das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eine Auflistung des finanziellen Bedarfs aller anhängigen Zuwendungsverfahren im Zuge der Förderung des kommunalen Straßenbaus vorlegen.

Darüber hinaus erwartet der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung entsprechend der gebotenen Klarheit und Wahrheit der Haushaltsführung eine zeitnahe Information im Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr bzw. im Ausschuss für Finanzen zum einen über den finanziellen Bedarf zur Ausfinanzierung der Förderung des kommunalen Straßenbaus und eine Information hinsichtlich geltend gemachter Rückforderungen im Zuge der Schlussverwendungsnachweisprüfung. Über sich daraus ggf. ableitende Umschichtungen im Einzelplan 14 sollten die o. g. Ausschüsse ebenfalls unterrichtet werden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wurde gebeten, dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung bis Anfang Mai 2021 mitzuteilen, welche Projekte bisher noch nicht abschließend geprüft werden konnten und wann mit dem Ende der Nachweisprüfung zu rechnen ist.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 02	– Allgemeine Bewilligungen
	13 12	Finanzzuweisungen an Gemeinden

7 Defizite in der Abrechnung von Fördermaßnahmen des kommunalen Straßenbaus, insbesondere beim Altstadtkreisel Wernigerode

Der Landesrechnungshof hat die Schlussverwendungsnachweise zur Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ geprüft. Er stellte fest, dass das Landesverwaltungsamt als Zuwendungsgeber darauf verzichtete, die vereinbarte pauschale Vertragsstrafe in Höhe von mindestens 670.872,74 € geltend zu machen.

Der Zuwendungsempfänger hat die Schlussverwendungsnachweise über einen Zeitraum von acht Jahren nicht vorgelegt. Eine Prüfung von Rückforderungen der Zuwendungen ist durch das Landesverwaltungsamt nicht erfolgt.

Darüber hinaus hat das Landesverwaltungsamt eine zeitnahe Prüfung der Schlussverwendungsnachweise nicht gewährleistet. Damit sind mögliche Verjährungen von Rückerstattungsansprüchen bei Fördermaßnahmen des kommunalen Straßenbaus nicht ausgeschlossen.

Ende 2015 haben das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und die Investitionsbank (IB) einen Geschäftsbesorgungsvertrag zur Prüfung der Schlussverwendungsnachweise im kommunalen Straßenbau abgeschlossen. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass dieser Vertrag den tatsächlichen Bedarf nicht abdeckt.

Der Landtag hat in seinem Beschluss zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010¹ u.a. den Jahresberichtsbeitrag² des Landesrechnungshofes über „Erhebliche Mehrkosten, unwirtschaftliche Verfahrensweise und nicht zuwendungsfähige Ausgaben bei der Umsetzung der Baumaßnahme Altstadtkreisel Wernigerode“ zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Der Landtag erwartete, dass nach erfolgter Schlussverwendungsnachweisprüfung durch das Landesverwaltungsamt die festgestellten und als berechtigt angesehenen Rückforderungen sowie ggf. Regressansprüche durchgesetzt werden. Die anteiligen Landesmittel sollten ggf. zurückgefordert werden.

Auf der Grundlage des o. g. Berichtes fanden seit dem 13. Juni 2012 zahlreiche Berichterstattungen durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und Erörterungen in Sitzungen des Unterausschusses Rechnungsprüfung des Landtages, u. a. am 23. September 2015, statt.

In der Berichterstattung am 23. September 2015 äußerte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass für 335 Schlussverwendungsnachweise der För-

¹ Drucksache 6/940 vom 21. März 2013

² Jahresbericht 2011, Teil 1, Nr.17

derung des kommunalen Straßenbaus einer Prüfung durch den Zuwendungsgeber noch aussteht. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr beauftragte daraufhin die IB über einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Prüfung dieser Schlussverwendungsnachweise.

In dieser Beratung hatte der Landesrechnungshof angekündigt, dass er die Schlussverwendungsnachweise mit dem Ministerium erörtern und hierzu im Unterausschuss berichten wird. Das Verfahren um den Altstadtkreisel würde er zum Anlass nehmen, einen Beitrag zum Jahresbericht zu verfassen. Darin solle aufgezeigt werden, wie bei solchen Vorhaben Optimierungspotentiale erschlossen werden könnten.

Der Landesrechnungshof hat daraufhin neben der Prüfung der Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ auch das Verfahren zur Förderung von Maßnahmen im kommunalen Straßenbau geprüft.

In den Zuwendungsbescheiden war die Vorlage der Schlussverwendungsnachweise bei der Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ auf sechs Monate nach Erreichen des Verwendungszweckes terminiert. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war der Verwendungszweck mit der Verkehrsfreigabe zum 4. Mai 2006 erreicht. Somit waren die Schlussverwendungsnachweise der Stadt Wernigerode und der HSB GmbH spätestens zum 4. Oktober 2007 beim Landesverwaltungsamt einzureichen.

Beispielsweise hat die Stadt Wernigerode den Schlussverwendungsnachweis am 4. Dezember 2014 beim Landesverwaltungsamt eingereicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war die Verschiebung des Vorlagetermins für die Schlussverwendungsnachweise um ca. 7 Jahre nicht notwendig und nicht zulässig.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als Fachaufsicht, insbesondere darauf einzuwirken, dass

- eigene Erlasse, wie bspw. zur Förderung des kommunalen Straßenbaus vom 24. November 2009, insbesondere hinsichtlich der Vorlage von Schlussverwendungsnachweisen konsequent umgesetzt werden;
- der Zuwendungsgeber gegenüber der Fach- und Dienstaufsicht nachvollziehbar und lückenlos Abweichungen von seinen Vorgaben zu dokumentieren hat;
- sich die Fachaufsicht regelmäßig über eine etwaige unzureichende Umsetzung der Vorgaben der Bewilligungsbehörde durch den Zuwendungsgeber berichten lässt.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass bestehende rechtliche Vorgaben für die zuständigen Behörden zur zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung stringent eingehalten und kontrolliert werden. Zukünftig ist sicher zu stellen, dass zeitnah Verwendungsnachweise geprüft werden. Darüber hinaus müssen Rückforderungsansprüche konsequent geprüft und durchgesetzt werden.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2019 zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 – Teil 1 mitgeteilt, dass die durch den Landesrechnungshof aufgeworfene Kritik am Landesverwaltungsamt zur Missachtung von Fristen für die Vorlage des Schlussverwendungsnachweises nicht geteilt wird. Der

aufgezeigte Zeitverzug ergibt sich nicht durch ein fehlerhaftes Agieren des Landesverwaltungsamtes und/oder einer zögerlichen und ineffizienten Arbeitsweise des Maßnahmeträgers Stadt Wernigerode. Vielmehr ist dies der Komplexität des Gesamtvorhabens geschuldet. Die Vorgaben des Erlasses des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 24. November 2009 zur Verwendungsnachweisprüfung bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV wurden stets beachtet.

Die Zwischenverwendungsnachweise wurden durch den Zuwendungsempfänger jeweils fristgerecht vorgelegt. Insofern ist die dem Zuwendungsempfänger durch das Landesverwaltungsamt gewährte Fristverlängerung für die Schlussverwendungsnachweise, auch unter Einbeziehung des langen Zeitraumes, ermessensfehlerfrei und auch sachgerecht ergangen. Weder eine nicht nachgewiesene Verwendung der Mittel noch ein Auflagenverstoß der Stadt Wernigerode i. S. des § 49 Abs. 3 VwVfG war gegeben.

Die vom Landesrechnungshof getroffene grundsätzliche Aussage, dass das Landesverwaltungsamt die Rückforderung der Zuwendungen nicht prüfte, ist zurückzuweisen. Das Landesverwaltungsamt hat die Möglichkeit von Rückforderungen geprüft, diese im Ergebnis aber jeweils verworfen.

Hinsichtlich der Erwartung des Landesrechnungshofes, dass eine inhaltliche Überprüfung der grundsätzlichen und baufachlichen Feststellungen durch den Zuwendungsgeber erfolgt, teilt die Landesregierung in ihrer o. g. Stellungnahme mit, dass eine tiefer gehende oder gar eigenständige Prüfung der Zuwendungsfähigkeit durch das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde in diesem Förderverfahren grundsätzlich nicht stattfindet. Die Prüfung beschränkt sich darauf, ob und in welcher Höhe es sich nach der/den maßgeblichen Kreuzungsvereinbarung/en für die antragstellende Kommune um kreuzungsbedingte Kosten handelt. Das Landesverwaltungsamt prüft nicht die wirtschaftliche und sparsame Verwendung, da die Prüfung bereits durch das EBA erfolgte. Darüber hinaus handelt es sich um kreuzungsbedingte Kosten, die gemäß der EKrV zur genehmigten kreuzungsbedingten Kostenmasse gehören.

Zu möglichen entgangenen Rückforderungen infolge Verjährung teilt die Landesregierung in ihrer o. g. Stellungnahme mit, dass Rückforderungsansprüche, die im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung geltend gemacht wurden, nahezu vollständig durchgesetzt werden konnten. Erfahrungsgemäß spielt die Verjährung von Ansprüchen bei der IB als auch beim Landesverwaltungsamt praktisch keine Rolle.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Diese ergibt sich aus der „Mitteilung über die Prüfung der Schlussverwendungsnachweise der Bau- und Fördermaßnahme Altstadtkreisel Wernigerode“. Dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung liegt diese als Vorlage 1 zur Landtagsdrucksache 7/3518 vom 25. März 2019 vor.

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

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hält es für erforderlich, dass der Zuwendungsgeber die Prüfung der wirtschaftlichen und

sparsamen Verwendung bei Fördermaßnahmen des kommunalen Straßenbaus, insbesondere bei Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen, sicherstellt und dies entsprechend dokumentiert.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung fordert das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die aufgezeigten Zeiträume für die Prüfung der Schlussverwendungsnachweise bei der Förderung von Maßnahmen des kommunalen Straßenbaus zu verkürzen.

Das Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr wurde gebeten, dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung bis zum 30. Juni 2021 einen schriftlichen Bericht zu dieser Thematik vorzulegen.

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

8 Beanstandungen bei der Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien im öffentlichen Personennahverkehr

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat mit Mitteln, die nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA) für die Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien vorgesehen sind, auch Projekte finanziert, die bereits seit vielen Jahren realisiert werden.

Die beschafften dynamischen Fahrgastinformationssysteme (Regio-DFI) wurden nicht zeitnah zweckentsprechend verwendet.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2016 die Verwendung der Mittel nach § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA geprüft.

Der § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA regelt, dass das für Verkehr zuständige Ministerium für die landesweite Fortentwicklung des Gesamtsystems des öffentlichen Personennahverkehrs über die Zuweisungen nach § 8 Abs. 3 hinaus jährlich mindestens 1 Mio. € insbesondere für die Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien einsetzt. Nach dem ÖPNVG müssen diese Mittel in erster Linie dazu genutzt werden, neue Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien für den ÖPNV zu entwickeln und ggf. in der Praxis zu erproben.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass ein Teil der Mittel für Projekte verwendet wurde, die entweder bereits seit vielen Jahren laufen oder nicht direkt unter den Begriff Entwicklung und Umsetzung neuer Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien zu subsummieren sind. So wird z. B. das Projekt Regio-Info, INSAPlus von der NASA GmbH bereits seit über 10 Jahren betreut.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind Projekte mit solch einer langen Laufzeit schwerlich unter den Begriff neue Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien zu fassen und damit die Finanzierung aus Mitteln des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof sieht es als notwendig an, zukünftig bei der Projektauswahl die Anwendungsmöglichkeiten des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA zu beachten und dies im Haushalt verbindlich festzulegen.

Bereits im Jahr 2011 prüfte der Landesrechnungshof zum Thema „Förderung der Einführung moderner Technik zur dynamischen Fahrgastinformation (Regio Info)“. Im Ergebnis stellte der Landesrechnungshof fest, dass von den 150 beschafften Anlagen (Regio-DFI) lediglich 95 Geräte vermietet und damit im Einsatz waren. 42 Geräte (Anschaffungspreis rd. 154.000 €) waren beim Hersteller eingelagert und wurden damit nicht einer alsbaldigen Verwendung zugeführt.

Nach Angaben der NASA GmbH waren zum Stichtag am 20. September 2016 von den insgesamt 400 gekauften Geräten noch 168 Stück (Kaufpreis 390.936 €) nicht an Verkehrsunternehmen vermietet bzw. verkauft und beim Hersteller eingelagert.

Der Landesrechnungshof sieht die Beschaffungspraxis der NASA GmbH kritisch und weiterhin, wie bereits im Jahr 2012 bemängelt, als unwirtschaftlich an.

Eine über Jahre dauernde Einlagerung von Geräten steht in keinem Zusammenhang mit der Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien gem. § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, Beschaffungsvorgänge so zu gestalten, dass die erworbenen Geräte/Anlagen nach ihrer Anschaffung sofort ihrem Verwendungszweck zugeführt werden. Die Beschaffung hat sich an dem Bedarf auszurichten.

Die Landesregierung führt in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2019 zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 – Teil 1 dazu aus:

Der Gesetzgeber habe gerade nicht von „neuer“ Entwicklung und Umsetzung gesprochen. Auch die Gesetzesbegründung liefere keine Anhaltspunkte, dass nur oder überwiegend „neue“ Entwicklungen gefördert werden sollen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr sei der Ansicht, dass das hier in Rede stehende Projekt „Regio-Info“ über einen längeren Zeitraum gefördert werden kann.

Dieser Auffassung kann der Landesrechnungshof nicht im vollen Umfang folgen.

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

Er erwartet, dass bei der Auswahl der Projekte zur Umsetzung des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA verstärkt die Entwicklung und Umsetzung neuer Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien Berücksichtigung findet.

Er hält es für unverzichtbar, nur dann Beschaffungen zu tätigen, wenn diese tatsächlich erforderlich sind und zeitnah erfolgswirksam werden.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 09	– Landesstraßenbaubehörde

9 Erhebliche Kostensteigerungen bei Neubaumaßnahmen an Landesstraßen

Bei 78 von 262 im Landestraßenbauprogramm enthaltenen Einzelvorhaben in den Haushaltsjahren 2004 bis 2017 ist eine erhebliche Kostensteigerung um mehr als 15 Prozent zum vorangegangenen Haushaltsansatz aufgetreten. Bei 39 Vorhaben betrug der Kostenanstieg sogar mehr als 50%. In vier Fällen trat ein Kostenanstieg um mehr als 250% auf. Dennoch wies das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr den Ausschuss für Finanzen nicht über Kostensteigerungen von insgesamt 101,3 Mio. € hin. Somit ist ein gravierendes Transparenzdefizit zu verzeichnen.

Durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erfolgte bisher keine Überprüfung und Fortschreibung des Landesverkehrswegeplans 2004 Teil: Straße. Darüber hinaus hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Aufstellung eines in der Landesverkehrswegeplanung 2004 angekündigten Masterplanes „Verkehr“ bis heute nicht realisiert.

Die Straßenbauverwaltung hat bisher auf die Durchführung von Erfolgskontrollen im Zuge von Neubaumaßnahmen verzichtet.

In der Zeit von März 2017 bis Mai 2017 hat der Landesrechnungshof die Planung von Neubaumaßnahmen an Landesstraßen sowohl im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als auch in den Regionalbereichen West und Mitte der Landesstraßenbaubehörde geprüft.

Im Ergebnis der Prüfung ist der Landesrechnungshof u. a. der Auffassung, dass der seit 2004 bestehende Bedarfsplan für Neubaumaßnahmen an Landesstraßen aktualisiert und fortgeschrieben werden muss. Durch eine bedarfsgerechte Fortschreibung kann der Straßenbauverwaltung eine verlässliche Arbeitsgrundlage bereitgestellt und damit finanzielle Risiken vom Land abgewendet werden.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 11. April 2019 zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 – Teil 1 mitgeteilt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auf die Anlage zum Haushaltsplan im Einzelplan 14 Kapitel 14 09 Titelgruppe 65 verweist. In der Anlage sind die Einzelmaßnahmen mit Gesamtausgaben über 3 Mio. (bis 2018 1,5 Mio. €) aufgeführt. Bereits mit dem Haushaltsplanentwurf der Landesregierung erhalten der Landtag und die fachlich zuständigen Ausschüsse dieses Verzeichnis zur Kenntnis. Damit ist der Landtag über die anstehenden Einzelmaßnahmen unterrichtet.

Darüber hinaus wurden in den Jahren 2017 und 2018 insgesamt fünf Verfahren zur Einzelfreigabe von Maßnahmen durch den Ausschuss für Finanzen unter Beteiligung des Ausschusses für Landesentwicklung und Verkehr durchgeführt. Eine vollständig aktualisierte Anlage zu Kapitel 14 09, Titelgruppe 65 wurde dem Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr zuletzt in der 22. Sitzung am 3. Mai 2018 übergeben.

Zur fortlaufenden Überprüfung und Fortschreibung des Landesverkehrswegeplanes (LVWP) – Teil: Straße hebt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hervor, dass durch die Straßenbauverwaltung derzeit ein „Strategiepapier Landesstraßen Sachsen-Anhalt“ als Rahmenplan mit Ausblick für die Bereiche Erhaltung, Um- und Ausbau sowie Neubau von Landesstraßen in Sachsen-Anhalt erarbeitet wird. Weiterhin merkt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr an, dass gegenwärtig durch die Abgabe der Verwaltung der Bundesautobahnen eine Neuausrichtung der Straßenbauverwaltung erfolgt.

Zum fehlenden Masterplan „Verkehr“ weist das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hin, dass die Erstellung eines Masterplanes derzeit nicht zielführend ist und aus diesem Grund nicht weiter verfolgt wird. Die Überlegungen aus dem Jahr 2004 sind insbesondere wegen der notwendigen Flexibilität bei der Verfolgung strategischer Ansätze einzelner Verkehrsträger und der bereits bestehenden Komplexität der einzelnen Pläne (z. B. ÖPNV, Radverkehr) überholt. Zudem haben die Einzelpläne alle einen anderen Bearbeitungsstand.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat die Landesstraßenbaubehörde angewiesen, bei allen relevanten Vorhaben nach Umsetzung der Baumaßnahme Erfolgskontrollen durchzuführen und über die Ergebnisse zu berichten.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Erarbeitung eines Masterplanes Verkehr derzeit nicht als zielführend ansieht. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass der Masterplan Verkehr erstellt und vorgelegt wird.

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

Er erwartet, dass der Bedarfsplan für Neubaumaßnahmen an Landesstraßen aktualisiert und fortgeschrieben wird.

Weiterhin fordert der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auf, als Grundlage für die Aufstellung des Haushaltsplans ein transparentes Verfahren über künftige Kostenentwicklungen des Landesstraßenbauprogramms zu ermöglichen.

Er begrüßt, dass bei allen relevanten Neubaumaßnahmen Erfolgskontrollen nach Abschluss der Baumaßnahme durchgeführt werden.

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
Kapitel	1509	–	Umwelt- und Naturschutz- verwaltung

10 Nicht hinreichende Beachtung der Vorgaben der UNESCO durch das Land im Biosphärenreservat „MittelElbe“

Das Biosphärenreservat „MittelElbe“ erfüllt 20 Jahre nach der Anerkennung des Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“ durch die UNESCO die vorgeschriebenen Mindestgrößen für die Kern- und Pflegezone noch nicht.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat im Jahre 2017 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Biosphärenreservatsverwaltung „MittelElbe“ geprüft und u. a. Folgendes festgestellt:

- Das Biosphärenreservat „MittelElbe“ hat 20 Jahre nach der Anerkennung des länderübergreifenden Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“ durch die UNESCO die vorgeschriebenen Mindestgrößen für die Kern- und Pflegezone nicht erfüllt.
- Die Kernzone ist nur zu 27 % rechtlich gesichert.
- Weder das Land Sachsen-Anhalt noch die Anrainerländer des UNESCO-Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“ haben die Rahmenkonzepte für das Biosphärenreservat „MittelElbe“ aus dem Jahr 2001 und das länderübergreifende UNESCO-Biosphärenreservat „Flusslandschaft Elbe“ aus dem Jahr 2006 evaluiert.
- Das Land hat keine Maßnahmenprogramme zur Umsetzung der Ziele der Rahmenkonzepte sowie der Pflege- und Entwicklungspläne für das Biosphärenreservat „MittelElbe“ erstellt. Ein Forschungsrahmenplan fehlte.
- Das Land hat kein Personalentwicklungskonzept für die Biosphärenreservatsverwaltung „MittelElbe“ erstellt.

Das Ministerium der Finanzen hat sich in der Gemeinsamen Stellungnahme der Landesregierung vom 11. April 2019 (Vorlage 2 zur Drucksache 7/3518) zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes wie Folgt geäußert:

- *Das Land beabsichtigt, in Abstimmung mit den am UNESCO-Biosphärenreservat beteiligten Bundesländern die Vorgaben für die Zonierungen zu erfüllen. Dazu soll ein Kernzonenkonzept durch die Biosphärenreservatsverwaltung erarbeitet werden. Die Länder sind vom deutschen MAB-Nationalkomitee aufgefordert worden, bis zum Jahre 2020 zum Stand der Ausweisung der Kernzonen zu berichten.*

- *Derzeit ist vorgesehen, das Rahmenkonzept für das länderübergreifende UNESCO-Biosphärenreservat „Flusslandschaft Elbe“ zu ausgewählten Aufgaben- und Themenbereichen in Abstimmung mit den anderen Bundesländern zu aktualisieren. Dazu zählen die Konzepte der Bildung für nachhaltige Entwicklung sowie zur Forschung und Monitoring, die bis zum Jahre 2022 überarbeitet werden sollen.*
- *Die Länderarbeitsgruppe des UNESCO-Biosphärenreservates „Flusslandschaft Elbe“ erarbeitet derzeit für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) und in Abstimmung mit dem deutschen MAB-Nationalkomitee eine dem Internationalen Koordinierungsrat noch nachzureichende Beschreibung aller Kernzonen und deren Pufferung, die eine fachliche Einschätzung sowie vorgesehene Maßnahmen beinhaltet. Die Unterlagen sollen dem Internationalen Koordinierungsrat zur Prüfung und Bewertung demnächst vorgelegt werden. Das Prüfungsergebnis wird erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung zur Bestätigung der Anerkennung des länderübergreifenden Biosphärenreservates durch die UNESCO haben.*
- *Ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der Rahmenkonzepte und der Pflege- und Entwicklungspläne liegt derzeit nicht vor. Im Hinblick auf eine erhöhte Transparenz des Wirkens der Biosphärenreservatsverwaltung soll dieses zeitnah erarbeitet werden.*
- *Für die Biosphärenreservatsverwaltung wird ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet.*

Das Land ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofes gefolgt. Der Landesrechnungshof hat das Prüfungsverfahren mit Schreiben vom 21. Februar 2019 für abgeschlossen erklärt.

Es kann derzeit jedoch nicht eingeschätzt werden, ob die vom Land eingeleiteten Maßnahmen ausreichen werden, dass die UNESCO die UNESCO-Anerkennung für das länderübergreifende Biosphärenreservat „Flusslandschaft Elbe“ erneut ausspricht.

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

Er begrüßt die vom Land eingeleiteten Maßnahmen.

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
(geprüftes) Haushaltsvolumen		–	rd. 10 Mio € (Haushaltsvolumen des Verbandes)

11 Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unterhaltungsverbandes „Ehle/Ihle“

Der Unterhaltungsverband „Ehle/Ihle“ hat zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben zweckgebundene Mittel in Anspruch genommen, um seine gesetzlichen Aufgaben ohne Beitragserhöhungen finanzieren zu können.

Seine Buchführung entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften und seine Jahresabschlüsse waren nicht korrekt.

Der Unterhaltungsverband übernimmt eine Vielzahl freiwilliger Aufgaben, so dass ihm nicht ausreichend Zeit für seine Pflichtaufgaben zur Verfügung steht.

Der Landesrechnungshof hat im Juni 2017 stichprobenhaft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des UHV ab dem Haushaltsjahr 2015, einschließlich der Verwendung von Fördermitteln, insbesondere aus dem Landesprogramm „Vernässungen und Erosionen“ geprüft und nachfolgende Feststellungen getroffen.

- Der UHV hat zur Sicherung seiner satzungsgemäßen Pflichtaufgaben sowie für die freiwilligen Maßnahmen nach EU-WRRL zweckgebundene Mittel der Landeshauptstadt Magdeburg in Anspruch genommen, anstatt seine Pflichtaufgaben durch entsprechende Beitragserhöhungen zu finanzieren.
- Der UHV führte seinen Haushalt und seine Jahresabschlüsse nicht immer korrekt (z. B. nicht ordnungsgemäße Buchführung und ungeklärte Differenzen zwischen den Bankbeständen und den Jahresrechnungen).
- Mehr als Dreiviertel der Ausgaben des UHV betrafen freiwillige Aufgaben. Gesetzlich übertragene Aufgabe der UHV ist die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung³. Unabhängig davon können die UHV zwar weitere Aufgaben freiwillig übernehmen, sie dürfen jedoch hierbei ihre Pflichtaufgaben nicht vernachlässigen⁴.

Das Ministerium der Finanzen hat sich in der Gemeinsamen Stellungnahme der Landesregierung vom 11. April 2019 (Vorlage 2 zur Drucksache 7/3518) zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes u. a. wie folgt geäußert:

- *Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat im Oktober 2015 erstmals Hinweise von der Rechtsaufsichtsbehörde erhalten, dass sich der Unterhaltungsverband „Ehle/Ihle“ in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befindet und hat das Landesverwaltungsamt sofort gebeten, die Sachlage unter Ein-*

³ Vgl. § 54 WG LSA.

⁴ Vgl. § 55 Abs. 2 WG LSA i. V. m. § 2 WVG.

beziehung des Landkreises Jerichower Land zu prüfen und ihm Bericht zu erstatten. Gleichzeitig hat es darum gebeten, die Bewilligung für noch nicht entschiedene Förder- bzw. Finanzierungsanträge des Unterhaltungsverbandes „Ehle/Ihle“ vorläufig zurückzustellen.

- Im Ergebnis der Prüfung berichtete das Landesverwaltungsamt, dass der Verbandsausschuss am 27. September 2015 einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2015 in Höhe von 199.000 Euro und den Haushalt für das Jahr 2016 beschlossen hat. Dieser beinhaltet eine Kreditaufnahme von 700.000 Euro. Damit verbunden waren jeweils Erhöhungen des Flächenbeitrages und des Erschwernisbeitrages.*
- Mit den Beschlüssen zum Nachtragshaushalt für das Jahr 2015 und zum Haushalt für das Jahr 2016 (hier: Kreditaufnahme und Beitragserhöhung) wurde die Konsolidierung der Haushalte erreicht. Die Finanzierung der Pflichtaufgaben aus den Beiträgen der Verbandsmitglieder war damit sichergestellt.*
- Es wird im Ergebnis der Auswertung der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes den Aufsichtsbehörden im Erlasswege entsprechenden Hinweise zur Verfügung stellen und den Wasserverbandstag e. V. bitten, bei seiner Tagung die Geschäftsführer der Unterhaltungsverbände entsprechend zu informieren.*
- Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie sieht die Unterhaltungsverbände gemäß § 39 Wasserhaushaltsgesetz in der Pflicht, für die Pflege und Entwicklung von Gewässern tätig zu werden. Da die Unterhaltungspflicht jedoch grundsätzlich auf das für den Wasserabfluss Notwendige begrenzt ist, werden darüber hinausgehende Maßnahmen durch entsprechende Förderprogramme unterstützt.*
- Die Beseitigung von Schäden infolge von Hochwasserereignissen gehört ebenfalls zu den Aufgaben der jeweiligen Gewässerunterhaltungspflichtigen und wird regelmäßig wahrgenommen. Soweit der Unterhaltungsverband „Ehle/Ihle“ Zuwendungen auf der Grundlage der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013“ für die Wiederherstellung seiner Gewässer 2. Ordnung sowie seiner Anlagen genutzt hat, handelt es sich nicht um freiwillige Aufgaben.*
- Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat auf Grund der bekannten Situation darauf geachtet, dass der Unterhaltungsverband „Ehle/Ihle“ keine weiteren freiwilligen Aufgaben, wie beispielsweise Maßnahmen im Rahmen des Umweltsofortprogramms 2017, übernimmt. Ihm sind keine Beschwerden bekannt, wonach der Unterhaltungsverband „Ehle/Ihle“ seine Pflichtaufgaben vernachlässigt hätte.*

Das Land hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofes akzeptiert und weitestgehend umgesetzt.

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

Er begrüßt die bisher vom Land eingeleiteten Maßnahmen.

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur
Kapitel	17 10	–	Stiftung Gedenkstätten Sachsen-Anhalt

12 Millionenschwere Zahlungen an die Stiftung Gedenkstätten ohne Prüfung der Mittelverwendung

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat 2016 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Gedenkstätten geprüft. Im Einzelnen ergaben sich folgende Feststellungen:

2. Unzweckmäßiges Verfahren zur Finanzierung der Stiftung

Die jährliche Finanzierung auf Basis eines Zuwendungsbescheides war in der Praxis mit Problemen verknüpft. Es hat sich aus Sicht des Landesrechnungshofes insgesamt als unzweckmäßig erwiesen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Verfahren zur Finanzierung der Stiftung zu überprüfen. Andere Formen der Bewilligung der Zuwendung bieten eine höhere Flexibilität. So könnte im Rahmen einer mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung auch die Übertragung von Zuwendungsmitteln auf Folgejahre geregelt werden. Eine kontinuierliche Arbeit der Stiftung Gedenkstätten ließe sich besser gewährleisten.

Im Rahmen der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 15. Dezember 2017 teilte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur mit, dass sie das Verfahren zur Mittelvergabe an die Stiftung überprüfen wird. Dabei würde insbesondere in Erwägung gezogen, ob mit der Stiftung in Anlehnung an andere staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts ein öffentlich-rechtlicher Vertrag („Finanzierungsvertrag“) geschlossen wird.

Der Landesrechnungshof hält es für sinnvoll, zur Erhöhung der Flexibilität im Einzelfall die Zuwendungsgewährung durch einen mehrjährigen Zuwendungsvertrag sicherzustellen.

3. Keine Prüfung der Verwendungsnachweise

Weder das im Zeitraum von 2007 bis Anfang 2011 zuständige Ministerium des Innern noch das im Anschluss zuständige Kultusministerium haben bis Ende 2015 die jährlichen Verwendungsnachweise abschließend geprüft. Trotzdem wurden regelmäßig Zuwendungen an die Stiftung ausgereicht.

Erst mit der Übertragung der Verwendungsnachweisprüfung auf das Landesverwaltungsamt im Jahr 2015 hat dieses begonnen, die Verwendungsnachweise der vorangegangenen Jahre aufzuarbeiten und zu prüfen. Allein die Verwendungsnachweisprüfung zur institutionellen Förderung 2007 hat im Landesverwaltungsamt Arbeitskapazitäten einer Vollzeitkraft über einen Zeitraum von 18 Monaten zzgl. anteiliger

Arbeitskapazitäten eines Referenten gebunden. Im Ergebnis hat das Landesverwaltungsamt nicht zuwendungsfähige Ausgaben i. H. v. rd. 77.900 € festgestellt.

Das Ergebnis zur Prüfung des Verwendungsnachweises 2007 zeigt, dass dem Land ein finanzieller Schaden entstanden ist. Gründe dafür sind die fehlerhafte Mittelverwendung durch die Stiftung Gedenkstätten und die Versäumnisse der Stiftungsaufsicht sowie der Bewilligungsbehörden im Rahmen der nicht erfolgten Verwendungsnachweisprüfung.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur schätzt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung ein, dass auch für die noch ausstehende Verwendungsnachweisprüfung der institutionellen Förderung der Jahre 2008 bis 2014 ein vergleichbares Ergebnis erwartet werden kann. Mögliche Rückforderungen und Zinszahlungen könnten von der Stiftung nicht aufgebracht werden. Das Land müsste hierfür wiederum mit Finanzhilfen eintreten.

Der Landesrechnungshof hält es für eine weitere Förderung durch das Land für zwingend erforderlich, dass die Stiftung Gedenkstätten zukünftig die ordnungsgemäße Verwendung der ihr gewährten Zuwendungen und den Nachweis darüber sicherstellt. Die Bewilligungsbehörden müssen die ordnungsgemäße Mittelverwendung stringent überwachen und regelmäßig überprüfen. Die Stiftungsaufsicht ist aktiv auszuüben.

4. Nicht prüffähige Jahresabschlüsse

In einer Haushaltsrechnung sind die Einnahmen und Ausgaben nach der in § 71 LHO bezeichneten Ordnung den Ansätzen des Haushaltsplanes unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenüberzustellen.

Der an den Landesrechnungshof übersandte zahlenmäßige Nachweis zur Haushaltsrechnung 2012 stellte die in das Folgejahr zu übertragenden Ausgabereste nicht betragsmäßig dar. Auch wies die vorgelegte Haushaltsrechnung 2012 den (kumulierten) Überschuss bzw. Fehlbetrag aus den Ergebnissen der Vorjahre nicht aus. Weiterhin stimmten die Geld- und Buchbestände in der Haushaltsrechnung 2012 nicht überein. Diese Abweichungen zeigen erhebliche Mängel in der Haushaltsrechnung des Haushaltsjahres 2012 auf. Für die Prüfung der Haushaltsrechnung gemäß § 109 LHO war daher keine ausreichende Grundlage gegeben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur entscheidet, welche Lösung für das Problem der Prüfung des bisherigen fehlerhaften Jahresabschlusses 2012 und der weiteren Jahresabschlüsse angestrebt wird.

5. Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Bewilligungsbehörden Zuwendungen an die Stiftung Gedenkstätten ausgereicht haben, ohne die Verwendung der Mittel zu überprüfen. Für den Landesrechnungshof ist auch unverständlich, dass die Stiftungsaufsicht die Einhaltung der Regeln zur Mittelbewirtschaftung durch die Stiftung nicht bzw. unzureichend überwacht hat.

Zukünftig ist sicherzustellen, dass die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen zeitnah überprüft wird. Defizite seitens der Stiftung sind zu beseitigen. Hierbei kommt der Wahrnehmung der Stiftungsaufsicht aus Sicht des Landesrechnungshofes eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Landesregierung nahm am 11. April 2019 Stellung zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes. In dieser Stellungnahme heißt es zu den Feststellungen dieses Beitrages:

„Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hat die Feststellungen und Hinweise des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes und der noch laufenden Erörterung der Feststellungen mit dem Landesrechnungshof wird die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hierzu im Rahmen des laufenden Prüfverfahrens gegenüber dem Landesrechnungshof gesondert Stellung nehmen.“

Es erfolgte somit keine explizite Auseinandersetzung der Landesregierung mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes in o. g. Schreiben. Eine inhaltliche Stellungnahme der Landesregierung liegt gegenwärtig nicht vor.

Das Stellungnahmeverfahren der Verwaltung zum Prüfungsbericht gegenüber dem Landesrechnungshof stellt ein vom Jahresbericht getrenntes Verfahren dar.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund des berechtigten Informationsinteresses des Ausschusses für Finanzen/Unterausschusses Rechnungsprüfung an einer schriftlichen Stellungnahme zu den Feststellungen des Jahresberichtes ist eine inhaltliche Auseinandersetzung der Landesregierung mit diesem Beitrag erforderlich. Bereits auf Arbeitsebene regte der Landesrechnungshof daher an, den Unterausschuss Rechnungsprüfung über den Verfahrensstand und sich daraus ergebende umzusetzende Maßnahmen zu informieren.

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

Der Ausschuss bittet die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur bis zum 30. Juni 2021 um eine schriftliche Berichterstattung zum aktuellen Stand der Verwendungsnachweisprüfung.

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Kulturbereich
Kapitel	17 76	–	Stiftungen des Kulturbereiches
Titelgruppe	77	–	Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt

13 Überlastungstendenzen der Stiftung Luthergedenkstätten

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war die Stiftung Luthergedenkstätten im Prüfungszeitraum mit den zusätzlichen Aufgaben der Vorbereitung des Reformationsjubiläums überlastet.

Der Vorstand und das Kuratorium als die Organe der Stiftung verantworteten Mängel und Verstöße in mehreren Bereichen der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Weiterhin fehlten bei der Stiftung die Voraussetzungen, die Beschäftigungsverhältnisse nach Gründung der Stiftung und darüber hinaus nachweislich tarifgerecht durchzuführen.

Das Handeln bzw. Nichthandeln des zuständigen Ressorts als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde bzw. als Fachministerium führte aus Sicht des Landesrechnungshofes zu zuwendungs- und stiftungsrechtlichen Verstößen sowie insbesondere zu Überforderungssituationen in der Stiftungsverwaltung.

Der Landesrechnungshof hat die öffentliche Förderung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung einschließlich der Geschäftsstelle „Luther 2017“ geprüft.

Für die Geschäftsstelle „Luther 2017“ bezog sich die Prüfung auf die Tätigkeit der Stiftung und der zuständigen Landesministerien.

Im Ergebnis seiner Prüfung hält der Landesrechnungshof insbesondere fest, dass Überlastungen einer Stiftung durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben künftig durch die Stiftungsaufsicht und Stiftungsorgane vermieden werden müssen.

Im Jahresberichtsbeitrag stellt er im Einzelnen dar:

- Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass eine bedarfsgerechte institutionelle Förderung zukünftig auf sorgfältig ermittelten Planansätzen basiert. Die Aufsichtsbehörde hat sicher zu stellen, dass die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Stiftung nicht durch unzulässige haushaltsrechtliche Bewertungsspielräume mit Rücklagenbildung, sondern durch Planungsanpassungen finanziell gesichert wird.

Die in den Jahren 2014 bis 2016 erheblich zu hoch vereinbarten Fördersummen können nicht durch planerische Ungenauigkeiten erklärt werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ergaben sich durch die Fehlplanungen sowohl für den Stiftungshaushalt als auch für das in Kapitel 0703 (1703) abgebildete Reformationsjubiläum zusätzliche finanzielle Mittel. (Nr. 2.1)

- Der Landesrechnungshof hält es zukünftig für dringend geboten, bei Vollfinanzierung von Investitionsprojekten staatlicher Stiftungen öffentlichen Rechts zur Liquiditätssicherung das Abrufverfahren anzuwenden. Erforderliche Abstimmungen mit weiteren Zuwendungsgebern wären durch das Land zu initiieren. (Nr. 2.2 a)
- Im Projekt „Melanchthonhaus“ gingen der Stiftung durch Planungs- und Managementmängel 1,2 Mio. € der bereits beschiedenen Zuwendungen verloren, die aus anderen Förderprogrammen und Rücklagen ausgeglichen werden mussten, was erheblichen zusätzlichen Aufwand verursachte. Das seinerzeit zuständige Kultusministerium hat diesen Mangel nicht vorausschauend verhindert. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stiftung Maßnahmen zur Verbesserung der Planung sowie des Prozess- und Risikomanagements ergreift. Das zuständige Ministerium sollte künftig dabei regulierend und steuernd eingreifen. (Nr. 2.2 b)
- Der Landesrechnungshof hält es zukünftig aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für erforderlich, dass Berichtspflichten vereinbart werden, die den Zuwendungsempfänger nicht in unangemessener Weise belasten. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erkenntnisgewinn und Zusatzbelastung ist sicherzustellen. (Nr. 2.2 c)
- Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat die Stiftungsaufsicht künftig dringend sicherzustellen, dass die Jahresrechnung vereinbarungsgemäß vorgelegt wird. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde diese Verzögerungen bei der Rechnungslegung als einen Indikator einer möglichen Organisationsüberlastung berücksichtigen muss. (Nr. 2.3)
- Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die bis 2013 verzögerte Eigentumsübertragung der landeseigenen Liegenschaften auf die Stiftung gegen den Errichtungsbeschluss der Landesregierung vom 18. März 1997 verstieß. Zudem bedingte diese Verzögerung Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und stellte ein erhebliches finanzielles Risiko dar.

Der Landesrechnungshof hält es in diesem Zusammenhang für zwingend erforderlich, dass keine Zuwendungen des Landes für landeseigene Liegenschaften bewilligt und ausgereicht werden. (Nr. 3.1)

- Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Übernahme der Geschäftsstelle „Luther 2017“ und zumindest deren haushaltliche Abwicklung einen Verstoß gegen den Stiftungszweck darstellten. Verstöße gegen die Satzung durch Übernahme zusätzlicher Aufgaben hat der Landesrechnungshof bereits in der Vergangenheit bei anderen Stiftungen öffentlichen Rechts festgestellt. Das zuständige Ministerium hat im Rahmen der Stiftungsaufsicht künftig darauf hinzuwirken, derartige satzungsfremde Aktivitäten zu unterbinden. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass das Land zukünftig in ähnlichen Fällen rechtliche Konstruktionen wählt, durch die finanzielle Risiken ausgeschlossen werden. (Nr. 3.2 a)

- Die Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bezüglich der Finanzierung der Geschäftsstelle „Luther 2017“ die Planungen des Kultusministeriums als seinerzeit federführendes Ressort des Sitzlandes nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ausgabenplanung entsprachen. Zudem haben die Länder und der Bund mit der Stiftung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geschlossen, der eine Erfolgskontrolle bezüglich der vereinbarten Ziele nicht ermöglicht. Eine wirtschaftliche Mittelverwendung kann aus seiner Sicht daher nicht nachgewiesen werden. Nr. 3.2 b, c)
- Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss bei Gründung von Stiftungen dafür Sorge getragen werden, dass ausreichende personelle Ressourcen mit entsprechendem Fachwissen beim Aufbau der Personalverwaltung zur Verfügung stehen. Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die Eingruppierungen und Zuordnungen tarifgerecht vorgenommen und entsprechend dokumentiert werden. (Nr. 4)

Zukünftig hält es der Landesrechnungshof zusammenfassend für erforderlich, dass

- das Land bei einer Stiftungsgründung alle dem Stiftungsakt zugrundeliegenden Vereinbarungen unverzüglich rechtssicher umsetzt (insbesondere Vermögensübertragung und Stiftungsorganisation),
- bei der Förderung größerer Investitionsprojekte - insbesondere bei Vollfinanzierungen - die Liquidität der Stiftung durch Teilnahme am Abrufverfahren sicherstellt und
- bei bestehenden Stiftungen die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben auf die Stiftung nur im satzungsgemäßen Wirkungskreis vornimmt.

Der Landesrechnungshof sieht es in diesem Zusammenhang als äußerst wichtig und notwendig an, dass das fachlich zuständige Ministerium seiner Aufsichtsfunktion gerecht werden und rechtzeitig steuernd und unterstützend eingreifen muss.

Die Landesregierung nahm am 11. April 2019 Stellung zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes. In dieser Stellungnahme heißt es zu den Feststellungen dieses Beitrages:

„Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hat die Feststellungen und Hinweise des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes und der noch laufenden Erörterung der Feststellungen mit dem Landesrechnungshof wird die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hierzu im Rahmen des laufenden Prüfverfahrens gegenüber dem Landesrechnungshof gesondert Stellung nehmen.“

Es erfolgte somit keine explizite Auseinandersetzung der Landesregierung mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes in o. g. Schreiben. Eine inhaltliche Stellungnahme der Landesregierung liegt gegenwärtig nicht vor.

Mit Schreiben vom 13. März 2019 übersandte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur dem Landesrechnungshof eine „gemeinsame Stellungnahme der Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt, der staatlichen Geschäftsstelle „Luther 2017“, des Kuratoriums der Stiftung Luthergedenkstätten sowie der Staatskanzlei und Minis-

terium für Kultur unter Beteiligung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr, des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung und des Ministeriums der Finanzen zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes ggf. unter Beteiligung weiterer Einrichtungen.“

Der Landesrechnungshof hat gegenüber der Verwaltung und insbesondere auch in seinem o. g. Jahresberichtsbeitrag (letzter Abschnitt) darauf hingewiesen, dass es sich bei der Prüfungsmitteilung mit zugehörigem Stellungnahmeverfahren um ein vom Jahresbericht getrenntes Verfahren handelt.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund des berechtigten Informationsinteresses des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung an einer schriftlichen Stellungnahme zu den Feststellungen des Jahresberichtes ist eine inhaltliche Auseinandersetzung der Landesregierung mit diesem Beitrag erforderlich. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes wäre eine Stellungnahme möglich gewesen, da die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur dem Landesrechnungshof im Prüfverfahren bereits umfangreiche Stellungnahmen übersandt hat.

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

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung erwartet von der Landesregierung, dass das fachlich zuständige Ministerium im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion rechtzeitig steuernd und unterstützend eingreift, wenn es Überlastungstendenzen in einer Stiftung des Landes (bspw. Jahresrechnung, Liquidität, Planungsgrößen, personelle Ressourcen) erkennt.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung erwartet von der Landesregierung bei zukünftigen Stiftungsgründungen, dass das Land alle dem Stiftungsakt zugrundeliegenden Vereinbarungen unverzüglich rechtssicher umsetzt (insbesondere Vermögensübertragung und Stiftungsorganisation). Darüber hinaus erwartet der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung von der Landesregierung, dass

- die institutionellen Förderungen der Stiftungen des Kulturbereiches – auch in Jubiläumsjahren auf sorgfältig geplanten bzw. geprüften Haushaltsunterlagen basieren und
- eventuelle zuwendungsrechtliche Verstöße der Stiftungen zu den gesetzlich vorgeschriebenen Sanktionen führen,
- bei der Förderung größerer Investitionsprojekte die Liquidität der Stiftung durch Teilnahme am Abrufverfahren sichergestellt oder geeignete Regelungen zur Zwischenfinanzierung bei Investitionsvorhaben mit Erstattungsverfahren erarbeitet werden,
- bei bestehenden Stiftungen die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben auf die Stiftung nur im satzungsgemäßen Wirkungskreis bei ausreichender Leistungsfähigkeit vorgenommen wird.

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2017 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO

II.3 Abschlüsse der Haushaltsjahre 2017 und 2018

Die Zinsausgaben (Tz. 3.1.2.) des Landes sind im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich gesunken. Waren im Vorjahr noch Zinsausgaben von 510 Mio. € zu leisten, sanken diese Ausgaben um weitere 55 Mio. € auf einen neuen Tiefstand in Höhe von 455 Mio. €.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der aktuelle Tiefstand der Zinsausgaben nicht über den weiterhin bestehenden hohen Schuldenstand hinwegtäuschen darf. Die in 2017 geleistete Schuldentilgung i. H. v. 100 Mio. € ist deutlich zu gering und reicht gerade in einer Phase der Hochkonjunktur nicht aus, um den Schuldenabbau spürbar voranzutreiben. Die Finanzplanung muss stärker auf eine Normalisierung des Zinsniveaus ausgerichtet werden, um einem Anstieg der Zinsausgaben für zukünftige Haushalte vorzubeugen. Vor diesem Hintergrund sollte der durch das aktuelle Niedrigzinsumfeld entstandene Spielraum für eine deutlich konsequentere Schuldentilgung genutzt werden.

Im Haushaltsjahr 2017 sind Tilgungsleistungen (Tz. 3.1.3) i. H. v. 100 Mio. € erbracht worden. Damit ist die Gesamtverschuldung des Landes zum 31. Dezember 2017 auf 20.175 Mio. € gesunken.

Wird die an das Land gezahlte Konsolidierungshilfe des Bundes i. H. v. 80 Mio. € in die Betrachtung einbezogen, wird deutlich, dass die vorgenommene Schuldentilgung diese lediglich um 20 Mio. € übersteigt. Die außerordentlich positiven Rahmenbedingungen, wie die anhaltende Niedrigzinsphase und die Rekordsteuereinnahmen, begünstigen den Schuldenabbau zusätzlich.

Der Landesrechnungshof bewertet die bisherige Schuldentilgung als einen Schritt in die richtige Richtung. Gleichzeitig hält er die Höhe der erbrachten Tilgung für deutlich zu gering. Die vom Bund gezahlten Konsolidierungshilfen i. H. v. 80 Mio. € und der Rückgang der Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 55 Mio. € haben wiederholt ausgereicht, um die erfolgte Nettokredittilgung zu finanzieren. Eigene Sparanstrengungen sind nicht erkennbar.

Die Landesregierung hat die Bewertung der Jahresabschlüsse für 2017 und 2018 des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Sie steht fest zu ihrem Ziel, eine solide und nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik zu betreiben. Dazu gehören die Weiterführung der Schuldentilgung, die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit und die Verwendung von Haushaltsüberschüssen für die Schuldentilgung und die Ansparung von Rücklagen. Zeitgleich verfolgt die Landesregierung aber auch das Ziel, Sachsen-Anhalt zu einem attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum auszubauen. Das ist mit der Haushaltsplanung in den letzten Jahren gelungen; diese Zielsetzung ist auch Maßstab für die Aufstellung des Haushaltsplanes für die Jahre 2020/2021. Die Landesregierung und das Landesparlament haben sich bewusst dafür entschieden, die finanzpolitischen Spielräume zu nutzen, um unter anderem verstärkt Neueinstellungen bei den Lehrkräften und bei der Polizei vorzunehmen, für eine solide Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes zu sorgen und nicht zuletzt Verbesserungen in der Kinderbetreuung zu ermöglichen. Alle Maßnahmen haben zu einer Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Landes geführt. Zeitgleich wurde die Tilgung der Landesschulden in Höhe von 100 Mio. EUR jährlich verstetigt.

Die günstigen Rahmenbedingungen der anhaltend guten Einnahmenentwicklung bei gleichzeitig historisch niedrigem Zinsniveau haben auch in den Jahren 2017 und 2018 die Voraussetzungen geboten, um die Konsolidierung des Landeshaushaltes erheblich voranzubringen.

Diese Chance ist aus Sicht des Landesrechnungshofes ungenutzt geblieben.

Die Verschuldung des Landes beträgt auch Ende 2017 über 20 Mrd. € und die Tilgungsleistungen sind bisher auf 100 Mio. € verstetigt. Für die jetzt vorhandenen Schulden des Landes räumt sich das Land einen Rückzahlungszeitraum von über 200 Jahren ein. Die Pro-Kopf-Verschuldung im Land beträgt mehr als 9.000 € und damit 2.300 € mehr als der gesamte Länderdurchschnitt.

Vor allem mit Blick in die Zukunft ist erkennbar, dass die bisherigen Konsolidierungsbemühungen der Landesregierung nicht für eine langfristige Entspannung der Haushaltslage gesorgt haben. Daher bleibt die Konsolidierung eine unumgängliche Daueraufgabe. Nur so kann die grundgesetzlich geltende Schuldenbremse ab 2020 eingehalten werden.

Ausgaben, um das Land als attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum auszubauen, müssen solide gegenfinanziert werden. Die Landesregierung will dafür finanzielle Spielräume nutzen. Aber diese Spielräume gibt es nach Einschätzung des Landesrechnungshofes bei einem Schuldenstand von über 20 Mrd. € nicht!

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen – unter Berücksichtigung der durchgeführten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise – den über Jahre hindurch begonnenen Konsolidierungsweg wieder aufnimmt, um dauerhaft einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erlangen. Nur so ist eine generationengerechte Rückzahlung der Altschulden möglich. Überdies sichert dies langfristig die Handlungsfähigkeit der Politik. Ausgaben, um das Land als attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum auszubauen, bedürfen einer soliden Gegenfinanzierung. Dem Land stehen mit über 20 Mrd. € Schulden keine finanziellen Spielräume zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hält unverändert daran fest, dass der dem gesamten Rückgang der Zinsausgaben entsprechende Betrag zur Tilgung hätte eingesetzt werden müssen. Dies insbesondere auch deshalb, weil dazu keine eigenen Sparanstrengungen notwendig gewesen wären.

Im Jahr 2018 wurde die veranschlagte Zuführung i. H. v. 25 Mio. € an die Steuerschwankungsreserve (Tz. 3.2.3.) durchgeführt. Die für das Jahr 2018 geplante Entnahme aus der allgemeinen Rücklage konnte um 221,3 Mio. € verringert werden. Dennoch war es für die Herstellung des Haushaltsausgleichs notwendig, 77,8 Mio. € aus der allgemeinen Rücklage zu entnehmen. Infolge der Rücklagenentnahme im Jahr 2018 reduzierte sich der Bestand der allgemeinen Rücklage zum 31. Dezember 2018 auf 260,9 Mio. €.

Für die Steuerschwankungsreserve sind für das Haushaltsjahr 2019 weder Entnahmen noch Zuführungen veranschlagt. Ihr Bestand beläuft sich aktuell auf 525,1 Mio. €.

Der Grundgedanke von Rücklagen und Reserven ist die Vorsorge zur Absicherung der Handlungsspielräume in konjunkturellen Schwächephase und unvorhergesehenen Ausnahmesituationen. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Hochkonjunkturphase mit den noch bestehenden erheblichen Steuermehreinnahmen und günstigen Finanzierungsbedingungen ist eine Entnahme nicht sachgerecht. Durch die Entnahme i. H. v. 77,8 Mio. € wird erneut deutlich, dass der Haushaltsabschluss 2018 nicht das Ergebnis erreichter Einsparungen ist.

Die Finanzplanung der Landesregierung erfordert nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Vorsorge, die ihrer Höhe nach geeignet ist, Einnahmeschwankungen längerfristig auszugleichen.

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die Angemessenheit des im Gesetz über die Steuerschwankungsreserve normierten Mittelbestandes unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen überprüft und –sofern erforderlich– angepasst wird.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Höhe der Zielgröße der Steuerschwankungsreserve von 500 Mio. € deutlich zu gering.

Der Landesrechnungshof befasst sich in seinem aktuellen Bericht vor allem mit dem Themenkomplex der Rücklagenbildung und -entnahme und erörtert diese Frage im Kontext der Regelungen zur Steuerschwankungsreserve und des aktuell überaus günstigen Zinsumfeldes. Damit berührt er Fragestellungen, die sich die Landesregierung aktuell vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 geltenden, im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse angenommen hat. Kern der dortigen Regelung ist ein grundsätzliches Verbot der Neuverschuldung, das nur zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen neue Schulden zulässt und das deren zeitnahe Tilgung in wirtschaftlich guten Zeiten erzwingt. Diese Regelung bedingt einen Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik, da es dann nicht mehr möglich ist, durch eine jährliche Nettokreditaufnahme einen anwachsenden Schuldenberg aufzuhäufen.

Das Land ist durch die Finanzpolitik der letzten Jahre auf diesen Systemwechsel gut vorbereitet: Nettokredite wurden zuletzt – in der globalen Finanzkrise – 2011 aufgenommen, seit 2012 erfolgt jährlich eine Nettotilgung.

Auch institutionell wird das Land den neuen Anforderungen Rechnung tragen. Die landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme, ebenso wie der rechtliche Rahmen für die Steuerschwankungsreserve, werden aktuell überarbeitet. Sie werden sicherstellen, dass einer eventuellen künftigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme eine mindestens entsprechende Vorsorge in Form von Rücklagenbildung bzw. Schuldentrückführung in konjunkturell guten Zeiten gegenübersteht und dauerhaft ein struktureller Haushaltsausgleich gewährleistet ist.

Die Landesregierung trägt keine die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage im Jahr 2018 rechtfertigenden Gründe in ihrer Stellungnahme vor. Sie geht auch nicht darauf ein, ob sie die Einschätzung des Landesrechnungshofes teilt, dass die Zielgröße der Steuerschwankungsreserve mit einem Betrag von 500 Mio. € deutlich zu gering ist, um als ein wirksames Vorsorgeelement auch längerfristig wirken zu können. Sie verweist ausschließlich auf die künftig geltenden Regelungen zur grundsätzlichen Schuldenbremse und auf die bei Erstellung ihrer Stellungnahme aktuell in Überarbeitung befindlichen landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme und die Steuerschwankungsreserve.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftige Haushaltsplanungen, denen eine konjunkturelle Normallage oder eine positive konjunkturelle Entwicklung zugrunde liegen, ohne Inanspruchnahme zuvor erwirtschafteter Reserven ausgeglichen werden. Ziel muss es sein, dauerhafte Ausgaben durch dauerhafte Einnahmen zu finanzieren.

Die Bedeutung von Rücklagenbildung bei einem positiven Konjunkturverlauf wird in Zeiten der Corona-Pandemie besonders deutlich. Dadurch, dass die guten Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren nicht zur Vorsorge genutzt wurden, fehlen die Rücklagen zur Finanzierung der Maßnahmen aufgrund der Corona-Krise. Dabei

hätten die vorhandenen Mittel allein der Steuerschwankungsreserve ausgereicht, um die Maßnahmen des Nachtragshaushaltes 2020 zu finanzieren. Stattdessen wurden jedoch die Mittel zum Haushaltsausgleich aus den Rücklagen entnommen und die vorhandenen Mittel zur Finanzierung laufender Ausgaben veranschlagt.

Das Haushaltsjahr 2018 ist ein weiteres Jahr, in dem die veranschlagten Mittel im Investitionsbereich (Tz. 3.2.4.) nicht ausgeschöpft wurden. Zwar sind die realisierten absoluten Investitionsausgaben um rund 60,8 Mio. € höher als im Vorjahr. Dennoch wurden geplante Investitionen mit einem Volumen von 466,8 Mio. € nicht umgesetzt. Dies entspricht einem neuen Rekordwert der Abweichung vom Haushaltsplan.

Die Höhe der Investitionsquote des Landes ist im gesamten betrachteten Zeitraum niedriger als der Durchschnitt der Flächenländer Ost.

Im Rahmen des vorläufigen Jahresabschlusses 2018 hat das Ministerium der Finanzen die Minderausgaben bei der Umsetzung der EU-Förderprogramme EFRE (-139,0 Mio. €) und ELER (-50,8 Mio. €) als Hauptverursacher für die niedrige Investitionsquote Sachsen-Anhalts angegeben. Hinzu kommen weitere – nicht näher erläuterte – Projektverzögerungen.

Der Landesrechnungshof kritisiert wiederholt, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung geplante Investitionen im Haushaltsvollzug nicht umgesetzt werden. Der über die vergangenen Jahre hinweg entstandene Investitionsstau stellt ein zunehmendes Risiko für zukünftige Haushalte dar. Infolgedessen weist der Landesrechnungshof erneut darauf hin, dass die aktuell noch bestehenden günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen genutzt werden sollten, um den Investitionsstau abzubauen.

Parallel zu der erforderlichen Verbesserung des Mittelabflusses fordert der Landesrechnungshof die Landesregierung erneut dazu auf, realitätsnähere Planungsansätze zu gewährleisten. Sofern EU-Förderprogramme für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen, sollten diese in Anspruch genommen werden.

Der Landesrechnungshof kritisiert zudem, dass die vom Landesparlament beschlossenen Investitionen durch die Landesregierung nicht vollständig umgesetzt würden. Die Landesregierung ist sich des Problems des Mittelabflusses von Investitionsausgaben bewusst und nimmt sich bereits seit 2017 in regelmäßigen Abständen in Kabinettsitzungen des Themas an. Dabei ist auch anzumerken, dass nicht nur Hemmnisse seitens der Landesverwaltung im Mittelabfluss zu finden und zu minimieren sind, vielmehr muss für die nächsten Haushaltsplanungen eine kritische Bestandsaufnahme erfolgen, ob das Land Sachsen-Anhalt mit allen Beteiligten in der Lage ist, Investitionen in den bisher veranschlagten Größenordnungen innerhalb eines Jahres tatsächlich umzusetzen. Dieser Aufgabe müssen sich das Landesparlament und die Landesregierung gemeinsam stellen.

Der Landesrechnungshof erachtet es als kritisch, wenn die Landesregierung mit einer Bestandsaufnahme hinsichtlich der Umsetzbarkeit der bisher veranschlagten Größenordnungen versucht, das Problem der überhöhten Ansätze für Investitionen zu lösen. Sie muss die eigenen und die in der Landesverwaltung bestehenden Hemmnisse, die der Durchführung der im Parlament beschlossenen Investitionsvorhaben entgegenstehen, abbauen. Nur so ist der bereits jetzt bestehenden unterdurchschnittlichen Investitionsquote gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer Ost entgegenzuwirken. Gleichzeitig sind die Investitionen unumgänglich, wenn die Landesregierung ihre eigenen Ziele, wie der Ausbau von Sachsen-Anhalt zu einem attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum und die Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Landes, erreichen will.

Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass Planungsansätze für Investitionsvorhaben realitätsnah erfolgen müssen. Dies muss aber vorrangig durch die Beseitigung

der im eigenen Einflussbereich bestehenden Investitionshemmnisse erreicht werden. Eine schlichte Herabsetzung der im Rahmen der Haushaltsaufstellung geplanten Investitionen vergrößert den bestehenden Investitionsstau und die damit verbundenen Risiken für künftige Haushalte nur.

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

Er erwartet, dass

- a) das Land – vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen – unter Berücksichtigung der durchgeführten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise auch den über Jahre hindurch begonnenen Konsolidierungsweg wieder aufnimmt, um dauerhaft einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erlangen.**
- b) künftige Haushaltsplanungen, denen eine konjunkturelle Normallage oder eine positive Konjunkturlage zugrunde liegen, ohne Inanspruchnahme zuvor erwirtschafteter Reserven ausgeglichen werden. Ziel muss es sein, dauerhafte Ausgaben durch dauerhafte Einnahmen zu finanzieren.**
- c) Planungsansätze für Investitionsvorhaben realitätsnäher erfolgen müssen. Dies muss aber vorrangig durch die Beseitigung der im eigenen Einflussbereich bestehenden Investitionshemmnisse erreicht werden.**

II. 4 Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landes

Zum 31. Dezember 2018 weist das Land einen Schuldenstand i. H. v. 20.075 Mio. € auf. Dies entspricht 100 Mio. € weniger als im Jahr zuvor. Damit setzt die Landesregierung die seit 2012 vorgenommene Nettokredittilgung fort.

Im Jahr 2019 beabsichtigt die Landesregierung, sich mit 198 Mio. € an der Kapitalisierungsmaßnahme für die angeschlagene NordLB zu beteiligen. Diese plant das Ministerium der Finanzen über eine Neuverschuldung sowie Aussetzung der Tilgungszahlung zu finanzieren.⁵

Der Schuldenstand je Einwohner übersteigt im Jahr 2018 weiterhin sowohl den vom Stabilitätsrat festgesetzten Schwellenwert als auch den Länderdurchschnitt deutlich. Um den Schuldenstand je Einwohner zu reduzieren, ist eine höhere jährliche Tilgungsleistung erforderlich – insbesondere unter Berücksichtigung der prognostizierten weiterhin rückläufigen Bevölkerungszahlen.

Bei Gegenüberstellung der Entwicklung des Haushaltsvolumens und der Entwicklung der Gesamtverschuldung wird die Dimension der weiterhin bestehenden Verschuldung des Landes deutlich. Zwar ist ein leichter Rückgang der Verschuldung erkennbar. Jedoch verharrt der Schuldenstand im gesamten betrachteten Zeitraum auf ähnlichem Niveau.

Das steigende Haushaltsvolumen – bei gleichzeitigem Rücklagenverzehr und ohne zunehmende Schuldentilgung – ist ein Indiz für übermäßige Ausgaben des Landes. Anstrengungen, Einsparpotentiale zu nutzen, sind nicht erkennbar. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die 2018 erfolgte Schuldentilgung zwar grundsätzlich positiv anzusehen. Allerdings ist die Höhe der vorgenommenen Tilgungszahlung allein vor dem Hintergrund der Rekordeinnahmen der vergangenen Jahre deutlich zu gering. Um die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushaltes zu gewährleisten, hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, Einsparpotentiale auszuschöpfen und die Tilgungsleistung erheblich zu erhöhen.

Die Landesregierung geht in ihrer Stellungnahme auf die Höhe der Gesamtverschuldung des Landes nicht explizit ein. Sie nimmt die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und verweist darüber hinaus mit allgemeinem Bezug zur Verschuldung des Landes auf folgendes hin:

Sie steht fest zu ihrem Ziel, eine solide und nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik zu betreiben. Dazu gehören die Weiterführung der Schuldentilgung, die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit und die Verwendung von Haushaltsüberschüssen für die Schuldentilgung und die Ansparung von Rücklagen.

Zeitgleich verfolgt die Landesregierung aber auch das Ziel, Sachsen-Anhalt zu einem attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum auszubauen. [...] Zeitgleich wurde die Tilgung der Landesschulden in Höhe von 100 Mio. EUR jährlich verstetigt.

Bis zum Eintritt der Corona-Krise haben die günstigen Rahmenbedingungen der überdurchschnittlichen Einnahmenentwicklung bei historisch niedrigem Zinsniveau die Voraussetzungen geboten, die Konsolidierung des Landeshaushaltes erheblich voranzubringen.

⁵ Die in diesem Zusammenhang erforderliche Änderung des Haushaltsgesetzes 2019 hat der Landtag in seiner 91. Sitzung am 19. Dezember 2019 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Norddeutschen Landesbank -Girozentrale- beschlossen (GVBl. LSA Nr. 34/2019, ausgegeben am 20.12.2019). Es erfolgt eine Neuverschuldung i. H. v. 98 Mio. € und die Aussetzung der geplanten Tilgung von 100 Mio. €.

Diese in ihrem Zusammenwirken einmalige Chance wurde aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht ausreichend genutzt.

Die Verschuldung des Landes beträgt auch Ende 2017 über 20 Mrd. € und die Tilgungsleistungen wurden durch die Landesregierung auf 100 Mio. € verstetigt. Die hohe Gesamtverschuldung des Landes engt die politischen Handlungsspielräume erheblich ein. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung nach den Auswirkungen durch die Corona-Krise den Weg der Haushaltskonsolidierung wieder aufnimmt und die Gesamtverschuldung deutlich verringert.

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

II. 5 Schuldenbremse

Der Landesrechnungshof hatte sich zuletzt in seinem Jahresbericht 2015, Teil 2 für eine Verankerung der 2010 in die LHO aufgenommenen Schuldenbremse in der Landesverfassung ausgesprochen und die dafür sprechenden Gründe eingehend dargelegt. Die Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht darauf hin, dass die Finanzpolitik des Landes schon heute den Anforderungen der Schuldenbremse genüge.

Nunmehr beabsichtigt die Landesregierung, sich mit einem Betrag von 198 Mio. € an einer Kapitalisierungsmaßnahme für die angeschlagene NordLB zu beteiligen. Die Finanzierung dieses Betrages soll zum einen über eine Nettokreditaufnahme des Landes i. H. v. 98 Mio. € erfolgen. Der darüber hinaus benötigte Betrag soll durch die Aussetzung der Tilgung der Altkredite finanziert werden.⁶

Nach der in § 18 Abs. 1 LHO normierten Schuldenbremse ist eine Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich nur in den in Abs. 2 normierten Ausnahmefällen⁷ zulässig. Diese Voraussetzungen liegen für die beabsichtigte Kreditaufnahme nicht vor.

Der Landesregierung soll eine Kreditermächtigung durch eine Änderung des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2019 geschaffen werden.⁸

Der Landesrechnungshof hält das geplante Aushebeln der in der LHO normierten Schuldenbremse zur Ermöglichung einer Neuverschuldung und den Verzicht auf die Altschuldentilgung für besonders kritikwürdig. Die Landesregierung würde hierdurch zugleich von ihrer bisherigen Argumentation gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse abweichen.

Neben der vorgenannten Form der Finanzierung einer Kapitalbeteiligung hatte das Land im Vorfeld noch eine indirekte Kapitalzuführung über eine zu gründende landeseigene, rechtlich selbständige Finanzierungsgesellschaft als eine Handlungsoption vorgeschlagen.⁹

§ 18 Abs. 1 LHO verbietet den Ausgleich des Haushaltsplans durch Einnahmen aus Krediten. Diese auf den Landeshaushalt beschränkte Schuldenregelung lässt Kreditaufnahmen durch rechtlich selbständige Einheiten unberührt. Diesen durch § 18 Abs. 1 LHO eröffneten Gestaltungsspielraum hätte sich das Land zu Nutzen gemacht.

Der Landesrechnungshof sieht das Ausweichen auf eine Finanzierung über rechtlich selbständige Einheiten kritisch, wenn durch diese Konstruktionen langfristige Zahlungsverpflichtungen zu Lasten des Landeshaushaltes begründet werden, die einer Kreditaufnahme des Landes wirtschaftlich gleichkommen.

Die Schuldenbremse kann ihren Zweck einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltskonsolidierung nur erfüllen, wenn Parlament und Landesregierung sich nicht verleiten lassen, die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben auf Nebenhaushalte zu verschieben.

⁶ Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2. April 2019.
nachrichtlich: Die in diesem Zusammenhang erforderliche Änderung des Haushaltsgesetzes 2019 hat der Landtag in seiner 91. Sitzung am 19. Dezember 2019 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale- beschlossen (GVBl. LSA Nr. 34/2019, ausgegeben am 20.12.2019). Es erfolgt eine Neuverschuldung i. H. v. 98 Mio. € und die Aussetzung der geplanten Tilgung von 100 Mio. €.

⁷ Dazu gehören eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

⁸ Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2. April 2019 (vgl. Auch „nachrichtlich“ in Fußnote 1.

⁹ Vorlage 5, A.Drs. 7/FIN/141 vom 8. März 2019.

Um schuldenbremsenrelevanten Umgehungsversuchen entgegenzuwirken, sieht der Landesrechnungshof eine wirtschaftliche Hinzurechnung derartiger außerbudgetärer Kreditaufnahmen zum Kernhaushalt als erforderlich an. Generell sollten Finanzierungen außerhalb des Kernhaushaltes vermieden werden.

Die Landesregierung hat sich vor dem aktuellen Hintergrund der ab dem Jahr 2020 geltenden, im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, den Fragestellungen angenommen. Kern der dortigen Regelung ist ein grundsätzliches Verbot der Neuverschuldung, das nur zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen neue Schulden zulässt und das deren zeitnahe Tilgung in wirtschaftlich guten Zeiten erzwingt. Diese Regelung bedingt einen Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik, da es dann nicht mehr möglich ist, durch eine jährliche Nettokreditaufnahme einen anwachsenden Schuldenberg aufzuhäufen.

Das Land ist durch die Finanzpolitik der letzten Jahre auf diesen Systemwechsel gut vorbereitet: Nettokredite wurden zuletzt – in der globalen Finanzkrise – 2011 aufgenommen, seit 2012 erfolgt jährlich eine Nettotilgung.

Auch institutionell wird das Land den neuen Anforderungen Rechnung tragen. Die landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme werden aktuell überarbeitet. Sie werden sicherstellen, dass einer eventuellen künftigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme eine mindestens entsprechende Vorsorge in Form von Rücklagenbildung bzw. Schuldentrückführung in konjunkturell guten Zeiten gegenübersteht und dauerhaft ein struktureller Haushaltsausgleich gewährleistet ist.

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 gibt es eine Neufassung des bisherigen § 18 LHO, der die „Schuldenbremse“ einfachgesetzlich regelt. Die gesetzlichen Änderungen zielen darauf ab, die grundgesetzlichen Regelungen umzusetzen. Der Gesetzgeber beachtete dabei ebenfalls die methodischen Festlegungen des Stabilitätsrates.¹⁰

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 hat der Landesrechnungshof sowohl Anmerkungen als auch Vorschläge zur Neufassung des § 18 LHO unterbreitet.¹¹ Die Anmerkungen beziehen sich auf aus Sicht des Landesrechnungshofes unmittelbaren bestehenden Nachbesserungsbedarf. Darüber hinaus schlug der Landesrechnungshof Instrumente zur Verbesserung der Transparenz bei der Umsetzung der Schuldenbremse vor.

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

¹⁰ Vgl. Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz vom 6. Dezember 2018 (TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrates).

¹¹ Vgl. Schreiben vom 27. Februar 2020 zur 81. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2. März 2020.

II. 6 Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes

In der Einnahmestruktur des Landes stellen die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben i. H. v. rund 7,0 Mrd. € (2018) mit über 60 % der Gesamteinnahmen den größten Block dar. Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Umsatzsteuer alleine 66 % der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben insgesamt und ist damit im Vergleich zu den Vorjahren nahezu konstant.

Den zweiten großen Einnahmeblock i. H. v. 1,75 Mrd. € (2018) bilden mit rund 16 % die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Kfz-Steuer-Kompensation und den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Aufgrund der rückläufigen Bevölkerungszahlen geht das Ministerium der Finanzen in seiner Mittelfristigen Finanzplanung davon aus, dass in diesem Bereich jährlich (strukturelle) Einnahmeverluste i. H. v. rund 60 Mio. € bestehen.

Den drittgrößten Einnahmeblock bilden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) i. H. v. rund 1,34 Mrd. € (2018).

In den vergangenen Jahren gab es einen stetigen Anstieg der Steuereinnahmen. Die Mehreinnahmen sind auf den jahrelang andauernden Wirtschaftsaufschwung zurückzuführen. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2019 wird der zu erwartende Anstieg der Steuereinnahmen künftig geringer sein. Der erkennbare Anstieg der Steuereinnahmen von 2019 zu 2020 resultiert aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der sich daraus ergebenden veränderten Zuweisungsregelung der Steuereinnahmen. Die tatsächlichen Steuereinnahmen haben – mit Ausnahme von 2009 – die Prognosen der jeweiligen Mai-Steuerschätzung durchweg übertroffen.

Die Umsatzsteuer hat den größten Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen. Dabei ist zwischen der vom Land Sachsen-Anhalt selbst vereinnahmten Umsatzsteuer und dem Umsatzsteueraufkommen, welches dem Land durch den Umsatzsteuervorwegabzug und dem Länderfinanzausgleich zugeteilt wird, zu differenzieren. Letzteres übersteigt die selbst vereinnahmte Umsatzsteuer im betrachteten Zeitraum deutlich.

Aufgrund des hohen Anteils an Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen wirken sich konjunkturelle Veränderungen besonders stark auf den Landeshaushalt aus.

In 2018 betrug die Steuerdeckungsquote 65,4 %. Mittelfristig ist mit einem Zuwachs auf 71,6 % in 2022 zu rechnen. Demzufolge sind die Handlungsspielräume des Landeshaushaltes zum Großteil von der gesamtwirtschaftlichen Lage abhängig.

Aufgrund der geltenden Regelungen der Schuldenbremse ist es nicht mehr möglich, geringere Steuereinnahmen direkt mit einer Nettokreditaufnahme zu kompensieren. Insoweit kommt den Rücklagen eine besondere Rolle zu. Sie dienen als Sicherheit, um Handlungsspielräume in einer konjunkturellen Schwächephase zu gewährleisten. Im Jahr 2018 war es trotz sprudelnder Einnahmen notwendig, 77,8 Mio. € der allgemeinen Rücklage zu entnehmen, um den Haushalt auszugleichen. Gleichzeitig wurde die geplante Zuführung zur Steuerschwankungsreserve i. H. v. 25 Mio. € durchgeführt. Deren gesetzlich vorgeschriebener Mittelbestand von 500 Mio. € wurde bereits im Jahr 2016 erreicht. Für 2019 ist wiederholt eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 37,7 Mio. € vorgesehen. Der aufgestellte Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2020/2021 sieht mit einem Betrag von 203 Mio. € eine nahezu vollständige Entnahme aus der allgemeinen Rücklage vor.¹²

Der Schuldenstand des Landes steigt trotz Rekordeinnahmen weiter an und verbleibt Ende 2019 bei über 20 Mrd. €. Für das Land besteht dadurch grundsätzlich ein grö-

¹² Stand Juni 2019 (Zeitpunkt der Veröffentlichung des Jahresberichts).

ßeres Risiko aus einer Zinsänderung. Das zeigt auch die Zins-Steuer-Quote¹³ Sachsen-Anhalts. Diese übersteigt sowohl den Länderdurchschnitt insgesamt, als auch den Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer¹⁴ deutlich. Im Jahr 2016 wurde mit einer Zins-Steuer-Quote i. H. v. 6,7 % der vom Stabilitätsrat gesetzte Schwellenwert¹⁵ überschritten. Eine Normalisierung des Zinsniveaus birgt die Gefahr rasant steigender Zinsausgaben.

Künftige Landeshaushalte können vor gravierende Probleme durch stagnierende oder gar sinkende Steuereinnahmen infolge einer konjunkturellen Abschwächung gestellt werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass langfristig die Einnahmen aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen aufgrund des Bevölkerungsrückgangs zurückgehen. Es ergibt sich für den Haushaltsvollzug und die Mittelfristige Finanzplanung die dringende Notwendigkeit zur Vorsorge.

Der Landesrechnungshof warnt in diesem Sinne vor einer geplanten vollständigen Entnahme aus der allgemeinen Rücklage im Zuge der Aufstellung des Regierungsentwurfes für den Doppelhaushalt 2020/2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023.

In ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2015, Teil 2 erklärte die Landesregierung noch, dass die Verstetigung der Haushaltskonsolidierung durch Vorsorge und Schuldenabbau ein zentrales Anliegen darstellt. Die Spielräume, welche sich im Haushaltsvollzug ergeben, sollten genutzt werden, um die Tilgung zu stärken und vorzuzusorgen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist ein Abweichen von diesem Vorhaben, trotz weiterhin bestehender günstiger Rahmenbedingungen, nicht vertretbar. Es ist fraglich, wie die Handlungsfähigkeit des Landeshaushaltes im Falle eines Anstiegs des Zinsniveaus oder einer konjunkturellen Abschwächung gewährleistet werden soll. Die Haushaltsabschlüsse der vergangenen Jahre waren größtenteils das Ergebnis der unvorhergesehenen Mehreinnahmen infolge der Hochkonjunktur der deutschen Wirtschaft. Bereits bei Wegfall dieser zusätzlichen Einnahmen wäre die Tragfähigkeit des Landeshaushaltes nicht mehr gegeben.

Um langfristig die Tragfähigkeit sicherzustellen fordert der Landesrechnungshof die Landesregierung auf, zu sparen, verstärkt Schulden abzubauen und notwendige Rücklagen zu bilden. Nur so können Handlungsspielräume auch zukünftig gewahrt werden.

Die Landesregierung geht in ihrer Stellungnahme auf die Ausführungen zur Einnahmestruktur des Landes nicht explizit ein. Sie nimmt die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und verweist darauf, dass sie fest zu ihrem Ziel stehe, eine solide und nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik zu betreiben. Dazu gehören die Weiterführung der Schuldentilgung, die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit und die Verwendung von Haushaltsüberschüssen für die Schuldentilgung und die Ansparung von Rücklagen.

Zeitgleich verfolgt die Landesregierung aber auch das Ziel, Sachsen-Anhalt zu einem attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum auszubauen.

¹³ Die Zins-Steuer-Quote gibt an, welcher Teil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben angesetzt wird. Er steht somit nicht zur Finanzierung von öffentlichen Ausgaben zur Verfügung.

¹⁴ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen.

¹⁵ Schwellenwert 2016: 6,6 %, Schwellenwert 2017: 5,9 %, Schwellenwert 2018: 6,0 %, Schwellenwert 2019: 7,0 %.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die bestehende Einnahmestruktur des Landeshaushaltes zu starken Auswirkungen auf den Landeshaushalt bei konjunkturellen Veränderungen führt. Trotz der bis einschließlich 2019 bestehenden Hochkonjunktur und der damit verbundenen Steuermehreinnahmen im Haushalt sind die daraus erwachsenen Potentiale zur Konsolidierung des Landeshaushaltes ungenutzt geblieben. Das Haushaltsjahr 2018 wurde mit einem Rückgriff auf die allgemeine Rücklage abgeschlossen. Im Jahr 2019 wurde wegen der Kapitalisierungsmaßnahme für die NordLB eine Neuverschuldung erforderlich und die Schuldentilgung ausgesetzt. Der anhaltend hohe Schuldenstand des Landes birgt ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Darüber hinaus wird aufgrund der Corona-Pandemie eine solide und nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik zur Herausforderung. Neue Kredite müssen aufgenommen, geplante Schuldentilgungen ausgesetzt werden. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Land – nach Durchführung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise – den über Jahre hindurch begonnenen Konsolidierungsweg wieder aufnimmt, um dauerhaft einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erlangen.

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

III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2017

III. 2.2.1 Vorgriffe

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat mit einem Vorgriff bei dem Titel 684 01 (Zuschüsse für internationale Jugendbegegnungen) in Höhe von rund 5.100 € ohne den erforderlichen Antrag auf Einwilligung des Ministeriums der Finanzen gegen § 37 Abs. 1 LHO verstoßen.

Das Ministerium begründete dies in seiner Stellungnahme vom 12. Februar 2019 zum Jahresberichtsbeitrag damit, dass eine zweckbezogene Einnahme entgegen der Planungen erst in 2018 vereinnahmt werden konnte. Ein Schaden sei nicht entstanden. Um für die Zukunft einen Vorgriff zu vermeiden, sei das Verfahren umgestellt worden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration das Antragserfordernis beachtet.

In der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 führt das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration aus, das Antragserfordernis künftig zu beachten.

Die Feststellung des Landesrechnungshofes ist damit erledigt.

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

III.2.2. Fehlende Einwilligung aufgrund ausgebliebener Antragstellung

III.2.2.2. Verpflichtungsermächtigungen

Gemäß § 38 Abs. 2 LHO bedarf die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass in zwei Fällen durch die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sowie das Ministerium der Finanzen Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 19 in Anspruch genommen wurden, ohne zuvor die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen beantragt zu haben.

Das Ministerium der Finanzen wies in der Stellungnahme der Landesregierung vom 18. November 2019 darauf hin, dass bei dem dargestellten Sachverhalt ein Büroversehen vorgelegen habe und die Vorgabe des § 38 Abs. 2 LHO grundsätzlich beachtet werde.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur merkte an, dass die Sachverhaltsdarstellung des Landesrechnungshofes zutreffend ist. Durch eine Anpassung des hausinternen Verfahrens der Bewirtschaftung werde künftig sichergestellt, dass vor jeder Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen die gemäß § 38 Abs. 2 LHO vorgeschriebene Einwilligung eingeholt wird.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Ministerien künftig das Antragserfordernis gemäß § 37 Abs. 1 LHO zur Bewilligung des Vorgriffs beim Ministerium der Finanzen beachten.

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und geht davon aus, dass die Ministerien künftig das Antragserfordernis gemäß § 37 Abs. 1 LHO zur Bewilligung des Vorgriffs beim Ministerium der Finanzen beachten werden.

III.2.3 Ungerechtfertigte Umsetzungen aufgrund des allgemeinen Haushaltsvermerks

Gemäß § 20 Absatz 2 LHO können Ausgaben im Haushaltsplan für deckungsfähig erklärt werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Im allgemeinen Haushaltsvermerk des Einzelplanes 06 des Haushaltsplans 2017/2018 ist vorgesehen, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung berechtigt ist, innerhalb des Einzelplanes 06 zwischen den Kapiteln 06 02, 06 03 und 06 21 Minderausgaben einzelner Haushaltsansätze zugunsten anderer Zweckbestimmungen im Rahmen des veranschlagten Gesamthaushaltsvolumens umzusetzen, um auf geänderte Bedarfe von Rechtsverpflichtungen reagieren zu können. Diese Ermächtigung ist erforderlich, um flexibel auf Veränderungen bei von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Aufgaben sowie im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsgesetz reagieren zu können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat im Haushaltsvollzug entgegen dem allgemeinen Haushaltsvermerk Minderausgaben eines Titels des Kapitels 0602

- zum Ausgleich von Mehrausgaben eines Titels eingesetzt, obwohl eine gemeinsame Förderung von Bund und Ländern bei den Ausgaben beider Titel nicht vorgesehen ist. Die gemeinsam von allen Ländern finanzierten Ausgaben der Titel beruhen jedoch auf Berechnungen nach dem Königsteiner Schlüssel, die zur Haushaltsaufstellung noch nicht endgültig feststanden.
- für Mehrausgaben eines Titels eingesetzt, dessen Ausgaben Bund und Länder nicht gemeinsam fördern und nicht nach dem Königsteiner Schlüssel zu berechnen sind. Die Ausgaben des Titels sind nach dem allgemeinen Haushaltsvermerk nicht deckungsfähig.
- zugunsten anderer Titel desselben Kapitels genutzt.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass das Vorliegen einer Rechtsverpflichtung nicht ausreicht, um den allgemeinen Haushaltsvermerk anzuwenden. Darüber hinaus ist die Veränderung bei von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Aufgaben oder im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsgesetz Voraussetzung. In diesen Fällen sieht er einen sachlichen Zusammenhang der in den Deckungskreis des allgemeinen Haushaltsvermerks einbezogenen Ausgaben.

Dem allgemeinen Haushaltsvermerk ist zu entnehmen, dass er in diesem Rahmen auf eine flexible Handhabung zielt. Eine solche sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofes über die bisherige Formulierung hinaus auch

- bei Finanzierungen der Länder ohne Beteiligung des Bundes und
- Umsetzungen zwischen verschiedenen Titeln eines Kapitels möglich sein,

wenn die endgültigen Ausgaben erst aufgrund nachträglicher Berechnungen, wie bspw. nach dem Königsteiner Schlüssel vorliegen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung führte in seiner Stellungnahme im Rahmen der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 aus, dass es zum Ausschluss des bisherigen Interpretationsspielraums den allgemeinen Haushaltsvermerk im Haushaltsplanentwurf 2020/2021 wie folgt konkreter formuliert hat:

„Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung ist berechtigt, innerhalb des Einzelplanes 06 sowohl innerhalb der Kapitel 06 02, 06 03 und 06 21 als auch zwischen den Kapiteln 06 02, 06 03 und 06 21 Minderausgaben einzelner Haushaltsansätze zugunsten anderer Zweckbestimmungen im Rahmen des veranschlagten Gesamthaushaltsvolumens (Zuschussbedarfs) umzusetzen, um auf geänderte Bedarfe von Rechtsverpflichtungen reagieren zu können.

Darüber hinaus gehende überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung nach § 37 LHO. Die vorstehende Ermächtigung ist erforderlich, um flexibel auf Veränderungen bei gemeinsam von Bund und Ländern sowie bei gemeinsam von allen Ländern finanzierten Aufgaben, bei nachträglichen Berechnungen nach dem Königsteiner Schlüssel, bei Veränderungen im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sowie bei geänderten Bedarfen bei der Kostenerstattung zur Administration der EU-Strukturfonds reagieren zu können. Sie ist auch auf diese Fälle beschränkt.“

Diese Fassung hat der Haushaltsgesetzgeber entgegen eines Vorschlags des Landesrechnungshofes für den Haushaltsplan 2020/2021¹⁶ beschlossen. Nach dem Vorschlag des Landesrechnungshofes sollten die markierten Formulierungen entfallen.

Die Änderungen des Ministeriums gehen mit der Einbeziehung geänderter Bedarfe bei Kostenerstattungen zur Administration der EU-Strukturfonds über die Empfehlungen des Landesrechnungshofes hinaus.

Der Landesrechnungshof sieht nach wie vor lediglich einen sachlichen Zusammenhang im Sinne des § 20 Absatz 2 LHO zwischen Ausgaben, die von Bund und Ländern oder Ländern gemeinsam finanzierte Aufgaben betreffen. Einen sachlichen Zusammenhang zu geänderten Bedarfen bei der Kostenerstattung zur Administration der EU-Strukturfonds kann er nicht erkennen, da es sich hierbei ausschließlich um eine Finanzierung durch das Land handelt. Sofern besondere Umstände zu höheren Kostenerstattungen führen, sind überplanmäßige Ausgaben zu beantragen. Dafür ist das Verfahren nach § 37 LHO vorgesehen.

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

¹⁶ Vorschlag des Landesrechnungshofes an den Ausschuss für Finanzen, Schreiben vom 5. März 2020:

„Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung ist berechtigt, innerhalb des Einzelplanes 06 sowohl innerhalb der Kapitel 0602, 0603 und 0621 als auch zwischen den Kapiteln 0602, 0603 und 0621 Minderausgaben einzelner Haushaltsansätze zugunsten anderer Zweckbestimmungen im Rahmen des veranschlagten Gesamthaushaltsvolumens (Zuschussbedarfs) umzusetzen, um auf geänderte Bedarfe von Rechtsverpflichtungen reagieren zu können. Darüber hinaus gehende überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung nach § 37 LHO. Die vorstehende Ermächtigung ist erforderlich, um flexibel auf Veränderungen bei gemeinsam von Bund und Ländern sowie bei gemeinsam von allen Ländern finanzierten Aufgaben und bei Veränderungen im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) reagieren zu können. Sie ist auch auf diese Fälle beschränkt.“

Er erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung den allgemeinen Haushaltsvermerk künftig nur in dem vorgegebenen Rahmen anwendet.

III.3 Intransparente Ansatzüberschreitungen trotz Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln

In der Haushaltsrechnung 2017 sind in den Anlagen keine Übersichten zu den vom Ministerium der Finanzen zugewiesenen Personalverstärkungsmitteln (PVM) für das Haushaltsjahr 2017 enthalten.

In den Einzelplänen 03, 06 und 08 kam es bei den persönlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 4) zu Ansatzüberschreitungen innerhalb des Deckungskreises (§ 20 Abs. 1 Nr. 2a LHO i. V. m. § 9 Abs. 4 und 5 HG 2017/2018).

Die vom Ministerium der Finanzen zugewiesenen PVM waren bei den Einzelplänen 03, 06 und 08 nicht ausreichend, um die Ansatzüberschreitungen auszugleichen. Diese beruhen im Wesentlichen auf erhöhte Beihilfe- und Versorgungsausgaben und sind damit gerechtfertigt. Ein Ausgleich konnte erst im Rahmen der Rechnungslegung über den Gesamthaushalt nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 b LHO i. V. m. § 9 Abs. 5 HG 2017/2018 erreicht werden.

Bereits in der Haushaltsrechnung 2016 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Personalausgabenansätze trotz zugewiesener PVM überschritten wurden. Die Verwaltung versicherte, dass ab dem Haushaltsjahr 2017 verstärkt auf die Einhaltung des Budgets geachtet wird.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben die PVM nur dann eine Steuerungswirkung, wenn es nicht zu Ansatzüberschreitungen in den Deckungskreisen kommt und diese im Rahmen der Rechnungslegung ausgeglichen werden müssen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium der Finanzen ein intensives Monitoring zur Überwachung von Ansatzüberschreitungen bei den Personalausgaben.

Ohne eine Übersicht über die zugewiesenen PVM ist eine ausreichende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Haushaltsrechnung für den Haushaltsgesetzgeber nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese Übersichten zukünftig den Haushaltsrechnungen beizufügen.

Im Schreiben vom 14. November 2019 hat die Landesregierung zum Jahresbericht 2018, Teil 2 Stellung, genommen und wie folgt ausgeführt:

„Ansatzüberschreitungen gab es in den Bereichen „Beihilfe für Versorgungsempfänger“ (Gruppe 446) und „Versorgungsausgaben“ (Obergruppe 43). Hier sind die Ausgaben abweichend von der Prognose überproportional gestiegen. Zudem waren die geplanten Personalverstärkungsmittel in 2017 nicht ausreichend. Da es sich in 2017/2018 um einen Doppelhaushalt handelte, ist es auch in 2018 zu Ansatzüberschreitungen gekommen. Der Landesrechnungshof hat zutreffend festgestellt, dass es bei den Personalausgaben aller Einzelpläne der Jahre 2016 bis 2018 insgesamt nicht zu Ansatzüberschreitungen kam.

Ab dem Haushaltsjahr 2019 wurde die überproportionale Steigerung der Versorgungsausgaben bei der Planung der Personalverstärkungsmittel berücksichtigt, so dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu keinen Ansatzüberschreitungen bei den Versorgungsausgaben in 2019 kommen wird. Auch bei der Planung des aktuellen

Doppelhaushaltes 2020/2021 werden die neuen Parameter einfließen. Des Weiteren wurden die Pauschalwerte für die neu in die Versorgung eintretenden Beamten zur Haushaltsaufstellung 2020/2021 (vgl. HTR 2020/2021 Punkt 4.2.10) erhöht, sodass die jeweiligen Haushaltsanmeldungen der Ressorts im Bereich der Versorgungsausgaben für 2020/2021 den erwarteten Mittelabfluss abdecken werden. Aller Voraussicht nach werden Personalverstärkungsmittel künftig im geringeren Umfang in Anspruch genommen. Durch die zuvor genannten Neuerungen bei der Planung der Personalausgaben, insbesondere bei den Versorgungsausgaben, werden sich die künftigen Ist-Ausgaben an die jeweiligen Haushaltsplanansätze annähern.

Für die Aufstellung des Haushaltsplans sind die jeweiligen Ressorts verantwortlich. Im Haushaltsvollzug hat der Beauftragte für den Haushalt die Entwicklung der Personalausgaben zu überwachen und sicherzustellen, dass Ansatzüberschreitungen ausgeschlossen werden (siehe Haushaltsführungserlass 2019 Abschnitt 2 Nr. 3 letzter Absatz). Damit ist die Überwachung der Personalausgaben sichergestellt.“

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen der Landesregierung zur Kenntnis und wird auch in Zukunft die Einhaltung der Ansätze für die Personalausgaben überprüfen. Ohne eine gesonderte Darstellung der den Ressorts zugewiesenen Personalverstärkungsmittel in der Haushaltsrechnung bleibt die Haushaltsrechnung bei der Darstellung der Personalausgaben intransparent und nur begrenzt nachvollziehbar.

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

Er hält es für unverzichtbar, dass eine ausreichende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Haushaltsrechnung für den Haushaltsgesetzgeber gegeben ist.

III.4 Bürgschaften und Garantieverpflichtungen

Die Bürgschaften werden im Abschnitt B der Haushaltsrechnung (Anlagen zur Haushaltsrechnung) dargestellt.

Das Bürgschaftsobligo hat sich im Jahr 2017 um rund 11,6 Mio. € auf insgesamt 1,92 Mrd. € verringert. Dies ist hauptsächlich auf die Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft) zurückzuführen, welche um rund 8,5 Mio. € abnahmen. Das Land hat im Haushaltsjahr 2017 Erträge aus Bürgschaften (Bürgschaftsprovisionen) in Höhe von rd. 463 Tsd. € erzielt. Der Haushaltsansatz von 500 Tsd. € wurde somit um rd. 37 Tsd. € unterschritten. Die Unterschreitung des Ansatzes ist Ausdruck des sinkenden Bedarfes an Landesbürgschaften.

Die Bruttoausfallzahlungen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 8,6 Mio. € auf 14,8 Mio. € erhöht.

Im Haushaltsjahr 2017 standen den Bruttoausfallzahlungen in Höhe von ca. 14,8 Mio. € Rückflüsse von rund 9,0 Mio. € gegenüber. Der Haushaltsansatz von 10 Mio. € für die Inanspruchnahme der Bürgschaften wurde nicht ausgeschöpft (-4,2 Mio. €).

Zum 31.12.2018 blieb die Nettoinanspruchnahme für das HH-Jahr 2018 mit 6,0 Mio. € ebenfalls unterhalb des geplanten Haushaltsansatzes.

Die Gesamtaufstellung der Bürgschaften enthält in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2017 eine Aufstellung über das tatsächliche Obligo des Landes, d. h. über den ausgelasteten Bürgschaftsbetrag zu den einzelnen Bürgschaftsarten.

Das tatsächliche Haftungsrisiko für die ausgereichten Bürgschaften des Landes beträgt nach Haushaltsansatz 1,25 Mrd. €.

Das Land übernimmt in deutlichem Umfang die Risiken aus den Darlehen, die von der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) vergeben wurden und werden (per 31. Dezember 2017 ca. 999 Mio. €). Das tatsächliche Obligo des Landes gegenüber der IB beläuft sich zum 31. Dezember 2017 auf lediglich 349 Mio. €. Das bedeutet, dass die Auslastung des Bürgschaftsobligos bei lediglich 34,9 % liegt.

Im Bereich der Bürgschaften war insgesamt eine Haushaltseinsparung möglich. Die Haushaltsansätze wurden an die Entwicklungen angepasst. Der Titel für die Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften wurde im Jahr 2019 auf 7,0 Mio. € reduziert. Für die Jahre 2020 und 2021 sind in der Haushaltsplanung jeweils 10,0 Mio. € eingeplant. Der Anstieg wird mit anstehenden Endabrechnungen und vorsichtigen Ansätzen der Sicherheitenerlöse begründet.

Das Ministerium der Finanzen hat die Ausführungen des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 2018, Teil 2 zur Kenntnis genommen und auf eine Stellungnahme verzichtet.

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

Er hält es für unverzichtbar, dass eine ausreichende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Haushaltsrechnung für den Haushaltsgesetzgeber gegeben ist.

III.5 Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts

- 5.1 Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts im Einzelplan 15
 - 5.1.1 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft
 - 5.1.2 Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt
-

Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht beanstandet, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie ihm erneut den Jahresabschluss des Landesbetriebes für Hochwasserschutz nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist vorgelegt hat.

Weiterhin bemängelte der Landesrechnungshof die ebenfalls nicht fristgerechte Erstellung und Vorlage des Jahresabschlusses des Talsperrenbetriebes Sachsen-Anhalt, des Prüfberichts des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und der weiteren erforderlichen Unterlagen.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 14. November 2019 zugesagt, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie künftig dafür Sorge trägt, dass die Unterlagen mit entsprechender Sorgfalt fristgemäß erstellt und dem Landesrechnungshof vorgelegt werden. Die Einhaltung der Zeitschiene soll erneut mit den betreffenden Institutionen thematisiert werden.

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

Er hält die in der Stellungnahme der Landesregierung vorgeschlagene Handlungsweise des Ministeriums für richtig. Schließlich dient der Jahresabschluss nicht nur der Prüfung durch den Landesrechnungshof, sondern soll über die wirtschaftliche Lage informieren und den Aufsichtsgremien als Grundlage für die Entlastung des Geschäftsjahres und weiteren Planungen für die Zukunft dienen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 07	–	Sozialagentur

III.5.2 Landesbetrieb im Einzelplan 05

Die Ist-Ausgaben bzw. das Rechnungs-Ist 2017 bei dem Titel 682 42 (Zuschüsse an die Sozialagentur) sind um die eigenen Einnahmen der Sozialagentur in Höhe von 11.781,90 € zu vermindern (vergleichbar wie in den Vorjahren). In dieser Höhe weicht der in Anlage VII der Haushaltsrechnung 2017 dargestellte Betrag im Jahresabschluss der Sozialagentur vom Ist-Ergebnis bei Titel 682 42 ab. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration auf die Korrektur der Haushaltsrechnung hinwirkt.

In der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 führt das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration aus, dass es in künftigen Haushaltsrechnungen auf die korrekte Darstellung des Zuschusses für die Sozialagentur in der Anlage VII achten wird.

Die Feststellung des Landesrechnungshofes ist damit erledigt.

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

Er hält es für erforderlich, künftig auf eine korrekte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Sozialagentur in der Haushaltsrechnung zu achten.

III.6 Feststellungen zum Einzelplan 19 (Informations- und Kommunikationstechnologie)

Die systematische Veranschlagung von Entgelten als Zuschuss für die von Dataport an das Land erbrachten Leistungen beeinträchtigt die finanz- und volkswirtschaftliche Aussage des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung. Die Darstellung verstößt gegen den standardisierten Gruppierungsplan und beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Haushaltspläne von Bund, Ländern und Gemeinden.

Der Landesrechnungshof hatte dargelegt, dass die vom Ministerium der Finanzen mit der HTR-LSA festgelegten Titel für die Veranschlagung der Entgelte der AÖR Dataport in der Haushaltsrechnung bei Einzelplan 19 Titel 682 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen) der Haushaltssystematik widersprechen.

Vertraglich vereinbarte Leistungsentgelte, die auf einer kostendeckenden Kalkulation basieren, sind keine Zuschüsse i. S. d. Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan (ZR-GPL).

Diese Leistungsentgelte hätten nach dem Gruppierungsplan als sächliche Verwaltungsausgaben in der Hauptgruppe 5 veranschlagt werden müssen. Sofern Dataport Mittel für den Erwerb von beweglichen Sachen (über 5.000 €) vom Land erhalten hat, sind die Ausgaben für Investitionen der Gruppe 812 zuzuordnen.

Das Ministerium der Finanzen wies in der Stellungnahme der Landesregierung vom 18. November 2019 darauf hin, dass Dataport ein Informations- und Kommunikationsdienstleister in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts sei, der seine IT-Dienstleistungen in erster Linie seinen Trägerländern ohne Gewinnerzielungsabsicht und damit nicht zu einem marktähnlichen Entgelt zur Verfügung stelle. Dementsprechend ließen sich die vertraglich vereinbarten Leistungsentgelte auch als leistungsbezogener, konkretisierter Zuschussbedarf verstehen. Der Zuschussbedarf werde den einzelnen Trägerländern verursachungsgerecht entsprechend den empfangenen Leistungen bis hin zu den Fachverfahren über die Entgelte zugeordnet. Der Zuschuss stehe im kausalen Zusammenhang mit der Leistung und stelle lediglich die hinreichende Entlohnung der Produktionsfaktoren (Arbeitskräfte und Kapitaleinsatz = Kostendeckungsprinzip) dar. Eine Zuordnung zur Gruppe 533 (Dienstleistungen Außenstehender) werde nicht für zutreffend erachtet, da hier Ausgaben für Arbeiten von außerhalb der Verwaltung Stehenden zu veranschlagen seien.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die systematische Veranschlagung der Entgelte für Leistungen der AÖR Dataport als Zuschuss bei den Gruppen 682 und 891 gegen den standardisierten Gruppierungsplan verstößt. Es handelt sich bei den Entgelten weder um Zuschüsse im Rahmen der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik noch um laufende Betriebszuschüsse. Vielmehr dienen diese Ausgaben der Beschaffung von IT-Dienstleistungen, Hardware und Software. Dies betrifft u. a. auch Beschaffungen, die Dataport für das Land vornimmt und Dritten gegenüber vergütet. Leistung und Gegenleistung sind konkret definiert, während dies bei Zuschüssen nicht der Fall ist. Dieses Abgrenzungsmerkmal ist entscheidend. Für die Einordnung ist es ohne Belang, ob in dem Entgelt ein Gewinnaufschlag enthalten ist oder nicht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Aufstellung künftiger Haushalte der Systematik des Gruppierungsplans folgen sollte und eine Zuordnung zu der Hauptgruppe 5 bzw. - sofern Dataport Mittel für den Erwerb von beweglichen Sachen (über 5.000 €) vom Land erhält - zu der Gruppe 812 erfolgen sollte. Soweit es sich um Ausgaben handelt, die nicht eindeutig einer Gruppe (bspw. 511 oder 514) zugeordnet werden können, regt der Landesrechnungshof die Verwendung bzw. Schaffung eines Titels im Bereich 534 bis 546 an.

Im Abschnitt B der Haushaltsrechnung 2017 „Vermögen und Schulden“ unter II. Finanzvermögen, II1. Verzeichnis der Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts zum 31. Dezember 2017 sind neben den Ausgaben für den Erwerb der Beteiligung auch die Ausgaben für Leistungsentgelte auf der Basis abgeschlossener EVB-IT Verträge mit der AöR Dataport enthalten.

Der Landesrechnungshof konnte die Höhe des in der Anlage zur Haushaltsrechnung „Vermögen und Schulden“ bezifferten Betrages in Höhe von 51.155.081,16 € nicht nachvollziehen. Dieser entspricht nicht dem in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Betrag in Höhe von 55.375.186,89 €.

Das Ministerium der Finanzen begründete in der Stellungnahme der Landesregierung vom 18. November 2019 die Abweichung der Beträge damit, dass die Haushaltsrechnung sowie die Anlage zur Haushaltsrechnung „Vermögen und Schulden“ aus unterschiedlichen Datengrundlagen zusammengestellt worden seien. Das Referat 31 „Zentrales Beteiligungsmanagement“ des Ministeriums der Finanzen habe, basierend auf Datenlieferungen der Ressorts, die Anlage zur Haushaltsrechnung 2017 und den Beteiligungsbericht 2018 erstellt. Ursächlich für die Abweichung seien fehlerhafte Zuordnungen in den Ressorts bei den Buchungen im Rahmen der Umsetzung der im Laufe des Jahres freigegebenen Haushaltsmittel des Migrationsbudgets. Das Ministerium der Finanzen sei bestrebt, valide Datengrundlagen von den Ressorts zu erhalten, um künftig übereinstimmende Beträge in Abschnitt A und in Abschnitt B der Haushaltsrechnung ausweisen zu können.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts diese Daten künftig mit der gebotenen Sorgfalt ermitteln und das Ministerium der Finanzen sicherstellt, dass die Beträge übereinstimmen.

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

IV Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift)

IV. 1 Grenzen öffentlicher Förderung und wirtschaftlicher Betätigung - Land und Kommunen müssen ihr Interesse klar belegen

Das Land hat bei verschiedenen Förderentscheidungen das Vorliegen des erforderlichen erheblichen Landesinteresses nicht geprüft, nicht nachvollziehbar begründet oder die Prüfung nicht entsprechend dokumentiert.

Das Land hat sich in verschiedenen Konstellationen außerdem an privatwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt und dabei das dafür erforderliche wichtige Landesinteresse nicht in allen Fällen nachvollziehbar begründet.

Auch bei wirtschaftlichen Betätigungen kommunaler Beteiligungsunternehmen lag der öffentliche Zweck der Beteiligung der Kommune an Unternehmen in manchen Fällen nicht vor.

Zu 1. Fehlen des erheblichen Landesinteresses bei Zuwendungen

Der Landesrechnungshof stellt immer wieder fest, dass ein den Anforderungen des § 23 LHO genügendes erhebliches Landesinteresse nicht vorlag oder nicht nachvollziehbar begründet wurde oder die Prüfung des Vorliegens eines besonderen Interesses nicht dokumentiert ist.

Zusammenfassend stimmt das Ministerium der Finanzen in der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 dem Landesrechnungshof zu, dass das erhebliche Landesinteresse konstitutiv für die Gewährung von Zuwendungen sei. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten im Zuwendungsrecht wirke es auf die Einhaltung dieses Erfordernisses hin, wobei die Bestimmung des erheblichen Landesinteresses an einer Förderung nicht allein Aufgabe der Verwaltung sei. Bereits der Haushaltsgesetzgeber lege mit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln mit entsprechender Zweckbestimmung den Kern des Förderinteresses fest. Je genauer dies durch den Haushaltsgesetzgeber erfolge, umso mehr beschränke sich der Spielraum der Verwaltung auf die Ausgestaltung des Rahmens und die Begründung der Umsetzung. Zudem weist das Ministerium der Finanzen darauf hin, dass die Rückforderungsregelungen der VV Nr. 8.2.3 bis 8.2.5 zu § 44 LHO zur nicht zweckentsprechenden bzw. fristgemäßen Verwendung von Fördermitteln im Verhältnis des Landes zum Zuwendungsempfänger gelten. Der Zuwendungsempfänger hafte aber nicht für Fehler der Verwaltung, bspw. wenn eine Förderung bewilligt wird, obwohl das Landesinteresse fehlt.

Der Landesrechnungshof sieht keinen grundsätzlichen Widerspruch zu seiner im Jahresberichtsbeitrag dargestellten Auffassung. Ergänzend verweist er darauf, dass nach seiner Erfahrung sich der Haushaltsgesetzgeber in der Regel darauf beschränkt, Fördermittel zu veranschlagen und den Zweck in allgemeiner Form, ggf. ergänzt durch in der Regel nicht verbindliche Erläuterungen, zu bestimmen. Weitgehend werden dabei Planungen der Verwaltung berücksichtigt. In der Folge lässt der Haushaltsgesetzgeber der Verwaltung meist einen weiten Spielraum bei der Bewilligung der Zuwendungen. Dies ist aus Sicht des Landesrechnungshofes grundsätzlich auch zweckmäßig bspw. wegen des Detaillierungsgrades und der Vielzahl von Ein-

zelfällen von Fördermaßnahmen und der Erfahrung der Verwaltung bei der Umsetzung.

Zu 1.1 Konkretisierung des erheblichen Landesinteresses in Förderrichtlinien

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei der Prüfung der Ausgaben für Projekte zur Gestaltung des demografischen Wandels das fehlende erhebliche Landesinteresse an der Förderung einzelner Maßnahmen fehlte. Das betraf bspw.

- eine von einem Institut in Chemnitz angefertigte Machbarkeitsstudie zu Bildungsangeboten für Ältere im Harz,
- einen Turnverein aus Nordrhein-Westfalen, der Fördermittel für die „Sportentwicklung im Landkreis Anhalt-Bitterfeld“ erhielt,
- ein Institut aus Halle (Saale), das Handlungsempfehlungen zur Gestaltung des Personennahverkehrs in zwei Landkreisen mit Fördermitteln entwickelte.

Der Landesrechnungshof sah darin erhebliche Verstöße und forderte, seine Feststellungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zu berücksichtigen.

Die vom Landesrechnungshof vertretene Auffassung, dass bei den geförderten Maßnahmen das erhebliche Landesinteresse fehle, wird vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 nicht geteilt. Mit der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen für die Gestaltung des demografischen Wandels“ wird das Ziel verfolgt, die Gestaltung des demografischen Wandels im Land Sachsen-Anhalt zu unterstützen, eine nachhaltige Daseinsvorsorge zu gewährleisten und langfristig die Lebensqualität in bevölkerungs- und strukturschwachen Räumen des Landes zu sichern. Dieses Ziel sei mit insgesamt mehr als 160 Projekten erfolgreich unterstützt und durch eine umfassende Evaluierung des Programms bestätigt worden.

- *Bezüglich der Machbarkeitsstudie für Bildungsangebote für Ältere im Harz sei der Bedarf der Kommunen im Rahmen der Antragstellung bei den betroffenen Kommunen und der LEADER-Aktionsgruppe abgefragt worden. Aufgrund deren Zusage einer Unterstützung gehe das Ministerium deshalb davon aus, dass das Projekt in Zusammenarbeit mit den Beteiligten umgesetzt wurde und diese die Ergebnisse der Studie aus eigenem Interesse vom Institut eingefordert haben. Im Übrigen sei der Zweck der Studie erfüllt gewesen. Es sei zuwendungsrechtlich nicht von Belang, ob es nach der Erstellung der Studie zu einem weiteren kommunikativen Austausch komme.*
- *Der Turnverein aus Nordrhein-Westfalen sei nach der Richtlinie nicht ausgeschlossen gewesen. Zwingende Voraussetzung sei jedoch, dass sich die beantragten Maßnahmen auf das Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt beziehen. Diese habe der Verein erfüllt, so dass das Ministerium keine rechtliche Möglichkeit sieht, den Zuwendungsbescheid rückwirkend aufzuheben. Die Verwendungsnachweisprüfung hätte aber aufgrund zusätzlicher Mittel Dritter eine*

Teiltrückforderung ergeben, die zwischenzeitlich vollständig zurückgezahlt wurde.

- *Zu den Handlungsempfehlungen zur künftigen Gestaltung des Personen- und Schülerverkehrs durch das Institut aus Halle wies das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hin, dass diese Empfehlungen alle Landkreise bei der Gestaltung und Umsetzung ihrer pflichtgemäßen Aufgaben bzgl. des öffentlichen Personennahverkehrs unterstützen und dazu beitragen sollen, die Zusammenarbeit der Landkreise zu fördern.*

Im Ergebnis sieht das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in den drei beschriebenen Projekten keine Verfehlung des Zweckes, da sie der Zielsetzung der Richtlinie entsprechen. Die Verwendungsnachweisprüfung habe ergeben, dass der Fördergegenstand jeweils erfüllt und die Zuwendungsverfahren nicht zu beanstanden seien.

Auch soweit die beschriebenen Förderungen nach der Richtlinie formal zulässig gewesen sind, bleiben die vom Landesrechnungshof beschriebenen inhaltlichen Mängel und Zweifel in der Umsetzung bestehen. Insbesondere die Argumentation des Ministeriums zur Studie für Bildungsangebote für Ältere im Harz sieht der Landesrechnungshof kritisch. Im Sinne einer angemessenen Erfolgskontrolle der geförderten Maßnahme genügt es gerade nicht, dass die Studie nur erstellt wird. Es muss sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Studie den Beteiligten vorliegen und nutzbar gemacht werden. Eine dahingehende Vermutung reicht nicht.

Zu 1.2 Nicht hinreichende Begründung des erheblichen Landesinteresses beim Erlass von Förderrichtlinien

Bei Anhörungen zu Richtlinienentwürfen war nach Auffassung des Landesrechnungshofes das erhebliche Landesinteresse bei den beispielhaft genannten beiden Richtlinien nicht nachvollziehbar begründet. Bei der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Studien und kleinen Maßnahmen nach Wettbewerbsverfahren des Netzwerkes Stadt/Land bemängelte er die zusätzliche Schaffung einer neuen Koordinierungsstelle in Form des Netzwerkes Stadt/Land. Das Landesverwaltungsamt als zentrale Bündelungsbehörde stützt und bündelt bereits den Prozess der Umsetzung der „Richtlinie LEADER/CLLD“. Bei der Richtlinie für das Landesprogramm Regionales Übergangsmanagement war insbesondere fraglich, wie der Erfolg der verschiedenen Maßnahmen beurteilt werden kann, da zum Zeitpunkt der Planung des Programms Akteure, Partner und Projektkonzepte nicht feststanden bzw. bekannt waren.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilt in der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 die vom Landesrechnungshof vertretene Sichtweise zum Netzwerk Stadt/Land nicht. Das Ministerium sieht keine Doppelung in der Verfahrensweise im Hinblick auf die LEADER/CLLD-Förderung und ihren Ansatz. Es sei weiterhin vorteilhaft, dass das Landesverwaltungsamt bei der Maßnahme „Netzwerk Stadt/Land“ als Bewilligungsbehörde fungiert und sich mit der zusätzlich geschaffenen Stelle „Netzwerk Stadt/Land“ austauscht. Zu der Richtlinie für das Landesprogramm Regionales Übergangsmanagement verweist das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration in der Stellungnahme der Landesregierung auf

seine bereits im Beitrag zum Jahresbericht berücksichtigte Stellungnahme vom 25. April 2019

Zu den Nrn. 1.3 und 1.4

Prüfung der Auslandsgesellschaft und der Förderung von Jugendbildungsreferenten

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hatte den Empfehlungen des Landesrechnungshofes in seiner 13. Sitzung am 26. April 2018 zugestimmt und begrüßt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der vom Landesrechnungshof gerügten Mängel ergriffen hat. Der Landtag hat sich mit seinem Beschluss vom 8. März 2018 (Drs. 7/2590) dieser Bewertung im Falle der Prüfung der Auslandsgesellschaft (Jahresbericht 2016 Teil 1 B Nr. 3) angeschlossen.

Zu 2. und 2.1

Fehlende Begründung für das wichtige Landesinteresse an einer Beteiligung

Das Land hat sich in verschiedenen Konstellationen an privatwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt und dabei das dafür erforderliche wichtige Landesinteresse nicht in allen Fällen nachvollziehbar begründet. Eine reine Gewinnerzielungsabsicht ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes kein Grund für das Eingehen bzw. das Fortbestehen einer Beteiligung.

In der Stellungnahme vom 14. November 2019 führt die Landesregierung aus, dass das Ministerium der Finanzen grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes teile. Allerdings sei es bei der Beteiligung an Gesellschaften durchaus wünschenswert, dass die Gesellschaften im Rahmen ihres Gesellschaftszwecks gewinnorientiert handeln [...], solange das Gewinnstreben nicht dem im Landesinteresse liegenden Gesellschaftszweck entgegensteht oder den durch § 65 LHO gesetzten Rahmen übersteigt.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass eine von der Gesellschaft selbst erwirtschaftete Steigerung der Werthaltigkeit der Beteiligung auch im Interesse des Landes liegt. Er weist jedoch darauf hin, dass eine Gewinnmaximierung allein kein Landesinteresse rechtfertigen kann.

Eine Beteiligung an einer Tochtergesellschaft kann nur dann erfolgen, wenn mit der Tochtergesellschaft auch der Gesellschaftszweck der Mutter verfolgt wird. Mithin müssen die Gesellschaftszwecke nicht deckungsgleich sein, gleichwohl muss das Tochterunternehmen aber auch dem Geschäftszweck der Muttergesellschaft dienen und zum Erreichen der Beteiligungsziele beitragen.

Weiterhin führte die Landesregierung aus, dass das Ministerium der Finanzen der Ansicht ist, dass mittelbare Beteiligungen auch dann erfolgen können, wenn die Gesellschaftszwecke sich nicht oder nur teilweise überdecken, aber andere gewichtige Gründe für die Beteiligung sprechen. [...] Darüber hinaus bestehe für das Land als Gesellschafter die Möglichkeit, durch Gesellschafterbeschluss (§ 37 Abs. 1 GmbHG) die Geschäftsführer der Muttergesellschaften anzuweisen, ihrerseits bei der Wahr-

nehmung der Gesellschafterrechte bei der Tochtergesellschaft bestimmte Vorgaben einzuhalten bzw. bestimmte Beschlüsse zu treffen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Tochterunternehmen zumindest auch dem Geschäftszweck der Muttergesellschaft dienen sollte. Allein die Sicherstellung des angemessenen Einflusses über Gesellschafterbeschlüsse ist keine Garantie dafür, dass das wichtige Landesinteresse in jedem Fall begründet ist.

Im Rahmen der Prüfung der Mitteldeutschen Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft (MDSE) GmbH konnte der Landesrechnungshof die Gründe für eine Beteiligung an mehreren Tochtergesellschaften nicht in allen Fällen nachvollziehen. Der Landesrechnungshof bewertete die Geschäftspolitik der MDSE GmbH im Hinblick auf die genannten Beteiligungen als unwirtschaftlich.

In der Stellungnahme vom 14. November 2019 führt die Landesregierung aus, dass das Ministerium der Finanzen hervorhebe, dass zum Zeitpunkt des Erwerbs der Beteiligungen an den vom Landesrechnungshof kritisierten Gesellschaften ein wichtiges Landesinteresse im Sinne des § 65 LHO bestand. Es war nicht vorhersehbar, dass sich die mit dem Erwerb der Beteiligungen verbundenen Erwartungen nicht im gewünschten Maß erfüllen werden. Im Ergebnis der Evaluierung des Beteiligungsportfolios wurden die entsprechenden Schlüsse gezogen und die Beteiligungen, an denen kein oder nur noch ein geringes Landesinteresse mehr bestand, veräußert bzw. liquidiert.

Der Landesrechnungshof bewertet die eingeleiteten Schritte positiv. Dennoch weist der Landesrechnungshof nachdrücklich darauf hin, dass das wichtige Landesinteresse auch bei mittelbaren Beteiligungen von großer Bedeutung ist. Aus mittelbaren Beteiligungen können erhebliche finanzielle Risiken für das Land entstehen.

Zu 2.2 Gründung der SALUS Altmark Holding gGmbH

Die SALUS gGmbH und die Altmark Klinikum gGmbH sahen bei einem Zusammenschluss Vorteile durch Synergien. So sollte er zu deutlichen Verbesserungen der Kostenstruktur und der Wirtschaftlichkeit führen. Der Landesrechnungshof hielt das dargelegte fachpolitische Interesse an dem Zusammenschluss der SALUS gGmbH und der Altmark-Klinikum gGmbH unter dem Dach der SALUS Altmark Holding gGmbH für nicht ausreichend, um eine Beteiligung des Landes an der Altmark-Klinikum gGmbH zu rechtfertigen. Er verwies insbesondere darauf, dass die Krankenhausversorgung eine kommunale Aufgabe ist. Die Beteiligung des Landes an der Altmark Klinikum gGmbH über die Holdinggesellschaft stellt einen Präzedenzfall für eine Beteiligung des Landes an der akut-stationären Basisversorgung dar. Die Entwicklung und Folgen von Privatisierungen in der Krankenhauslandschaft wären zunächst zu untersuchen und daraus Handlungsoptionen zu entwickeln.

In der Stellungnahme der Landesregierung vom 14. November 2019 führt das Ministerium der Finanzen wiederholt aus, dass es sich bei dem Zusammenschluss von der SALUS gGmbH und der Altmark-Klinikum gGmbH um eine Einzelfallentscheidung handele, bei der fachliche und wirtschaftliche Aspekte für die beiden Kooperationspartner sowie infrastrukturelle Besonderheiten in der Altmark den Ausschlag gegeben haben.

Der Landesrechnungshof hält an seiner im Beitrag zum Jahresbericht dargestellten Auffassung fest. Er sah bereits zum Zeitpunkt der Zusammenführung wirtschaftliche Risiken. Die angestrebten Synergieeffekte konnten bisher nicht erreicht werden.

Zu. 3 Fehlen des öffentlichen Zwecks bei kommunalen wirtschaftlichen Betätigungen

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes lagen die in § 128 Abs. 1 KVG LSA genannten Voraussetzungen bei der mittelbaren Beteiligung der Lutherstadt Wittenberg an der HDV „Am Lerchenberg GmbH“ nicht vor.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen. Wie vom Landesrechnungshof dargestellt, wurde die kritisierte Betätigung durch ein konstruktives Miteinander von Landesrechnungshof, Kommunalaufsicht und der Lutherstadt Wittenberg zurückgefahren. Weitere Ausführungen sind damit entbehrlich.

Bei wirtschaftlichen Betätigungen erwartet der Landesrechnungshof künftig von den Kommunen, dass das Vorliegen des öffentlichen Zwecks geprüft und festgestellt wird. Kommunale Gremien sind ggf. entsprechend zu beteiligen. Dieser Prozess ist hinreichend zu dokumentieren.

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

Der Ausschuss erwartet, dass die Landesregierung zukünftig sicherstellt, dass durch eine konkrete Darstellung der Förderziele und die Festlegung zielgerichteter Handlungsmaßnahmen das erhebliche Landesinteresse an der Umsetzung einer Fördermaßnahme transparent und nachvollziehbar abgebildet wird. Die Landesverwaltung hat bei der Umsetzung zu gewährleisten, dass die beteiligten Akteure die einschlägigen Vorschriften beachten.

Bei wirtschaftlichen Beteiligungen des Landes erwartet der Ausschuss, dass künftig das Vorliegen des wichtigen Landesinteresses geprüft und festgestellt wird. Für Tochtergesellschaften soll sichergestellt werden, dass deren Geschäftszweck dem Geschäftszweck der Muttergesellschaft und somit gleichfalls dem Landesinteresse dient. Abweichungen sind zu begründen.

Bei wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen erwartet der Ausschuss künftig, dass das Vorliegen des öffentlichen Zwecks geprüft und festgestellt wird. Kommunale Gremien sind ggf. entsprechend zu beteiligen. Dieser Prozess ist hinreichend zu dokumentieren.

Der Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung empfiehlt, bei Förderungen und wirtschaftlichen Beteiligungen des Landes sowie bei wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen in angemessenen Abständen (regelmäßig alle drei bis fünf Jahre und bei Systemumstellungen) zu prüfen, ob

und inwieweit das erhebliche Landesinteresse an einer Förderung oder das wichtige Landesinteresse an der wirtschaftlichen Beteiligung bzw. der öffentliche Zweck an der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung noch besteht.

IV.2 Unwirtschaftliches Handeln der Straßenbauverwaltung bei der Planung der Südspange Bernburg

Der Netzzusammenhang des Landesstraßennetzes im Bereich der durch einen Einsturztrichter unterbrochenen Landesstraße (L) 50 südlich von Bernburg ist nicht mehr gegeben.

Bei der Planung für die Kreisstraßen K 2104/K 2107n Südspange Bernburg hat die Straßenbauverwaltung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Die Straßenbauverwaltung hat keine Erfolgskontrolle im Zuge der Südspange Bernburg durchgeführt.

Der Bedarf eines mit Fördergeldern für den kommunalen Straßenbau neu gebauten Geh- und Radweges konnte durch den Zuwendungsempfänger nicht nachgewiesen werden. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr soll zukünftig darauf hinwirken, dass die Beantragung von Fördermitteln maßnahmebezogen erfolgt.

In der Zeit von Oktober 2017 bis Februar 2018 hat der Landesrechnungshof im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV), im Landesverwaltungsamt Halle (Saale) (LVwA) und beim Salzlandkreis die Bau- und Fördermaßnahme K 2104/2107n (Südspange Bernburg) geprüft. Bei der Bau- und Fördermaßnahme K 2104/2107n Südspange Bernburg handelt es sich um ein ausgewähltes Vorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes.

Die Höhe der Zuwendung für dieses Vorhaben beträgt insgesamt 3.729.410 € bei Gesamtkosten von 5.441.262,94 €.

Im Ergebnis der Prüfung ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass das Land die infolge eines Einsturztrichters nicht mehr durchgängig nutzbare Landesstraße 50 entweder mit eigenen Mitteln ertüchtigen muss oder entsprechende Umstufungen der noch nutzbaren Teilstücke zu veranlassen hat.

Der Landesrechnungshof hält es für kritikwürdig, dass Landesstraßen mit Mitteln des kommunalen Straßenbaus finanziert werden.

Für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und angemessene Erfolgskontrollen sind mindestens die im Land eingeführten und verwendeten Mindestanforderungen und Standards anzuwenden.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 14. November 2019 zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 – Teil 2 mitgeteilt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit dem Salzlandkreis eine Umleitungsvereinbarung abgeschlossen hat. Diese garantiert gegenwärtig den Netzzusammenhang. Eine Aufstufung der Straßenverbindung zur Landesstraße wird grundsätzlich als positiv bewertet, erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber nicht sachgerecht. Aufgrund der Förderung des Straßenabschnittes mit Mitteln des Entflechtungsgesetzes besteht eine Zweckbindungsfrist von 10 Jahren.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr ist der Auffassung, dass aufgrund der speziellen Regelung in der VV-EntflechtG/Verkehr eine gesamtwirtschaftli-

che Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erst ab Vorhaben mit zuwendungsfähigen Ausgaben über 5 Mio. € erforderlich ist.

Im Ergebnis der Auswertung früherer Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes ist die Straßenbauverwaltung nunmehr angewiesen, für alle relevanten Vorhaben eine Erfolgskontrolle durchzuführen und das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr über das Ergebnis zu unterrichten.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Straßenbauverwaltung mit der Durchführung von Erfolgskontrollen angewiesen hat.

Ansonsten bleibt der Landesrechnungshof bei seinen Auffassungen.

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

Er erwartet, dass das Land die nicht mehr durchgängig nutzbare L 50 entweder mit eigenen Mitteln ertüchtigt oder entsprechende Umstufungen der noch nutzbaren Teilstücke veranlasst.

Weiterhin hält es der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung für kritikwürdig, dass Landesstraßen mit Mitteln des kommunalen Straßenbaus finanziert wurden.

Er begrüßt, dass künftig Erfolgskontrollen durch die Straßenbauverwaltung durchgeführt werden.

IV.3 Probleme bei der Umsetzung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“

Das Land fördert über das Städtebauförderungsprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ seit 1991 historische Stadtkerne denkmalgeprägter Kommunen. Die Kommunen setzten die Städtebauförderungsmaßnahmen größtenteils erfolgreich um. Für sie ist es ein bedeutendes Städtebauförderungsprogramm, welches zur weiteren Umsetzung einer finanziellen Ausstattung für einen nächsten Förderhorizont von wenigstens zehn Jahren bedarf. Das Programm besitzt jedoch Konfliktpotential, so dass das Land Lösungen herbeiführen sollte.

Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage des § 88 LHO i. V. m. § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes die Umsetzung der Städtebauförderung im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ im Rahmen einer Querschnittsprüfung in zehn ausgewählten Programmkommunen des Landes für den Zeitraum der letzten acht Jahre geprüft. Der Landesrechnungshof hat mit dieser Prüfung das Ziel verfolgt, sich einen Überblick zu den Schwerpunkten bei zehn von insgesamt 37 städtebaulichen Gesamtmaßnahmen des Programms zu verschaffen.

Dabei traf der Landesrechnungshof folgende Empfehlungen:

- Für einen erfolgreichen Abschluss der Maßnahmen empfahl der Landesrechnungshof dem Land, sich für die Fortschreibung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ beim Bund einzusetzen. Weniger Städtebauförderungsprogramme mit jeweils komplexeren Fördermöglichkeiten in einem Gebiet tragen nach seiner Auffassung zu einem zweckmäßigeren und wirtschaftlichen Zuwendungsverfahren bei. Der Landesrechnungshof empfahl zu prüfen, wie die Kleinteiligkeit der Förderungsprogramme beendet und verschiedene Förderansätze in einem Städtebauförderungsprogramm zusammengefasst werden können.

Die Landesregierung bewertete in ihrer Stellungnahme vom 18. November 2019 das Programm als einen „wichtigen Baustein der ganzheitlichen Programmstrategie“. Sie verwies auf die Programmentscheidung durch den Bund und die geplante neue reduzierte Programmstruktur.

Die Landesregierung erläuterte, dass die aktuellen Bund/Ländergespräche diese Reduzierung zum Inhalt haben. Mit der Weiterentwicklung der Programme sollen u. a. mehr Flexibilität und weniger Bürokratieaufwand umgesetzt werden.

- Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium, dass es künftig den Auswahlprozess der geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderungsprogramme mit Hilfe eines einheitlichen Bewertungsmaßstabes steuert und das Ergebnis nachvollziehbar dokumentiert.

Die Landesregierung stellte dar, dass sie einen einheitlichen Bewertungsmaßstab aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kommunen nicht anwenden könne.

- Der Landesrechnungshof bewertet das ISEK grundsätzlich als sinnvolles Instrument der Städtebauförderung. Er hat der Landesverwaltung jedoch empfoh-

len zu prüfen, ob für die künftigen Förderentscheidungen weitere Auswahlkriterien zusätzlich zu den bisherigen Angaben im ISEK herangezogen werden können. Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof von den Programmkommunen, dass sie die für die Umsetzung der Städtebauförderung erforderlichen Geschäfts- und Dienstleistungsanweisungen einschließlich eines Ablauforganisationsplanes für einen ordnungsgemäßen Geschäftsablauf erstellen.

Die Landesregierung teilt diese kritische Bewertung zu den ISEK nicht. Sie führte aus, dass die ISEK als Entscheidungsgrundlage ausreichend seien und kein weiterer Handlungsbedarf bestehe.

Der Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung nimmt den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis und bittet das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, die Empfehlungen umzusetzen.

Der Bund plant ab 2020 eine neue Programmstruktur in der Städtebauförderung. Der Landesrechnungshof hält es insbesondere für geboten, dass das Ministerium

- bei der Erstellung der neuen Städtebauförderungsrichtlinien komplexere Fördermöglichkeiten im Gebiet und ein zweckmäßigeres und wirtschaftlicheres Zuwendungsverfahren regelt,
- einen nachvollziehbaren Auswahlprozess der Maßnahmen veranlasst und
- in den neuen Richtlinien weitere Konzepte für die Förderentscheidungen zulässt.

Als Zuwendungsgeberin soll das Ministerium bei den Kommunen auf den ordnungsgemäßen Geschäftsablauf einwirken.

V Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung

V.1 Ergebnisse der Prüfung der Kinder- und Jugendhilfe

Der Landesrechnungshof führte bei allen kreisfreien Städten und Landkreisen in den Jahren von 2006 bis 2018 Prüfungen mit dem Schwerpunkt „Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“ durch. Im Ergebnis hat der Landesrechnungshof den geprüften Kommunen viele Hinweise und Empfehlungen gegeben, wie die Verwaltung weiter verbessert werden kann. Das betraf die eigene Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung des Jugendamtes und die Ausgestaltung von Vereinbarungen und Förderverfahren, wenn Dritte in die Leistungserbringung einbezogen waren.

Insbesondere stellte der Landesrechnungshof dar,

- wie sich die Ausgaben und die Anzahl der Einrichtungen, der Beschäftigten und der Fallzahlen in der Jugendhilfe in den Jahren bis 2026 entwickelten,
- dass Probleme beim Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen (LEQ) bestanden und
- dass ihm von einem Landkreis die Vorlage von Unterlagen verweigert wurde.

Die Landesregierung führt in ihrer Stellungnahme vom 14. November 2019 aus, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration sich im Rahmen seiner Verpflichtungen nach dem SGB VIII mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (öTrJH) ins Benehmen setzen und auf der Basis der Erkenntnisse des Landesrechnungshofes den Qualitätsdiskurs befördern, um im Rahmen noch zu identifizierender Handlungsspielräume steuernd auf die Entwicklung der hier im Fokus stehenden Jugendhilfemaßnahmen einwirken zu können.

Zum Abschluss der LEQ wird das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die Hinweise des Landesrechnungshofes aufgreifen und sich dazu mit den öTrJH austauschen, um gegebenenfalls gemeinsame Handlungsleitlinien zu entwerfen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die zuständigen Ministerien (Ministerium für Inneres und Sport und Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration) nunmehr klare Hinweise zu Zuständigkeiten und Formerfordernissen gegeben haben und einen Austausch mit den öTrJH vorsehen.

Zum Hinweis des Landesrechnungshofes, dass das Landesjugendamt künftig Betriebserlaubnisse für Einrichtungen den öTrJH übersenden sollte, wird zum Anlass genommen, gemeinsam mit dem Landesjugendamt und den öTrJH zu prüfen, in welcher Form die für die LEQ nach § 78b SGB VIII relevanten Informationen zur Änderung oder Aufhebung von Betriebserlaubnissen zeitnah an die öTrJH übermittelt werden.

Der Landesrechnungshof regt angesichts der Ausführungen der Landesregierung eine Änderung des KJHG LSA an. Das Landesjugendamt sollte künftig gesetzlich verpflichtet sein, dem öTrJH Betriebserlaubnisse und deren Änderungen zu übersenden.

Zu der verweigerten Aktenvorlage hat die Landesregierung keine Stellungnahme abgegeben.

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

Er bittet das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration,

- seine steuernde Rolle als oberste Landesjugendbehörde wie angekündigt wahrzunehmen sowie**
- einen Vorschlag für die angeregte Änderung des KJHG LSA vorzulegen.**

V.2 Erhebliche Beanstandungen bei der überörtlichen Kommunalprüfung der Stadt Halle (Saale)

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 bei der Stadt Halle (Saale) eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt. Dabei hat er die Eingruppierung der Beschäftigten, die Stufenfestsetzung bei Neueinstellungen, die Vorweggewährung von Stufen und die Dienstpostenbewertungen der Beamten überprüft. Prüfungsgegenstand waren auch vergleichende Betrachtungen der Personalausgaben und des Personalbestandes.

Von den 328 untersuchten Personalfällen führten 286 (87 %) zu Beanstandungen des Landesrechnungshofes.

Beispielsweise waren 45 Personalfälle zu hoch eingruppiert. 10 Personalfälle erhielten im Vergleich zum Ergebnis der Tätigkeitsbewertung bzw. im Vergleich zur Wertigkeit der Stellen ein jeweils höheres Entgelt. Dies führte zu jährlichen rechnerischen Mehrausgaben von rd. 429.000 €.

Die Stadt besetzte höherwertige Stellen bereits während der vorläufigen Haushaltsführung. Einigen Bediensteten wurden Zulagen für die Wahrnehmung höherwertiger Aufgaben gezahlt, obwohl die haushaltsrechtlichen Grundlagen hierfür fehlten.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass eine Überprüfung aller rund 2.700 Personalfälle zu weiteren Feststellungen, verbunden mit weiteren Mehrausgaben, geführt hätte. Bei einer Hochrechnung auf alle Personalfälle wären dadurch jährliche Mehrausgaben in Höhe von bis zu 3,5 Mio. € entstanden. Dies entspricht einem Anteil von rund 2,5 % der Personalausgaben im Jahr 2015.¹⁷

Die unbereinigten und die bereinigten Personalausgaben liegen unter denen der Landeshauptstadt Magdeburg. Bei den unbereinigten und den bereinigten Personalbeständen sind keine großen Unterschiede zwischen den beiden Städten zu verzeichnen. Vor dem Hintergrund der Haushaltslage bleibt es weiterhin unerlässlich, dass die Stadt Halle (Saale) die Personalausgaben und Stellenbestände kritisch betrachtet.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Halle (Saale) Regelungen zur Haushaltssperre und zur vorläufigen Haushaltsführung zwingend beachtet. Er bewertet es als unzulässig, wenn Stellenbesetzungen erfolgen, ohne dass Stellen des Stellenplans mit ausreichender Wertigkeit zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Kommunalaufsicht diesen Sachverhalt im Rahmen der Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen prüft.

Der Anteil der untersuchten nicht abschließend prüffähigen Personalfälle lag zum Prüfungszeitpunkt bei ca. 74 %. Im Vergleich mit den seit 2008 durch den Landesrechnungshof geprüften Städten weist die Stadt Halle (Saale) damit den höchsten Wert an nicht prüffähigen Personalfällen auf.

Zur Vermeidung von Mehrausgaben hält der Landesrechnungshof es für notwendig, dass die Stadt bisher fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen erstellt. Unvollständige Unterlagen

¹⁷

Personalausgaben gesamt rd. 140,1 Mio. €

sind zu aktualisieren und die Erfüllung der Tarifmerkmale ausreichend zu begründen. Zu hohe Eingruppierungen und Stufenfestsetzungen sind zu korrigieren.

In ihrer Stellungnahme vom 26. Juni 2019 zum Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes hat die Stadt Halle (Saale) mitgeteilt, dass sie die Feststellungen des Landesrechnungshofes weitüberwiegend abgearbeitet und die Hinweise und Empfehlungen beachtet und umgesetzt hat. Einige wenige beanstandete Sachverhalte sind noch nicht endgültig erledigt. Die zuständige Kommunalaufsicht begleitet die Bearbeitung der Feststellungen und lässt sich regelmäßig über den Abarbeitungsstand berichten.

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

Im Schreiben vom 14. November 2019 hat die Landesregierung zum Jahresbericht 2018, Teil 2 Stellung, genommen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat die Ergebnisse der bei der Stadt Halle (Saale) durchgeführten überörtlichen Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal zur Kenntnis genommen. Die zügige Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen wird im Rahmen der Kommunalaufsicht überwacht und begleitet. Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat am 26. Juni 2019 die Stellungnahme zum Prüfungsergebnis der überörtlichen Prüfung gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 5 KVG LSA beschlossen. Die zuständige Kommunalaufsicht hat die Stadt Halle (Saale) gebeten, eine Ergänzung der Stellungnahme zur Rubrik „Führung der Stellenpläne“ gegenüber dem Landesrechnungshof nachzureichen.

Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde beim Landesverwaltungsamt, der die Überwachung der Beseitigung der festgestellten Mängel obliegt, hat den Landesrechnungshof über die eingeleiteten Maßnahmen unterrichtet. Danach werden die Feststellungen sukzessive abgearbeitet. Die diesbezüglichen kommunalaufsichtlichen Auswertungen dauern noch an.

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 Bearbeitung der noch offenen Feststellungen hinwirken.