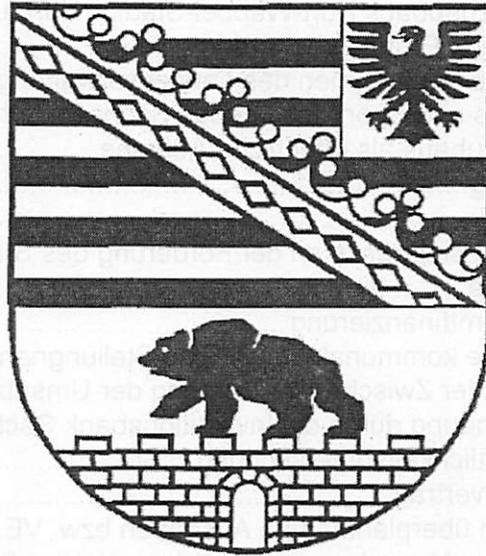


Landesrechnungshof

Sachsen-Anhalt



Bericht

über die Prüfung

des

Ersatzneubaus Kurt-Wabbel-Stadion

in der Stadt Halle (Saale)

unter Berücksichtigung der Gewährung

von Fördermitteln des Landes

gemäß § 88 ff. LHO i. V. m. § 126 GO LSA

AZ: 41/202 – 11

Dessau-Roßlau, 04 Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsauftrag, Prüfungsumfang und Prüfungsverlauf	6
2.	Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen.....	8
3.	Sachverhaltsdarstellung	15
4.	Bereitstellung der für die Prüfung notwendigen Unterlagen durch die Stadt Halle (Saale)	17
5.	Beurteilung des Ersatzneubaus Kurt-Wabbel-Stadion durch die zuständigen Kommunalaufsichts- und Prüfungsbehörden	23
5.1	Kommunalaufsichtliche Maßnahmen des Landesverwaltungsamtes	23
5.2	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.....	25
5.3	Nutzung des Ersatzneubaus als öffentliche Aufgabe	30
6.	Fördermittelgewährung.....	33
6.1	Zuwendungsverfahren.....	34
6.2	Kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung des Stadionbaues.....	35
6.3	Rechtswidrige Vergabe	42
6.4	Nicht gesicherte Gesamtfinanzierung	47
6.4.1	Fehlende zustimmende kommunalaufsichtliche Stellungnahme	47
6.4.2	Fehlende Darstellung der Zwischenfinanzierung der Umsatzsteuer	49
6.5	Abwicklung der Zuwendung durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt.....	50
6.5.1	Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	50
6.5.2	Geschäftsbesorgungsvertrag.....	52
6.5.2.1	Einwilligung des MF in überplanmäßige Ausgaben bzw. VE.....	52
6.5.2.2	Einwilligung des MF zur Verwaltung von Landesmitteln außerhalb der Landesverwaltung	55
6.5.3	Zusätzliche Landesmittel durch Übernahme der Ausgaben für die Beteiligung der Investitionsbank.....	57
6.5.4	Unzureichende Begründung für die überplanmäßige Ausgabe.....	58
6.5.5	Vergütung der IB	60
6.5.5.1	Kalkulation der Vergütung	60
6.5.5.2	Übernahme etwaiger Kostensteigerungen.....	61
6.5.6	Vorzeitige Mittelabforderung.....	62
6.6	Unzureichende Dokumentation	64
7.	Ersatzneubau Kurt-Wabbel-Stadion (KWS).....	65
7.1	Beschlüsse des Stadtrates der Stadt Halle (Saale)	65
7.2	Vergabeverfahren.....	69
7.2.1	Sachverhaltsdarstellung	69
7.2.2	Vergabeentscheidung.....	70
7.3	Vertragswerk	71
7.3.1	Vorgelegte Vertragsunterlagen.....	72
7.3.2	Formelle Mängel der vorgelegten Verträge.....	73
7.3.3	Inhaltliche Mängel einzelner Vertragstexte	75
7.3.4	Mietvertrag	75
7.3.5	Grundstücks- und Dachnutzungsvertrag (Photovoltaikvertrag).....	78
7.3.5.1	Formelle und inhaltliche Mängel	78
7.3.5.2	Technische Aspekte	79
7.4	Vertrag über die Planung und schlüsselfertige Herstellung des Fußballstadions in Halle (Saale)	82
7.4.1	Vertragsgegenstand	82
7.4.2	Generalunternehmervertrag	82
7.4.3	Anwendung der VOB.....	86
7.4.4	Mindestforderungen an das Stadion	89
7.4.4.1	Zuschauerkapazitäten	90
7.4.4.2	Notstromversorgung.....	91

7.4.4.3 Nebenplätze	93
7.4.4.4 Verzichtbare Ausstattungen.....	97
7.4.5 Gewährleistungsbürgschaft	100
7.4.6 Baufachliche Plausibilitätsprüfung	102
7.4.7 Konformitätserklärung	104
7.4.8 Contracting.....	105
7.4.8.1 Folgen der Contractingverträge für die Gewährung der Zuwendung.....	105
7.4.8.2 Vertragsgestaltung	109
7.4.8.3 Entwicklung der konsumtiven Belastung.....	111
7.4.8.4 Genehmigung der Contractings durch das Landesverwaltungsamt	113
7.4.9 Kostenermittlung nach Kostengruppen.....	114
7.5 Kosten des Gesamtvorhabens	118
7.5.1 Kosten des Ersatzneubaus.....	118
7.5.2 Kosten Bauberatung.....	118
7.5.3 Ausgleichsmaßnahmen	120
7.5.4 Ausgaben der Ertüchtigung einer Ausweichspielstätte	121
7.5.5 Ausgaben des Spielbetriebes in der Ausweichspielstätte	123
7.6 Finanzierung	127
7.6.1 Fördermittel	127
7.6.2 Verkauf von Immobilien	128
7.6.3 Einnahmen aus Stellplatzablösebeiträgen	130
8. Künftige Betreuung des Stadions.....	134
8.1 Künftige finanzielle Belastungen der Stadt Halle (Saale)	136
8.2 Stadion Halle Betriebs GmbH (SHB)	138
8.2.1 Gesellschaftsvertrag.....	139
8.2.2 Gesellschafter	139
8.2.3 Risiken der Geschäftstätigkeit	141
8.2.4 Nutzungsüberlassung an den HFC.....	141
8.2.5 Pachtvertrag.....	146
8.2.6 Bewirtschaftungsvertrag	146
9. Schlussfolgerungen	149

Abkürzungsverzeichnis

AG	- Auftraggeber
AN	- Auftragnehmer
AO	- Abgabenordnung
ARGE	- Arbeitsgemeinschaft
BauO LSA	- Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BgA	- Betrieb gewerblicher Art
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
DFB	- Deutscher Fußball - Bund e.V.
DFL	- Deutsche Fußball Liga GmbH
EVH	- Energieversorgung Halle GmbH, Halle (Saale)
GbR	- Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GBV	- Geschäftsbesorgungsvertrag
GKG - LSA	- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GmbH	- Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO LSA	- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GU	- Generalunternehmer
HAST	- Hausanschlussstation
HFC	- Hallescher Fußballclub e.V.
HHP	- Haushaltsplan
HOAI	- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IB	- Investitionsbank Sachsen-Anhalt
JR	- Jahresrechnung
KWS	- Kurt-Wabbel-Stadion
LBBau	- Landesbetrieb Bau Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LVwA	- Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt
MBI.	- Ministerialblatt
MF	- Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt
MI	- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
MW	- Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt
MS	- Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
OB	- Oberbürgermeisterin
RdErl.	- Runderlass

- SHB - Stadion Halle Betriebs GmbH, Halle (Saale)
- SR - Schlussrechnung
- VE - Verpflichtungsermächtigung
- VMH - Vermögenshaushalt
- VOB - Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (früher: Verdingungsordnung für Bauleistungen)
- VOF - Vergabe- und Vertragsordnung für freiberufliche Leistungen (früher: Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen)
- VOL - Vergabe- und Vertragsordnung für Lieferungen und Leistungen (früher: Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen)
- VV - Verwaltungsvorschrift
- VwGO - Verwaltungsgerichtsordnung
- VWH - Verwaltungshaushalt
- ZBau - Berufliche Ergänzungsbestimmungen zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften § 44 Bundeshaushaltsordnung

1. Prüfungsauftrag, Prüfungsumfang und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof hat die Errichtung und künftige Betreuung des Ersatzneubaus Kurt-Wabbel-Stadion (KWS) in der Stadt Halle (Saale) gemäß § 88 ff. LHO i. V. m. § 126 GO LSA geprüft. Er hat dazu Erhebungen beim Ministerium für Arbeit und Soziales (MS), beim Ministerium für Inneres und Sport (MI), im Landesverwaltungsamt (LVWA), bei der Investitionsbank (IB) und bei der Stadt Halle (Saale) vorgenommen.

Das Ziel der Prüfung bestand darin, festzustellen, ob

- die Durchführung des Ersatzneubaus KWS insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gewährung der Fördermittel des Landes ordnungsgemäß erfolgt und
- die Finanzierung des Vorhabens jederzeit gesichert und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung der Aufgaben gewährleistet sind.

Der Landesrechnungshof hat deshalb seine Prüfung in den Ministerien, im LVWA und bei der IB auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet:

- Nachweis des erheblichen Landesinteresses am Stadionbau,
- Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen,
- Sicherung der Gesamtfinanzierung und
- Übertragung der Bearbeitung der Fördermaßnahme auf die IB.

Schwerpunkte der überörtlichen Prüfung bei der Stadt Halle (Saale) waren:

- Übernahme der freiwilligen Aufgabe Ersatzneubau Stadion unter Berücksichtigung der Haushaltslage/ Haushaltskonsolidierung der Stadt,
- Realisierungskonzept des Vorhabens und seine Umsetzung;
- Kosten des Vorhabens;
- Finanzierung des Vorhabens;
- Prüfung des künftigen Betreuungskonzeptes und
- Prüfung der Betätigung der Stadt Halle (Saale) in der Stadion Halle Betriebs GmbH (SHB).

Der Prüfungsauftrag und seine Schwerpunkte wurden der Stadt im Eröffnungsgespräch vom 13.04.2011 vorgestellt.

Die örtlichen Erhebungen der überörtlichen Kommunalprüfung hat der Landesrechnungshof in den Räumen der Stadtverwaltung Halle (Saale) vom 26.04. bis zum 06.07.2011 vorgenommen.

Örtliche Erhebungen hinsichtlich der Unterlagen des MS, des LVwA und der IB fanden vom 13.04. bis zum 25.08.2011 statt. Nach der von der Landesregierung im Jahr 2011 veranlassten Änderung der Zuständigkeiten der Ministerien wurde die im MS begonnene Prüfung im MI fortgesetzt.

Bei Vor-Ort-Terminen wurden die Baustelle Kurt-Wabbel-Stadion (am 21.06.2011) und das Stadion Halle-Neustadt (am 06.07.2011) in Augenschein genommen.

Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage des Berichtsentwurfes vom 27.04.2012 ein Abschlussgespräch geführt:

- am 05.06.2012 mit der Stadt Halle (Saale) unter Teilnahme des Landesverwaltungsamtes als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde und
- am 05.07.2012 mit dem Ministerium für Inneres und Sport, dem Ministerium der Finanzen und der Investitionsbank des Landes Sachsen-Anhalt.

Im Ergebnis des Abschlussgespräches mit der Stadt Halle (Saale) hat die Stadt mit Schreiben vom 20.06.2012 dem Landesrechnungshof ihre Stellungnahme zum Berichtsentwurf übergeben. Sie hat dem Landesrechnungshof weiterhin mit Schreiben vom 02.08.2012 drei Contractingverträge und mit Schreiben vom September 2012 (eingegangen am 18.09.2012) den Grundstücks- und Dachnutzungsvertrag (Photovoltaikvertrag) übersandt.

Der Landesrechnungshof hat diese Stellungnahme und die nunmehr zur Verfügung gestellten Verträge gewürdigt und die Ergebnisse in diesem Bericht berücksichtigt.

2. Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof stellt seinem Bericht die wichtigsten Prüfungsfeststellungen voran:

Bereitstellung von Unterlagen

- 1.) Es war dem Landesrechnungshof nicht möglich, alle Sachverhalte hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit abschließend und umfassend zu beurteilen, da der den Ersatzneubau KWS und dessen künftige Betreibung betreffende Sponsoringvertrag nicht vorgelegt wurde. Darüber hinaus hat die Stadt Halle (Saale) einige angeforderte Unterlagen erst verspätet, nicht im Original oder unvollständig bereitgestellt.

Die Contractingverträge und der Photovoltaikvertrag wurden erst nach der Einwirkung der Kommunalaufsicht übersandt.

Die für eine Beurteilung der finanziellen Folgen notwendige Transparenz sämtlicher im Rahmen des Ersatzneubaus KWS durchgeführter Maßnahmen ist damit nicht gegeben.

Es war dem Landesrechnungshof insbesondere nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen einer künftigen Betreibung des Stadions für die Stadt abschließend und umfassend zu beurteilen. Dafür ist die Kenntnis des Sponsoringvertrages unverzichtbar.

Die Verantwortung für die damit bei der Bewertung von Sachverhalten verbundenen Einschränkungen trägt ausschließlich die Stadt Halle (Saale).

Die Weigerung der Stadt Halle (Saale), dem Landesrechnungshof trotz der Hinweise der Kommunalaufsicht den Sponsoringvertrag nicht vorzulegen, verstößt gegen kommunal- und landesrechtliche Regelungen. Gleiches gilt für die verzögerte Bereitstellung von Unterlagen.

Die Handlungsweise der Verantwortlichen der Stadt Halle (Saale) ist nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig (siehe Pkt. 4. und 7.3.1).

Kommunalaufsichtliche Beurteilung des Ersatzneubaus

- 2.) Eine positive kommunalaufsichtliche Stellungnahme hat das Landesverwaltungsamt im Rahmen des Fördermittelvergabeverfahrens nicht abgegeben (siehe Pkt. 5.1).
- 3.) Aufgrund einer Weisung des MI und daraufhin vorgenommener haushaltsrechtlicher Maßnahmen (Nachtragshaushaltsatzung, Konsolidierungskonzept, Begrenzung des strukturellen Defizits) der Stadt Halle (Saale) hatte die ursprüngli-

che Beanstandungsverfügung des Haushaltes 2009 der Stadt unter Einbeziehung des Stadionbaus durch das Landesverwaltungsamt keinen Bestand mehr. Im Nachtragshaushalt vom 26.08.2009 hat die Stadt den Bau des Stadions nicht abgebildet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war es dem Landesverwaltungsamt damit formal nicht möglich, den geplanten Bau des Stadions direkt im Zusammenhang mit dem Haushalt, insbesondere zu den Problemen der fehlenden dauernden Leistungsfähigkeit und unabweisbaren Notwendigkeit der Maßnahme, zu bewerten.

Besonders kritikwürdig ist, dass die Stadt Halle (Saale) die zur Finanzierung des Stadionbaus ausgewiesenen Eigenmittel aus der Veräußerung von Vermögen außerhalb ihrer Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen generiert hat, obwohl ihre dauernde haushaltswirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist (siehe Pkt. 5.2).

- 4.) Die vorgesehene Nutzung des Ersatzneubaus KWS auf gewerblicher Basis ist aus kommunalrechtlicher Sicht keine öffentliche Aufgabe der Stadt Halle (Saale) mit der Folge, dass Ausgaben für den Bau und Betrieb nicht hätten geleistet werden dürfen (siehe Pkt. 5.3).

Fördermittelgewährung

- 5.) Die vorgesehene Nutzung des Fußballstadions auf gewerblicher Basis stellt keine öffentliche Aufgabe dar und begründet insofern kein förderungswürdiges erhebliches Landesinteresse. Hinzu kommt, dass trotz der Nutzung auf gewerblicher Basis dauerhaft ein Zuschuss aus öffentlichen Mitteln benötigt wird (siehe Pkt. 6.2).
- 6.) Die Stadt Halle (Saale) hat bei der Zuschlagserteilung für den Stadionneubau gegen das Vergaberecht und damit gegen Bestimmungen des Zuwendungsbescheides verstoßen. Dies könnte in der Folge zu Rückforderungen durch das Land führen (siehe Pkt. 6.3).
- 7.) Zum Zeitpunkt der Erteilung des Zuwendungsbescheides lag eine zustimmende Stellungnahme der Kommunalaufsicht zur geplanten Finanzierung und der Tragfähigkeit der Folgekosten nicht vor. Zudem hatten die Stadt Halle (Saale) die Zwischenfinanzierung der Umsatzsteuer im Zuwendungsantrag nicht dargestellt und die IB nicht geprüft, ob und wie die Stadt die Umsatzsteuer zwischenfinanzieren kann. Trotz der nicht gesicherten Gesamtfinanzierung hat die IB den Zuwendungsbescheid erlassen (siehe Pkt. 6.4).
- 8.) Das MS hat bei der Übertragung der Förderaufgabe auf die IB auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet. Darüber hinaus hat das MS die Ent-

scheidungsprozesse zur Förderung des Stadionbaus nicht ausreichend dokumentiert. Dadurch können die Gründe für die Förderung, die Aufgabenübertragung und die Kostenerstattung an die IB nicht mehr objektiv nachvollzogen werden (siehe Pkt. 6.5.1 und 6.6).

- 9.) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das MS bereits vor Abschluss der Absichtserklärung zur Übertragung der Förderaufgabe die Einwilligung des MF in überplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einholen müssen. Gleiches gilt für die erforderliche Einwilligung des MF für die Verwaltung von Landesmitteln durch die IB (siehe Pkt. 6.5.2).
- 10.) Die Übertragung der Zuständigkeit für die Fördermittelgewährung auf die IB ist mit zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 60.000 Euro für den Landeshaushalt verbunden, deren Notwendigkeit für den Landesrechnungshof nicht erkennbar ist (siehe Pkt. 6.5.3).
- 11.) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes waren die rechtlichen Voraussetzungen für die überplanmäßigen Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen nicht gegeben. Die Einwilligung des MF hätte auf dieser Grundlage nicht erteilt werden dürfen (siehe Pkt. 6.5.4).
- 12.) Die für die IB vorteilhaften Regelungen des Geschäftsbesorgungsvertrages zur Kostenerstattung entsprechen nicht den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Landesmitteln (siehe Pkt. 6.5.5).
- 13.) Die IB hat entgegen den Vorgaben aus dem GBV mit dem Land die Mittel zur Auszahlung an die Stadt Halle (Saale) vorzeitig vom Land abgefordert. Für das Land Sachsen-Anhalt besteht gegenüber der IB deswegen ein Zinsanspruch in Höhe von ca. 15.800 Euro (siehe Pkt. 6.5.6).

Ersatzneubau Kurt-Wabbel-Stadion

- 14.) Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat entgegen den gesetzlichen Bestimmungen und den dazu von der Oberbürgermeisterin erlassenen Regelungen in der „haushaltslosen Zeit“ der Jahre 2009 und 2010 Beschlüsse gefasst, welche erhebliche rechtliche und finanzielle Verpflichtungen der Stadt zur Folge hatten. Die Oberbürgermeisterin hätte diesen Beschlüssen widersprechen müssen (siehe Pkt. 7.1).
- 15.) Der Zuschlag an den Bieter A war nicht mit geltendem Recht vereinbar, weil dessen Angebot wegen fehlender Unterlagen hätte ausgeschlossen werden müssen. Mit dieser Vergabe hat die Verwaltung darüber hinaus gegen den Beschluss des Stadtrates vom 24.03.2010 verstoßen (siehe Pkt. 7.2.2).

- 16.) Einige von der Stadt abgeschlossene Vereinbarungen und Verträge sind wegen Verstoßes gegen die Formvorschriften des § 70 GO LSA, insbesondere wegen fehlender Dienstsiegel, schwebend unwirksam (siehe Pkt. 7.3.2 , 7.3.5.1 und 7.5.2).
- 17.) Für die SHB wurde bzw. wird der Firmensitz nicht in einheitlicher Weise angegeben (siehe Pkt. 7.3.2).
- 18.) Einige Vertragstexte weisen inhaltliche Mängel auf (siehe Pkt. 7.3.3).
- 19.) Der vorliegende Mietvertrag überträgt dem HFC als Mieter Rechte, aus deren Vermarktung ihm die Einnahmen in unbegrenzter Höhe zustehen. Die SHB als Vermieterin hat es versäumt, sich vertraglich Anteile an diesen Einnahmen zu sichern (siehe Pkt. 7.3.4).
- 20.) Die Stadt Halle (Saale) als Eigentümerin des Stadions hat es versäumt, sich einen angemessenen Anteil der Einnahmen aus dem Eröffnungsspiel zu sichern (siehe Pkt. 7.3.4).
- 21.) Die Stadt Halle (Saale) hat zugunsten der SHB auf ihr als Eigentümerin des Stadions zustehende Einnahmen aus dem Photovoltaikvertrag verzichtet.
Der logistische und finanzielle Aufwand zur Revision sowie zur Demontage und Wiedermontage der Solarzellen bei einer Erneuerung der Dachhaut kann erheblich sein und ggf. die Einnahmen aus dem Vertrag übersteigen (siehe Pkt. 7.3.5.1).
- 22.) Die im Zuwendungsbescheid vom 20.05.2010 gestellten Anforderungen zur Vergabe der Planungsleistung im Zuge eines VOF-Verfahrens sind durch die Stadt Halle (Saale) nicht beachtet worden. Die Stadt hat keinen Nachweis vorgelegt, dass die im Generalunternehmervertrag vereinbarten Planungsleistungen vom Generalunternehmer selbst erbracht oder seitens des Generalunternehmers Verträge, die die HOAI als Preisvorschrift zugrunde legen, mit Dritten geschlossen wurden. Sofern dieser Nachweis nicht erbracht wird, hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob die Ausgaben für die Planungsleistungen zuwendungsfähig sind. Dies könnte in der Folge zu Rückforderungen durch das Land im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung führen (siehe Pkt. 7.4.2).
- 23.) Die Stadt hat die Standardforderungen der VOB/ B nicht in den Bauvertrag aufgenommen (siehe Pkt. 7.4.3).
- 24.) Mehrfache Abweichungen von den Mindestforderungen des Stadionhandbuchs des DFB haben für die Stadt Halle (Saale) Mehrkosten zur Folge (siehe Pkt. 7.4.4.1 bis 7.4.4.3).
- 25.) Die Stadt als Bauherr und Auftraggeber hat bei der Ausstattung des Stadions dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 156 Abs. 2 GO

LSA nicht hinreichend Rechnung getragen. Dies könnte in der Folge zu Rückforderungen durch das Land führen. Sowohl bei der Festlegung der Ausstattung des Ersatzneubaus als auch im Rahmen des Verhandlungsverfahrens wären deutliche Kostensenkungen möglich gewesen, womit sich der Wertumfang des abgeschlossenen Bauvertrages und damit die aus diesem der Stadt Halle (Saale) entstehenden Kosten erheblich reduziert hätten. Die Verantwortlichkeit und die Schadenshaftung sind hierfür zu prüfen (siehe Pkt. 7.4.4.4 und 7.4.9).

26.) Die Höhe der vertraglich vereinbarten Sicherheit für die Mängelansprüche der Stadt Halle (Saale) weicht trotz der Beauftragung externen Fachwissens um 2 v. H. von der in der Ausschreibung geforderten ab. Dadurch erfolgte eine Ungleichbehandlung der Bieter.

Neben dem Risiko der Anfechtung einer solchen Verfahrensweise durch benachteiligte Dritte ist für die Stadt Halle (Saale) nach Auffassung des Landesrechnungshofes dadurch ein erhöhtes finanzielles Risiko bei der Durchsetzung von Mängelansprüchen entstanden (siehe Pkt. 7.4.5).

27.) Ein formaler Nachweis über die Berücksichtigung bzw. Umsetzung der in der im Zusammenhang mit dem Zuwendungsbescheid vom LBBau durchgeführten baufachlichen Plausibilitätsprüfung aufgezeigten Hinweise, Anmerkungen und Anforderungen wurde durch die Stadt Halle (Saale) bisher nicht erbracht (siehe Pkt. 7.4.6).

28.) Die Stadt Halle (Saale) hat bisher keinen formalen Nachweis vorgelegt, der die Erfüllung der Anforderungen des DFB hinsichtlich der Tauglichkeit der Fußballstadionanlage für die 2. Bundesliga aufzeigt (siehe Pkt. 7.4.7).

29.) Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat sich der Ausgaben- und Finanzierungsplan durch die Verlagerung von geplanten Baukosten in Höhe von rund 400.000 Euro in Contractings nicht unwesentlich geändert. Eine vorherige schriftliche Zustimmung der IB hierzu war den von der Stadt Halle (Saale) - als Zuwendungsempfänger - vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen.

Damit hat die Stadt Halle (Saale) eine Vorgabe im Zuwendungsbescheid nicht beachtet. Die Änderung des Ausgaben- und Finanzierungsplanes hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu einer Änderung der gewährten Zuwendung geführt. Dies könnte in der Folge zu Rückforderungen durch das Land im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung führen (siehe Pkt. 7.4.8).

30.) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die zusätzlich geforderten Leistungen der Projektsteuerung und Bauüberwachung durch externe Auftragnehmer bereits Bestandteil der Aufgabenerledigung durch den Auftragnehmer

entsprechend der Ausschreibungsunterlagen und der Ergebnisse der Nachverhandlungen waren.

Dies könnte in der Folge zu Rückforderungen durch das Land im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung führen

Die Verantwortlichkeit und die Schadenshaftung sind durch die Stadt Halle (Saale) zu prüfen (siehe Pkt. 7.4.9).

- 31.) Die tatsächlichen Kosten für die Beratungsleistungen des Stadionbaus lagen um rund 36.000 Euro über den durch Stadtratsbeschlüsse vorgegebenen Höchstpreisen (siehe Pkt. 7.5.2).
- 32.) Die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen in der Dölauer Heide belasten den städtischen Haushalt zusätzlich (siehe Pkt. 7.5.3).
- 33.) Dem Ersatzneubau KWS zu zurechnende Ausgaben in Höhe von mindestens 11.887,51 Euro wurden als Ausgaben für das Stadion Halle-Neustadt nachgewiesen (siehe Pkt. 7.5.4).
- 34.) Die Stadt Halle (Saale) hat bisher keinen Nachweis erbracht, dass sie für die Nutzung der Ausweichspielstätte Stadion Halle-Neustadt vom HFC in der Saison 2010/11 kostendeckende Beträge erhoben hat. Für die Vermietung von Räumen in diesem Stadion wurde kein „marktüblicher“ Mietzins festgesetzt, (siehe Pkt. 7.5.5).
- 35.) Der Stadt Halle (Saale) sind für die Absicherung des Spielbetriebes der Saison 2010/11 im Stadion Halle-Neustadt erhebliche Ausgaben entstanden, ohne dass eine kostendeckende finanzielle Beteiligung des HFC nachgewiesen wurde. Die Regelungen der Sportstättenverordnung des Landes und der Sportstättenbenutzungssatzung der Stadt wurden nicht beachtet (siehe Pkt. 7.5.5).
- 36.) Die Stadt Halle (Saale) hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes bisher nur Immobilien für 8.081.489 Euro veräußert und damit ihre selbst auferlegte Verpflichtung, einen Betrag von 10,5 Mio. Euro zur Finanzierung des Stadionbaus aufzubringen, nicht erfüllt (siehe Pkt. 7.6.2).
- 37.) Derzeit sind 253 der 532 errichteten Parkplätze nach Angaben der Stadt Halle (Saale) öffentlich, dies entspricht 47,6%.

Die Verwendung von Mitteln aus Stellplatzablösebeiträgen für die Parkplätze des Ersatzneubaus steht nur im Einklang mit der gesetzlichen Regelung, wenn sie der Errichtung dauerhaft nutzbarer öffentlicher Parkplätze dient.

Der Landesrechnungshof fordert die Stadt Halle (Saale) auf, einen regelungskonformen Zustand durch entsprechende Maßnahmen herzustellen und alle

Parkplätze einer dauerhaften und tatsächlich möglichen öffentlichen Nutzung zuzuführen (siehe Pkt. 7.6.3).

Betriebung des Stadions

38.) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass durch die künftige Betreuung des Stadions der Stadt Halle (Saale) höhere finanzielle Verpflichtungen als für den Betrieb des „alten“ KWS entstehen, insbesondere durch

- die Zahlung eines jährlichen Zuschusses in Höhe von mindestens 370.000 Euro und
- die Belastungen des städtischen Haushalts durch Abschreibungen.

Soweit die laufenden Einnahmen bzw. Erträge der SHB nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben bzw. Aufwendungen zu decken oder eine Insolvenzantragspflicht durch den Geschäftsführer abzuwenden, ist die Stadt Halle (Saale) vertraglich verpflichtet, der SHB die erforderlichen finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit und Erfüllung des Zwecks der Gesellschaft bis zu einem Höchstbetrag von 870.000 Euro pro Jahr zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus hat es die Stadt versäumt, durch geeignete Regelungen zur Beteiligung an den Vermarktungspotentialen des Stadions die Belastungen des städtischen Haushaltes zu senken (siehe Pkt. 8.1 und 8.2.4).

39.) Die Höhe der Beteiligung der Investoren am Gesellschaftskapital der SHB widerspricht den durch den Stadtrat der Stadt Halle (Saale) gefassten Beschlüssen (siehe Pkt. 8.2.2).

40.) Die Stadt Halle (Saale) als Mehrheitsgesellschafter trägt allein Risiken aus der Geschäftstätigkeit der SHB (siehe Pkt. 8.2.3).

41.) Die vereinbarten Entgelte für die Stadionnutzung entsprechen aufgrund ihrer geringen Höhe nicht den Regelungen der Sportstättenicherungsverordnung und der Sportstättenbenutzungssatzung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes steht das Nutzungsentgelt für die Überlassung des Stadions an den HFC in einem nicht akzeptablen und unwirtschaftlichen Verhältnis zu den Aufwendungen der SHB (siehe Pkt. 8.2.4).

42.) Die SHB hat es entgegen den Interessen der Mehrheitsgesellschafterin Stadt Halle (Saale) versäumt, in Anlehnung an die Regelungen zur Anwendung von Preisvorbehalten wirtschaftlich günstigere Bedingungen und damit eine mögliche Senkung des Zuschusses der Stadt vertraglich zu vereinbaren (siehe Pkt. 8.2.6).

3. Sachverhaltsdarstellung

Fußball ist in der Stadt Halle (Saale) die Sportart mit den meisten organisierten Aktiven. Als leistungsstärkste Mannschaft spielt derzeit der HFC in der 3. Liga.

Die Stadt Halle (Saale) verfügte mit dem Kurt-Wabbel-Stadion (KWS) über ein für die Regionalliga lizenziertes Fußballstadion mit einer Kapazität von 13.322 nutzbaren Zuschauerplätzen. Das ursprüngliche Fassungsvermögen von 22.800 Zuschauerplätzen der am 22./23.08.1936 unter dem Namen „Mitteldeutsche Kampfbahn der Stadt Halle“ eingeweihten Sportstätte musste aus baulichen und sicherheitstechnischen Gründen stark reduziert werden. Mit weiteren Einschränkungen wäre in den nächsten Jahren zu rechnen gewesen.

Bereits in den Jahren 2002/ 2003 plante die Stadt daher den Neubau eines „Sport- und Freizeitzentrums“ (Fußballstadion und multifunktionale Sportarena) im Rahmen eines „Public-Private-Partnership“ (PPP) - Modells. Der Stadtrat befürwortete die Finanzierung und Betreuung des Vorhabens in dieser Form am 30.04.2003 und beschloss am 24.11.2004 die Vorbereitung einer entsprechenden europaweiten Ausschreibung. Diese erfolgte am 31.08.2005. Mit zwei aufgrund dieser Ausschreibung ausgewählten Bewerbern hat die Stadt im Februar 2006 konkrete Verhandlungen aufgenommen.

Parallel zu diesen Aktivitäten bemühte sich die Stadt um die kommunalaufsichtliche Genehmigung des PPP-Projektes durch das Landesverwaltungsamt und um Fördermittel des Landes zur Kofinanzierung.

Die Modalitäten der Handhabung von PPP-Projekten durch Kommunen sind im Runderlass des MI vom 08.01.2007 (unveröffentlicht - siehe Anlage zu KNSA 04/2007, Beitrag Nr. 179) geregelt. Kommunen mit defizitärem Haushalt, zu welchen die Stadt Halle (Saale) zählt, mussten nunmehr zunächst das Vorliegen der Unabweisbarkeit der Maßnahme, also eine entsprechende Rechtsverpflichtung nachweisen (Ziff. 2.3.2 Abs. 4.5 des o. g. Runderlasses). Diese Voraussetzung war jedoch im Fall des städtischen Vorhabens für das Landesverwaltungsamt nicht erkennbar (Schreiben vom 23.04.2007). Die Stadt Halle (Saale) konnte daher letztendlich ihr PPP-Projekt nicht realisieren.

Angesichts des fortbestehenden erheblichen Sanierungsbedarfes des KWS und eines angestrebten Aufstieges des HFC in die 3. Bundesliga mit den erhöhten Anforderungen an ein Stadion hatte die Stadt sich dann dafür entschieden, eine Sta-

dionumgestaltung mit Hilfe eigener finanzieller Mittel und Fördermitteln des Landes durchzuführen.

In seiner Sitzung vom 26.11.2008 bestätigte der Stadtrat „als Vorzugsvariante die Sanierung des vorhandenen Kurt-Wabbel-Stadions mit notwendiger Neubauerweiterung als reines Fußballstadion“ und beschloss als Obergrenze des Investitionsvolumens für das Vorhaben in der Ausbaustufe 1 einen Betrag von 17,5 Mio. Euro.

Das von der Stadtverwaltung Halle (Saale) daraufhin erarbeitete Realisierungskonzept (Beschlussvorlage IV/2009/07928 vom 06.04.2009) sah unter diesen Prämissen drei grundsätzliche Varianten der „Tribünenerschließung“ (Variante A, B und C) sowie vier mögliche Ausbauvarianten hinsichtlich der Zuschauerkapazität vor.

Die Variante C der „Tribünenerschließung“ sah dabei einen ebenerdigen Beginn der Tribünen auf dem Niveau des Spielfeldes sowie „Mundlöcher“ vor.

Die Ausbauvariante 4 sah eine Rohbaukonstruktion vor, die bereits für 15.000 Zuschauer ausgelegt war. Das Dach, die Umfassungswände der Tribünen und andere Bauteile lagen bereits in der für den Ausbau notwendigen Geometrie vor. Auch der Ausbau des Stadions war für 15.000 Zuschauer ausgelegt. Die Variante sah auch die Errichtung eines Kunstrasens vor.

Die Beschlussvorlage sah für die Kombination C 4 Gesamtkosten in Höhe von 20.822.311 Euro (Brutto) bzw. 17.497.740 Euro (Netto) vor.

Am 29.04.2009 beschloss der Stadtrat nach Erörterung der o. g. Beschlussvorlage

- die Ausbauvariante C 4 und beauftragte die Verwaltung mit der Durchführung eines entsprechenden Vergabeverfahrens,
- die Gründung einer Betreibergesellschaft für das neue Stadion,
- die Sanierung des Ausweichstandorts Stadion Halle-Neustadt und
- die Vergabe entsprechender Beratungs- und Unterstützungsleistungen.

In Umsetzung dieses Beschlusses erfolgte am 23.05.2009 die Bekanntgabe der europaweiten Ausschreibung des Bauvorhabens.

Am 21.01.2010 stellte die Stadt Halle (Saale) beim MS einen Antrag auf Förderung ihres Projektes durch das Land Sachsen-Anhalt.

In der Sitzung vom 24.03.2010 ermächtigte der Stadtrat die Oberbürgermeisterin, den Auftrag an ein Bieterkonsortium mit einer Investitionssumme von 16,81 Mio. Euro (netto) unter der Bedingung zu erteilen, dass die Bewilligung der Landesfördermittel und die vergaberechtlichen Voraussetzungen vorliegen.

Mit Datum vom 20.05.2010 erhielt die Stadt Halle (Saale) einen Zuwendungsbescheid über eine Förderung in Höhe von 6 Mio. Euro von der IB, welche vom MS durch Geschäftsbesorgungsvertrag vom 21.05.2010 mit der Durchführung der Förderung beauftragt wurde.

Daraufhin wurde am 08.06.2010 der Vertrag über die Planung und schlüsselfertige Herstellung des Fußballstadions von der Stadt und der Bietergemeinschaft unterzeichnet.

Das letzte Fußballspiel im „alten“ KWS fand am 22.05.2010 statt, der Abriss des Stadions begann am 13.07.2010.

Der Ersatzneubau des KWS wurde unter dem Namen „Erdgas-Sportpark“ am 20.09.2011 mit einem Freundschaftsspiel des HFC gegen einen Verein der 1. Bundesliga eröffnet.

Die Spielstätte ist ein reines Fußballstadion und wird als solches auf gewerblicher Basis überwiegend für kommerziellen Sport genutzt.

4. Bereitstellung der für die Prüfung notwendigen Unterlagen durch die Stadt Halle (Saale)

Das Verfahren für eine nach § 91 LHO zulässige Prüfung bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung, die vom Land Zuwendungen erhalten haben, bestimmt sich nach §§ 88 ff. LHO. Für das Verfahren der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Saale) finden gemäß § 111 Abs. 1 LHO die Vorschriften der §§ 89 bis 99, 102 und 103 LHO entsprechende Anwendung, soweit in § 126 GO LSA nichts anderes geregelt ist (vgl. RdErl. des LRH vom 15.06.2010, MBl. S. 472). Anspruchsgrundlage für ein Auskunfts- bzw. Einsichtsverlangen des Landesrechnungshofes ist danach in beiden Fällen § 95 LHO. Gemäß § 95 Abs. 1 LHO sind Unterlagen, die der Landesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ihm auf Ver-

langen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.

Mit der Formulierung „Unterlagen, die der Landesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ...“ legte der Gesetzgeber fest, dass allein der Landesrechnungshof darüber entscheidet, welche Unterlagen die betroffene Stelle der Finanzkontrolle zur Verfügung zu stellen hat. Der Grund für diese subjektive Fassung des § 95 LHO liegt darin, dass damit langwierige Streitigkeiten über die Erforderlichkeit der Vorlage von Unterlagen ausgeschlossen werden sollen (vgl. Heuer, BHO, § 95 Rn. 7). Zudem lässt sich häufig erst durch die Einsichtnahme in die Unterlagen feststellen, ob deren Vorlage erforderlich ist (OVG Lüneburg, DVBl. 84, 837 [838 f.]).

Grundsätzlich sind dem Landesrechnungshof danach alle Unterlagen zugänglich zu machen. Der Wortlaut des § 95 LHO enthält - abgesehen von der Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung - weder weitere Voraussetzungen für ein Auskunftsrecht noch explizit Gründe, aus denen die betroffene Stelle eine Vorlage von Unterlagen verweigern könnte.

Der Landesrechnungshof muss grundsätzlich auch nicht darlegen, weshalb er eine konkrete Unterlage für seine Aufgaben benötigt. Nur in Zweifelsfällen sollte er zum Ausdruck bringen, welche Aufgabe er damit erfüllen will (vgl. Heuer, a. a. O).

Das in § 95 LHO geregelte Auskunftsrecht stellt das notwendige Instrumentarium zur Verfügung, um den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle verwirklichen zu können.

Der Landesrechnungshof hat diese Auffassung der Oberbürgermeisterin der Stadt Halle (Saale) mit Schreiben vom 12.05.2011 mitgeteilt.

Im Rahmen des Eröffnungsgespräches zur Prüfung am 13.04.2011 hatte der Landesrechnungshof der Stadt Halle (Saale) bereits den voraussichtlichen Umfang und die Art der von ihm zur Prüfung benötigten Unterlagen und Informationen vorgestellt.

Seitens der Stadt wurde daraufhin ein entsprechender Verfahrensmodus festgelegt: Der Landesrechnungshof sollte seine Anforderungen zentral einem Beigeordneten der Stadt übermitteln, dessen Büro sollte diese weiterleiten, die entsprechenden Informationen und Unterlagen beschaffen und dann dem Landesrechnungshof übergeben.

In der Praxis kam es jedoch zu Problemen bei der Umsetzung dieses Verfahrens.

Die Bereitstellung der für die Prüfung notwendigen Unterlagen gestaltete sich schwierig. Die Stadtverwaltung war nicht in der Lage, einige Anforderungen zeitnah zu bearbeiten bzw. erbetene Auskünfte zu einzelnen Sachverhalten zeitnah zu geben. Im Ergebnis dessen konnten an einigen Tagen keine Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, so dass nach Abarbeitung vorhandener Unterlagen die für die überörtliche Kommunalprüfung zuständigen Mitarbeiter des Landesrechnungshofes ihre örtlichen Erhebungen vom 08.06. bis zum 20.06.2011 unterbrechen mussten.

Einige angeforderte Unterlagen wurden nicht im Original oder unvollständig bereitgestellt (siehe Pkt. 7.3.1).

Hinsichtlich einer Anzahl angeforderter Unterlagen (siehe unten) vertrat die Stadt Halle (Saale) die Rechtsauffassung, dass eine Einsichtnahme wegen der schützenswerten Interessen Dritter (hier: private Gesellschafter der SHB, ein Verein und private Unternehmen) nicht gewährt werden könne.

Der Landesrechnungshof hatte insbesondere um Einsichtnahme in folgende Verträge gebeten:

- Werbe- und Sponsoringvertrag (Stadion) zwischen dem Sponsor und der Stadt Halle (Saale) bzw. Sponsor und der SHB,
- Verpachtungs-/ Vermietungsvertrag Photovoltaikanlage,
- Contractingverträge zur Stadionbewirtschaftung.

Die Oberbürgermeisterin der Stadt Halle (Saale) hat dieses Begehren mit Schreiben an den Landesrechnungshof vom 27.05.2011 abgelehnt und insbesondere dargelegt, dass

- ein Sponsoringvertrag (entgegen dem Vertragsentwurf, welcher dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellt wurde) nicht von der Stadt, sondern von der SHB als Vertragspartner des Sponsors abgeschlossen wurde;
- die Stadt Halle (Saale) damit in keinem der o.g. Vertragsverhältnisse Vertragspartei sei;
- die Stadt Halle (Saale) zur Verschwiegenheit und Rücksichtnahme wegen der privaten Gesellschafter der SHB verpflichtet sei und
- es sich bei den Verträgen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der SHB handelt.

Der Landesrechnungshof ist dazu folgender Auffassung:

1. Das Stadion befindet sich im Eigentum der Stadt Halle (Saale). Es ist von daher rechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Landesrechnungshof im Rahmen einer Prüfung dieses kommunalen Vermögensgegenstandes Einblick in sämtliche Unterlagen nehmen will, die den materiellen und finanziellen Status des Stadions bestimmen und beeinflussen.
2. Die Zuwendungsprüfung erstreckt sich gemäß § 91 Abs. 2 Satz 1 LHO auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendung. Bei der Förderung von Bauvorhaben ist für die Entscheidung über die Gewährung von Zuwendungen auch der Betrieb der erbauten Anlagen für die Dauer der Zweckbindungsfrist von erheblicher Bedeutung. Die Finanzierbarkeit der Folgekosten ist dementsprechend auch Gegenstand des Zuwendungsantrages und des Zuwendungsbescheides gewesen. Die Tragfähigkeit der Folgekosten war sowohl für die Wirksamkeit des Zuwendungsbescheides (zustimmende Stellungnahme der Kommunalaufsicht zur Tragfähigkeit der Folgekosten als aufschiebende Bedingung) als auch im Bereich der Auflagen von Bedeutung. Die Sponsoringeinnahmen werden im Rahmen des Zuwendungsverfahrens schließlich ausdrücklich als eine Position zur Deckung der Folgekosten angeführt.
3. Auf den Sponsoringvertrag wird im Bewirtschaftungsvertrag über die Erbringung von Betriebsleistungen für das Stadion zwischen der SHB und einem Betreiberkonsortium (§ 6 Abs. 2), im Pachtvertrag für das Stadion zwischen der Stadt Halle (Saale) und der SHB (Präambel 3. Absatz und § 13) und im Mietvertrag für das Stadion zwischen der SHB und dem Verein (§ 9) im Zusammenhang mit den Namensrechten und als Sicherheit ausdrücklich Bezug genommen. Eine umfassende Prüfung und Bewertung dieser Verträge hinsichtlich der Vor- und Nachteile sowie möglicher finanzieller Risiken für die Stadt ist daher nur mit Kenntnis und Bewertung des **abgeschlossenen** Sponsoringvertrages möglich.
4. Regelungen zu den Bedingungen des Pachtvertrages Photovoltaik werden sowohl im Pacht - (§ 1 Nr. 4) als auch im Mietvertrag (§ 4 Nr. 9) für das Stadion getroffen. Eine Prüfung der Umsetzung dieser Verträge ist daher nur mit Kenntnis des Pachtvertrages Photovoltaik möglich.

5. Die Regelungen der Contractingverträge haben Einfluss auf die Investitions- und auf die Betriebskosten. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Stadionbaues und des Stadionbetriebes kann ohne die Kenntnis und Bewertung dieser Verträge nicht abschließend erfolgen.

6. Gesellschafts- bzw. vertragsrechtliche Regelungen stehen der Einsichtnahme nicht entgegen. Es ist ein verfassungsrechtlich verankerter, überragend wichtiger Belang des Allgemeinwohls, dass der Landesrechnungshof imstande ist, seine durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und seiner Kontrollfunktion nachzukommen. Zur Sicherstellung der Erfüllung des verfassungsmäßigen Prüfauftrages ist die Einsichtnahme in die Verträge geeignet und erforderlich. Gegenüber den Belangen der Finanzkontrolle müssen unter diesen Umständen die Geheimhaltungsinteressen Dritter zurücktreten. Zumal die mit der Kenntnisnahme des Landesrechnungshofes verbundenen Auswirkungen auf die Rechte Dritter u. a. dadurch relativiert werden, dass der Prüfbericht nur einem eingeschränkten Empfängerkreis zugänglich gemacht wird. Bei der Interessenabwägung ist auch zu berücksichtigen, dass ein privater Dritter, der mit der öffentlichen Hand bzw. einem Beteiligungsunternehmen mit dominierender Stellung der öffentlichen Hand privatrechtliche Verträge abschließt, damit rechnen muss, dass diese Verträge von einer staatlichen Kontrolle erfasst werden.
 Auch vertragliche Verschwiegenheitszusagen stehen der Einsichtnahme nicht entgegen. Eine Geheimhaltung kann von den Vertragspartnern nur in dem von der Rechtsordnung abgesteckten Rahmen zugesichert werden. (VerfGH Berlin, Urteil vom 14.07.2010, VerfGH 57/08)

Im Ergebnis des am 05.06.2012 durchgeführten Abschlussgespräches mit der Stadt Halle (Saale) hat das Landesverwaltungsamt dieser gegenüber mit Verfügung vom 12.07.2012 festgestellt, dass die Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes Bestandteil des Zuwendungsbescheides vom 20.05.2010 sind. Im Rahmen einer „kommunalaufsichtlichen Beratung“ wurde der Stadt Halle (Saale) daher empfohlen, dem Landesrechnungshof die Einsichtnahme in die o. g. Unterlagen zu gewähren, um „weitergehende Schritte“ der Kommunalaufsicht gegen die Stadt zu verhindern.

Die Stadt Halle (Saale) hat mit Schreiben vom 02.08.2012 der Empfehlung des Landesverwaltungsamtes teilweise entsprochen. Sie hat dem Landesrechnungshof,

um ihre Kooperation „zu dokumentieren“ und unter Hinweis darauf, dass sie dazu nicht rechtlich verpflichtet sei, drei Contractingverträge (mit Nachträgen und Ergänzungen) übersandt.

Das Landesverwaltungsamt hat dieses Handeln der Stadt Halle (Saale) mit Verfügung vom 13.08.2012 gewürdigt. Gleichzeitig hat das Landesverwaltungsamt die Stadt in dieser Verfügung bezüglich der Herausgabe des Sponsoringvertrages darauf hingewiesen, „dass mittels privatrechtlichen Vertrags gesetzliche Ansprüche - wie die des Landesrechnungshofes nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO - nicht ausgeschlossen werden können“.

Der weiterhin vom Landesrechnungshof angeforderte Photovoltaikvertrag (Grundstücks- und Dachnutzungsvertrag) wurde diesem mit Posteingang vom 18.09.2012 von der Stadt Halle (Saale) zur Verfügung gestellt.

Es war dem Landesrechnungshof nicht möglich, alle Sachverhalte hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit abschließend und umfassend zu beurteilen, da der den Ersatzneubau KWS und dessen künftige Betreuung betreffende Sponsoringvertrag nicht vorgelegt wurde. Darüber hinaus hat die Stadt Halle (Saale) einige angeforderte Unterlagen erst verspätet, nicht im Original oder unvollständig bereitgestellt.

Die für eine Beurteilung der finanziellen Folgen notwendige Transparenz sämtlicher im Rahmen des Ersatzneubaus KWS durchgeführter Maßnahmen ist damit nicht gegeben.

Es war dem Landesrechnungshof insbesondere nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen einer künftigen Betreuung des Stadions für die Stadt abschließend und umfassend zu beurteilen. Dafür ist die Kenntnis des Sponsoringvertrages unverzichtbar.

Die Verantwortung für die damit bei der Bewertung von Sachverhalten verbundenen Einschränkungen trägt ausschließlich die Stadt Halle (Saale).

Die Weigerung der Stadt Halle (Saale), dem Landesrechnungshof trotz des Hinweises der Kommunalaufsicht den Sponsoringvertrag nicht vorzulegen, verstößt gegen kommunal- und landesrechtliche Regelungen.

Die Handlungsweise der Verantwortlichen der Stadt Halle (Saale) ist nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig.

Der Landesrechnungshof hat das MI und das Landesverwaltungsamt als Kommunalaufsichtsbehörden darüber unterrichtet und um entsprechende Maßnahmen im Hinblick auf die notwendige Vorlage des Sponsoringvertrages ersucht.

5. Beurteilung des Ersatzneubaus Kurt-Wabbel-Stadion durch die zuständigen Kommunalaufsichts- und Prüfungsbehörden

Kommunalaufsichtsbehörde für die Stadt Halle (Saale) als kreisfreie Stadt ist gem. § 134 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GO LSA das Landesverwaltungsamt (LVwA).

Oberste Kommunalaufsichtsbehörde ist gem. § 134 Abs. 1 Satz 3 GO LSA das Ministerium des Innern (heute Ministerium für Inneres und Sport).

Dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt obliegt gem. § 126 Abs. 1 Satz 2 GO LSA die überörtliche Prüfung kreisfreier Städte, also auch der Stadt Halle (Saale).

Diese drei Behörden waren deshalb in das Verfahren des Ersatzneubaus KWS mit einzubeziehen bzw. sind gehalten, dessen Rechtmäßigkeit und ordnungsgemäße Durchführung zu prüfen.

5.1 Kommunalaufsichtliche Maßnahmen des Landesverwaltungsamtes

Der Ersatzneubau des Stadions stellt eine erhebliche Investitionsmaßnahme der Stadt Halle (Saale) dar. Auf Grund der Haushaltslage und hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens unter Berücksichtigung der Haushaltskonsolidierung sowie im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Fördermittelvergabe des Landes war das Landesverwaltungsamt frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden. Bereits im Rahmen der im Jahre 2006 verfolgten Lösung des Stadionproblems im Wege einer „PPP-Maßnahme“ (siehe Pkt. 3.) brachte die Behörde zum Ausdruck, dass *„auf Grund der Haushaltslage der Stadt Halle PPP-Projekte nicht genehmigungsfähig erscheinen, die den Haushalt mit weiteren Kosten belasten“*, zumal hier eine *„Unabweisbarkeit nicht zu erkennen“* sei. Im Weiteren wurde ausgeführt, dass *„es sich beim Stadionausbau um eine freiwillige Aufgabe handle.“* (Gesprächsvermerk zum Arbeitstreffen im Landesverwaltungsamt am 16.08.2006). Letztendlich haben auch diese Darlegungen dazu beigetragen, dass das PPP-Projekt nicht umgesetzt wurde.

Das Landesverwaltungsamt wurde bezüglich des Verfahrens zum Ersatzneubau KWS im Wesentlichen durch seine notwendige „kommunalaufsichtliche Stellungnahme“ (Voraussetzung für Zuwendungsbescheid, abschließende Stellungnahme vom 19.05.2010) zur Fördermittelvergabe tätig. In diesem Zusammenhang haben Vertreter des LVwA an umfangreichen Besprechungen und Erörterungen teilgenommen. In mehreren Protokollen und Gesprächsvermerken wurde der Standpunkt der Behörde, dass im Hinblick auf die Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) die Finanzierung des Projektes *„als nicht gesichert angesehen werden kann“* und die

Wirtschaftlichkeit des Projektes „*nicht nachgewiesen ist bzw. hierzu erhebliche Risiken bestehen*“ deutlich hervorgehoben.

Weiterhin brachte das LVvA zum Ausdruck, dass „*ohne Haushalt eine kommunalaufsichtliche Bewertung nicht möglich und eine positive Stellungnahme ohne Feststellung der Konsolidierungsfähigkeit des städtischen Haushaltes nicht denkbar ist*“ (Protokoll vom 22.02.2010).

Mit Datum vom 11.05.2010 gab das Landesverwaltungsamt gegenüber dem MI einen „*aktuellen Sachstandsbericht zum Stadion Halle*“. In diesem Bericht stellte es die aktuellen Feststellungen zur Haushaltssituation der Stadt Halle (Saale) dar und bat um Aussagen, in welcher Form die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes und die Qualität des Haushaltskonsolidierungskonzeptes Auswirkungen auf die kommunalaufsichtliche Stellungnahme zur Fördermittelvergabe haben sollen. Mit Schreiben des MI vom 12.05.2010, unterzeichnet vom damaligen Staatssekretär, wurde dazu folgender Standpunkt mitgeteilt:

„... zu der offenen Frage des Einflusses der Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes 2010 auf die noch abzugebende kommunalaufsichtliche Stellungnahme informiere ich Sie dahingehend, dass eine Verbindung nicht herzustellen ist.“

Mit Datum vom 18.05.2010 gab das Landesverwaltungsamt eine positive Stellungnahme ab, die noch am selbigen Tag widerrufen wurde. Am 19.05.2010 erfolgte eine erneute kommunalaufsichtliche Stellungnahme, deren wesentliche Aussage war, „*dass die Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) weder in formaler noch in inhaltlicher Hinsicht eine Genehmigung zu dem Investitionsvorhaben zulässt*“.

Eine positive kommunalaufsichtliche Stellungnahme hat das Landesverwaltungsamt im Rahmen des Fördermittelvergabeverfahrens nicht abgegeben.

5.2 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt

Das Landesverwaltungsamt als Kommunalaufsichtsbehörde für die Stadt Halle (Saale) hat die am 25.02.2009 durch den Stadtrat beschlossene Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan für das Jahr 2009 beanstandet. Mit der Beanstandungsverfügung vom 14.04.2009 wurde u. a. dargelegt:

- Mit der Haushaltssatzung verletzt die Stadt ihre Verpflichtung zum Haushaltsausgleich.
- Die haushaltswirtschaftliche Situation verschlechtert sich dramatisch.
- Das strukturelle Defizit steigt stark an.
- Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung werden angestrebte Ziele nicht erreicht.
- Das weitere Hinauszögern der Wiedererlangung eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes ist unvertretbar.
- Die Stadt steht angesichts der aufgezeigten Gesetzesverstöße in der Pflicht, durch strengste Ausgabendisziplin einem strukturellen Defizit entgegenzuwirken.

Mit dieser Beanstandungsverfügung hat das Landesverwaltungsamt darauf gedrungen, dass die Stadt in eigener Verantwortung und im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung energische Maßnahmen zur Verringerung des strukturellen Defizits ergreift.

Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass für die Stadt Halle (Saale) aufgrund ihrer Haushaltssituation *„derzeit eine Beschränkung des Leistungsangebotes angezeigt ist“* und *„grundsätzlich nur gesetzlich vorgeschriebene oder rechtlich gebundene Maßnahmen zulässig“* sind.

Die Beanstandung war insbesondere erforderlich, *„da die Finanzsituation der Stadt weitere Belastungen in Form von Zinsaufwendungen zur Finanzierung vermeidbarer Defizite nicht zulässt“*.

Gegen die o. g. Beanstandung des Haushaltes hatte die Stadt Halle (Saale) mit Schreiben der OB vom 11.05.2009 Widerspruch eingelegt.

Mit Erlass vom 19.06.2009 wurden dem Landesverwaltungsamt durch das MI, unterzeichnet vom damaligen Staatssekretär, folgende Weisungen erteilt:

- „1. Dem Widerspruch der Stadt Halle (Saale) gegen Ihre Verfügung vom 14.04.2009 ist wie folgt teilweise abzuhelpfen:
- a) von einer Beanstandung wird zunächst abgesehen,
 - b) es erfolgt die Anordnung, dass die Stadt Halle (Saale) unverzüglich eine Nachtragssatzung für das Jahr 2009 beschließt, welche im Verwaltungshaushalt einen strukturellen Fehlbedarf von höchstens 14 Mio. € aufweist.
 - c) es erfolgt die Anordnung, dass die Stadt Halle (Saale) ein fortgeschriebenes Haushaltskonsolidierungskonzept vorlegt.
2. Die Entscheidung ist der Stadt Halle (Saale) bis Montag 22.06.2009, 16:00 Uhr, bekanntzugeben.
3. Mir ist über die Umsetzung der Maßnahmen Nr. 1 und 2 bis Montag 22.06.2009, Dienstende zu berichten.“

Aufgrund einer Weisung des MI und daraufhin vorgenommener haushaltsrechtlicher Maßnahmen (Nachtragshaushaltsatzung, Konsolidierungskonzept, Begrenzung des strukturellen Defizits) der Stadt Halle (Saale) hatte die ursprüngliche Beanstandungsverfügung des Haushaltes 2009 der Stadt unter Einbeziehung des Stadionbaus durch das Landesverwaltungsamt keinen Bestand mehr.

Im Nachtragshaushalt vom 26.08.2009 hat die Stadt den Bau des Stadions in der Form des Stadtratsbeschlusses vom 29.04.2009 nicht abgebildet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war es dem Landesverwaltungsamt damit formal nicht möglich, den geplanten Bau des Stadions direkt im Zusammenhang mit dem Haushalt, insbesondere zu den Problemen der

- **fehlenden dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit und**
 - **unabweisbaren Notwendigkeit der Maßnahme**
- zu bewerten.**

Insoweit schließt sich der Landesrechnungshof der dargestellten Bewertung durch das Landesverwaltungsamt an und weist ergänzend auf folgendes hin:

Fehlende dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit

Da die Stadt Halle (Saale) seit dem Jahr 2002 keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen kann, liegt ein ständiger Verstoß gegen § 156 Abs. 3 GO LSA vor. Entsprechend dieser Vorschrift ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Einnahmen

und Ausgaben auszugleichen. Um die Forderung des Haushaltsausgleiches zu erfüllen, hat die Kommune alle möglichen Maßnahmen zu prüfen. Insbesondere muss sie alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und alle Ausgaben auf das unbedingt notwendige Maß beschränken.

Die Stadt Halle (Saale) hat mit Bericht vom 23.09.2009 zur Finanzierung des Vorhabens erklärt, die notwendigen Mittel durch Vermögensveräußerungen bzw. Entnahmen aus der Rücklage Stellplatzablösebeiträge aufbringen zu können. Durch den Verkauf von Grundstücken sollen neben der Haushaltskonsolidierung zusätzliche Einnahmen in Höhe von 10,5 Mio. Euro generiert werden. Das widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit.

Die Haushaltskonsolidierung ist Voraussetzung für die Aufrechterhaltung bzw. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, in deren Rahmen auch die Stadt Halle (Saale) ihre pflichtigen und freiwilligen Aufgaben wahrnimmt.

Gemäß 158 Abs.3 Satz 3 GO LSA ist der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder herzustellen. Mit der Veräußerung von nicht mehr benötigtem Vermögen hätte die Stadt **grundsätzlich** die erzielten Einnahmen zur Haushaltskonsolidierung einsetzen müssen.

Mit dieser Einschätzung verkennt der Landesrechnungshof nicht, dass es den Kommunen auch in Zeiten der Haushaltskonsolidierung möglich sein muss, Investitionen in freiwillige Aufgaben zu tätigen. Entscheidend ist jedoch, dass es sich um eine unabweisbare Ausgabe handeln muss.

Nach den kommunalrechtlichen Vorschriften ist eine Vermögensveräußerung nur möglich, wenn die Kommune das Vermögen zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht (§ 105 Abs. 1 GO LSA). Der Landesrechnungshof gibt an dieser Stelle nochmals zu bedenken, dass die zur Finanzierung des Stadionbaus „zusätzlich“ generierten Einnahmen prinzipiell im Rahmen der Haushaltskonsolidierungskonzepte der Vorjahre zu berücksichtigen gewesen wären.

Insbesondere die für das Vorhaben erzielten Einnahmen aus Grundstücksverkäufen (siehe Pkt. 7.6.2) hätten nach Auffassung des Landesrechnungshofes vorrangig zur Tilgungen von Darlehen eingesetzt werden müssen, um die Verschuldung zu verringern. Das hätte auch eine Entlastung des Verwaltungshaushalts durch er-

sparte Zins- und Tilgungsleistungen zur Folge. Dadurch hätte das strukturelle Defizit des Haushaltes dauerhaft verringert werden können. Unterstellt man eine Reduzierung der Darlehensschulden um 10,5 Mio. Euro bei einem Zinssatz von 3 % und einer Tilgung von 1 %, wäre eine dauerhafte Entlastung von rund 420.000 Euro jährlich realisierbar gewesen.

Entgegen den Darstellungen der Stadt führt der geplante Ersatzneubau und Betrieb des Stadions gerade doch zu zusätzlichen und dauerhaften Belastungen des städtischen Haushaltes (Erhöhung des strukturellen Defizits), zumindest durch die abschreibungsbedingten Verluste des „BgA Sportstätten“ bzw. des „Verpachtungs-BgA“ (siehe Pkt. 8.1).

Die Übernahme zusätzlicher freiwilliger Aufgaben in Zeiten der Haushaltskonsolidierung ist grundsätzlich nicht mit den Vorschriften zum kommunalen Haushalt vereinbar.

Besonders kritikwürdig ist, dass die Stadt Halle (Saale) die zur Finanzierung des Stadionbaus ausgewiesenen Eigenmittel aus der Veräußerung von Vermögen außerhalb ihrer Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen generiert hat, obwohl ihre dauernde haushaltswirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist.

Unabweisbare Notwendigkeit der Maßnahme

Ist ein Haushaltsausgleich ausnahmsweise und trotz aller Anstrengungen nicht möglich, hat die Kommune gem. § 158 Abs. 3 GO LSA (vorher § 92 Abs. 3 GO LSA) ein Haushaltskonsolidierungskonzept vorzulegen. Bei der Aufstellung des Konzeptes hat die Gemeinde auch eine strenge Prüfung aller Ausgaben, vor allem bei freiwilligen Aufgaben, auf ihre unabweisbare Notwendigkeit durchzuführen (vgl. in analoger Anwendung dazu Wiegand/ Grimberg: Kommentar zur GO LSA, § 90 Rdnr. 12 und 13).

Haushaltsrechtlich ist eine Aufgabe unabweisbar notwendig, wenn eine rechtliche Verpflichtung besteht oder diese aus sonstigen Gründen (zwingende tatsächliche Gründe) erforderlich ist.

Eine diesen rechtlichen Vorgaben genügende Begründung einer unabweisbaren Notwendigkeit des Vorhabens hat die Stadt Halle (Saale) nicht gegeben.

Auch eine rechtliche Verpflichtung zum Ersatzneubau bestand für die Stadt Halle (Saale) nicht. Somit müsste der Bau aus zwingenden tatsächlichen Gründen erforderlich gewesen sein.

Selbst aus dem vorhandenen politischen Willen des Stadtrates, dem HFC eine Spielstätte zur Verfügung stellen zu wollen, kann eine Notwendigkeit zum Bau in der gewählten Form nicht hergeleitet werden.

Eine objektive Notwendigkeit der Stadt, ein reines Fußballstadion als Spielstätte für einen Fußballverein zu errichten, bestand nicht.

Insgesamt ist aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen der gemeinsame Wille der Verwaltung und des Stadtrates ersichtlich, ein **zweitligataugliches** Stadion mit mindestens 15.000 Zuschauerplätzen als Ersatz für das alte Kurt-Wabbel-Stadion zu errichten. Wirtschaftlichere Alternativen wurden zu keiner Zeit ernsthaft in Erwägung gezogen.

Die Stadt hätte unter Berücksichtigung ihrer Haushaltslage wirtschaftlichere Alternativen untersuchen müssen. Mit dem Beschluss zum Ersatzneubau in der gewählten Form hat die Stadt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet.

Gemäß § 156 Abs. 2 GO LSA ist die Gemeinde verpflichtet, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dies bedeutet unter anderem auch, unnötige Ausgaben zu vermeiden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die mit dem Bau des Stadions zusammenhängenden Ausgaben und sonstigen Verpflichtungen der Stadt Halle (Saale) nicht unabweisbar gewesen.

5.3 Nutzung des Ersatzneubaus als öffentliche Aufgabe

Die Gemeinden haben das verfassungsmäßig garantierte Recht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 87 Abs. 1 Verfassung LSA), alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 GO LSA ist die Gemeinde der ausschließliche Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Sie stellt innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.

Eine Pflichtaufgabe ist vorliegend nicht gegeben, da eine rechtliche Verpflichtung zur Vorhaltung eines Stadions nicht besteht.

In den Bereich der freiwilligen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis entsprechend § 4 GO LSA fällt u. a. die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen ohne Rechtsverpflichtung. Zu diesen öffentlichen Einrichtungen zählen beispielsweise auch Sportplätze bzw. Einrichtungen zur Förderung des Sports.

Der Ersatzneubau des Stadions könnte im Rahmen der Förderung des Sports in Vereinen eine öffentliche Einrichtung sein. Dazu müsste das Nutzungs- und Betreibungskonzept den Tatbestandsmerkmalen einer öffentlichen Einrichtung entsprechen. Eine öffentliche Einrichtung ist eine dauerhafte organisatorische Einheit, mit deren Hilfe die Gemeinde Aufgaben erfüllt und die den Einwohnern durch Widmungsakt zur Verfügung gestellt wird. Dabei ist eine Widmung eine sachbezogene Allgemeinverfügung, die die öffentlich-rechtliche Eigenschaft der Sache und deren Benutzung durch die Allgemeinheit regelt. Den Einwohnern steht grundsätzlich ein Nutzungsrecht an der öffentlichen Einrichtung zu.

Gemäß den Planungen der Stadt soll das Stadion, welches als reines Fußballstadion konzipiert ist, überwiegend von einem einzelnen Fußballverein, dem HFC, genutzt werden. Dazu wird das Stadion über den BgA Sportstätten der Stadt an die Stadion Halle Betriebs GmbH (SHB), an welcher die Stadt Halle (Saale) mehrheitlich beteiligt ist, verpachtet. Die SHB wiederum vermietet das Stadion an den HFC. Weiterhin wird das mit dem Stadion errichtete Funktionsgebäude teilweise an die Geschäftsstelle des Vereins vermietet.

Im Rahmen einer umsatzsteuerlichen und körperschaftsteuerlichen Organschaft zwischen dem BgA Sportstätten der Stadt Halle (Saale) und der SHB erfolgt die Nutzung rein kommerziell. Dies geht insbesondere aus den umfangreichen Miet-