



Beschlussvorlage

Änderungsblatt

(entsprechend der Festlegung im Rechnungsprüfungsausschuss am 15.02.2007 - Ergänzung im Punkt I – kursiv und unterstrichen markiert)

TOP: **5.5**
Vorlagen-Nummer: **IV/2006/06168**
Datum: 16.02.2007
Bezug-Nummer.
Kostenstelle/Unterabschnitt:
Verfasser: Geschäftsbereich I
Fachbereich Finanzservice

Beratungsfolge	Termin	Status
Beigeordnetenkonferenz	28.11.2006	nicht öffentlich Vorberatung
Beigeordnetenkonferenz	05.12.2006	nicht öffentlich Vorberatung
Rechnungsprüfungsausschuss	20.12.2006	öffentlich Vorberatung
Rechnungsprüfungsausschuss	07.02.2007	öffentlich Vorberatung
Rechnungsprüfungsausschuss	15.02.2007	öffentlich Vorberatung
Stadtrat	28.02.2007	öffentlich Entscheidung

Betreff: Überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt "Konsolidierung des Haushaltes" - Stellungnahme

Beschlussvorschlag:

Der Stellungnahme der Verwaltung zum Bericht des Landesrechnungshofes über die überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt „Konsolidierung des Haushaltes“ wird zugestimmt.

Ingrid Häußler
Oberbürgermeisterin

Stellungnahme:

I. Seite 7

Der LRH ist der Ansicht, dass diese jahrelang geübte Praxis, die Haushaltssatzung entgegen § 92 Abs.4 GO LSA verspätet zu erlassen, ein Indiz für eine fehlende geordnete Haushaltswirtschaft darstellt. Durch die vorläufige Haushaltsführung gem. § 96 GO LSA und die dabei geltenden Einschränkungen hat die Stadt Einsparungen erzielt, die nicht konkret zu beziffern sind. Der LRH ist der Auffassung, dass entsprechende Einsparungen auch bei einer geordneten Haushaltswirtschaft erzielt werden können, wenn die Stadt entsprechend § 92 Abs.3 GO LSA alle notwendigen Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushaltes unternehmen würde.

Die Stadt Halle (Saale) ist seit dem Haushaltsjahr 2002 in der schwierigen Lage, dass der erforderliche Haushaltsausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht gewährleistet ist. Die Aufstellung des Haushaltsplanes gestaltet sich damit sehr schwierig.

Die Darstellung der Maßnahmen im Haushaltskonsolidierungskonzept erfolgt nun mehr haushaltsstellenkonkret. Eine Abrechnung kann dementsprechend stattfinden.

Die Stadt Halle (Saale) hat den Haushaltsplanentwurf 2007 zum 1.2.2007 dem Stadtrat vorgelegt. Die Beschlussfassung durch den Stadtrat ist für den 25.04.2007 avisiert. Für den Haushaltsplanentwurf 2008 wird die Einbringung noch in 2007 angestrebt.

II. Seite 10

Durch die seit dem Jahr 2002 kumulierten Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt und die angestiegene Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist im Haushaltsjahr 2005 eine Finanzierungslücke etwa i. H. eines jährlichen Volumens des Verwaltungshaushaltes entstanden. Der zurzeit bereits spürbare Anstieg der Zinsen, insbesondere bei den kurzfristigen Finanzierungsmitteln, wird zu einer weiteren Belastung des Verwaltungshaushaltes der Stadt Halle führen.

Die durch den Landesrechnungshof getroffene Feststellung, dass „der zur Zeit bereits spürbare Anstieg der Zinsen, insbesondere bei den kurzfristigen Finanzierungsmitteln, zu einer weiteren Belastung des Verwaltungshaushaltes der Stadt Halle führen wird“ ist richtig.

Die Stadt hält dazu ein stringentes Schuldenmanagement vor.

III. Seite 12

Welche Einsparungen durch die Ausgliederungen (bspw. ZGM) die Stadt insgesamt tatsächlich erzielt hat, konnte nicht nachgewiesen werden. Sofern es sich um reine Verlagerungen ohne Einsparungen handelt, ist ein echter Konsolidierungseffekt nicht gegeben.

Die Stadt Halle bezweckt mit der Ausgliederung von Aufgaben in erster Linie die Optimierung der Aufgabenerledigung in den Bereichen, die nicht unbedingt zu den Kernaufgaben gehören. Die zu erwartenden Einsparungen können erst nach flächendeckender Einführung der kaufmännischen Buchführung nach konkreten Berechnungen beziffert werden.

IV. Seite 13

Da die Stadt Halle (Saale) bis jetzt über kein Personalentwicklungskonzept verfügt, hält es der LRH für dringend erforderlich, dieses schnellstmöglich zu erarbeiten. Darin enthalten sein sollten neben den kurzfristig zu realisierenden Maßnahmen auch weiterführende konkrete Inhalte für die künftigen Haushaltsjahre.

Dabei hält der LRH für erforderlich, Personalabbau und Personalentwicklung miteinander zu verbinden. Grundlage für Personalentwicklungs- und Personalabbaukonzepte muss eine am Aufgabenbestand der Stadt Halle ausgerichtete Bedarfsanalyse sein. In diese Betrachtungen müssen absehbare Aufgabenverlagerungen zwischen den kommunalen Ebenen ebenso wie zwischen Land und

kommunaler Ebene einbezogen werden. Bisher wahrgenommene Aufgaben im freiwilligen Bereich müssen fortlaufend auf ihre Notwendigkeit überprüft werden. Bei der Erfüllung pflichtiger Aufgaben hat die Stadt Halle zu prüfen, ob diese auf andere Weise wirtschaftlicher erfüllt werden können. Hierfür bieten sich interkommunale Vergleiche an, die jedoch nicht allein auf quantitative Kennzahlen ausgerichtet werden dürfen, sondern auch qualitative Vergleiche einbeziehen müssen.

Der LRH erkennt die Bemühungen der Stadt Halle (Saale) zur Senkung der Personalausgaben an, weist jedoch darauf hin, dass ohne eine konkrete Aufgabenkritik und alle daraus zu ziehenden Folgerungen, u. a. nach Beendigung der Phase der Arbeitszeitverkürzungen, die Personalausgaben zwangsläufig wieder steigen werden.

Die Stadt Halle ist bisher nicht den herkömmlichen Weg der Aufgabenkritik und der darauf aufbauenden Arbeitsschritte zur Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes gefolgt. Gleichwohl wurden die Zielsetzungen einer effizienten Personalbewirtschaftung verfolgt. Mit der Maßgabe, für jeden Bereich und jede Einrichtung der Stadtverwaltung Fachkonzepte zu entwickeln und diese als Ausgangslage für eine zukünftige Personalentwicklung heranzuziehen, wurden vielmehr die erforderlichen Schritte unternommen, die für ein zukunftsgerichtetes Personalmanagement unabdingbar sind. Auf dieser Basis wird an der Erstellung des Personalentwicklungskonzeptes gearbeitet. Dieses liegt in einigen Teilbereichen, wie z.B. im Eigenbetrieb Kindertagesstätten, bereits vor.

V. Seite 18

Der LRH erkennt die Bemühungen der Stadt Halle (Saale) an, durch die Umschuldung von Krediten bzw. die Nutzung alternativer Finanzierungsformen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu erbringen. Ein regelmäßiges Controlling und ggf. Nachsteuern ist geboten. Auch die bestehenden Risiken sind angemessen zu berücksichtigen.

Durch die sinnvolle Nutzung alternativer Finanzierungsformen und den stringenten Einsatz des Schuldenmanagements findet ein stetiges Bemühen um die Zinsoptimierung statt.

VI. Seite 19

Die Stadt hat durch den Abschluss des Vergleiches auf ihr zustehende Einnahmen verzichtet. Nachvollziehbar belegte Gründe für den Verzicht sind nicht dokumentiert. Der LRH erwartet die Prüfung der Schadenshaftung. Darüber hinaus hält es der LRH für erforderlich, künftig beim Abschluss von Vergleichen sowohl die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen als auch das Ansehen der Stadt (vgl. den Bericht des LRH mit dem Schwerpunkt „Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Gewährung einer außergerichtlichen Vergleichszahlung“) stärker zu berücksichtigen.

Der in Rede stehende Vergleich ist seinerzeit aufgrund einer sorgfältigen Abwägung der Interessenlage abgeschlossen worden. Er war letztendlich ein Ergebnis einer mediativen Auseinandersetzung, in deren Rahmen sich eine derartige Entscheidung als durchaus geboten erwiesen hat. Diese Verfahrensweise bietet mithin keine Grundlage für eine erfolgreiche Regressprüfung.

VII. Seite 20

Der LRH ist der Auffassung, dass die unvorhersehbare Notwendigkeit und Unabweisbarkeit für die Beschaffung der Sportgeräte während der vorläufigen Haushaltsführung nicht ausreichend begründet wurde und damit die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des § 96 GO LSA nicht ausreichend Beachtung fanden.

Durch die fortwährende Schließung der Trainingsstätte des Bundesstützpunktes (BSP) Turnen männlich – Turnhalle im Sportkomplex Robert-Koch-Straße – ergaben sich für den Trainingsbetrieb des BSP erschwerte Bedingungen.

Es bestand aber das Erfordernis, für die Sportler (Bundeskader), die in Kienbaum trainiert haben, die gleichen Trainingsmöglichkeiten in Halle zu schaffen, denn der Deutsche Turnerbund hat für die Auswahlkader die Teilnahme und Platzierung 1 bis 3 an der Weltcup-Qualifikation in Südamerika sowie die Teilnahme an der Europameisterschaft mit vorderer Platzierung als Zielstellung formuliert.

Zur Gewährleistung der unterbrechungsfreien unmittelbaren Wettkampfvorbereitung (UWV) in Halle wurde der für die Trainingsstätte Kienbaum angeschaffte Sprungtisch einschließlich Sprungbrett von der Stadt Halle (Saale) übernommen und in der Trainingsstätte Robert-Koch-Straße aufgestellt. Im Zusammenwirken mit dem EB ZGM konnte ein Trainingssektor in der Baustelle Turnhalle bereitgestellt werden.

VIII. Seite 23

Der LRH hält diese organisatorische Trennung für nicht effizient und empfiehlt die strukturelle Einbindung der Stabsstelle in den Fachbereich Finanzservice.

Die Auffassung des LRH wird zur Kenntnis genommen.

IX. Seite 31

Die Stadt Halle (Saale) sollte künftig bei der Erstellung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes und dessen Abrechnung unbedingt nachfolgende Hinweise beachten:

- **Die Fortschreibung des Konsolidierungskonzeptes sollte auf der Grundlage des im laufenden Haushaltsjahr zu erwartenden Fehlbetrages und der kumulierten Fehlbeiträge der vorangegangenen Haushaltsjahre vorgenommen werden.**

Ab 2005 wurde der Verfahrensweg wie beschrieben gewählt. Der zu erwartende Fehlbetrag ist Ausgangspunkt des jeweiligen aktuellen Konsolidierungskonzeptes.

Die Maßnahmen werden ab 2005 auf der Basis der Haushaltswirksamkeit erstellt und nicht mehr auf der Basis „konzeptionell“.

Die durch die Konsolidierungsmaßnahmen erzielten Einnahmeerhöhungen und Ausgabereduzierungen sollten mit dem geplanten Konsolidierungsergebnis maßnahmebezogen genau abgerechnet werden.

2005 wurde gemeinsam mit dem LVA eine Darstellung der Maßnahme abgestimmt, die eine konkrete haushaltsgerechte Lesart ermöglicht.

X. Seite 31

- **Des Weiteren empfiehlt der LRH, bereits bei der Erstellung der Haushaltspläne jede Haushaltsausgabestelle mit einem Vermerk zu versehen. Dieser soll kennzeichnen, ob es sich um eine gesetzliche bzw. vertragliche Verpflichtung handelt, ob Fördermittel in Anspruch genommen werden und ob die Stadt Halle (Saale) eine Aufgabe im pflichtgemäßen Ermessen oder als freiwillige Aufgabe erledigt.**

Die vom LRH empfohlene Vorgehensweise bedeutet für die Praxis einen erheblichen Aufwand. Es bleibt eine Abstimmung mit der EDV vorbehalten, inwieweit einer zeitnahen Umsetzung rationelle Gründe entgegenstehen.

XI. Seite 33

Unter anderem wurde im Fachkonzept festgestellt, dass auf Grund eines Städtevergleiches bei den Zuwendungen an die Fraktionen keine Einsparmöglichkeiten gesehen werden. Der LRH folgte dieser Ansicht ausdrücklich nicht.

Siehe unter Punkt XII.

XII. Seite 34

Angesichts der Konsolidierungsnotwendigkeit des städtischen Haushalts hält es der LRH für notwendig zu prüfen, ob eine derartige Zuwendung dementsprechend der Höhe nach an die Fraktionen erforderlich ist. Der LRH ist der Ansicht, dass der Stadtrat als Hauptorgan der Stadt gerade an das eigene Ausgabeverhalten und die Finanzausstattung der Fraktionen mindestens genauso strenge Maßstäbe anzulegen hat, wie an die Haushaltskonsolidierung in anderen Bereichen. Dies gilt umso mehr, da der Stadtrat und die Fraktionen als selbständige Gliederungen des Stadtrates Vorbild gebend insbesondere für das Verhalten der Mitarbeiter der Verwaltung bei der Verwendung von öffentlichen Mitteln sein sollen.

Die Stadtratsfraktionen sind Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften der Stadt. Sie haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern, in dem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen (vgl. BVerfG, U. v. 19.07.1966 – 2 BvF 1/65 – a.a.O.).

Die den Stadtrat der Stadt Halle (Saale) verkörpernden Fraktionen wollen Ihre Funktion kompetent und unabhängig ausüben mit einer eigenen sachlichen Kompetenz. Bei der Fülle der zu bewältigenden Aufgaben in einer kreisfreien Stadt mit ca. 235.000 Einwohnern kann dies nicht in der erforderlichen Qualität und dem erforderlichen Umfang von ehrenamtlichen Stadträten allein erbracht werden. So stellt unter anderem das OVG des Landes Sachsen-Anhalt fest, dass sich die Ratsstrukturen in größeren Städten (hier im zugrunde liegenden Fall die Stadt Magdeburg mit 232.000 Einwohnern) von denen eines Landesparlamentes nicht grundlegend unterscheiden, zudem Fraktionen gerade in großen und größeren Städten eine Vielzahl an Vorlagen zu bearbeiten haben und darüber hinaus der Aufgabenkatalog eines Gemeinderates breit gefächert ist (vgl. OVG LSA vom 11.01.2001, Aktz.: 2 L 88/00, Verfahren der Stadt Magdeburg gegen das damalige Regierungspräsidium Magdeburg).

Aus den eben beschriebenen Gründen ist deshalb bezüglich der kommunalen Fraktionsfinanzierung ein Vergleich mit kreisangehörigen Gemeinden ebenso abzulehnen, wie der Vergleich mit der um ein vielfaches kleineren kreisfreien Stadt Dessau. Die Stadt Halle hat sich bei der Festlegung der Personalkostenpauschalen für die Ratsfraktionen im Jahr 2004 an der in ihrer Größe und Aufgabenvielfalt in Sachsen-Anhalt vergleichbaren Stadt Magdeburg orientiert. Eine damit verbundene Erhöhung der Geschäftsführungskosten erfolgte vor dem Hintergrund, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Fraktionsgeschäftsführer neben der Gesamtkoordination und der Leitung der Geschäftsstelle einer umfassenden fachlichen Bearbeitung einzelner Thematiken nicht gerecht werden konnten, so dass eine Unterstützung der inhaltlichen Arbeit der Fraktion durch weitere Mitarbeiter als notwendig erachtet wurde.

Die im Landesrechnungshofbericht aufgeführten Fraktionspersonalkosten entsprechen einer Quote von ca. 0,1 % der Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt der Stadt Halle. Eine Unverhältnismäßigkeit ist daher nicht zu erkennen. Vielmehr muss der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) als Hauptorgan der Gemeinde in seiner Doppelfunktion - als ehrenamtlicher Teil der Stadtverwaltung und direkt gewählter Interessensvertretung der Bürger - seiner Pflicht zur qualitativen Ratsarbeit und der direkten und indirekten Bürgerbeteiligung und -information qualitativ nachkommen. Dazu bedarf es der hauptamtlichen Unterstützung einer entsprechend qualifizierten Mitarbeiterschaft bei den kommunalen Ratsfraktionen.

XIII. Seite 37

Der LRH hält das Ergebnis der Konsolidierungspläne bis 2007 i. H. v. 539.400 Euro, gemessen am betriebenen Aufwand, für zu gering. Außerdem stehen den enorm gestiegenen Gesamtzuschüssen innerhalb des Fachbereiches bis 2004 nur

Einsparungen in minimaler Größenordnung gegenüber. Der LRH erwartet dringend eine Überarbeitung des vorliegenden Fachkonzeptes und dessen Anpassung an die gegenwärtige Haushaltslage unter Einbeziehung weiterführender Konsolidierungsmaßnahmen.

Das Fachkonzept für den Fachbereich 37 basiert auf einem Personalfaktor pro Stelle von 4,61, welcher von einem unabhängigen Beratungsunternehmen festgestellt wurde. Es wird zurzeit auf der Grundlage neuer gesetzlicher Regelungen überarbeitet.

XIV. Seite 38

Der LRH empfiehlt der Stadt, durch Analyse und Abstimmung des Aufgabenspektrums der größtenteils freiwilligen Leistungen die geringen finanziellen Mittel effektiver einzusetzen. In einem kulturpolitischen Entwicklungskonzept, auf der Grundlage der Erhebung aller freiwilligen Leistungen des Kulturbereiches, sollte die Straffung und die Bündelung als konkrete Zielsetzung aufgezeigt werden.

Die Stadt Halle folgt dieser Anregung. Das kulturpolitische Konzept ist in Erarbeitung.

XV. Seite 43

Der LRH weist darauf hin, dass die desolote Haushaltslage der Stadt keine Verpflichtung zu neuen Leistungen im freiwilligen Bereich zulässt. Damit missachtet die Stadt Halle (Saale) die Hinweise des Innenministeriums vom 24. September 2004, die ausdrücklich die Übernahme neuer freiwilliger Leistungen im Konsolidierungszeitraum untersagen.

Die Stadt Halle folgt den Maßgaben, die sich aus den Hinweisen des Innenministeriums vom 24. September 2004 ergeben, grundsätzlich.

Das bedeutet aber nicht, alle Aktivitäten von vornherein zu verneinen. Es ist vielmehr erforderlich, in Zeiten gravierender finanzieller Engpässe die Aktivitäten herauszufiltern und zu befördern, die eindeutig wirtschaftsfördernd wirken und die auch mit der zentralen Zielvorstellung der Stadt im Einklang stehen.

XVI. Seite 47

Die Stadt Halle (Saale) sollte zukünftig eine Prioritätenliste für Investitionsmaßnahmen als Bestandteil des Haushaltskonsolidierungskonzeptes erstellen. Dabei ist eine Differenzierung der Investitionsmaßnahmen in Anlehnung an die Hinweise zur Haushaltskonsolidierung des MI vom 24. September 2004 zweckmäßig. Auch nach der Prüfung der Notwendigkeit der Realisierung von Vorhaben und nach Zuordnung der Maßnahmen zu verschiedenen Kategorien sollte zukünftig eine Rangfolge innerhalb der Kategorien festgesetzt werden. Die Rangfolge dieser Maßnahmen kann auch innerhalb des Haushaltsjahres unter Angabe von Gründen verändert werden. Ist die Stadt nicht in der Lage, die Eigenmittel für eine oder mehrere Investitionen bereitzustellen, ist die entsprechende Investition zu verschieben.

Eine Prioritätenliste für Investitionsmaßnahmen wird jährlich intern erstellt bzw. fortgeschrieben. Diese wird zukünftig dem Haushaltskonsolidierungskonzept beigelegt.

XVII. Seite 48

Der LRH erwartet die konsequente Umsetzung der Verwaltungsvorschrift bezüglich der Einbeziehung des IVC bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung.

Das Investitionscontrolling wird gegenwärtig umorganisiert, um es wirkungsvoller zu gestalten.

XVIII. Seite 49

LRH weist auf die Nichtbeachtung der Regelungen des § 10 GemHVO hin.

Das ursprüngliche Ziel bei der Baumaßnahme Jugendtreff „Schnatterinchen“ bestand in der Sanierung und Umnutzung des vorhandenen Gebäudes.

Im Ergebnis des Variantenvergleichs im Rahmen der Planung der LP 1 und 2 musste festgestellt werden, dass durch die Sanierung dieser Freizeiteinrichtung höhere Kosten und höhere Folgekosten entstehen, als bei einem vergleichbaren Neubau. Damit ist den Maßgaben des § 10 GemHVO gefolgt worden.

XIX. Seite 50

Die Stadt hat während des Zeitraums der vorläufigen Haushaltsführung Leistungen für eine neue Investitionsmaßnahme beauftragt, die haushaltsrechtlich unzulässig waren. Auch der Antrag auf Genehmigung einer außerplanmäßigen Ausgabe, der in haushaltsloser Zeit nicht zulässig ist, erfolgte erst im Nachhinein.

Der in Rede stehende Vertrag über Planungsleistungen wurde erst am 8.9.2004 abgeschlossen. Die Zahlungsverpflichtung von 13.700 € ist damit nicht in der vorläufigen Haushaltsführung begründet worden.

XX. Seite 51

Der LRH sieht die außerplanmäßige Ausgabe als nicht gerechtfertigt an. Die Beantragung sowie die Ausführung erfolgten zu einer Zeit, in der keine derartigen extremen Witterungsbedingungen mehr zu erwarten waren. Die Aufnahme der investiven Maßnahme in den Haushalt des Jahres 2005 wäre durchaus vertretbar gewesen.

Durch die Neubebauung des Händelkarrees im Jahre 2000 haben sich die klimatischen Verhältnisse vor allem im Kammermusiksaal des Händelhauses durch unsachgemäße Verlängerung des Luftansaugkanals der Saalbelüftung extrem verschlechtert. Da es in den Vorjahren zunehmend zu gesundheitsgefährdenden Vorkommnissen kam, musste unverzüglich Abhilfe geschaffen werden. Durch den Aspekt Gefahr im Verzuge konnte die Ausgabe nicht auf das nächste Haushaltsjahr verschoben werden.

XXI. Seite 52

Der LRH hält es zukünftig für erforderlich, dass die Vergabestelle bei Vorliegen derartiger Indizien eine Aufklärung des Sachverhaltes durchführt. Bei Vorliegen unzulässiger Preisabsprachen sind beide Angebote von der Wertung auszuschließen. Der LRH erwartet von der Stadt Halle (Saale) die ordnungsgemäße Dokumentation der Vergabeverfahren.

Die Stadt wird die Hinweise des Landesrechnungshofes aufgreifen und Vorkehrungen treffen, damit eine Wiederholung des Vorganges ausgeschlossen ist.

XXII. Seite 53

Die Stadtverwaltung ist ihrer Verpflichtung auf Umsetzung der Entscheidung des Stadtrates nicht nachgekommen. Der LRH empfiehlt, die dienstrechtliche Verantwortlichkeit für diese Pflichtverletzung zu prüfen.

Nicht durch Bürgschaften abgelöste Sicherheitseinbehalte sind von der Stadt auf ein Verwahrgeldkonto zu übernehmen.

Ursprünglich war vorgesehen, dass der Auftragnehmer bereits vor Kaufpreiszahlung und Besitzübergang mit den archäologischen Grabungen beginnen kann. Zur Sicherung der Wiederherstellung der Grabungsflächen sollte der Auftragnehmer einen Sicherheitsbetrag hinterlegen. Da der Auftragnehmer dazu nicht bereit war, wurde der Vertrag dahingehend

geändert, dass die Grabungsarbeiten erst nach Kaufpreiszahlung und Besitzübergang beginnen durften. Damit wurde jedes Risiko für die Stadt Halle (Saale) ausgeschlossen und der Beschluss des Stadtrates umgesetzt. Es liegt somit keine Pflichtverletzung vor.

Im Übrigen wurde der Sicherheitseinbehalt auf ein Verwahrbuch gebucht.

XXIII. Seite 54

Mit dieser vertraglichen Regelung zur Erhebung von maximalen Parkgebühren ist die Stadt eine Verpflichtung eingegangen, die auf Dauer einen wirtschaftlichen Vorteil für den Betreiber der Tiefgarage einräumen kann. Der LRH erwartet, dass die Stadt künftig derartige dauerhafte Verpflichtungen nur im Ausnahmefall eingeht, um Gestaltungsspielräume zu erhalten.

Die Verpflichtung der Stadt zur Erhebung der maximalen Parkgebühren im Umfeld der Tiefgarage Hansering entspricht den vom Stadtrat im März 1997 beschlossenen Grundsätzen der Parkraumbewirtschaftung im Stadtgebiet.

Danach soll im Umfeld aller öffentlichen innerstädtischen Parkhäuser eine Parkraumbewirtschaftung erfolgen.

Aufgabenziel der öffentlichen Parkraumbewirtschaftung ist u. a., die vorhandenen öffentlichen Stellplätze im Innenstadtbereich effektiv für die Belegung einzusetzen. Ein Steuerungsinstrument ist dabei die Gebührenhöhe.

Im Bereich des Hanserings stehen einer Großzahl stellplatzbedarfsauslösender Einrichtungen (Kultur, Einkauf, Behörden) nur beschränkt selbstständige und öffentliche Stellplätze an Straßen zur Verfügung. Mithin fördert die Anpassung der Gebühren öffentlicher Stellplätze an die aller Parkhäuser im Innenstadtbereich die gleichmäßige Inanspruchnahme aller vorhandenen Stellplätze.

Diesem Ziel folgen im Übrigen die Förderrichtlinien für öffentliche Parkieranlagen.

Der vorliegenden Aktenlage zur Verhandlung des städtebaulichen Vertrages lässt sich eine über das vereinbarte Maß weit hinausgehende Zielstellung des Investors zum Konkurrentenschutz durch öffentliche Stellplätze und private Parkhäuser entnehmen.

Der vereinbarte, hinter diesen Forderungen weit zurückbleibende Konkurrentenschutz ist ein rechtlich ausgewogenes Verhandlungsergebnis, das die Interessen der Beteiligten angemessen berücksichtigt. Sie stellt mithin auch einen Einzelfall dar.

XXIV. Seite 56

Der Stadt Halle (Saale) ist aus dem Gesamtprojekt ein Schaden entstanden, dessen Höhe immer weiter ansteigt.

Dieser Schaden resultiert auch daraus, dass die Stadt Halle (Saale) nicht rechtzeitig ihre Rechte aus den vertraglichen Vereinbarungen durchgesetzt hat. Die Einleitung von rechtlichen Schritten ist nun nicht mehr und eine Schadensbegrenzung nur noch im begrenzten Umfang möglich. Der LRH erwartet, dass die Stadt Halle (Saale) bei der Suche nach Lösungen für eine Bebauung der „Spitze“ insbesondere hinsichtlich der Folgekosten den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

Durch den Haftungsaufspaltungsvertrag aus dem Jahr 1998 war es nicht mehr möglich, Pflichten aus dem Grundstücks- und Investitionsvertrag von 1995 durchzusetzen. Das Erbbaurecht wird vom Erbbauberechtigten im Rahmen seiner Liquidation verkauft.

XXV. Seite 56

Der LRH ist der Auffassung, dass die Stadt Halle (Saale) angesichts der angespannten Haushaltslage den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Auswahl unterschiedlicher Realisierungsvarianten notwendiger Investitionen stärker beachten muss. Die Entscheidung beim Neubau der Berliner Brücke fiel zugunsten einer Ausführungsvariante, die mit qualitativ hohen gestalterischen und konstruktiven Ansprüchen verbunden ist, aber auch erhebliche finanzielle Risiken beinhaltet.

Im Zuge der Planung des Neubaus der Berliner Brücke wurde eine Vielzahl von Brückenvarianten betrachtet sowie eine Sanierung des vorhandenen Bauwerkes untersucht.

- Eine Sanierung des Bauwerkes ist auf Grund der starken Schädigung der Brücke nur durch Verstärkung und Auswechslung von Baugliedern möglich. Ergebnis wäre eine mit enorm hohem Risiko und Aufwand teilsanierte Brücke, welche der Forderung nach einem leistungsfähigen Bauwerk für den anfallenden Verkehr nicht gerecht wird. Hinzu kommt, dass die Nutzungsdauer des sanierten Bauwerkes geringer ist als beim Neubau, kürzere Instandhaltungsintervalle sind die Folge.
- Aus baufachlichen, verkehrsorganisatorischen und wirtschaftlichen Gründen wurde der Neubau der Berliner Brücke favorisiert. Der Wegfall von Gleisen und die daraus resultierende Verkürzung des Bauwerkes bekräftigen diese Entscheidung.
- Mit der Entscheidung für den Neubau, der notwendigen Verkehrsführung während der Bauzeit über das vorhandene Bauwerk und die örtlichen Zwangspunkte durch die Bebauung ist nur eine Brückenachse auf der Nordseite möglich. Die gekrümmte Brückenachse ist somit vorgegeben.
- Für den Neubau wurden verschiedene Brückentypen betrachtet, unter anderem auch sehr einfache Konstruktionen wie eine Deckbrücke.
- Bei der Variantenwahl mussten mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Allein unter dem Aspekt der Kosten ist eine Deckbrücke zu bevorzugen, diese weist aber neben dem „möglichen“ Kostenvorteil erhebliche Nachteile auf. So ist die Bauhöhe des Überbaus größer und eine Anpassung an den Straßenbestand unter Berücksichtigung der Bebauung insbesondere auf der Westseite problematisch und nur mit Grenzwerttrassierung möglich. Hinzu kommt, dass sich die Stützen im Bahngelände befinden und deren Gründung zwischen den Gleisen generell risikobehaftet ist.
- Die Vorzugsvariante Schrägseilbrücke in Verbundbauweise kam nicht nur aus gestalterischen Gründen zur Ausführung, wobei diese in Bezug auf den Ersatz des vorhandenen Bauwerkes und die Gestaltung als Eingangstor nicht in Abrede gestellt werden. Für das Bauwerk sprechen die geringe Bauhöhe des Überbaus und die damit problemlose Anpassung an die angrenzenden Knotenpunkte. Des Weiteren ist die Realisierung des Bauwerkes unter den komplizierten Gradientenbedingungen (gekrümmte Achse) mittels Schrägseilbrücke lösbar. Die Verbundbauweise vereint sowohl die Vorteile der Stahlkonstruktion (geringe Bauhöhe) als auch der Betonbauweise (steifere Konstruktion, geringere Kosten gegenüber Stahl). In Bezug auf die gekrümmte Achse ist die noch untersuchte Variante vorgespannter Betonüberbau nicht ausführbar.

Der Hinweis auf erhebliche finanzielle Risiken auf Grund der Bauweise ist nicht gerechtfertigt. Schrägseilbrücken sind nicht ungewöhnlich, Erfahrungswerte liegen vor. Ungewöhnlich und einzigartig ist der Überbau als Verbundkonstruktion. Dieser entspricht heute dem Stand der Technik, wie weitere Bauwerke z.B. in Bremen und Niederwartha belegen. Die Risiken bestanden im Wesentlichen in der Gründungsproblematik, der Ausführung von Bauleistungen im DB Gelände und der Komplexität des Vorhabens. Diese sind nicht von der Bauform abhängig und treffen auch für andere Bauweisen zu.

XXVI. Seite 58

Die Notwendigkeit von Sanierungen ist bei der Planung jeder Investition und besonders im Zeitraum der Haushaltskonsolidierung zu begründen.

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dabei zu beachten.

Bei künftigen Beschlussfassungen wird darauf geachtet, dass in den Begründungen auch Aussagen zum baulichen Zustand gemacht werden.

XXVII. Seite 59

Der LRH empfiehlt bei umfangreichen Investitionsmaßnahmen, welche sich über mehrere Jahre erstrecken, die Gesamteinnahmen zu ermitteln und den Ausgaben im Haushaltsplan gegenüber zu stellen, um bei vermögensintensiven Maßnahmen eine höhere Finanzierungstransparenz zu erreichen.

Gemäß § 5 GemHVO i.V.m. Muster 4 der Vorschriften über die Gliederung und Gruppierung der Haushaltspläne der Kommunen ist die Darstellung der Gesamteinnahmen nicht verbindlich vorgeschrieben.

Entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zur Erhöhung der Finanzierungstransparenz die Darstellung der Einnahmen erfolgen.

XXVIII. Seite 60

Die Begründungen für die Auswahl der Vergabeart müssen zukünftig entsprechend den geltenden Regelungen konkret erfolgen.

Die Anforderungen an die Führung des Vergabevermerks sind in jüngster Zeit gestiegen (s. auch diverse Rechtssprechungen). Die ZVS – Bau hat bereits vor Vorlage des Prüfberichtes Festlegungen zur Dokumentation der Begründung von Abweichungen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung getroffen und umgesetzt.

XXIX. Seite 60

Die Mitarbeiter der Stadt Halle (Saale) und des EB ZGM sollten zukünftig darauf achten, dass die formelle Prüfung vor der sachlichen und rechnerischen Prüfung der Angebotsunterlagen erfolgen soll. Erst nach Ausschluss der Angebote, welche aus formellen Gründen nicht gewertet werden können, sollten Gespräche mit den Bietern geführt werden.

Der Hinweis des Landesrechnungshofes wird beachtet.

XXX. Seite 61

Die Stadt Halle (Saale) hat zukünftig entsprechend § 27 Nr. 1 VOB/ A die Bieter umgehend zu benachrichtigen, deren Angebote ausgeschlossen werden oder nicht in die engere Wahl kommen.

Das Erfordernis der zeitnahen Information an Bieter, deren Angebote nicht in die engere Wahl kommen, ist bekannt und wird grundsätzlich befolgt.

Die Mobilisierung von Effektivitätsreserven ist mit Unterstützung von Softwarelösungen in der Zukunft vorgesehen.

XXXI. Seite 62

Das Los 1 „Gleisbauarbeiten“ und das Los 2 „Signaltechnik“ „Peißnitzexpress“ wurden beschränkt ausgeschrieben.

Die Ausschreibung weist erhebliche Mängel auf. Das Leistungsverzeichnis wurde geändert und ein Bieter erhielt trotz zusätzlich gestellter Bedingungen den Zuschlag. Die Ausschreibung hätte aufgrund des fehlerhaften und unvollständigen Leistungsverzeichnisses gem. § 26 Nr. 1b VOB/ A aufgehoben werden müssen.

Die sachdienlichen Hinweise des Landesrechnungshofes werden bei künftigen Vergaben beachtet.

XXXII. Seite 62

Der LRH erwartet eine umgehende Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften. Hierbei empfiehlt der LRH die Erstellung von nur einer Verwaltungsvorschrift für alle Geschäftsbereiche, Fachbereiche bzw. Verwaltungseinheiten und den Eigenbetrieb ZGM, da hierdurch doppelte oder widersprüchliche Regelungen vermieden werden können.

Die Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften erfolgt zurzeit.

XXXIII. Seite 64

Der LRH weist auf die dringende Notwendigkeit der Abstellung der bereits durch die genannten Gutachter und das Rechnungsprüfungsamt aufgezeigten Probleme hin. Die im Haushaltskonsolidierungskonzept ausgewiesenen Einsparpotentiale sind für den LRH nicht im vollen Umfang nachzuvollziehen.

Die Konsolidierungspotentiale des ZGM stehen im direkten Zusammenhang mit Einzelmaßnahmen wie z.B. der erfolgreichen Umsetzung der Schulentwicklungsplanung.

XXXIV. Seite 65

Der LRH kann den Ausschluss des preisgünstigsten Bieters im Verhandlungsverfahren aufgrund fehlender Unterlagen nicht nachvollziehen, da in einem Verhandlungsverfahren Unterlagen nachgereicht werden können. Der LRH erwartet eine Überprüfung des Verfahrens durch die Verwaltung insbesondere hinsichtlich der Schadenshöhe und der Schadenshaftung.

Die Verwaltung hat das Verfahren entsprechend des Hinweises des Landesrechnungshofes geprüft und kommt zu dem Ergebnis, dass der preisgünstigste Anbieter zu Recht abgeschlossen wurde.

In dem vorliegenden Fall wurde ein Teilnahmewettbewerb mit Verhandlungsverfahren öffentlich ausgeschrieben. Den Bietern wurde mitgeteilt, dass bis zu einem bestimmten Termin ein Handelsregisterauszug sowie eine Haftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme vorzulegen sind. Diesen Anforderungen ist der ausgeschlossene preisgünstigste Bieter nicht nachgekommen.

Die Rechtsprechung lässt keine großzügige Handhabung bei formellen Fehlern wie dem Fehlen geforderter Unterlagen zu. Vielmehr legt der Bundesgerichtshof dem Auftraggeber die Pflicht auf, bei Fehlen geforderter Erklärungen das Angebot auszuschließen (Vergabe-R 2003, S. 313, 317). Nach Auffassung des Bundesgerichtshofes hat sich der Auftraggeber dem Gleichbehandlungsgebot unterworfen, indem er eine Ausschreibung veranlasst hat. Deshalb darf er nur solche Angebote werten, die den Anforderungen der Ausschreibung entsprechen.

Selbst wenn die maßgebliche Rechtsprechung als zu formalistisch angesehen werden sollte, wird eine Nachbesserung oder eine Ergänzung von Angeboten nur für zulässig angesehen, wenn keine Wettbewerbsbeeinträchtigung durch die Zulassung der Nachreichung von Unterlagen eintritt. Der Nachweis einer Haftpflichtversicherung mit einer konkreten Deckungssumme ist ohne Weiteres wettbewerbsrelevant, da sich die Stadt durch den Nachweis einer solchen Versicherung die Verwirklichung von Schadensersatzansprüchen sichert und die Prämie für eine solche Versicherung sich selbstverständlich im Angebot niederschlägt. Folglich kommt eine Schadenshaftung dem Grunde nach in dem Verfahren nicht in Betracht.