

Landesrechnungshof

Sachsen-Anhalt

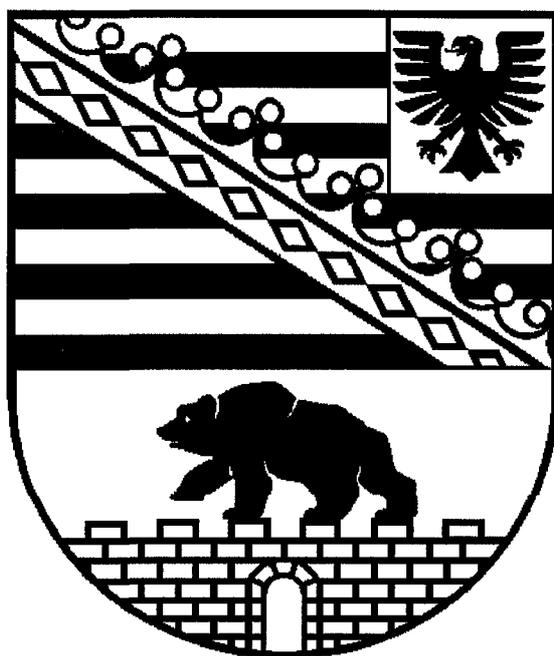


Jahresbericht 2000

- Teil 1 -

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
Jahresbericht **2000**

Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 1999



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
Vorwort des Präsidenten	5
Vorbemerkungen	8
<u>Abschnitt A Denkschrift und Bemerkungen</u>	10
1. Fehler bei der Eingruppierung von Angestellten und der Einreihung von Arbeiterinnen und Arbeitern	10
2. Einsatz und Entlohnung von Kraftfahrern	13
3. Zu hohe Eingruppierung der „Lehrkräfte für besondere Aufgaben“	21
4. Unwirtschaftliche Umsetzung der Abfindungsregelung des Landes	26
5. Fehler bei der Zahlung von Wechselschichtzulagen bei der Polizei	29
6. Festsetzung von Verspätungszuschlägen durch die Finanzämter	32
7. Festsetzung von Einkommensteuer-Vorauszahlungen	35
8. Steuerfestsetzungen aufgrund zweifelhafter Angaben	37
9. Zuwendungen an sozialorientierte Erwerbsbetriebe	39
10. Doppelförderung	42
11. Zuwendungsfähigkeit nicht gesetzlich vorgeschriebener Versicherungen bei institutioneller Förderung	44
12. Nebentätigkeit an Hochschulen	45
13. Fehlende Eigentums- und Nutzungsrechte des Studentenwerkes Magdeburg	49
14. Unterrichtsversorgung	51
15. Prüfung der Personalwirtschaft im Landesmaterialprüfamt (LMPA)	58
16. Zuschüsse an die Tierseuchenkasse	62
17. Versorgungskosten für bei den Hochschulkliniken tätige Beamte	65
18. Prognose zu künftigen Mieteinnahmen einer Wohnungsgesellschaft mbH	67
19. Abfallwirtschaftsplanung des Landes	70
20. Abwasserabgabe	76
21. Flächenaufkäufe für den Naturschutz	79
22. Umsetzung des Infrastrukturprogramms durch die Staatshochbauverwaltung	82
23. Baumaßnahmen der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	89

<u>Abschnitt B</u>	<u>Rundfunkangelegenheiten</u>	104
<u>Abschnitt C</u>	<u>Überörtliche Kommunalprüfung</u>	108
I.	Die kommunalen Krankenhäuser	108
II.	Kasseneinnahmereste und Einzug offener Forderungen	120
III.	Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik	124
	<u>Zuständigkeiten des Senats</u>	131

Abkürzungsverzeichnis

AfA	–	Absetzung für Abnutzung
ANBest-I	–	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
BAT-O	–	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BauO LSA	–	Gesetz über die Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BG LSA	–	Beamtengesetz Sachsen-Anhalt
BvS	–	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
DenkmaschG LSA	–	Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
DKG-NT	–	Deutsche Krankenhausgesellschaft-Normtarif
EU	–	Europäische Union
GemHVO	–	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindehaushaltsverordnung)
GemKVO	–	Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindekassenverordnung)
GO LSA	–	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GOÄ	–	Gebührenordnung Ärzte
HBFG	–	Hochschulbauförderungsgesetz
HGr.	–	Hauptgruppe
HKR	–	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HSG LSA	–	Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
HU-BAU	–	Haushaltsunterlage Bau
LFI	–	Landesförderinstitut
LHO	–	Landeshaushaltsordnung (des Landes Sachsen-Anhalt)
LSA	–	Land Sachsen-Anhalt
MBI. LSA	–	Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MIDEWA	–	Mitteldeutsche Wasser- und Abwasser GmbH
MTArb-O	–	Manteltarif Arbeiter-Ost
MWF	–	Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt - Wissenschaft und Forschung -
RdErl	–	Runderlass
RKV	–	Rahmenkollektivvertrag
TGr.	–	Titelgruppe
VOB	–	Verdingungsordnung Bau

- VOB/A – Verdingungsordnung Bau, Teil A - Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
- VOF – Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
- VOL – Verdingungsordnung für Leistungen
- VOL/A – Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
- VV – Verwaltungsvorschrift

Vorwort des Präsidenten

Der vorliegende Teil 1 des Jahresberichtes 2000 - Denkschrift und Bemerkungen - zeigt an ausgewählten Beispielen aus der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt Ergebnisse und Empfehlungen aus Prüfungen, die der Landesrechnungshof im Jahr 1999 durchgeführt hat. Damit wird jedoch lediglich ein Teil der Arbeit des Landesrechnungshofes vorgestellt. Das verdeutlichen die nachfolgenden Zahlen:

Seit Bestehen des Landesrechnungshofes 1991 wurden rund 550 Prüfungen durchgeführt und davon über 300 Prüfungen abgeschlossen.

Im Haushaltsjahr 1999, das den Betrachtungsschwerpunkt im vorliegenden Bericht bildet - wurden 60 Prüfungen begonnen, die - weil z. B. Erörterungen mit der Verwaltung noch andauern - noch nicht alle als abgeschlossen betrachtet werden können. Im Teil 1 des Jahresberichtes 2000 werden rund 25 Fälle aufgegriffen, in denen zum Teil auch die Ergebnisse mehrerer Einzelprüfungen zusammengefasst wurden.

Neben den Prüfungen hat der Landesrechnungshof aber auch in vielen Fällen Beratungen, Mitzeichnungen, Stellungnahmen und Äußerungen vorgenommen bzw. abgegeben. Ein wichtiger Aspekt unserer Tätigkeiten bildet darüber hinaus die Mitwirkung im Ausschuss für Finanzen des Landtages und seinem Unterausschuss „Rechnungsprüfung“.

Die im vorliegenden Berichtsteil dargestellten Mängel im Verwaltungshandeln lassen sich bis zu einem gewissen Grade durchaus verallgemeinern und als Verstöße gegen die traditionellen, aber unverändert gültigen und auch erforderlichen Grundsätze einer soliden Haushaltswirtschaft, nämlich

der Sparsamkeit und Solidität

der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

der Ordnungsmäßigkeit und Sinnhaftigkeit

der Rechtmäßigkeit und Rechtsklarheit

bewerten.

So hat z. B. das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt Flächen für den Naturschutz aufgekauft, für die es nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen überhöhten Kaufpreis zahlte. Bei einer genaueren Würdigung der Gesamtzusammenhänge durch das zuständige Ministerium hätten Steuergelder gespart werden können. Dass auch Flächen angekauft wurden, für die aus Gründen des Naturschutzes keine Notwendigkeit bestand, spricht zudem für ein unwirtschaftliches Vorgehen (siehe Beitrag Nr. 21).

Unwirtschaftlichkeit aufgrund fehlender langfristiger Planungen und leichtfertigen Umgang mit Steuergeldern sieht der Landesrechnungshof auch bei einzelnen Baumaßnahmen der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg. Hier sollen insgesamt fünf Objekte in Containerbauweise - deren Baukosten allein sich auf ca. 34 Millionen DM belaufen - bis zum Jahr 2005 bereits wieder zurückgebaut bzw. abgerissen werden, weil sich Änderungen in der Zielplanung ergeben haben und die Obere Denkmalschutzbehörde Auflagen erteilt hat (siehe Beitrag Nr. 23).

Durch Fehler der Verwaltung kommt es immer wieder zu Verstößen gegen die Ordnungsmäßigkeit. So führt die falsche Eingruppierung von Angestellten und Einreihung von Arbeiterinnen und Arbeitern letztlich zu erhöhten Personalausgaben (siehe Beitrag Nr. 1).

Auch bei Prüfung der Nebentätigkeit an Hochschulen kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass die festgestellten Mängel vielfach aus der nicht ordnungsgemäßen Handhabung von Vorschriften resultieren (siehe Beitrag Nr. 12).

Weiterhin kam es in der Umsetzung des von der Landesregierung für die Jahre 1997 - 1999 beschlossenen Infrastrukturprogramms zu Verstößen gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Staatshochbauverwaltung wurde offensichtlich angehalten, bei der Realisierung dieses Programmes bewusst von der Gesetzesvorgabe der öffentlichen Ausschreibung abzuweichen und hat damit auch die Möglichkeit der wirtschaftlichen Realisierung der einzelnen Maßnahmen eingeschränkt (siehe Beitrag Nr. 22).

Verstöße gegen die Rechtmäßigkeit werden durch den Beitrag über die Prüfung der Abwasserabgabe deutlich. Obwohl nach dem Abwasserabgabengesetz des Bundes und landesspezifischen Regelungen diese Einnahmen dem Land zustehen, hat das zuständige Ministerium letztlich durch absichtliche und unbewusste Versäumnisse darauf verzichtet. Die LHO des Landes (§ 34 (1)) verpflichtet jedoch zur rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Einnahmen (siehe Beitrag Nr. 20).

Die Prüfungen des Landesrechnungshofes machen auch deutlich:

Dem Haushaltsrecht wird noch nicht überall die notwendige Bedeutung beigemessen, und zwar nicht nur bei externen Leistungsempfängern, sondern vor allem in der Verwaltung selbst. Unkenntnis, mangelndes Pflichtbewusstsein, Leichtfertigkeit und Ignoranz gehen hier manchmal Hand in Hand. Verstöße gegen das Haushaltsrecht werden vielfach als Kavaliersdelikte gesehen. Gerade in dieser häufig anzutreffenden Sichtweise zeigt sich, dass das Haushaltsrecht vom allgemeinen Recht separiert wird. Hier muss nicht nur der Prozess der Bewusstseinsbildung fortgeführt werden,

vielmehr sollte die konsequente Beantwortung der Schadens- und Regressfrage bei Verstößen gegen das Haushaltsrecht auch zu spürbaren Maßnahmen führen.

Es muss damit das Ziel verfolgt werden, dass alle (d. h. die Verwaltung und auch die außerhalb der Verwaltung stehenden) das Haushaltsrecht einheitlich handhaben.

Dazu gehört auch die tatsächengerechte und umfassende Information an das Parlament, damit dieses stärker und mit schärferen Akzenten seine Kontrollfunktion zum Ausdruck bringen kann.

Horst Schröder

Präsident

Vorbemerkungen

Nach § 97 LHO fasst der Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich in Bemerkungen (einschließlich Denkschrift) zusammen und leitet sie dem Landtag und der Landesregierung zu.

Der Jahresbericht 2000 des Landesrechnungshofes ist, wie in den Vorjahren, zweigeteilt.

Bemerkungen nach § 97 Absatz 2 Nr. 2 - 4 einschließlich Denkschrift nach § 97 Absatz 6 LHO legt der Landesrechnungshof als Teil 1 des Jahresberichtes 2000 hiermit vor. Damit hat der Ausschuss für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen, insbesondere für die Haushaltsberatungen 2001 abzuleiten. Die Exekutive sollte Schlussfolgerungen für den Haushaltsvollzug ziehen.

Der vorliegende Teil 1 des Jahresberichtes 2000 ist Bestandteil im Entlastungsverfahren nach § 114 LHO für das Haushaltsjahr 1999.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999 und damit den 2. Teil des Jahresberichtes 2000 als Voraussetzung der Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof Anfang 2001 vorlegen. Erst gegen Ende des Jahres 2000 wird durch das Ministerium der Finanzen die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 1999 fertiggestellt sein. Der Landesrechnungshof wird nach Übergabe der Haushaltsrechnung diese prüfen und bewerten und dem Landtag darüber berichten.

Die Bemerkungen mit Ergebnissen aus einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes beginnen mit dem Abschnitt A.

In Abschnitt B geht der Landesrechnungshof auf Umfang und Inhalt der Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk und beim Landesrundfunkausschuss für Sachsen-Anhalt ein.

Im Abschnitt C werden Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung dargestellt.

Den Ministerien hat der Landesrechnungshof die Entwürfe der einzelnen Bemerkungsbeiträge vorher zur Stellungnahme zugeleitet. Soweit die Ministerien Ergänzungen und Wertungen zum Sachverhalt vorgetragen haben, hat der Landesrechnungshof diese angemessen im Jahresbericht berücksichtigt.

Abschnitt A Denkschrift und Bemerkungen

1. Einzelplan		–	diverse
Titel	425 01	–	Vergütungen der Angestellten
	426 01	–	Löhne der Arbeiter

Fehler bei der Eingruppierung von Angestellten und der Einreihung von Arbeiterinnen und Arbeitern

Nur die ordnungsgemäße Erstellung von Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie die gründliche Prüfung der Eingruppierungs- und Einreihungsvoraussetzungen gewährleisten ordnungsgemäße Einstufungen.

1. Ordnungsgemäße Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen

Die Eingruppierung von Angestellten richtet sich u.a. nach den auszuübenden Tätigkeiten. Voraussetzung für eine richtige Eingruppierung ist daher u.a., dass die eingruppierenden Dienststellen die eingruppierungsrelevanten Tätigkeiten ordnungsgemäß darstellen.

Bei stichprobenhaften Überprüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass

- in diversen Fällen Tätigkeitsbewertungen nicht vorlagen,
- nach Übertragung veränderter Arbeitsaufgaben keine neuen Tätigkeitsdarstellungen erstellt wurden,
- Arbeitsvorgänge unklar beschrieben wurden.

Tarifgerechte Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sind die Grundlage für eine tarifgerechte Eingruppierung oder Einreihung. Daher sollten die eingruppierenden Dienststellen diese Unterlagen sorgfältig erstellen.

2. Festgestellte Fehler

Die Tarifvorschriften sehen die Höhergruppierung oder höhere Einreihung von Angestellten oder Arbeitern aufgrund bestimmter Tätigkeiten, Bewährung oder bloßen Zeitablaufs vor.

Der Landesrechnungshof hat in diversen Dienststellen in einem Regierungsbezirk stichprobenhaft solche Tätigkeits-, Bewährungs- und Fallgruppenaufstiege und in zwei Dienststellen Eingruppierungen und Einreihungen überprüft. Bei 631 Zahlfällen hat der Landesrechnungshof in 87 Fällen (14 v.H.) überhöhte Eingruppierungen festgestellt. Auf der Basis von Durchschnittswerten und der Zugrundelegung des Bezügeniveaus von 86,5 v.H. entstehen hieraus Überzahlungen in Höhe von ca. 404 TDM jährlich.

Ursächlich für die aufgezeigten Mängel war die nicht hinreichende Beachtung tarif- und arbeitsrechtlicher Regelungen, wie z.B. zur

- Bildung von Arbeitsvorgängen,
- Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen (insbesondere „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“ sowie „selbständige Leistungen“),
- Eingruppierung als „sonstiger Angestellter“ ohne Vorliegen der dafür erforderlichen Voraussetzungen,
- Anrechnung von Zeiten einer Tätigkeit bei der Feststellung des Bewährungsaufstiegs,
- Einbeziehung von Tätigkeitszeiten beim Fallgruppenaufstieg und
- zu den Ausbildungsvoraussetzungen bei Arbeitern sowie zum
- Spezialitätsprinzip.

3. Maßnahmen zur Reduzierung der fehlerhaften Eingruppierungen und Einreihungen

Die für die Eingruppierung verantwortlichen Dienststellen sollten die festgestellten typischen Fehlerursachen insbesondere zum Anlass nehmen, um

- ordnungsgemäße aktuelle Tätigkeitsdarstellungen zu erstellen,
- Arbeitsvorgänge tarifgerecht zu bilden,
- Bewährungs- und Fallgruppenaufstieg nicht zu früh zu vollziehen. Vor dem Vollzug sollte insbesondere geprüft werden, ob
 - die einbezogenen Tätigkeiten zutreffend bewertet sind und
 - „schädliche Unterbrechungen“ nicht zum Ausschluss der Anrechnung führen.
- die personenbezogenen Anforderungen für die Eingruppierung als sonstige Angestellte zu beachten.

Die vom Landesrechnungshof geprüften Dienststellen haben die Feststellungen weitestgehend nachvollzogen und daraufhin tarifgerecht eingruppiert. Mit einer Dienststelle dauern die Erörterungen an.

Der Landesrechnungshof wird die Prüfung von Eingruppierungen und Einreihungen fortsetzen.

2. Einzelpläne	03	–	Ministerium des Innern
	04	–	Ministerium der Finanzen
	06	–	Kultusministerium
	09	–	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
	15	–	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Titel	426 01	–	Löhne der Arbeiter

Einsatz und Entlohnung von Kraftfahrern

1. Unwirtschaftlicher Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen

Die Kraftfahrzeugrichtlinie regelt die Haltung und Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen des Landes.

Maßgebende Regelungen dieser Richtlinie sind von den geprüften Behörden nicht beachtet worden:

1.1 Kraftfahrzeuge mit geringer Auslastung sind auszusondern und die Fahrleistungen auf die verbleibenden Kraftfahrzeuge zu verteilen

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung eine geringe Laufleistung von Dienstkraftfahrzeugen fest, die die Verwaltung nicht zum Anlass nahm, die gebotenen Maßnahmen zur Wirtschaftlichkeit zu treffen:

- So betrug die durchschnittliche, monatliche Fahrleistung eines Fahrzeuges einer Fachhochschule über einen Zeitraum von drei Jahren und fünf Monaten 89 km. Trotzdem ersetzte die Fachhochschule dieses Fahrzeug nach dessen Stilllegung durch ein frei gewordenes anderes Fahrzeug.
- In einer Universität wurde nur ein Auslastungsgrad von durchschnittlich 19 v.H. der möglichen Wocheneinsatztage erreicht.
- Die Überprüfung in einem Regierungspräsidium ergab, dass 60 v.H. der Dienstkraftfahrzeuge eine jährliche Laufleistung von unter 20.000 km aufwiesen, wobei 1997 in 33 v.H. bzw. 1998 in 20 v.H. der Dienstkraftfahrzeuge sogar nur Laufleistungen von unter 10.000 km p.a. feststellbar waren.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium des Innern empfohlen, generell den Auslastungsgrad der Dienstkraftfahrzeuge einer Überprüfung zu unterziehen, Fahrzeuge mit zu geringer Auslastung ersatzlos auszusondern und die bisher wahrgenommenen Fahrleistungen durch Optimierung der Kraftfahrzeugeinsätze zu verteilen.

Das Ministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, dass der derzeit vorhandene Fahrzeugbestand in den Regierungspräsidien dauerhaft gesenkt werden soll. In zwei Regierungspräsidien würden bis zum 31. Dezember 2000 je zwei Dienstkraftfahrzeuge ausgesondert und je zwei Kraftfahrerstellen abgebaut. Die Fachhochschule sonderte das Fahrzeug mit geringer Laufleistung im 1. Halbjahr 2000 aus und stellt im Laufe des Jahres 2001 den Kraftfahrerdienst ein, was zur Einsparung von zwei Stellen führt.

1.2 Erhöhung des Haftungsrisikos bei Abschluss eines Kraftfahrzeugmietvertrages

Ein Regierungspräsidium wollte ursprünglich ein Behördenfahrzeug (Audi A 6, 125 PS) mit einem Listenpreis innerhalb der Kraftfahrzeugrichtlinie und der Einhaltung der Vorgabe des Haushaltsplanes mieten. Durch nachträgliche Auftragsveränderung wurde nunmehr ein Fahrzeug in Turboausführung gemietet (Audi A 6, 150 PS). Der Listenpreis, der Basis für eventuelle Schadensersatzansprüche ist, lag über der haushaltsrechtlichen Ermächtigung. Dies führte zu einer Erhöhung des Haftungsrisikos bei möglichem Schadenseintritt.

Der Landesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, dass die Behörde die Fahrzeugversionen mietet, die im möglichen Schadensfall erheblich höhere Kosten verursachen. Das Ministerium des Innern prüft die Regressfrage.

In einem anderen Fall wurde für ein Rektoratsfahrzeug durch „Umwidmung“ von Haushaltsmitteln nicht vorgesehene Sonderausstattung beschafft und diese zum anderen aus Investitionsmitteln (Titel 811 01) bezahlt.

1.3 Eigenmächtige Regelungen zur personenbezogenen Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen

Die Kraftfahrzeugrichtlinien sieht nur für Rektoren und nur für solche an Universitäten eine bevorzugte dienstliche Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen vor. Gleichwohl erweiterte eine Universität diesen Personenkreis eigenmächtig auch auf den Kanzler der Universität und regelte damit die alleinige und uneingeschränkte Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge.

Auch regelte eine Fachhochschule die vorrangige zur Verfügungsstellung der Dienstkraftfahrzeuge für den Rektor und Kanzler.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Einrichtungen auf die Verstöße hingewiesen und aufgefordert, die eigenmächtigen Regelungen zu beseitigen. Dieses hat das Kultusministerium zugesagt.

Auch das Ministerium der Finanzen hat sich mit Rundschreiben vom 23. März 2000 dieser Forderung angeschlossen.

2. Durchführung von Fahrten, Mängel bei der Einhaltung der Kraftfahrzeugrichtlinie

2.1 Die Fahrtenbücher werden fehlerhaft geführt

Die Fahrtenbücher dienen dem Nachweis sowie der Kontrolle der genehmigten Dienstfahrten und können als Grundlage der Analyse der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Berufskraftfahrern und Dienstkraftfahrzeugen genutzt werden.

In allen geprüften Behörden hat der Landesrechnungshof, insgesamt in 284 Fällen, Mängel bei der Führung der Fahrtenbücher (z.B. keine Eintragungen, fehlende Angabe des Fahrzieles/des Beginns der Fahrt/ des Endes der Fahrt etc.) festgestellt.

2.2 Fahraufträge (auch für Auslandsfahrten) lagen nicht vor

Dienstreisen dürfen nicht ohne schriftliche Zustimmung durchgeführt werden, die durch Erteilung eines schriftlichen Fahrauftrages erfolgt.

Auch diese Regelung wird nicht immer eingehalten. In 289 Fällen lag kein gültiger Fahrauftrag vor.

In einer Universität lagen selbst Fahraufträge für Fahrten ins Ausland, so z.B. nach Österreich, Luxemburg und Polen, nicht vor.

2.3 Fehlerhafte Erfassung der Arbeitszeit

Obwohl in einem Landesamt für die Ermittlung der Arbeitszeit eine elektronische Zeiterfassung genutzt wird, erfolgte die Erfassung der Arbeitszeit zusätzlich über manuelle Belege. Die auf diese Weise ermittelte Arbeitszeit war Grundlage für die Festsetzung von Lohnbestandteilen, lag in einer Reihe von Fällen, aber mehr als eine Stunde über der elektronisch erfassten Arbeitszeit. Entsprechende Abweichungen gab es zwischen den Angaben im Fahrtenbuch und dem Arbeitszeitvordruck. Die Abweichungen waren nicht erläutert.

In einer anderen Behörde stellte der Landesrechnungshof fest, dass über einen langen Zeitraum ständig die gleichen Zeiten für den Beginn und das Ende der einzelnen Fahrten im Fahrtenbuch angegeben waren, was jedoch aufgrund der unterschiedlichen Kilometerentfernungen und der Verkehrsdichte nicht plausibel ist. Ein Vergleich mit der elektronischen Zeiterfassung untermauerte die Feststellung.

In einer weiteren Behörde stimmten im Fahrtenbuch die angegebenen Zeiten nicht mit denen in der Reisekostenabrechnung überein, so dass es in sechs Fällen zu Überzahlungen der Reisekosten kam, sofern die Zeiten im Fahrtenbuch zutreffend waren. Die geprüften Behörden haben mitgeteilt, sie werden die lohn- und reisekostenrelevanten Feststellungen berücksichtigen und ihre Festsetzung korrigieren.

Die Behörden haben zukünftig für die konsequente und sorgfältige Umsetzung der Kraftfahrzeugrichtlinie zu sorgen. Nur so können sie tarifgerechte Zahlungen festsetzen, insbesondere aber auch Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Fahrdienste ziehen.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Rundschreiben vom 23. März 2000 die obersten Landesbehörden eindringlich auf die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Mängel und die konsequente Beachtung der Richtlinien hingewiesen.

3. Kosten für den Einsatz von Berufskraftfahrern

Der Einsatz von Berufskraftfahrern verursacht hohe Kosten, die zum Teil über den Taxikosten liegen.

Die aus der Querschnittsprüfung ermittelten durchschnittlichen Kilometerkosten (ohne Gemeinkostenanteil) schwanken erheblich. Dies ist im Wesentlichen auf die unterschiedlichen Kilometerleistungen zurückzuführen. Nachfolgende Tabelle verdeutlicht den Sachverhalt:

nachgeordnete Behörden im Geschäftsbereich des	Fahrleistungen je Kraftfahrer pro Jahr (von - bis)	prozentualer Anteil der Personalkosten an den Kosten je km (von - bis)	Kosten je Kilometer in DM (von - bis)
Schwankungen ergeben sich bei dem Einsatz von mehreren Berufskraftfahrern je Behörde			
Ministerium des Innern	26.000 km - 52.000 km	82 v. H. - 85 v. H.	1,73 - 2,76
Ministerium der Finanzen	36.500 km - 56.000 km	78 v. H. - 83 v. H.	1,38 - 2,03
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	15.500 km - 26.000 km	84 v. H. - 87 v. H.	2,75 - 4,17
Ministerium für Raumordnung und Umwelt	ca. 24.000 km	81 v. H.	3,33
Kultusministerium	21.000 km - 31.000 km	86 v. H.	2,80

Teilweise lagen die Kosten beim Einsatz von Berufskraftfahrern über den Taxikosten (3,50 DM Grundgebühr und 1,90 bis 2,10 DM pro Kilometer).

Wenn die wirtschaftliche Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln nicht möglich ist, sollte verstärkt eine Selbststeuerung erfolgen.

Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass in einem Staatliches Amt für Umweltschutz Selbstfahrer-Fahrzeuge erst dann eingesetzt werden, wenn die Berufskraftfahrer entsprechend ausgelastet sind.

In nachgeordneten Behörden des Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft - erfolgt teilweise die Beförderung der Vermessungstechniker mit dem Vermessungsbus unwirtschaftlich durch Berufskraftfahrer.

In einem Landesamt wurde sogar schriftlich festgehalten, dass die Fahrten so zu kombinieren seien, dass die Berufskraftfahrer weiterhin ihre erreichten Pauschallohngruppen erhalten. Da dies mit häufigen Stadtfahrten nicht zu erreichen sei, müssten Fernfahrten „geplant“ werden.

Die Beförderung mit Dienstkraftfahrzeugen durch Berufskraftfahrer stellt nicht die wirtschaftlichste Beförderungsmöglichkeit dar. Dies trifft insbesondere bei geringen jährlichen Fahrleistungen zu.

Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht die Notwendigkeit des Einsatzes von Berufskraftfahrern in ausgewählten Bereichen.

Trotzdem muss der Einsatz von Berufskraftfahrern auf das notwendige Maß zurückgeführt werden. Hierzu sollte die Selbststeuerung der Fahrzeuge durch die Bediensteten ausgeweitet werden, wie sie in Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes selbstverständlich ist.

4. Fehler bei der Anwendung der tarifvertraglichen Regelungen für Kraftfahrer

4.1 Unzutreffende Anwendung des Tarifvertrages für Kraftfahrer

Die ständig als Personenkraftwagenfahrer eingeteilten Fahrer werden bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen nach einem gesonderten Tarifvertrag entlohnt. Dieser gewährt eine höhere Bezahlung, da geleistete Überstunden pauschal mit dem höheren Lohn abgegolten sind. Die Jahresdifferenz zwischen der allgemeinen Lohngruppe 4 und der Lohngruppe 4 nach dem Kraftfahrertarifvertrag beträgt auf der Grundlage von Durchschnittswerten in Abhängigkeit vom Lebensalter bis zu 27.000 DM (brutto).

In fünf Fällen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Behörden den Kraftfahrertarifvertrag anwenden, obwohl die Bediensteten nur Sachtransporte durchführen. In weiteren sechs Fällen leisteten die Bediensteten nur gelegentlich Kraftfahrertätigkeit, so dass die Anwendung des Kraftfahrertarifvertrages ausgeschlossen ist.

4.2 Zu hohe Einreihungen

Berufskraftfahrer, die LKW führen, erhalten eine höhere Bezahlung als Pkw-Fahrer. Voraussetzung dafür ist ein Mindestladegewicht des LKW.

In einer Behörde wird ein Kraftfahrer als LKW-Fahrer bezahlt, obwohl er lediglich als Pkw-Fahrer eingesetzt ist.

In zwei weiteren Fällen dieser Behörde erreichen die benutzten Fahrzeuge nicht das Mindestladegewicht; trotzdem werden die Berufskraftfahrer als LKW-Fahrer bezahlt.

In einer anderen Behörde waren zwei Kraftfahrer seit über vier Jahren zu hoch eingereiht.

4.3 Fehlerhafte Ermittlung der Arbeitszeit

Die Zuordnung nach Pauschalgruppen erfolgt nach der Arbeitszeit.

Der Kraftfahrertarifvertrag sieht bei der Ermittlung der Arbeitszeit der Kraftfahrer besondere Regelungen zum Mittagspausenabzug, der Anrechnung von Stunden bei Krankheit, Urlaub oder sonstigen Ausfallgründen sowie bei der Durchführung mehrtägiger Dienstreisen vor. Auch hier unterliefen den Behörden häufig Fehler.

So wurde in 262 Fällen ein fehlerhafter Pausenabzug vorgenommen, in 25 Fällen eine falsche Stundenzahl bei Krankheit, Urlaub oder sonstigen Ausfallgründen sowie in 20 Fällen eine falsche Stundenzahl bei der Durchführung mehrtägiger Dienstreisen angesetzt. Hierbei wurden bis zu 6,5 Stunden/Tag zu viel angerechnet.

Dies stellt jedoch nur einen Teil der Fälle dar, da die mangelhafte Führung der Fahrtenbücher weitergehende Aussagen nicht zuließ.

4.4 Unnötiges Entstehen von Überstunden/keine Reduzierung von Überstunden durch Freizeitausgleich

In verschiedenen Behörden ist der Arbeitszeitbeginn nicht nach dessen Notwendigkeit festgelegt. Die Ausführung von Pflege- bzw. Wartungsarbeiten liegt oftmals nach Dienstschluss, obwohl diese Arbeiten während der Wartezeiten zwischen einzelnen Dienstfahrten erledigt werden können. Dies hat die Anhäufung von nicht notwendigen Überstunden zur Folge. Teilweise betrug die Fahrleistung weniger als die Hälfte der angerechneten Arbeitszeit.

So beginnen in einer Behörde die Kraftfahrer immer um 6.00 Uhr ihre Arbeit, obwohl in ca. 70 v.H. der Arbeitstage die durchzuführenden Fahrten um 8.00 Uhr oder später begonnen werden. In einer anderen Behörde verwendete ein Kraftfahrer fast ausnahmslos täglich eine Stunde der Arbeitszeit zur Pflege und Wartung des Fahrzeuges, die überwiegend am Ende der Arbeitszeit lag. Unabhängig von der Beurteilung der Notwendigkeit der Pflege- und Wartungsarbeiten von täglich einer Stunde ergab die Auswertung der Fahrtenbücher, dass diese Arbeiten während der Wartezeiten hätten durchgeführt werden können.

Überstunden sind grundsätzlich durch Arbeitsbefreiung auszugleichen. Nicht ausgeglichene Überstunden können sich lohnsteigernd auswirken, da sich die Bezahlung der Berufskraftfahrer nach der geleisteten durchschnittlichen Monatsarbeitszeit richtet.

Derzeit werden die geleisteten Überstunden bis auf wenige Ausnahmen nicht durch Freizeitausgleich gemindert, obwohl dies die Einsatzplanung der Kraftfahrer zuließ. Bei fünf Kraftfahrern konnte anhand der vollständigen Fahrtenbüchern der Nachweis geführt werden, dass ein konsequenter Freizeitausgleich zu einer geringeren Pauschalgruppe und somit insgesamt einer um ca. 25 TDM p.a. niedrigeren Entlohnung geführt hätte. Wegen der Mängel in der Fahrtenbuchführung (siehe Nr. 2.1) konnte das gesamte Einsparpotential durch den Landesrechnungshof nicht ermittelt werden.

Das Ministerium des Innern hat zwischenzeitlich die Dienstanweisung für Kraftfahrer dahingehend geändert, dass Dienstreisen und -fahrten weitestgehend im Rahmen der regelmäßigen Arbeitszeit liegen werden. Die existierenden Tourenpläne seien entsprechend angepasst worden. Durch eine gezielte Einsatzplanung werde künftig verstärkt Einfluss auf eine gleichmäßige Verteilung von Überstunden und bei Anfall auf deren Ausgleich genommen. Mehrarbeitsleistungen werden auf das unvermeidlich notwendige Maß beschränkt. Das Ministerium des Innern erwarte eine Reduzierung der monatlichen Stunden und eine entsprechend niedrigere Zuordnung zu den Pauschalgruppen - damit eine Einsparung von Personalausgaben -.

Die Verwaltungen sollten verstärkt auf die Frage der Anwendbarkeit und die Einhaltung der tarifvertraglichen Regelungen für Kraftfahrer achten. Durch einen am Bedarf orientierten Arbeitseinsatz und die Nutzung von Arbeitsbefreiung können Überstunden vermieden werden.

Die Erörterungen mit den Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen. Das Ministerium der Finanzen hat Anwendungshinweise zum Tarifvertrag für Kraftfahrer als Rundschreiben herausgegeben.

3. Einzelplan	06	–	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
Kapitel	0604	–	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	0616	–	Hochschule Anhalt (FH) Hochschule für angewandte Wissenschaften
Titel	425 01	–	Vergütungen der Angestellten
Haushaltsvolumen	0604	–	147,2 Mio. DM
	0616	–	19,89 Mio. DM

Zu hohe Eingruppierung der „Lehrkräfte für besondere Aufgaben“

Durch die zu hohe Eingruppierung von Lehrkräften für besondere Aufgaben werden allein an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Hochschule Anhalt (FH) vermeidbare zusätzliche Personalausgaben in Höhe von rund 1,3 Mio. DM verursacht.

1. Aufgaben der Lehrkräfte für besondere Aufgaben

Nach § 5 Hochschulgesetz kann den Lehrkräften für besondere Aufgaben die Vermittlung praktischer Fertigkeiten und Kenntnisse, die nicht die Einstellungs Voraussetzungen für Professoren erfordert, übertragen werden. Diese Lehrkräfte haben die Aufgabe, eine Unterrichtsfunktion wahrzunehmen, die die wissenschaftliche Lehre ergänzt.

2. Eingruppierungsgrundsätze

Die Eingruppierung der Lehrkräfte für besondere Aufgaben richtet sich nach den speziellen Eingruppierungsrichtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und deren landesrechtlicher Umsetzung (Lehrereingruppierungsrichtlinien).

Nach diesen Eingruppierungsvorschriften sind Lehrkräfte für besondere Aufgaben an Hochschulen einzugruppieren in Abhängigkeit von folgenden Voraussetzungen:

- a) Art der Hochschule (wissenschaftliche Hochschule oder Fachhochschule) an der die Lehrkräfte tätig sind und

- b) Art der Hochschulausbildung der Lehrkräfte (wissenschaftliche Hochschulbildung oder Fachhochschulbildung) auf deren Grundlage sie Lehrveranstaltungen durchführen.

Maximal kann nach den Eingruppierungsrichtlinien eine Eingruppierung der Lehrkräfte für besondere Aufgaben an wissenschaftlichen Hochschulen (MLU) nach Vergütungsgruppe II a und an Fachhochschulen (Hochschule Anhalt - FH-) nach Vergütungsgruppe II b erfolgen.

3. Festgestellte Fehler bei der Eingruppierung der Lehrkräfte

Der Landesrechnungshof hat an der MLU die Eingruppierung von 123 und an der FH Anhalt die Vergütung von 35 Lehrkräften für besondere Aufgaben geprüft.

Die Erhebungen ergaben, dass in insgesamt 90 Fällen (d.h. 57 v.H.)

davon: 66 an der MLU
 24 an der Hochschule Anhalt (FH)

keine tarifgerechte Eingruppierung erfolgte:

davon sind: 58 Angestellte *eine* Vergütungsgruppe
 25 Angestellte *zwei* Vergütungsgruppen
 5 Angestellte *drei* Vergütungsgruppen
 1 Angestellte *vier* Vergütungsgruppen
 1 Angestellte *sieben* Vergütungsgruppen

zu hoch eingruppiert.

Dies führt zu Überzahlungen in Höhe von 1,3 Mio. DM p.a.

Darüber hinaus hat die Prüfung des Landesrechnungshofs ergeben, dass abweichend von der Beilage zum Einzelplan 06, die im Kapitel 0604 nur 17 entsprechende Lehrkräfte auswies, die Universität aber mindestens 123 Lehrkräfte für besondere Aufgaben beschäftigt.

4. Fehlerursachen

Wesentliche Fehlerursachen sind:

- Die Verwaltung hat für die Eingruppierung Erlasse des vormaligen Ministeriums für Wissenschaft und Forschung zugrunde gelegt, die den späteren Eingruppierungsrichtlinien der TdL widersprechen.
- Sie hat weiterhin den Begriff einer „Lehrkraft für besondere Aufgaben“ fehlerhaft ausgelegt. So hat die Verwaltung z.B. im Studienkolleg und im Freizeitsport (u.a. Tennis, Surfen, Rock'n Roll, Segeln, Wintersport) Personal als Lehrkraft für besondere Aufgaben eingruppiert, ohne dass die Bediensteten Tätigkeiten ausgeübt haben, die den in den Eingruppierungsrichtlinien der TdL geforderten entsprachen.
- Aufgrund der fehlerhaften Anwendung der Rechtsgrundlagen hat die Verwaltung Lehrtätigkeiten entgegen den Eingruppierungsrichtlinien der TdL den Tätigkeitsmerkmalen der Allgemeinen Vergütungsordnung (Anlage 1 a zum BAT-O) zugeordnet, was zu falschen Bewertungsergebnissen führte.
- Ausgehend von falschen Bewertungsergebnissen hat die Verwaltung tarifwidrig Höhergruppierungen im Rahmen des Bewährungsaufstieges veranlasst. Grundlage für die Höhergruppierungen im Rahmen des Bewährungsaufstieges war ein zwischenzeitlich veralteter Eingruppierungserlass des damaligen Ministeriums für Wissenschaft und Forschung, den die Hochschule zudem offensichtlich falsch ausgelegt hat. Aber selbst noch nach Einführung der speziellen Eingruppierungsregelungen für Lehrkräfte für besondere Aufgaben in 1994, die keine Regelungen über einen Bewährungsaufstieg enthielten, wurden noch 20 dieser Höhergruppierungen tarifwidrig veranlasst.
- Persönliche Voraussetzungen für die Eingruppierung hat die Verwaltung nicht gründlich geprüft.

In einem Fall hat die MLU einer von ihr als Lehrkraft für besondere Aufgaben geführten Angestellten Tätigkeiten übertragen, die der einer Sekretärin entsprechen. Die bisherige Vergütung nach Vergütungsgruppe I b hat sie beibehalten. Da für Sekretärinentätigkeiten eine andere tarifrechtliche Bewertung gilt, wäre die Angestellte nach der Tätigkeitsänderung lediglich nach Vergütungsgruppe VII einzugruppiert gewesen.

Die zu hohen Eingruppierungen insbesondere auch aus den tarifwidrig umgesetzten Bewährungsaufstiegen führen zu jährlichen Personalmehrausgaben von über 1,3 Mio. DM.

Auch in Anbetracht der gegenwärtigen Haushaltssituation ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs somit dringender Handlungsbedarf gegeben.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, die zu hohen Eingruppierungen zu korrigieren und auf künftige tarifgerechte Eingruppierung zu achten.

Die Martin-Luther-Universität hat die notwendigen korrigierenden Eingruppierungen bzw. Herabgruppierungen eingeleitet. Sie befürchtet wegen der jetzigen personalvertretungsrechtlichen Regelungen (ggf. aus der Mitbestimmungspflicht resultierende Einigungsstellenverfahren) jedoch Umsetzungsschwierigkeiten.

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 21.06.2000 hierzu mitgeteilt, dass

„die Mehrzahl der bemängelten Eingruppierungen zu einem Zeitpunkt erfolgte, als noch keine Richtlinie der Tarifgemeinschaft deutscher Länder für die Eingruppierung dieses Personenkreises existierte. Die Eingruppierungen erfolgten damals auf der Grundlage entsprechender Erlasse des MWF. Es war nicht absehbar, dass diese „den späteren Eingruppierungsrichtlinien widersprechen“ würden. Inwieweit nach Inkrafttreten der TdL-Richtlinie Herabgruppierungen möglich gewesen wären, bzw. ob solche Herabgruppierungen zurzeit noch möglich sind, bedarf umfangreicher Einzelfallprüfungen. Diese sind derzeit eingeleitet, aber nicht abgeschlossen.“

Der Landesrechnungshof kann diese Stellungnahme nicht nachvollziehen. Zum einen werden auch in anderen Verwaltungsbereichen Eingruppierungen an die (geänderte) Tarifrechtslage angepasst.

Zum anderen ist die Universität bereits tätig geworden. Die Fachhochschule hat seit einem Jahr nicht auf den Prüfbericht geantwortet.

5. Abschluss von Rahmenkollektivvertrag (RKV)-Arbeitsverträgen bei den Lehrkräften der MLU

Der BAT-O und die aktuellen Eingruppierungsrichtlinien gelten arbeitnehmerseitig unmittelbar nur, wenn der Arbeitnehmer Mitglied einer vertragsschließenden Gewerkschaft ist. Ansonsten ist eine arbeitsvertragliche Inbezugnahme notwendig, wie sie generell in der Landesverwaltung praktiziert wird.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass mit Lehrkräften für besondere Aufgaben weiterhin Arbeitsverträge nach dem nicht mehr geltenden (DDR-) Rahmenkollektivvertrag für den Bereich des Hochschulwesens abgeschlossen worden sind.

Insbesondere zur Schaffung von Rechtssicherheit hält es der Landesrechnungshof für zwingend geboten, dass mit den Lehrkräften für besondere Aufgaben Arbeitsverträge abgeschlossen werden, die die Anwendung des BAT-O und der aktuellen Eingruppierungsrichtlinien zum Inhalt haben.

4. Einzelplan	03	–	Ministerium des Innern
Kapitel	0310	–	Regierungspräsidien

Unwirtschaftliche Umsetzung der Abfindungsregelung des Landes

Trotz der Zahlung von Abfindungen sind die Personalausgaben nicht gesunken

1. Rechtsgrundlagen

Nach § 4 der Abfindungsrichtlinie ist Voraussetzung für die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses gegen Zahlung einer Abfindung, dass die Stelle der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers nicht wiederbesetzt wird und entfällt oder mehrere Stellen mit einem mindestens gleichhohen Personalausgabevolumen nicht wiederbesetzt werden und entfallen.

Durch diese Regelung soll sichergestellt werden, dass mit Abfindungszahlungen später tatsächliche Einsparungen realisiert werden.

2. Festgestellte Verwaltungspraxis

In einem Regierungspräsidium haben nach der ersten Abfindungsrichtlinie des Landes vom 12. August 1997 20 Bedienstete Abfindungen in Anspruch genommen und sind zum 30. Juni 1998 ausgeschieden. Die gezahlte Abfindungssumme betrug 946.300 DM. Um dem Wortlaut der Abfindungsrichtlinie zu genügen, sind 20 andere Stellen eingezogen worden.

Im unmittelbaren Anschluss daran sind 13 Bedienstete in entsprechenden Vergütungsgruppen zum 01. Juli 1998 auf die durch Abfindungszahlung frei gewordenen Stellen gesetzt worden.

Ebenfalls unmittelbar anschließend an das Ausscheiden der abgefundenen Mitarbeiter hat das Regierungspräsidium für den Zeitraum vom 01. Juli bis 15. September 1998 acht externe Zeitarbeitskräfte eingesetzt, für die Ausgaben in Höhe von 88.228,77 DM entstanden. Diese Ausgaben wurden nach Angaben des Ministeriums der Finanzen im Kapitel 1399 bei Titel 538 01 - Dienstleistungen Außenstehender - gebucht. Landesweit wurden 40 Zeitarbeitskräfte beschäftigt. Angeblich sei

mit Hilfe der Personalbörse kein Personal zu vermitteln gewesen, das die Verwaltungstätigkeiten erledigen konnte. Darüber hinaus hat das Ministerium des Innern dem Regierungspräsidium für den Zeitraum vom 15. September bis 31. Dezember 1998 zusätzlich 14 Stellen (acht Stellen der Vergütungsgruppe V c und 6 Stellen der Vergütungsgruppe VII) zugewiesen.

Die Personalausgaben haben sich beim Regierungspräsidium¹ nach Angaben des Ministerium des Innern wie folgt entwickelt:

1997	1998	1999
45,36 Mio. DM	45,52 Mio. DM	42,23 Mio. DM

Um diese Zahlen vergleichen zu können, müssen die Ausgaben für das zwischenzeitlich ausgegliederte Personal berücksichtigt werden. Zum einen sind 73 Bedienstete des Regierungspräsidiums zum 01.08.1997 dort nicht mehr in Schulaufgaben tätig. Außerdem sind 22 Bedienstete des Regierungspräsidiums zum 01.01.1999 an die Landeszentralkasse versetzt worden. Unter Berücksichtigung dieser Veränderungen haben sich die Personalausgaben wie folgt entwickelt:

1997	1998	1999
41,5 Mio. DM	44,43 Mio. DM	42,23 Mio. DM

Trotz Zahlung von Abfindungen in Höhe von 946.300 DM in 1998 sind die Personalausgaben 1999 über dem Niveau von 1997.

Hinzu kommt, dass dem Ministerium des Innern für die 20 abgefundenen Bediensteten auf dem Einstellungskonto nach der 1 von 4 Regelung ein Betrag von 591.847 DM gutgeschrieben worden ist. Hiermit konnten Einstellungen und Beförderungen/Höhergruppierungen finanziert werden. Eine Nutzung von fiktiven Einsparungen für solche Zwecke widerspricht dem Sinn der Abfindungsrichtlinie, da so keine tatsächliche Einsparungen realisiert werden können.

Das Ministerium des Innern trägt vor, es seien bei allen Regierungspräsidien zum „30.06.1998 insgesamt 57 Stellen mit einem Personalausgabevolumen von 3.263.081 DM im Kapitel 0310 frei geworden“. In diesen seien die 20 Abfindungsfälle des einen Regierungspräsidiums enthalten. Anstelle dieser frei gewordenen 57

¹ Zur Vergleichbarkeit jeweils incl. einer zum 01.07.1999 eingegliederten Dienststelle

Stellen habe es jedoch sogar 61 Stellen im Kapitel 0310 mit einem Ausgabevolumen von 3.264.194 DM in Abgang gestellt. Allerdings habe dies in dem einen Regierungspräsidium zu Vakanzen auf 14 Arbeitsplätzen geführt, die deshalb wieder zu besetzen gewesen seien. Diese „Nachbesetzung“ habe nur durch eine Umorganisation anderer Bereiche sichergestellt werden können. Das Ministerium des Innern begründet dies mit der aufgabenbezogenen Notwendigkeit zum (befristeten) Einsatz von Personal.

Für kurze Zeit befristet notwendiger Personalbedarf dürfe nicht die Inanspruchnahme von Instrumenten verhindern, durch die unbefristetes Personal auf Dauer abgebaut werden könne und letztendlich zur Gesamteinsparung der Personalkosten führe. Im Übrigen habe es ein Guthaben auf dem Einstellungskonto in Höhe von 362.949 DM 1998 nicht in Anspruch genommen.

Die Abfindungsregelungen sollten so gestaltet und angewendet werden, dass Abfindungszahlungen nur dann erfolgen, wenn dadurch anschließend die tatsächlichen Ausgaben reduziert werden. Fiktive Einsparungen auf der Basis von Durchschnittssätzen oder eine Verlagerung der Ausgaben erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Außerdem dürfen Einsparungen, für die Abfindungen gezahlt worden sind, nicht einem Einstellungskonto gutgeschrieben werden, das u.a. Einstellungen ermöglichen soll. Für künftige Abfindungen sollte eine entsprechende Präzisierung der Abfindungsrichtlinien erfolgen.

5. Einzelplan	03	–	Ministerium des Innern
Kapitel	0320	–	Landespolizei
Titel	422 01	–	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten
	422 05	–	Dienstbezüge der beamteten Hilfskräfte
	425 01	–	Vergütungen der Angestellten
Haushaltsvolumen	422 01	–	4,216 Mio. DM
	422 05	–	0,249 Mio. DM
	425 01	–	0,209 Mio. DM

Fehler bei der Zahlung von Wechselschichtzulagen bei der Polizei

Nur eine umfassende Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen durch die Personalstellen gewährleistet eine ordnungsgemäße Zulagenzahlung.

1. Rechtsgrundlagen

Bedienstete der Polizei erhalten eine Wechselschichtzulage nach der Erschwerniszulagenverordnung und zwar, wenn sie nach einem Schichtplan eingesetzt sind (173 DM monatlich bzw. 86,50 DM monatlich bei gleichzeitiger Gewährung einer Vollzugszulage).

Ein Anspruch auf eine Wechselschichtzulage ist begründet, wenn der Schichtplan vorsieht, dass

- in einem regelmäßigen Wechsel der Arbeitsschichten bei Tag und Nacht, werktags, sonntags und feiertags gearbeitet wird und
- dabei in je 5 Wochen durchschnittlich mindestens 40 Dienststunden in der Nachtschicht geleistet werden.

Nachtdienst im Sinne dieser Vorschrift liegt dann vor, wenn der überwiegende Teil der Schicht während der Nachtzeit (20:00 bis 6:00 Uhr) geleistet wird.

Die Gewährung der Wechselschichtzulage endet mit Ablauf des Tages, an dem die zulagenberechtigende Tätigkeit zuletzt ausgeübt wird.

Die Gewährung der Wechselschichtzulage erfolgt monatlich im Voraus. Die Dienststellen sind gehalten, das Vorliegen der Voraussetzungen fortlaufend zu prüfen und den Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen unverzüglich den Bezügestellen mitzuteilen.

2. Festgestellte Fehler

Bei einer stichprobenweisen Überprüfung von 386 Zahlfällen in den Polizeidirektionen Dessau, Magdeburg und Stendal hat der Landesrechnungshof bei 118 Zahlfällen (über 30 v.H.) Mängel in der Festsetzung festgestellt.

Die wesentlichen Fehler waren insbesondere:

- in 45 Fällen die Gewährung der Wechselschichtzulage, obwohl die Bediensteten die erforderlichen Nachtdienststunden nicht erbracht haben,
- in 27 Fällen die Fortzahlung der Wechselschichtzulage, obwohl die Bediensteten nicht mehr im Wechselschichtdienst eingesetzt waren; vier Bedienstete erhielten die Zulage weiter, obwohl sie seit 1996 nicht mehr im Wechselschichtdienst tätig waren; zwei Bedienstete erhielten sogar eine Zulage für eine Verwendung in einem Spezialeinsatzkommando (259,50 DM/Monat) weiter, obwohl sie seit über fünf Jahren ohne Zulageberechtigung im Revierpräsenzdienst tätig waren.
- in sechs Fällen die unterbliebene Einstellung der Zahlung der Zulage bei einer Erkrankung oder bei einem beamtenrechtlichen Verbot zur Führung der Amtsgeschäfte.

3. Fehlerursachen

Fehlerursachen sind im Wesentlichen:

- Die Polizeidirektionen nehmen die ihnen übertragenen personalrechtlichen Befugnisse zur Meldung der Zulageberechtigung nicht im vollen Umfang wahr.
- Der Informationsfluss zwischen Revieren (Stelle, die die tatsächlichen Einsatzzeiten kennt) und der Bezügezahlung anordnenden Personaldienststelle der Polizeidirektion ist mangelhaft.
- Die Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen erfolgt nicht kontinuierlich.

Angesichts der in der Stichprobe festgestellten Fehlerhäufigkeit sollte diesem Thema erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Zurzeit ist nicht hinreichend geregelt, wer welche Entscheidungen zu treffen hat.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, eindeutige Verantwortlichkeiten zu schaffen und die Zuständigkeiten klar abzugrenzen sowie den Informationsfluss zwischen den Revieren und den Polizeidirektionen zu verbessern.

Die Erläuterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

6. Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	–	Finanzämter
Titel	111 02	–	Säumniszuschläge und Verspätungszuschläge
Haushaltsvolumen			
	Säumniszuschläge	–	33,4 Mio. DM
	Verspätungszuschläge	–	4,6 Mio. DM

Festsetzung von Verspätungszuschlägen durch die Finanzämter

Die Finanzämter haben der Festsetzung von Verspätungszuschlägen zu wenig Beachtung geschenkt. Die verspätete Abgabe von Steuererklärungen ist für die Steuerpflichtigen damit häufig ohne entsprechende Sanktionen geblieben.

Nach § 152 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) kann das Finanzamt gegen denjenigen, der seiner Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommt, einen Verspätungszuschlag festsetzen. Der Verspätungszuschlag dient dazu, den fristgerechten Eingang der Steuererklärungen und damit auch die rechtzeitige Festsetzung und Entrichtung der Steuer sicherzustellen. Er soll den Finanzierungsvorteil, den sich der Steuerpflichtige durch die späte Zahlung infolge des verspäteten Eingangs der Steuererklärung verschafft hat, ausgleichen sowie künftigen Fristversäumnissen vorbeugen.

Von der Festsetzung eines Verspätungszuschlags ist abzusehen, wenn das Versäumnis entschuldbar erscheint. Ob eine Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß abgegeben worden ist und ob das Versäumnis unentschuldbar erscheint, ist eine Tatbestandsfrage. Wird sie bejaht, hat das Finanzamt nach pflichtgemäßem Ermessen über die Festsetzung eines Verspätungszuschlags zu entscheiden. Das schließt die Frage, ob ein Zuschlag festgesetzt werden soll (Entschließungsermessen), ebenso ein wie die Frage nach der Höhe des Zuschlags (Auswahlermessen).

Bei der Bemessung des Zuschlags sind die Dauer der Fristüberschreitung, die Höhe des sich aus der Steuerfestsetzung ergebenden Zahlungsanspruchs, die aus der verspäteten Abgabe der Steuererklärung gezogenen Vorteile sowie das Verschulden und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen zu berücksichtigen. Der festzusetzende Verspätungszuschlag darf 10 v. H. der festgesetzten Steuer oder

des festgesetzten Messbetrages und 10.000 DM nicht übersteigen (§ 152 Abs. 2 AO).

Verspätungszuschläge gehören zu den steuerlichen Nebenleistungen (§ 3 Abs. 3 AO). Sie fließen im Wesentlichen dem Land zu (mit Ausnahme der Verspätungszuschläge für Gewerbesteuer, die den Kommunen zufließen).

Der Landesrechnungshof hat 1999 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei drei Finanzämtern die Festsetzung von Verspätungszuschlägen geprüft. Diese drei Finanzämter haben allein 1998 Verspätungszuschläge in Höhe von rd. 1,13 Mio. DM vereinnahmt.

Trotz dieser beachtlichen Höhe der festgesetzten Zuschläge haben die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshof ergeben, dass die Finanzämter dem Druckmittel „Verspätungszuschlag“ nicht immer die notwendige Beachtung schenken. Die Bearbeiter haben weder ihr Entschließungsermessen noch ihr Auswahlermessen hinreichend und nachvollziehbar ausgeübt. Eine annähernd gleichmäßige Behandlung der Steuerpflichtigen ist damit nicht gewährleistet.

So haben z.B. die Finanzämter bei der verspäteten Abgabe oder Nichtabgabe von Erklärungen zur gesonderten Feststellung der Besteuerungsgrundlagen fast durchgängig von der Festsetzung von Verspätungszuschlägen abgesehen.

Die Tatsache, dass Steuerpflichtige Jahressteuererklärungen wiederholt zu spät abgeben, hat die Finanzämter nicht veranlasst, entsprechend höhere Verspätungszuschläge festzusetzen.

Soweit die Finanzämter bei der Festsetzung maschinell unterstützt werden, sind sich die Bearbeiter über die dabei vom Programm zugrunde gelegten Berechnungsschritte weitgehend im Unklaren. Die Folge sind erheblich zu niedrige und durch die Umstände des Einzelfalls nicht gerechtfertigte Festsetzungen.

Die Anweisungen der Oberfinanzdirektion Magdeburg zum Komplex „Verspätungszuschlag“ sind teilweise missverständlich und ergänzungsbedürftig.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, konsequenter als bisher die Steuerpflichtigen zu einer pünktlichen Abgabe der Steuererklärungen anzuhalten und dabei erforderlichenfalls auch Verspätungszuschläge in angemessener Höhe festzusetzen. Die Bedeutung des Verspätungszuschlags wird auch dadurch unterstrichen, dass der bisherige Höchstbetrag von 10.000 DM durch Artikel 17 des Steuerbereinigungsgesetzes 1999 mit Wirkung vom 30. 12. 1999 auf 50.000 DM angehoben wor-

den ist. Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, die Anweisungen an die Finanzämter zu präzisieren.

Die Oberfinanzdirektion Magdeburg hat die Anregungen des Landesrechnungshofs zwischenzeitlich aufgegriffen. So hat sie in Besprechungen mit Vertretern der Finanzämter die Bedeutung der Verspätungszuschläge erneut verdeutlicht und ihre bisherigen Anweisungen hierzu modifiziert. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Finanzämter nunmehr in der Lage sind, Verspätungszuschläge im erforderlichen Umfang festzusetzen und ihre Höhe nach einheitlichen Kriterien zu bestimmen.

7. Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	–	Finanzämter

Festsetzung von Einkommensteuer-Vorauszahlungen

Der Festsetzung von zutreffenden Vorauszahlungen auf die zu entrichtende Einkommensteuer wird nicht die erforderliche Beachtung geschenkt. Dadurch werden teilweise erhebliche Steuerbeträge nicht rechtzeitig erhoben.

Die Einkommensteuer entsteht mit Ablauf des Kalenderjahres (= Veranlagungszeitraum). Auf die Einkommensteuer, die für den laufenden Veranlagungszeitraum voraussichtlich geschuldet wird, sind Vorauszahlungen zu entrichten. Sie bemessen sich grundsätzlich nach der Einkommensteuer, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Werden jedoch dem Finanzamt Umstände bekannt, die darauf schließen lassen, dass die Vorauszahlungen die voraussichtliche Einkommensteuer übersteigen oder aber nicht abdecken werden, ist das Finanzamt befugt, die Höhe der Vorauszahlungen entsprechend anzupassen. Eine Anpassung ist auch rückwirkend bis zu 15 Monaten nach Ablauf des entsprechenden Kalenderjahres möglich.

Der Landesrechnungshof hat 1999 festgestellt, dass Vorauszahlungen nicht ordnungsgemäß angepasst werden. So hat ein Finanzamt auch in Fällen von erheblicher steuerlicher Bedeutung mehrfach Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen entsprochen, obwohl bei sorgfältiger Prüfung diesen Anträgen nicht hätte entsprochen werden dürfen.

Auch maschinell erstellten Hinweisen auf beträchtliche Umsatzsteigerungen, die entsprechende Gewinnsteigerungen im laufenden Jahr vermuten lassen, ist das Finanzamt nicht immer nachgegangen, sodass Vorauszahlungen nicht rechtzeitig erhöht worden sind. Dies hat zu hohen Abschlusszahlungen bei der Veranlagung geführt. So haben z.B. in einem Fall die erst 21 bzw. 16 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres festgesetzten Abschlusszahlungen 90 bzw. 871 TDM betragen. Hätte das Finanzamt die auf die Gewinnsteigerung hindeutenden Umstände frühzeitig gewürdigt, hätten die Steuerbeträge rd. 12 Monate früher vereinnahmt werden können.

Vielfach erhöhen sich in Fällen dieser Art die steuerlichen Auswirkungen noch dadurch, dass auch eine Anpassung des Messbetrages für Zwecke der Vorauszahlungen auf die den Gemeinden zustehende Gewerbesteuer unterbleibt.

Der Landesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass in diesem Finanzamt dem sich aus § 34 Abs. 1 LHO ergebenden Grundsatz, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, nicht die erforderliche Bedeutung beimessen wird. Er kann sich der in diesem Finanzamt vertretenen Auffassung, wonach die zutreffende Festsetzung von Vorauszahlungen hinter den Veranlagungsarbeiten zurücktreten müsse, nicht anschließen.

Der Landesrechnungshof und die Oberfinanzdirektion stimmen darin überein, dass der verspätete Einzug der Steuerbeträge nicht hingenommen werden kann. Der Landesrechnungshof hat deshalb das Finanzamt aufgefordert, künftig der Festsetzung von Vorauszahlungen die angemessene Beachtung zu schenken.

8. Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	–	Finanzämter

Steuerfestsetzungen aufgrund zweifelhafter Angaben

Steuern werden noch immer festgesetzt, obwohl die Steuererklärungen unklare oder unvollständige Angaben enthalten und ihre spätere Überprüfung oder die Durchführung einer Außenprüfung nicht sichergestellt sind. Dadurch werden Steuern in vielen Fällen zu spät in der richtigen Höhe festgesetzt; in Einzelfällen sind Steuerausfälle zu befürchten.

Soweit Angaben von Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen und den beigefügten Gewinnermittlungen Anlass zu Zweifeln geben, haben die Finanzämter unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die Pflicht, den zweifelhaften Angaben nachzugehen, damit Steuern zeitnah in richtiger Höhe festgesetzt werden. Die Finanzämter sind nach den gleichlautenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19.11.1996 zur „Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen“ angewiesen, die für einen Veranlagungszeitraum geschuldeten Steuern grundsätzlich in einem Arbeitsgang festzusetzen. Kann die Bearbeitung eines Steuerfalls z.B. wegen noch ungeklärter Fragen nicht zeitnah abgeschlossen werden, ist die Steuer ausnahmsweise zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzusetzen, wenn dies erkennbar erhebliche steuerliche Auswirkungen hat (z.B. zur früheren Anforderung von hohen Abschlusszahlungen bzw. rechtzeitigen Heraufsetzung von Vorauszahlungen).

Der Landesrechnungshof hat wiederholt beanstandet, wenn Finanzämter Steuern zunächst unter Vorbehalt festsetzen und die für eine ordnungsgemäße Bearbeitung erforderlichen Unterlagen und Auskünfte erst mit dem Steuerbescheid anfordern, ohne dass erhebliche steuerliche Auswirkungen dies rechtfertigen.

Die Vorgehensweise der Finanzämter hat ihren Ursprung in der Aufbauphase der Steuerverwaltung, in der ausreichend qualifiziertes Personal für eine zeitnahe Erledigung der Veranlagungsarbeiten nicht zur Verfügung stand und in der auch geeignete Fälle für eine spätere Betriebsprüfung bereitzuhalten waren. Diese Arbeitsweise ist jedoch später beibehalten worden, um offenbar eine schnellere statistische Erledigung der Arbeiten zu erreichen.

Da aber nicht in jedem Fall sichergestellt ist, dass die erforderliche Überprüfung nachgeholt wird, besteht die Gefahr von endgültigen Steuerausfällen. Aber auch dann, wenn die Prüfung tatsächlich nachgeholt werden sollte, wird regelmäßig in Kauf genommen, dass möglicherweise Steuern in der richtigen Höhe zu spät festgesetzt werden, die erforderlichen Arbeiten lediglich auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden und die Erteilung eines weiteren Steuerbescheides zusätzliche Kosten verursacht.

Der Landesrechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 1997 (Abschnitt B Nr. 6) auf die seiner Auffassung nach nicht hinnehmbare Vorgehensweise der Finanzämter hingewiesen. Die Verwaltung hatte zwar seinerzeit zugesagt, durch eine entsprechende Weiterbildung des Personals die Mängel zu minimieren, jedoch haben die Ergebnisse einer 1998 bei mehreren Finanzämtern durchgeführten Querschnittsprüfung zur Neuregelung der Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen gezeigt, dass die Finanzämter ihre Vorgehensweise nicht grundlegend geändert haben. Auch die 1999 bei einem Finanzamt getroffenen Feststellungen lassen befürchten, dass die Aufklärung von unklaren Sachverhalten noch immer auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wird und die Überprüfung im Einzelfall nicht sichergestellt ist.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, die Anweisungen an die Finanzämter zur Bearbeitung von Steuererklärungen deutlicher zu fassen, damit Steuern grundsätzlich in einem Arbeitsgang und nur in Ausnahmefällen zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt werden. Dann aber muss die spätere Überprüfung der Angaben sichergestellt sein. Das geprüfte Finanzamt hat er aufgefordert, seine Arbeitsweise zu ändern und die ausstehenden Prüfungen nachzuholen.

Die Oberfinanzdirektion Magdeburg hat mitgeteilt, dass sie die Auffassung des Landesrechnungshofs teile. Sie beabsichtige, die entsprechenden Dienstanweisungen zu überarbeiten. Die geänderten Anweisungen stehen noch aus.

9. Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Kapitel	0504	–	Arbeitsmarkt
Titel	683 70/71	–	Zuschüsse an private Unternehmen (sozialorientierte Erwerbsbetriebe)
Haushaltsvolumen 1998			
	683 70	–	4,1 Mio. DM
	683 71	–	2,7 Mio. DM

Zuwendungen an sozialorientierte Erwerbsbetriebe

Die Gewährung von Zuwendungen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in sozialorientierten Erwerbsbetrieben mit Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds (ESF) ist unzureichend auf Effizienz ausgerichtet.

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit haben Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte sowie ältere und gesundheitlich eingeschränkte Erwerbslose wenig Chancen, in das Erwerbsleben zurückzufinden und einen dauerhaften Arbeitsplatz zu erhalten.

Um die Chancen für diesen Personenkreis zu verbessern, gewährt das Land Sachsen-Anhalt seit 1994 Zuwendungen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in sozialorientierten Erwerbsbetrieben mit Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds. Bemessungsgrundlage für die Förderung sind die Lohnausgaben. Sie werden bezuschusst

im 1. Jahr mit	80 v.H.,
im 2. Jahr mit	70 v.H.,
im 3. Jahr mit	40 v.H. und
im 4. Jahr mit	20 v.H.

a) Zielvorgaben zur Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit fehlen

Spätestens ab dem fünften Jahr sollen sich die Betriebe selbst tragen. Entscheidend für den ökonomischen Erfolg des sozialorientierten Erwerbsbetriebes ist damit das Unternehmenskonzept. Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit dieses Konzepts wird die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle (Industrie- und Han-

delskammer, Handwerkskammer usw.) eingeholt. Weitere Festlegungen fehlen. Damit ist ungeklärt,

- anhand welcher Kriterien die Beurteilung erfolgen soll,
- welche Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Tragfähigkeit mindestens gegeben sein müssen,
- mit welcher Wahrscheinlichkeit diese Voraussetzungen nach Ablauf des vierjährigen Förderzeitraumes vorzuliegen haben.

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit erfolgte darüber hinaus auch methodisch zweifelhaft. Eine Stelle hat beispielsweise die Ausgangsdaten für diese Bewertung nicht selbst ermittelt. Sie hat die Angaben aus dem Zuwendungsantrag übernommen und auf dieser Grundlage die Bewertung vorgenommen. Ob die Daten realistisch waren, hat sie nicht geprüft.

b) Langzeiterfolg des Förderprogramms zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen ist fraglich

Der sozialorientierte Erwerbsbetrieb hat die geförderten Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen mindestens ein weiteres Jahr nach Auslaufen der Förderung zu beschäftigen. Der Landesrechnungshof hält diese Zeitspanne auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten für zu kurz. Im Rahmen des Förderprogramms beliefen sich die Aufwendungen des Landes für einen Beschäftigten auf über 23.000 DM/Jahr, insgesamt auf rd. 94.000 DM je Beschäftigten. In Anbetracht dieser hohen Kosten muss eine Weiterbeschäftigung über mehrere Jahre erfolgen. Dies ergibt sich auch aus der Zielrichtung des Programms: Schaffung von Dauerarbeitsplätzen.

c) Teilweise sind unangemessen hohe Lohnausgaben bezuschusst worden

Soweit die Geschäftsführer selbst im Betrieb tätig waren, hat das Ministerium ihre Gehälter in die Förderung der Lohnausgaben einbezogen. In einem Fall betrug dieses Gehalt anfangs 10.000 DM/Monat. Hohe Lohnausgaben gefährden die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Betriebes. Deshalb sollte in diesen Fällen keine Förderung erfolgen. Trotzdem hat das Ministerium den Betrieb gefördert. In dem Beispielsfall stand das Unternehmen bereits während der Förderung vor der Gesamtvollstreckung.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die Einschaltung einer fachkundigen Stelle zur Beurteilung der Unternehmenskonzeption dazu beitragen soll,

- Geschäftsidee, Unternehmensstruktur sowie das örtliche wirtschaftliche Umfeld zu beurteilen und
- eine Prognose dauerhaften wirtschaftlichen Handelns nach Ablauf der Förderung zu stellen.

Im Übrigen sei die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle nur ein Kriterium für die Entscheidung über die Förderung einer Maßnahme. Des Weiteren sei diese Stellungnahme entbehrlich, wenn die vorliegenden Fakten und Kriterien eine relativ sichere Prognose für die Entwicklung des Betriebes ermöglichen. Zudem belege das Scheitern eines Konzeptes nicht eine Fehleinschätzung der Marktakzeptanz. Ein solches Scheitern könne auch auf die wirtschaftliche Entwicklung im Land Sachsen-Anhalt, die Entwicklung am Arbeitsmarkt sowie die Einkommensentwicklung - im Einzelfall zudem auf mangelndes Eigenkapital und fehlende Liquidität - zurückzuführen sein.

Im Ergebnis ist aber ebenfalls nach Auffassung des Ministeriums die zufriedenstellende Umsetzung des Förderprogrammes bisher nicht vollständig gelungen. Inzwischen ist das Programm ausgelaufen. Das Ministerium wird die Förderrichtlinien grundlegend überarbeiten, falls das Programm fortgeführt wird.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Entscheidungen. Eine Förderung sollte nur in den Fällen in Betracht kommen, in denen ausreichend gesicherte Erkenntnisse über die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Unternehmens auch über den Förderzeitraum hinaus vorliegen. Zudem muss gewährleistet sein, dass der Unternehmer sein Konzept mit ausreichendem persönlichen Engagement umsetzt. Der Einsatz von Eigenmitteln in erheblichem Umfang fördert dies. Auch empfiehlt der Landesrechnungshof vor einer Wiederaufnahme der Förderung festzulegen, in welchem Umfang nach welchen Zeitabschnitten welche Erfolge erreicht werden, beispielsweise welche Gewinne spätestens wann erwirtschaftet sein müssen, damit nach Ablauf der Maßnahme die Dauerarbeitsplätze für Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte sowie ältere und gesundheitlich eingeschränkte Erwerbslose langfristig gesichert sind.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind vorerst abgeschlossen.

10. Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Kapitel	0509	–	Sonstige soziale Leistungen
Titelgruppe	68	–	Wohlfahrtspflegerische Einzelmaßnahmen
Einzelplan	11	–	Ministerium der Justiz
Kapitel	1103	–	Sozialer Dienst der Justiz
Titel	681 02	–	Zuschüsse zu Maßnahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs- und der Straffälligenentschuldung

Doppelförderung

Doppelförderung aufgrund der Bewilligung von Landeszuwendungen für bereits geförderte Einrichtungen.

Für die Durchführung von Projekten, die vom Land mit Zuwendungen gefördert werden, kann sich für die Zuwendungsempfänger die Notwendigkeit ergeben, Beschaffungen durchzuführen, Dienstleister einzuschalten, Aufträge zu vergeben usw.

Beispielsweise kann im Zuge solcher Vorhaben zur Betreuung von Personen mit besonderen Problemen (im Rahmen der wohlfahrtspflegerischen Einzelmaßnahmen) die zeitlich begrenzte Nutzung von Räumen oder Gegenständen erforderlich sein. Die Zuwendungsempfänger sichern in derartigen Fällen die notwendige Nutzung über Mietverträge ab. Vermieter sind in diesen Fällen häufig Organisationen, die ebenfalls mit öffentlichen Mitteln bezuschusst werden. Damit besteht die Gefahr von Doppelförderungen. Es sind nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs solche Doppelförderungen auch tatsächlich erfolgt.

1. Ein Träger hat 1993 Mobiliar beschafft und dies mit Fördergeldern aus einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bezahlt. 1998 hat dieser Träger Teile des Mobiliars für ein von ihm organisiertes und mit Landesmitteln gefördertes Projekt im Rahmen wohlfahrtspflegerischer Einzelmaßnahmen sich selbst als Projektträger zur Verfügung gestellt und hierfür Miete geltend gemacht. Als Projektträger hat

er dann entsprechende „Mietausgaben“ im Rahmen der Landesförderung beantragt, erhalten und abgerechnet.

2. Ein anderer Zuwendungsempfänger plante Mietausgaben für seine Geschäftsstelle. Die Finanzierung erfolgte durch kommunale und kirchliche Mittel. Gleichzeitig beantragte er beim Land Mittel für ein Projekt, das in seiner Geschäftsstelle stattfinden sollte. Hierfür stellte er anteilig „Mietausgaben“ in den Finanzierungsplan ein, die vom Land bewilligt wurden.

Wenn der Antragsteller Zahlungen an Personen oder Einrichtungen vorgesehen hat, die ebenfalls Zuwendungen erhalten oder erhalten haben, ergeben sich jedenfalls unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Doppelförderungen. Solche Ausgaben sind dann nicht ohne weiteres förderfähig. Um eine zweifache Bezuschussung aus öffentlichen Mitteln auszuschließen, wären ggf. aufwändige Prüfungen nötig. Zur Vermeidung dieses Verwaltungsaufwandes hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, Ausgaben prinzipiell als „nicht förderfähig“ einzustufen, wenn sie an Personen oder Einrichtungen erfolgen, die ebenfalls Zuwendungen erhalten. Eine Ausnahme kommt nur dann in Betracht, wenn Doppelförderungen nicht vorliegen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Empfänger der Geldzahlung diese Einnahmen in die Finanzierungspläne eingestellt hat, die Grundlage seiner Förderung sind.

Die Verwaltung hat dieser Auffassung grundsätzlich zugestimmt. Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, zu dem Thema Doppelförderung eine Regelung im Haushaltsführungserlass 2001 aufzunehmen.

Die Erörterungen mit den betroffenen Ressorts sind insoweit abgeschlossen.

11. Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Kapitel	0513	–	Gesundheitswesen
Titel	684 01	–	Förderung von AIDS-Hilfevereinen
Haushaltsansatz		–	400.100 DM

Zuwendungsfähigkeit nicht gesetzlich vorgeschriebener Versicherungen bei institutioneller Förderung

Nach Nr. 1.4 ANBest-I dürfen Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben zu mehr als 50 v.H. aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Bewilligungsbehörde hat bei mehreren institutionell geförderten Zuwendungsempfängern die Ausgaben für nicht gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen (z.B. Hausrat- und Haftpflichtversicherungen) im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung als zuwendungsfähig anerkannt.

Wenn die Bewilligungsbehörde Ausgaben für nicht gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen als zuwendungsfähig anerkennen will, reicht es nicht aus, die Förderfähigkeit mit der Prüfung des Verwendungsnachweises - gewissermaßen nachträglich - zu sanktionieren. Vielmehr muss sie bereits bei der Antragsprüfung entscheiden, welche nicht gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungen des Zuwendungsempfängers sie als im Einzelfall begründet ansehen und für förderfähig erklären will. Im Bewilligungsbescheid muss die Behörde dann ausdrücklich bestimmen, dass von der Regelung der Nr. 1.4 ANBest-I insofern abgewichen werden darf.

Die Verwaltung hat dazu mitgeteilt, dass sie nunmehr überprüft habe, inwieweit bei den Zuwendungsempfängern ein besonders hohes finanzielles Schadensrisiko vorliege und die Entscheidung getroffen habe, dass eine Abweichung von der Regelung der Nr. 1.4 ANBest-I nicht begründet sei.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales mit dieser Zielrichtung alle institutionellen Förderungen kontrolliert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

12. Einzelplan	06	–	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
Kapitel		–	alle Hochschulen

Nebentätigkeit an Hochschulen

Im Land Sachsen-Anhalt beachten die Hochschulen die umfangreichen und teilweise nicht übereinstimmenden gesetzlichen Vorschriften und Regelungen bei der Ausübung von Nebentätigkeiten nur unzureichend.

Der Landesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung an sämtlichen Hochschulen Erhebungen zu Regelungen, Abwicklung und Kontrolle der Nebentätigkeiten der dortigen Bediensteten durchgeführt. Die Prüfung beschränkte sich auf die in den Verwaltungen vorgefundenen Unterlagen. Festgestellte Mängel in der Handhabung von Vorschriften wiederholen sich in den einzelnen Hochschulen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass sich speziell im Hochschulbereich Nebentätigkeiten positiv auf Forschung und Lehre auswirken können.

Insbesondere hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- Die Nebentätigkeit des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals der Hochschulen in Sachsen-Anhalt wird sowohl in zahlreichen allgemein verbindlichen landesrechtlichen Vorschriften als auch in hochschulspezifischen Erlassen des Kultusministeriums geregelt.

Diese Regelungen - rund ein Dutzend - (wie z.B. Beamten-gesetz, Nebentätigkeitsverordnung, Hochschulgesetz, Drittmittelerlass, An-Institutserlass) ergänzen einander, sodass sie nebeneinander anzuwenden sind; andererseits enthalten sie viele Wiederholungen. Unterschiedliche Formulierungen erschweren die Anwendung. Zur Auslegung ist die Herbeiziehung von Kommentaren unerlässlich. Abgesehen davon, dass in einzelnen Hochschulverwaltungen nicht alle Regelungen vorlagen, hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Verwaltungen, insbesondere die der kleineren Hochschulen, durch die Vielzahl der Regelungen Probleme in der Anwendung haben. In der Folge bleiben Vorschriften unberücksichtigt.

- Die Verwaltung hat die zeitliche Inanspruchnahme durch die Nebentätigkeit zu prüfen, um damit zu gewährleisten, dass der Dienst nicht beeinträchtigt wird und die Arbeitskraft ungeschmälert dem Dienstherrn zur Verfügung steht.

Die Ausnahmetatbestände für eine Genehmigungspflicht bei wissenschaftlicher Tätigkeit und bei Gutachtertätigkeit legen die Hochschulen oftmals weitreichend aus. Jedoch sind auch hier Schranken gesetzt, die - vor allem den Antragstellern selbst - nicht hinreichend bekannt sind. Das bisherige Hochschulgesetz schreibt zwar vor, dass in Fällen entgeltlicher Tätigkeiten eine Anzeige erforderlich ist. Für unentgeltliche Nebentätigkeiten sehen - von Ausnahmen abgesehen - aber weder das Beamtenrecht noch das Hochschulrecht eine Anzeigepflicht vor.

Der Dienstherr kann - mangels Kenntnis von der Nebentätigkeit - also nicht prüfen, ob sie zu untersagen ist oder gemäß § 66 Abs. 2 BG LSA Genehmigungspflicht besteht. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, Nebentätigkeiten klarer einzugrenzen und für alle Fälle von Nebentätigkeiten mit dienstlichem Bezug, auch wenn sie unentgeltlich oder nicht genehmigungspflichtig sind, eine Anzeigepflicht vorzusehen. Er weist darauf hin, dass der Entwurf zum Gesetz zur Änderung des BG LSA (Artikel 1 Nr. 13, Beschluss der Landesregierung vom 04.07.2000) sich auf eine Anzeigepflicht für entgeltliche wissenschaftliche Tätigkeit und Gutachtertätigkeit beschränkt.

- Für die - im Übrigen immer genehmigungspflichtige - Nutzung von Ressourcen der Hochschule bei der Durchführung der Nebentätigkeit gilt in der Regel, dass dafür ein kostendeckendes Nutzungsentgelt zu zahlen ist. Dies gilt grundsätzlich auch für das bei der Nebentätigkeit eines Professors mitwirkende Personal, für das diese Mitwirkung nach einem Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung von 1992 Dienstaufgabe ist. Abweichend hiervon haben einige Hochschulen den an der Nebentätigkeit des Professors mitarbeitenden Assistenten hierfür Nebentätigkeiten genehmigt.

Im Bereich der Hochschulmedizin gilt eine Sonderregelung: Das Hochschulgesetz sieht eine Beteiligung der ärztlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an Erlösen wahlärztlicher Leistungen der leitenden Ärzte und Ärztinnen vor (Poolregelung). Bisher beteiligen die Klinik- und Institutsdirektoren - auf Institutsebene - ihre Mitarbeiter nach eigenem Ermessen an den Erlösen, eine Regelung für den gesamten Klinikbereich fehlt also.

Solange die vom allgemeinen Nebentätigkeitsrecht abweichende Sonderregelung bestehen bleibt, hat das Kultusministerium dafür Sorge zu tragen, dass die Medizinischen Fakultäten den Auftrag gemäß § 99 HSG LSA erfüllen und eine Poolregelung erarbeiten.

- Das damalige Ministerium für Wissenschaft und Forschung genehmigte mit einem Erlass 1992 den Leitern von Abteilungen der unmittelbaren Krankenversorgung allgemein die Liquidationsbefugnis für Privatpatienten bei stationärer und ambulanter Behandlung.

Darüber hinaus hat es von der in der Besonderen Verwaltungsvorschrift gegebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Leitern von Abteilungen und Instituten Einzelgenehmigungen zu erteilen, medizinische Untersuchungen und Beratungen im Auftrage Dritter durchzuführen. Die Leiter zahlen in diesen Fällen für die Nutzung der Ressourcen Nutzungsentgelte.

Würden die Medizinischen Fakultäten diese Nebentätigkeiten von den - vom Land bezahlten - Professoren als Dienstaufgaben erledigen lassen, könnte es Gebühren (z.B. nach DKG-NT oder GOÄ) selbst geltend machen, die dann weit über den Einnahmen lägen, die sie durch die über Nebentätigkeit abzuführenden Nutzungsentgelte erreicht.

Die o.a. Nutzungsentgelte kann die Hochschule dem Professor nämlich nur für den Einsatz der Einrichtungen oder des Materials und für die weiteren Kosten (vorwiegend für Personal) pauschaliert berechnen.

Zurzeit dürften den Medizinischen Fakultäten durch die - großzügige - Genehmigung von Nebentätigkeiten Einnahmen in Millionenhöhe entgehen.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für geboten, dass das Kultusministerium im Zusammenwirken mit den Medizinischen Fakultäten die Dienstaufgaben bestimmt und klar zu den Nebentätigkeiten abgrenzt. Das Ziel der Maßnahmen ist, für neu zu berufende Professoren die Nebentätigkeiten auf dem Gebiet medizinischer Untersuchungen und Beratungen im Auftrag Dritter einzuschränken.

Der Landesrechnungshof verweist auf das Positionspapier der Kultusministerkonferenz vom 19.11.1999:

„Bei künftigen Besetzungen von Professoren in der Hochschulmedizin sind die mit der Professur zusammenhängenden Aufgaben der Leitung

einer klinischen Einrichtung einschließlich des damit verbundenen Liquidationsrechtes durch Chefarztverträge zu regeln, durch die ... sämtliche ... Aufgaben ... zu Dienstaufgaben der Chefärzte bestimmt werden."

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass das Kultusministerium die Nebentätigkeitsregelung von Grund auf - wie bereits 1993 geplant - überarbeitet und nunmehr umgehend eine umfassende und in sich geschlossene Zusammenfassung der vielfältigen Regelungen erstellt, um eine einheitliche und vollständige Anwendung der geltenden Regelungen zu ermöglichen.

In seiner Stellungnahme vom 22.06.2000 geht das Kultusministerium davon aus, dass „eine Vereinheitlichung des Hochschulneben tätigkeitsrechts ... nur im Rahmen der bestehenden Gesetze erfolgen“ kann. Es betont weiterhin, „dass mit der Novellierung des HSG-LSA“ (Beschluss der Landesregierung vom 04.07.2000) „der rechtliche Weg für eine einheitliche Kodifikation des Nebentätigkeitsrechts an Hochschulen im künstlerischen und wissenschaftlichen Bereich frei wird“ und dass es „darüber hinaus ... die bundesweiten Bestrebungen zur weiteren Novellierung des Dienst- und Nebentätigkeitsrechts bezüglich der Hochschulen“ unterstützt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

13. Einzelplan	06	–	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
Kapitel	0619	–	Studentenwerk Magdeburg

Fehlende Eigentums- und Nutzungsrechte des Studentenwerkes Magdeburg

Das Land hat einem Studentenwerk an den von ihm bewirtschafteten Liegenschaften trotz jahrelanger Zusage des Kultusministeriums noch immer nicht das Eigentum übertragen oder hierfür Nutzungsverträge abgeschlossen.

In seiner Prüfungsmitteilung vom Mai 1997 hatte der Landesrechnungshof u.a. festgestellt, dass das Studentenwerk Liegenschaften - wie Wohnheime, Mensen, Cafeterias - bewirtschaftete, für die das Land aber nach wie vor Eigentümer war bzw. keine Nutzungsverträge abgeschlossen hatte.

Der Landesrechnungshof verweist diesbezüglich auf das Studentenwerksgesetz:

§ 13 Abs. 1 Satz 1 legt fest: „Die Studentenwerke übernehmen Vermögen oder Vermögensteile oder Nutzungsrechte für Einrichtungen der Hochschulen insoweit, als sie dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.“

Im § 13 Abs. 2 Satz 1 heißt es weiter: „Die Übergabe von Räumen, Wohnheimen und Vermögensgegenständen, die noch den Hochschulen oder anderen staatlichen Stellen zugeordnet sind, erfolgt bis 31.12.1991 ...“

Auf die entsprechende Beanstandung des Landesrechnungshofes antwortete das Kultusministerium im Sommer 1997, dass es eine Kabinettsvorlage mit Entwürfen von Eigentums- und Nutzungsverträgen erarbeitet habe, die sich in der „Schluss- und Feinabstimmung“ befände. Es führte weiter aus, dass alle offenen Fragen und Probleme hierzu geklärt und somit alle Voraussetzungen für den umgehenden Abschluss der Verträge gegeben seien.

Der Landesrechnungshof hat - im Rahmen einer Nachkontrolle - im Jahr 2000 die Angelegenheit vor Ort erneut geprüft und musste feststellen, dass das Studentenwerk nach wie vor weder Eigentümer der Grundstücke ist noch über Nutzungsverträge verfügt. Zu dem 1997 angekündigten entsprechenden Beschluss des Kabinetts legte das Studentenwerk ein Schreiben des Kultusministeriums an die Universitäten

und Hoch- bzw. Fachhochschulen vom 11.06.1998 vor. Hierin teilte das Kultusministerium mit, dass der Beschluss längere Zeit in Anspruch nehmen würde, und forderte sie auf, als Übergangslösung mit dem Studentenwerk „Bewirtschaftungsvereinbarungen“ abzuschließen. Auch dies ist bis heute nicht erfolgt.

Unabhängig davon, dass das Land mit seiner (Nicht-)Handlungsweise gegen das Studentenwerksgesetz verstößt, verweist der Landesrechnungshof auf den Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers für das Wirtschaftsjahr 1998, in dem er den Jahresabschlussbericht nur „unter einem Vorbehalt“ wie folgt bestätigt:

„Die Buchführung und der Jahresabschluß entsprechen nach unserer pflichtgemäßen Prüfung den gesetzlichen Vorschriften und den vom Land Sachsen-Anhalt erlassenen ergänzenden Vorschriften für Studentenwerke unter der Voraussetzung, dass den Studentenwerken durch Einräumung von Eigentums- und Nutzungsrechten wirtschaftliches Eigentum an den bilanzierten Einbauten in Gebäuden des Landes Sachsen-Anhalt verschafft wird.“

Weiterhin ist die Klärung der Nutzungsverhältnisse unabdingbare Voraussetzung dafür, dass das Studentenwerk seine Mittel - insbesondere für Modernisierung und Instandsetzung - wirtschaftlich einsetzen kann.

Der Landesrechnungshof erachtet es als dringend erforderlich, den vertragslosen Zustand zu beenden.

In seiner Antwort teilt das Kultusministerium dem Landesrechnungshof mit, dass - sollte die Liegenschaftsübertragung kurzfristig nicht möglich sein- die Hochschulen erneut aufgefordert werden, Bewirtschaftungsvereinbarungen mit dem Studentenwerk abzuschließen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14. Einzelplan	07	–	Kultusministerium - Bildung und Kultur -
Kapitel	0710	–	Allgemein bildende Schulen

Unterrichtsversorgung

Die Unterrichtsversorgung der Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Schulen ist trotz ausreichender Lehrkräfte mangelhaft

Der Landesrechnungshof hat in den Schuljahren 1996/97 und 1997/98 bei 12 ausgewählten Schulen der Schulformen Grundschulen, Sekundarschulen, Schulen für Lernbehinderte und Gymnasien sowie im ersten Schulhalbjahr 1997/98 an einer integrativen und kooperativen Gesamtschule Prüfungen zur Unterrichtsversorgung vorgenommen.

Dabei hat er festgestellt, dass die Ausstattung mit Lehrkräften an den geprüften Schulen ausreicht, um das Unterrichtsstundensoll in vollem Umfang zu gewährleisten. Da aber die Lehrverpflichtung im laufenden Schuljahr durch vorhersehbare (planbare) und unvorhersehbare Umstände erheblich gemindert wird, kann das Unterrichtsstundensoll trotz ausreichender Lehrkräfte nicht immer erfüllt werden. Für die Unterrichtsversorgung wird so ein zusätzlicher, aber vermeidbarer Lehrkräftebedarf erzeugt.

Hochgerechnet erbringt ca. jede 10. Lehrkraft an einer öffentlichen Schule im Land Sachsen-Anhalt für die Schülerinnen und Schüler keine primäre Bildungsleistung, sondern wird für Tätigkeiten der Schulorganisation, -verwaltung, -profilierung sowie der Fort- und Weiterbildung herangezogen oder erhält für besonders geregelte Tatbestände, wie z.B. durch Alter oder Schwerbehinderung eine Ermäßigung der Lehrverpflichtung.

1. Minderung der Lehrverpflichtung durch vorhersehbare Umstände
 - a) Die Lehrverpflichtung der Lehrkräfte wird durch Eintreten und Vorliegen gewisser Tatbestände ermäßigt (Alter, Schwerbehinderung) bzw. gemindert, in dem Zeiten für die Wahrnehmung allgemeiner Funktionen und Tätigkeiten in der Schule auf sie angerechnet werden. Dieser Anteil an Ermäßigungs- und Anrechnungsstunden (Minderungsstunden) verringert die Unterrichtsversorgung.

An den geprüften 14 Schulen stellte der Landesrechnungshof fest, dass 1.098 Unterrichtsstunden gemindert wurden; dem entsprechen 43,9 Vollzeitlehrerstellen und der Anteil der Minderungsstunden an der Gesamtlehrverpflichtung der Lehrkräfte zwischen 6,5 und 10,7 v.H. lag.

Die höchsten Minderungsstunden entfielen dabei auf folgende Tatbestände:
Schulleitungs- und Koordinationsaufgaben 28,4 – 52,1 v.H.
Besondere Belastungen (verfügbarer Stundenpool der Schule) 10,8 – 27,1 v.H.
Alters- und Schwerbehindertenermäßigung 3,8 – 16,5 v.H.
Fachmoderatoren, -betreuer, -lehrer 1,1 – 14,1 v.H.
Arbeit in Personal- oder Behindertenvertretungen 2,1 – 10,3 v.H.
Weiterbildungsmaßnahmen 1,1 – 12,2 v.H.

Insoweit stimmen diese vom Landesrechnungshof festgestellten relativ hohen Werte mit der Darstellung des Kultusministeriums in der LTDrs. 3/2495 überein. Hiernach werden in Sachsen-Anhalt durchschnittlich 61.756,25 Unterrichtswochenstunden gemindert; das sind 11,6 v.H. vom gesamten Unterrichtsstundenbedarf; damit werden 2.470 Vollzeitlehrkräfte gebunden, bzw. 10,2 v.H. aller Lehrkräfte .

Der Landesrechnungshof verkennt keineswegs, dass für bestimmte schulische und außerschulische (Zusatz-) Aufgaben der Lehrerschaft Ermäßigungs- oder Anrechnungsstunden zu gewähren sind. Nach der o.a. Darstellung des Kultusministeriums entzieht die Praxis der Verringerung der Lehrverpflichtung an allgemein bildenden Schulen jedoch bis zu 12,0 v.H. Unterrichtsstunden, die zur Deckung des Unterrichtsbedarfs vorzusehen sind.

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das Ministerium alle Minderungstatbestände kritisch daraufhin überprüft, ob sie qualitativ und quantitativ in der jetzigen Form notwendig sind.

- b) Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass die Anrechnungsstunden in Sachsen-Anhalt zu großzügig sowie unübersichtlich geregelt

sind und deshalb einer Straffung bedürfen. Im Schuljahr 1996/97 hatte in Sachsen-Anhalt das Kultusministerium 26 Tatbestände für die Minderung der Regelstundenzahl einer Lehrkraft weitgehend einzeln in zum Teil nicht veröffentlichten Runderlassen und Rundschreiben festgelegt. Von diesen weiterhin anzuwendenden hat es nur 6 Minderungsfälle in der Arbeitszeitverordnung der Lehrkräfte abschließend geregelt. Ein Teil der Tatbestände ist in noch weiteren Regelungen gegliedert. Das alles führt zu einer Unübersichtlichkeit in der Praxis, das umso mehr, nachdem das Kultusministerium die Tatbestände für eine Minderung der Regelstundenzahl bis zum Schuljahr 1998/99 auf 52 erweitert hat.

Bemerkenswert sind beispielsweise die hinzugekommenen Anrechnungstatbestände für

- Fortbildungskurse für langjährig tätige Lehrkräfte
- Lehrkräfte aus Grundschulen, die in der Förderstufe unterrichten
- Abordnung an eine Behörde
- Fachlehrer im Ausbildungsunterricht.

Allein für diese Tatbestände ergeben sich 2.446,25 Wochenstunden, das sind 97,85 Vollzeitlehrerstellen, die der Unterrichtsversorgung der Schülerinnen und Schüler nicht zur Verfügung stehen.

Das Kultusministerium sollte Anrechnungs- und Ermäßigungsgründe einfach und übersichtlich in einer Verwaltungsvorschrift regeln und dabei an den Interessen der Unterrichtsversorgung orientiert, diese auf das notwendige Maß reduzieren sowie hiervon abweichende Sonderfälle und Ausnahmen beschränken und im Einzelfall genehmigen.

- c) Viele Bundesländer unternehmen Anstrengungen, um den Anteil der Minderungsstunden deutlich zu reduzieren.

Eine Senkung der Minderungsstunden pro Prozentpunkt würde für die Unterrichtsversorgung in Sachsen-Anhalt ca. 240 Vollzeitlehrerstellen freisetzen, für die das Land nahezu 20 Mio. DM aufwenden muss. Würde es, wie in anderen Bundesländern auch, in Sachsen-Anhalt gelingen, den Anteil der Minderungsstunden von durchschnittlich jetzt

11,6 v.H. auf 8,5 v.H. zu senken, so würden Lehrkräfte von Tätigkeiten frei, die zu Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden führen und stünden bei gleichem Lehrkräftebestand mit ca. 740 Vollzeitlehrerstellen für die Unterrichtsversorgung zur Verfügung.

2. Minderung der Lehrverpflichtung durch Anrechnungsstunden für Stellvertreter des Schulleiters

Bei den planbaren (vorhersehbaren) Anrechnungsstunden sind besonders die für Stellvertreter des Schulleiters von Sekundar- und Sonderschulen hervorzuheben.

Wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich, gewährt das Kultusministerium u.a. für Schulleitungsaufgaben der stellvertretenden Schulleiter zum Teil erheblich höhere Anrechnungsstunden als vergleichsweise fünf andere Bundesländer:

Bundesland	Anrechnungen für Schulleiter ¹⁾²⁾				Anrechnungen für Stellvertreter ¹⁾²⁾				Anrechnungen für Koordinatoren an Gymnasien ¹⁾²⁾
	GS	SekS	SondS	Gym.	GS	SekS	SondS	Gym.	
Sachsen – Anhalt	13	18	18	13	7	14	14	6	4
Regelstundenzahl	GS		SekS		SondS		Gymn		
	27		25		25		23 - 25		
Baden-Württemberg	18	18	18	18	13	12	12	9	2
Brandenburg	7,5	9	9	11	2,5	3	3	4	Oberstufenkoordinator für die Kursstufe, 4 - 8 Stunden
Hessen	Es wird ein Schulleitungsdeputat zwischen 6 und 16 Stunden vergeben. Darin enthalten sind auch die Anrechnungen für den Vertreter. Der Schulleiter entscheidet über die Vergabe.								bei Bedarf aus dem Schuldeputat
Niedersachsen	15	14	14	13	5	5	5	5	5
Sachsen	12	13	13	13	7	7	7	7	kein gesonderter Koordinator, nur für die Sek. II einen Oberstufenberater mit 4 - 5 Stunden

¹⁾ am Beispiel einer Schule mit 18 Klassen (3- bzw. 4- zügig)

²⁾ Angaben jeweils in Lehrerwochenstunden Stand: Schuljahr 1997/98

Die Einführung des mehrgliedrigen Schulsystems in Sachsen-Anhalt hat zunächst beträchtlichen organisatorischen Mehraufwand für Schulleitungsaufgaben verursacht, so dass höhere Anrechnungsstunden für die Übergangszeit hinnehmbar und begründbar waren.

Inzwischen sind die den organisatorischen Mehraufwand verursachenden Probleme überwunden, so dass höhere Anrechnungsstunden, die die Lehrverpflichtung der

Schulleiter bis zu 72 und die ihrer Stellvertreter bis 56 v.H. mindern, nicht mehr gerechtfertigt sind, wie sich aus der oben genannten Tabelle ergeben.

Das Kultusministerium sollte die Anrechnungstunden für die Schulleitungsaufgaben (insbesondere für stellvertretende Schulleiter an Sekundar- und Sonderschulen) nach Art und Größe der Schule zumindest auf den Durchschnitt vergleichbarer Flächenländer zurückführen.

3. Unterrichtsausfall durch Schulveranstaltungen

In nicht zu unterschätzendem Umfang entfällt Unterricht durch Schulveranstaltungen (vorhersehbare Umstände) wie:

- Lehrerveranstaltungen und
- Veranstaltungen für die Schülerinnen und Schüler.

Dazu gehören alle Aktivitäten der Schule oder der einzelnen Klassen, wie z.B., Projekttag und -wochen, Exkursionen, Kulturveranstaltungen, Klassenfahrten, Schulfeiern, Schülerbetriebspraktika, Fortbildungsveranstaltungen und Abwesenheit des Fachlehrers wegen der vorgenannten Veranstaltungen oder aus sonstigen schulischen Gründen, aber auch unnötig ausgedehnte Klassenleiterstunden oder Ausfall bzw. Beschäftigung aufgrund fehlender oder unvollständiger Stundenplanungen.

Hierzu hat der Landesrechnungshof Erhebungen an einer kooperativen und einer integrativen Gesamtschule durchgeführt.

Er hat an der kooperativen Gesamtschule festgestellt, dass in der Förder- und der Sekundarstufe I der planmäßig zu erteilende Unterricht sich wegen der vorgenannten Veranstaltungen um 8,9 v.H. (3,65 Stunden je Woche und Klasse) verringerte. Lediglich 2,9 v.H. des gesamt zu erteilenden Unterrichts waren als echter Unterrichtsausfall infolge Krankheit bzw. Abwesenheit des Fachlehrers einzuordnen. Die verbleibenden 6 v.H. entfallen allein auf Schulveranstaltungen und werden demnach von vornherein eingeplant.

An der integrativen Gesamtschule lag der Anteil des nicht planmäßig erteilten Unterrichts bei 10,8 v.H. (4,2 Stunden je Woche und Klasse). 2,1 v.H. der Unterrichtsausfälle entfielen auf Krankheit bzw. Abwesenheit des Fachlehrers. Die

verbleibenden 8,7 v.H. Unterrichtsausfall wurden auch hier planmäßig durch Schulveranstaltungen verursacht.

Der relativ hohe Anteil des planmäßig ausfallenden Unterrichts sollte durch das Kultusministerium auf ein an der Unterrichtsversorgung orientiertes unabdingbares Maß zurückgeführt werden.

Der Landesrechnungshof hat auch festgestellt, dass bei Schulveranstaltungen, in die nur eine aufsichtsführende Lehrkraft eingebunden war, die anderen Lehrkräfte, die in dieser Klasse sonst unterrichten, während der Schulveranstaltungen nicht anderweitig mit Lehrverpflichtungen eingebunden waren. Diese nicht erteilten Unterrichtsstunden werden nachweislich nicht registriert (z.B. im Klassenbuch) und bleiben bei der Lehrereinsatzplanung unberücksichtigt.

Der Landesrechnungshof bezweifelt keineswegs die Notwendigkeit einzelner Schulveranstaltungen. Er bemängelt aber die fehlende Erfassung des damit verbundenen Unterrichtsausfalls, die den tatsächlichen Ausfall nicht nur verschleiert, sondern auch einem optimalen Lehrkräfteeinsatz entgegenwirkt.

4. Minderung der Lehrverpflichtung durch unvorhersehbare Umstände

Infolge Krankheit bzw. Abwesenheit des Fachlehrers oder aus anderen persönlichen Gründen fiel Unterricht aus, der an den vom Landesrechnungshof untersuchten Gesamtschulen 2,1 bis 2,9 v.H. betrug. Davon wurden zwischen 29 und 55 v.H. durch Vertretungen abgedeckt, so dass der echte Unterrichtsausfall etwas geringer war.

Das Kultusministerium hat in einer eigenen Untersuchung an ausgewählten allgemein bildenden Schulen und Schulformen den Ausfall des planmäßig zu erteilenden Unterrichts bei unvorhersehbaren Umständen sogar mit 3,1 v.H. ermittelt (vgl. LT Drs. 3/636).

5. Schlussbemerkungen

Das Kultusministerium hält in seiner Stellungnahme die Feststellung des Landesrechnungshofes zur Großzügigkeit und Unübersichtlichkeit der Zahl der Minde-

rungsstunden für unzutreffend, räumt jedoch ein, die Tatbestände einer Prüfung zu unterziehen.

Die Ergebnisse des Landesrechnungshofes zum echten Unterrichtsausfall wurden vom Kultusministerium bestätigt. Einwände hingegen erhebt es zu den Ausfallzeiten für Schulveranstaltungen und verweist nachdrücklich auf die geltende Erlasslage, die nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine zu großzügige Inanspruchnahme der Unterrichtszeiten zulässt und gerade deshalb überarbeitungbedürftig ist.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium sind noch nicht abgeschlossen.

15. Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
Kapitel	0812	–	Landesmaterialprüfamt

Prüfung der Personalwirtschaft im Landesmaterialprüfamt (LMPA)

Steigender Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben.

Nur zwei von sieben Prüfbereichen des LMPA erwirtschafteten die eigenen Personalausgaben.

Die derzeitigen tarifvertraglichen Regelungen unterstützen den Umstrukturierungsprozess nur unzureichend.

1. Umwandlung des LMPA in einen Landesbetrieb

Mit Erlass des Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten vom 18.12.1996 (MBI. LSA 1997, S. 529) ist das LMPA mit Wirkung vom 01.01.1997 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO überführt worden. Ziel der Überführung war eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, die durch eine Konzentration auf Prüfaufgaben mit einem hohen Kostendeckungsgrad erreicht werden sollte.

2. Entwicklung der Landeszuschüsse

Die Landeszuschüsse (einschließlich der für Investitionen) haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Gesamt
- Mio. DM -								
Zuschuss	5,17	6,33	4,55	4,50	3,72	4,52	3,88	32,67
Investitionen HGr. 8	1,83	1,86	0,95	0,37	0,50	0,58	0,34	

Im Zeitraum von 1992 bis 1998 ist das LMPA insgesamt mit 32,67 Mio. DM bezuschusst worden. Die Zuschüsse sind zwar auf ein niedrigeres Niveau zurückgegangen. Hierfür war jedoch auch eine Verringerung der Investitionen ursächlich.

3. Entwicklung von Personal, Personalausgaben und Personalausgabenquote

Die Personal(ausgaben)daten des LMPA haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Personal zum 30.06.	102	102	102	96	88	87	84
Personalausgaben - DM -	5.037.038	6.628.168	6.666.999	6.649.326	6.442.348	6.553.120	6.726.053
Gesamtausgaben - DM -	8.222.311	9.952.015	9.168.552	8.482.655	8.577.046	7.948.200 ¹⁾	7.865.220 ¹⁾
Personalausgabenquote - v.H. -	61	67	73	78	75	82	85

¹⁾ 1997 8.549.680,00 DM Kosten abzüglich 601.480,00 DM AfA
 1998 8.462.200,00 DM Kosten abzüglich 596.980,00 DM AfA

Trotz der Verringerung des Personalbestandes durch Fluktuation haben sich die Personalausgaben nicht verringert.

Seit 1992 ist der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben von 61 v.H. auf 86 v.H. angestiegen. Auch seit der Umwandlung des LMPA in einen Landesbetrieb ist die Personalausgabenquote weiter gestiegen. Die Entwicklung der Personalausgaben ist somit entscheidend für den Zuschussbedarf des Landesbetriebes.

4. Entwicklung der Personalausgabendeckungsquote der einzelnen Prüfbereiche

Die Personalausgaben sind als größter Ausgabenfaktor geeignet, Auskunft zu geben, inwieweit das Ziel der Konzentration auf Prüfbereiche mit hohem Deckungsbeitrag erreicht wurde.

In der folgenden Übersicht sind die Einnahmen der einzelnen Prüfbereiche in Relation zu den dort verursachten Personalausgaben gesetzt*:

* Die gesamten Kosten konnten wir aufgrund fehlender Daten (insbesondere Kosten für die Unterbringung in landeseigenen Gebäuden, Einzelplan 20) nicht ermitteln.

Prüfbereich	Personalausgaben 1998 - DM -	Einnahmen 1998 - DM -	Personalausgaben- deckungsquote - v.H. -
Akkreditierung	157.342	49.324	31,35
Bauprüfung und Güte- überwachung	592.875	464.212	78,30
Straßenbauprüfung	942.962	1.079.174	114,45
Prüffeld	856.421	1.163.527	135,86
Bauprodukt- und Werk- stoffprüfmaschinenprü- fung	1.004.328	896.089	89,22
Prüfwesen/Sachverständi- gentätigkeit	738.004	331.576	44,93
Chemische Analytik	537.958	247.801	46,06

Nur zwei von sieben Prüfbereichen erwirtschafteten die eigenen Personalausgaben. Drei Bereiche (Akkreditierung, Prüfwesen und Chemische Analytik) erwirtschafteten weniger als 50 v.H. der eigenen Personalausgaben.

5. Tarifvertragliche Regelungen

Vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb galt für die Angestellten der BAT-O und für die Arbeiter der MTArb-O (jeweils mit den ergänzenden Tarifverträgen). Diese tarifvertraglichen Regelungen gelten seit der Umwandlung in einen Landesbetrieb weiter.

Bei dem entscheidenden Faktor der Personalausgaben (1998: 85 v.H. der Gesamtausgaben) haben sich die Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten durch die Umwandlung in einen Landesbetrieb somit nicht geändert. Als Möglichkeit zur Personalausgabenreduzierung bleibt im Wesentlichen das Abwarten auf altersbedingte Fluktuation, wenn betriebsbedingte Änderungs- oder Beendigungskündigungen nicht in Betracht gezogen werden.

Für die Mitarbeiter macht es vergütungsmäßig keinen Unterschied, ob sie durch ihre Tätigkeit einen hohen oder einen geringen Anteil ihrer Ausgaben durch Einnahmen aus der Prüftätigkeit erwirtschaften. Das Vergütungsniveau ist in der Akkreditierung mit 31,35 v.H. Personalausgabendeckungsquote genauso hoch wie beim Prüffeld mit 135,86 v.H. Deckungsquote. Leistungszulagen oder -prämien werden nicht gewährt.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie zum einen gebeten, die Weiterführung der Bereiche zu prüfen, die einen geringen Kostendeckungsbeitrag leisten.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat daraufhin mitgeteilt, dass im Bereich der Akkreditierung der Personalbestand abgebaut worden ist und weiter zurückgeführt wird. Die Akkreditierung werde zwar bessere wirtschaftliche Ergebnisse ausweisen, aber mit einer echten Kostendeckung werde wohl nicht gerechnet werden können. Die Fortführung sei für das Renommee der Materialprüfeinrichtung unerlässlich.

Der defizitäre Bereich Sachverständigentätigkeit wird zum 30.06.2002 nicht mehr weitergeführt.

Für den Bereich der chemischen Analytik seien weitergehende Perspektiven nach Abschluss der gegenwärtigen Überlegungen für einen landesweiten Laborverband denkbar.

Zum anderen hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wirtschaft und Technologie empfohlen, unter Berücksichtigung des derzeitigen Kostendeckungsgrades tarifvertragliche Regelungen anzustreben, die hinter den derzeit anwendbaren zurückbleiben, und damit die Erreichung der Kostendeckung unterstützen.

Zur Frage der Schaffung tarifvertraglicher Regelungen, die einen höheren Kostendeckungsgrad zur Folge haben könnten, hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, es sehe

„... mit den Mitteln des Tarifrechts keine Möglichkeit, den Kostendeckungsgrad zu erhöhen... Bei einer eventuellen Privatisierung ... in der Form der Umwandlung in eine GmbH dürften im Rahmen eines Betriebsüberganges die tarifrechtlichen Vereinbarungen nach Ablauf eines Jahres auch zum Nachteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geändert werden. Somit würde sich die Möglichkeit bieten, nach Ablauf dieser Frist Tarifverträge abzuschließen, die eine Senkung der Personalkosten beim LMPA ermöglichen.“

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Ansätze. Da aber auch 1999 die Personalausgabendeckungsquote für das LMPA nur 56,6 v.H. erreichte, sind weitere Anstrengungen erforderlich.

16. Einzelplan	09	–	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
u.a.:			
Kapitel	0902	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	682 01	–	Zuschüsse an die Tierseuchenkasse
Kapitel	0906	–	Zuwendungen und Erstattungen der EU-Förderphase bis 1999
Titel	672 01	–	Erstattungen an die Tierseuchenkasse
Haushaltsvolumen		–	ca. 3,2 Mio. DM jährlich

Zuschüsse an die Tierseuchenkasse

Die Tierseuchenkasse Sachsen-Anhalt (TSK) nahm im Jahr 1991 vom Land eine Abschlagszahlung i.H.v. 3,5 Mio. DM auf zu erwartende Entschädigungsleistungen im Rahmen der Bekämpfung der Leukosekrankheit bei Rindern entgegen und setzte diese Mittel zweckwidrig zum Aufbau von Rücklagen ein.

Das Land hat zur Finanzierung der durch die „Bekämpfung von Tierseuchen oder seuchenartigen Erkrankungen“ bei den Tierhaltern entstehenden Verluste eine Anstalt des öffentlichen Rechts - eine TSK - eingerichtet.

Die TSK finanziert ihre Ausgaben für die Bekämpfung der Tierseuchen (Entschädigungen und Beihilfen an die Tierhalter) durch Zuschüsse des Landes sowie durch entsprechende Beiträge der Tierhalter.

Das Land übertrug per Gesetz vom 8. August 1991 der TSK insbesondere die Aufgabe, „Tierverluste sowie Kosten und Schäden“, die bei der Tierseuchenbekämpfung entstehen, zu ersetzen.

Das Land zahlte als Abschlag in diesem Rahmen am 12. Dezember 1991 an die TSK
3,5 Mio. DM

für die zu leistenden Entschädigungen und/oder Beihilfen

für Maßnahmen zur Bekämpfung der Leukosekrankheit bei Rindern

an die Tierhalter in Höhe der in diesem Zusammenhang entstehenden „mutmaßlichen Verpflichtungen“ (gemäß § 12 Abs. 4 des Gesetzes zum Aufbau der TSK) aus.

Der Landesrechnungshof prüfte auch diese Zuschüsse des Landes an die TSK und stellte hierbei insbesondere Folgendes fest:

- Das Ministerium hat als Begründung der Auszahlungsanordnung zu den o.a. 3,5 Mio. DM Folgendes aufgeführt:

„Anschubfinanzierung Tierseuchenkasse Magdeburg (Abschlag nach § 12 Abs. 4 Tierseuchengesetz)“

Diese Erstattung hat das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt also nicht, wie es inzwischen die Zahlung interpretiert, als „Abschlagszahlung auf zu erwartende Leistungen zur Eigenkapitalaufstockung gewährt“.

Im Übrigen sind - nach § 5 Abs. 1 der Hauptsatzung der TSK - „die notwendigen Rücklagen ... aus dem Beitragsaufkommen ...“ zu bilden.

- Die TSK legte diese 3,5 Mio. DM - vier Tage nach Wertstellung auf ihrem Konto als „Termingeld“ an. Sie benötigte diese Landesmittel für die Bekämpfung der Leukosekrankheit bei Rindern bis heute nicht.

Die in den Folgejahren durch die Leukosesanierung entstandenen Ausgaben finanzierte die TSK nämlich zum einen aus den Beiträgen der Tierhalter und zum anderen aus weiteren Zahlungen des Landes.

Das Land hätte seinen „Zuschuss“ mit den anstehenden Erstattungen an die TSK für die Leukosesanierung verrechnen müssen.

Dies ist unterblieben.

- Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofes - im Dezember 1999/Januar 2000 - waren die o.a. 3,5 Mio. DM nach wie vor Teil der relativ hohen Rücklage.
- Das Ministerium beließ darüber hinaus der TSK zudem die Zinseinnahmen aus der o.a. „Abschlagszahlung“.

Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass nach § 5 Abs. 1 der Hauptsatzung die Rücklagen ausschließlich aus dem Beitragsaufkommen der Tierhalter zu bilden sind.

Insoweit kann der Landesrechnungshof der Argumentation des Ministeriums

„sofern der o.g. Betrag der TSK im Jahre 1991 nicht zur Eigenkapitalaufstockung zugewiesen worden wäre, hätten die notwendigen Rücklagen durch höhere Beiträge der Tierhalter aufgebracht werden müssen ...“

nicht folgen.

Das Ministerium hat mit seiner Vorgehensweise geltendes Haushaltsrecht nicht beachtet.

Die der TSK entstandenen geldlichen Vorteile sind dem Landeshaushalt wieder zuzuführen.

Die Handlungsweise des Ministeriums ist insofern unverständlich, da Bedienstete des Ministeriums von Anfang an Aufgaben in den handelnden Organen der TSK wahrgenommen haben und auch heute noch wahrnehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

17. Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1350	–	Versorgung
Titel	281 02	–	Erstattung von anteiligen Versorgungsbe- zügen der Hochschulkliniken

Versorgungskosten für bei den Hochschulkliniken tätige Beamte

Die dem Land entstehenden Versorgungskosten für bei den Hochschulkliniken tätige Beamte werden nicht mehr erstattet

1. Rechtslage

In den Stellenplänen der Medizinischen Fakultäten der Martin-Luther-Universität Halle und der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg (Landesbetriebe nach § 26 LHO) sind 576 Stellen für Beamte ausgewiesen. Die hierauf geführten Landesbeamten sind für die Landesbetriebe tätig. Die (späteren) Versorgungsausgaben der Beamten werden vom Landeshaushalt getragen. Um diese Belastung des Landeshaushaltes verursachungsgerecht auszugleichen, hat das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 15. Juni 1994 geregelt, dass die Medizinischen Fakultäten 35 v.H. der Dienstbezüge der aktiven Beamten an das Land abführen.

Die Abführung ist jedoch in der Folgezeit ganz oder teilweise unterblieben. Hierauf hat der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1998 hingewiesen. Das Ministerium der Finanzen hat dazu ausgeführt,

„eine grundsätzliche Klärung des Sachverhalts bezüglich der Erstattung von Versorgungsbezügen ist durch das Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 20. Februar 1997 und des Kultusministeriums vom 07. Mai 1997 ... erfolgt. Mit Erlass vom 15. September 1997 habe ich das Regierungspräsidium Magdeburg angewiesen, die Versorgungszuschläge von den Hochschulen mit Wirkung vom 01. Januar 1997 wieder anzufordern. Auf Nachfrage erklärte das Regierungspräsidium Magdeburg, dass die Hochschulkliniken die Versorgungsanteile in Höhe von 35 v.H. der Dienstbezüge für 1997 vollständig an das Land abgeführt haben.“

2. Verwaltungspraxis

Die Haushaltsansätze und Isteinnahmen haben sich seit 1995 wie folgt entwickelt :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Soll	8.697.600	10.612.100	8.519.800	8.519.800	0	0
Ist	4.684.344 ¹	0 ²	6.331.211 ¹	6.889.012	0	

Hieraus ergibt sich, dass die Versorgungszuschläge weiterhin nicht vollständig abgeführt worden sind. Bei den Haushaltsberatungen 1999 hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, es erwarte, dass für das Jahr 2000 wieder ein Ansatz eingestellt werde. Tatsächlich ist dies nicht der Fall.

3. Schlussfolgerungen

Auch im Jahr 2000 sind immer noch nicht die Einnahmen des Jahres 1996 aus der Versorgungslastenerstattung realisiert. Dies sollte nunmehr unverzüglich geschehen.

Dem Landeshaushalt entstehen durch die Übernahme der Versorgungsausgaben für die bei den Landesbetrieben beschäftigten Beamten Belastungen. Um die Belastung des Landes verursachungsgerecht auszugleichen, sollte die Abführung eines Versorgungsrückstellungssatzes durch die Medizinischen Fakultäten an den Landeshaushalt unverzüglich wieder eingeführt werden.

¹ Kein Vollzugsdefizit, da Veranschlagung aufgrund der Sollstellen und nicht der Istbesetzung

² Vollzugsdefizit, siehe Jahresbericht 1998, Teil I, S.40

18. Einzelplan	14	–	Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
Kapitel	1408	–	Wohnungswesen
Titel	893 04	–	Zuschüsse für Investitionen an das Landesförderinstitut für Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus sowie der Modernisierung und Instandsetzung ab 1991
Haushaltsvolumen 1992 - 1998		–	2.081.466.883,- DM

Prognose zu künftigen Mieteinnahmen einer Wohnungsgesellschaft mbH

Eine Wohnungsgesellschaft mbH führte Liquiditätsberechnungen durch, die bei ihren Annahmen der zu erwartenden Mieteinnahmen den zwischenzeitlich eingetretenen Leerstand und das damit verbundene Mietausfallwagnis (MAW) sowie eine Mietpreisstagnation nicht angemessen berücksichtigen konnte. Dadurch ist die Rückzahlung von Baudarlehen, die das Land gewährte, gefährdet.

Dem „Jahresbericht 1999 des Wohnungsamtes“ einer Stadt ist u.a. zur Entwicklung der Einwohnerzahl und der Situation der Wohnungswirtschaftsbetriebe zu entnehmen:

„So, wie in vielen anderen ostdeutschen Kommunen, ist in ... (der Stadt) ... ebenfalls eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen. Die Einwohnerzahl ist seit 1990 ... (um ca. 15 %) ... gesunken.“...

Weiter heißt es:

„Der Aspekt der Schwervermietbarkeit und der Leerstand von Wohnungen belastet in zunehmendem Maße die Wirtschaftlichkeit der Betriebe. Von den Wohnungswirtschaftsbetrieben wird eingeschätzt, dass der Wohnungsleerstand teilweise eine beachtliche Größe erreicht hat und von zunehmender Tendenz gekennzeichnet ist. So betrug beispielsweise bei dem größten Wohnungsunternehmen unserer Stadt zum Jahresabschluss 1998 der Wohnungsleerstand 18,45 % des Gesamtbestandes.“

Der daraus resultierende Mietausfallverlust wird mit 12,1 Mio. DM beziffert.“

Der Landesrechnungshof hat bei einer Wohnungsgesellschaft mbH die Verwendung der Darlehen und Zuschüsse des Landes geprüft, die das im Rahmen der Wohnungsbauförderung gewährt hat. Das Unternehmen hat die Baudarlehen ab Auszahlung zunächst nur zu tilgen, und zwar mit 1 v.H. Ab dem 11. bzw. 16. Jahr der Darlehenslaufzeit setzt eine Verzinsung ein und zum Teil eine Erhöhung der Tilgungsleistungen.

Mit dem Antrag auf die Fördermittel hat die Wohnungsgesellschaft u.a. für jedes zu sanierende Projekt eine Liquiditätsberechnung vorgelegt. Zu den Berechnungen, insbesondere aus dem Jahr 1994, weist der Landesrechnungshof auf Folgendes hin:

- Das Wohnungsunternehmen hat entsprechend den Vorgaben des § 29 „Mietausfallwagnis“ (MAW) der „Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen“ das MAW mit 2 % angesetzt.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr darauf hingewiesen, dass bei der Sicherung der Darlehen nicht nur die Wirtschaftlichkeit eines Einzelobjektes entscheidend ist, sondern die „Liquidität“ des Gesamtunternehmens. Bei dem geprüften Unternehmen beträgt der Leerstand - der entscheidend das MAW bestimmt - rund 18 %. Hierauf hat das Ministerium geantwortet:

„Das Mietausfallwagnis wurde bisher mit 2 v.H. in Ansatz gebracht. Aufgrund der Entwicklung im Leerstand von Wohnungen wird jetzt vom Landesförderinstitut standortbezogen der durchschnittliche Wohnungsleerstand bei der Sicherheitsmietberechnung in Ansatz gebracht.“

- Weiterhin ging das Unternehmen bei seinen Liquiditätsberechnungen von Mieterhöhungen - nach Ablauf der Mietpreisbindung - von 3 % pro Jahr, in einzelnen Jahren sogar 7 bis 10 %, aus. Der Landesrechnungshof hat gegenüber dem Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr seine Zweifel geäußert, dass das Unternehmen diese Mietpreissteigerungen verwirklichen kann. Er verwies dabei auf den Bericht einer Wirtschaftsberatungs AG vom 21.06.1996 über die Prüfung des Jahresabschlusses 1994 des o.g. Unternehmens, in dem sie Folgendes feststellt:

„Die Planungsansätze erscheinen teilweise unrealistisch, d.h. Erträge wurden zu hoch, Aufwendungen zu niedrig veranschlagt.“

Der Landesrechnungshof konnte bei seinen Recherchen im Jahr 1999 keine entsprechenden Korrekturen der Liquiditätsberechnungen feststellen.

Das Ministerium teilte dazu mit:

„Das Landesförderinstitut legt im Verfahren ... nicht die Liquiditätsberechnung des Unternehmens, sondern die Sicherheitsmietberechnung, ..., zugrunde. ... (Es) lässt im Rahmen der Sicherheitsmietberechnungen bereits seit Anfang 1997 keine Mietsteigerungen mehr zu. Diese Berechnungsmethode hat auch bei der Aufstellung der Förderprogramme Berücksichtigung gefunden ...“

Da das Unternehmen, wie oben ausgeführt, 1994 bei seinen Liquiditätsberechnungen wesentliche Faktoren nicht berücksichtigen konnte, zwischenzeitlich aber auch nicht korrigiert hat, geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Rückzahlung der vom Land gewährten Baudarlehen nicht mehr sichergestellt ist.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Hinweise des Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, dass es

„... über das LFI teilweise unabhängige Wirtschaftsprüfer beauftragt habe, Unternehmen, deren wirtschaftliche Lage aufgrund der Entwicklung des Wohnungsmarktes gefährdet erscheint, auf Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen.“

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr empfohlen - aufgrund der sich verschlechternden Lage auf dem Wohnungsmarkt - zu prüfen, welche Maßnahmen nunmehr notwendig sind, um die Rückzahlung der gewährten Baudarlehen des Landes sicherzustellen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

19. Einzelplan	15	–	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Kapitel	1502	–	Allgemeine Bewilligungen
mehrere TGr., insbesondere TGr.	62 u. 63	–	Förderung von Umweltschutzmaßnahmen
Haushaltsvolumen TGr. 62 u. 63		–	ca. 80 Mio. DM

Abfallwirtschaftsplanung des Landes

Das Land Sachsen-Anhalt hat die bundesgesetzliche Vorgabe, einen Abfallwirtschaftsplan des Landes bis zum 31.12.1999 zu erstellen, nicht eingehalten.

1. Grundlagen der Abfallbeseitigung

Nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes sind von den Ländern
 „für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten zu erarbeiten ... Die Pläne sind erstmalig zum 31. Dezember 1999 zu erstellen ...“

2. Folgerungen für die Abfallwirtschaft im Land Sachsen-Anhalt

Der Landesrechnungshof weist auf Folgendes hin:

- a) Nach dem Abfallrecht des Landes haben die Regierungspräsidien die o. a. Abfallwirtschaftspläne zu erstellen.

Die Regierungspräsidien hatten zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofs (zuletzt im Februar 2000) „Entwürfe der Abfallwirtschaftspläne“ erarbeitet. Sie befanden sich im „Beteiligungsverfahren“ insbesondere mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.

Die Regierungspräsidien erwarten die abgestimmten Abfallwirtschaftspläne frühestens in der 1. Jahreshälfte 2000.

- b) Bei der Aufstellung der o. a. Abfallwirtschaftsplanung sind die Bestimmungen der Dritten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (Technische Anleitung Siedlungsabfall - TASI - zu beachten.

Diese Verwaltungsvorschrift lässt „Ausnahmeregelungen“ sowie bis zum 01. Juni 2005 auch „Übergangsregelungen“ zu.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) legte hierbei insbesondere fest, dass ab dem 01. Juni 2005 der Siedlungsabfall ausschließlich dann einer Deponie zugeführt werden darf, wenn der Anteil an organischen Inhaltsstoffen 3 -5 v.H. (sogen. „Glühverlust“) der ursprünglich einzulagernden Masse nicht übersteigt.

Weiterhin legte das BMU als „Ausnahmeregelung“ Folgendes fest:

„Die zuständige Behörde kann Abweichungen von den Anforderungen dieser Technischen Anleitung zulassen, wenn im Einzelfall der Nachweis erbracht wird, dass durch andere geeignete Maßnahmen das Wohl der Allgemeinheit - gemessen an den Anforderungen dieser Technischen Anleitung - nicht beeinträchtigt wird.“

- c) Die derzeit gültigen Regelungen lassen praktisch nur - wegen des Glühverlustes - Müllverbrennungsanlagen (MVA) zu. Die Regierungspräsidien haben derzeit zwar in den Entwürfen der Abfallwirtschaftspläne vier mögliche Standorte für MVA ausgewiesen, diese Auswahl wollen sie jedoch nicht „für verbindlich“ erklären.

Damit verfügen die Entsorgungsträger bei der Planung der künftigen Müllentsorgung über weitgehende „Entscheidungsfreiheiten“.

- d) Das Regierungspräsidium Halle prüft momentan die „Zulassung einer Ausnahmeregelung“ zum Weiterbetrieb einer - zurzeit nicht „TASI-gerechten“ - zentralen Deponie im Süden Sachsen-Anhalts, nämlich die „Deponie Halle-Lochau“.

- e) Die Regierungspräsidien Dessau und Halle müssen aufgrund der bislang noch fehlenden Entscheidung über den möglichen Weiterbetrieb der „Deponie Halle-Lochau“ jeweils entsprechende Alternativplanungen vornehmen, da die Perspektive von „Lochau“ die Planungssituation in den beiden Bezirken maßgeblich beeinflusst.

- f) Die im Land Sachsen-Anhalt bestehende Situation führt derzeit u. a. dazu, dass Aufgabenträger (z. B. Abfallzweckverbände)
- ihre vorhandenen - z. T. nicht „TASi-gerechten“ - Deponien über das Jahr 2005 hinaus nicht mehr nutzen dürfen,
 - zumeist aufgrund zu geringer Müllmengen und der damit verbundenen Unwirtschaftlichkeit in ihrem Zuständigkeitsbereich keine eigene Entsorgung planen,
 - ihren Müll zur Verwertung und Deponierung auf dem freien Markt anbieten und
 - im Süden Sachsen-Anhalts aufgrund der o. a., nicht abgeschlossenen Prüfung des Landes zum Weiterbetrieb der „Deponie Halle-Lochau“ ihre Müllentsorgung teilweise nur vage planen können.

Der Landesrechnungshof nimmt die von der Umweltverwaltung zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen zur Kenntnis.

3. Notwendige Maßnahmen zur Anpassung an geltendes Recht

- a) Das Ministerium sollte seinen Einfluss zur schnellstmöglichen Fertigstellung der Abfallwirtschaftspläne durch die oberen Abfallbehörden geltend machen.

Zur nicht rechtzeitigen Erstellung der Abfallwirtschaftspläne führte das Ministerium in seiner Stellungnahme aus:

„Formalrechtlich erfüllen die derzeit gültigen Abfallentsorgungspläne und die vorgelegten Abfallwirtschaftspläne die gestellten Anforderungen. Inhaltlich gehen die bis zum 31.12.1999 erstmalig zu erstellenden Abfallwirtschaftspläne für die Entsorgung der sonstigen Abfälle insbesondere durch die Planung von konkreten Alternativvarianten und umfangreiche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen noch deutlich über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus.“

Dazu bemerkt der Landesrechnungshof:

Die derzeit im Land Sachsen-Anhalt vorhandenen Abfallentsorgungspläne sind nicht als „Ersatz“ der vorgeschriebenen Abfallwirtschaftspläne anzusehen:

Wie das Wort Abfallentsorgungsplan schon ausweist, regeln diese Pläne vorrangig die „Entsorgung“ und damit nicht, wie das Kreislaufwirtschafts- und Ab-

fallgesetz vorschreibt, die „Bewirtschaftung“ der Abfälle. Damit müssen sie von z.B. bei dem entstandenen Hausmüll mit unterschiedlichen Ausgangsmengen kalkulieren.

Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin:

Mit dem neuen Abfallgesetz vom 10. März 1998 ist das Gesetz vom 14. November 1991 (zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 1996) zum 14. März 1998 außer Kraft gesetzt.

Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass die Entsorgungsträger (z. B. Landkreise und Verbände) bei ihrer Planung nicht mehr von den Zahlen der Entsorgungsplänen ausgehen dürfen.

- b) Die Umweltverwaltung hat dazu in Zusammenarbeit mit den Entsorgungsträgern zu prüfen, welche
- Abfallmengen jeweils entstehen,
 - Infrastruktur vorhanden und für Abfalltransporte nutzbar ist sowie
 - Varianten von wirtschaftlichen Abfallentsorgungsstrukturen daraus entstehen.

Aus diesen Daten sind die Konsequenzen landesweit zu ziehen und entsprechend in den Abfallwirtschaftsplänen zu fixieren.

- c) Das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - als oberste Abfallbehörde - hat als einen weiteren Schritt für eine inhaltliche Abstimmung der o. a. drei Abfallwirtschaftspläne zu sorgen.

Diese Abstimmungsarbeit schließt grundsätzlich u. a. auch eine Berücksichtigung der Abfallwirtschaftspläne sowie die Entsorgungsmöglichkeiten anderer Bundesländer (z. B. in Bezug auf die Standorte von Abfallverwertungs- und -beseitigungsanlagen) mit ein.

Sofern sich hier positive Entsorgungsmöglichkeiten für Sachsen-Anhalt ergeben, sollte das Land die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Verbringung von Siedlungsabfall schaffen.

Daraus könnte sich nämlich ergeben, dass in Sachsen-Anhalt nur noch ein reduzierter Regelungsbedarf für die verbleibende Restmüllmenge besteht.

Hierfür wäre dann das zu erwartende Müllaufkommen festzustellen und nach entsprechender Variantenkalkulation der (die) Standort(e) der Abfallentsorgung zu fixieren.

- d) Bei der Inanspruchnahme der „Ausnahmeregelung“ nach den Bestimmungen der TASI ist zu beachten, dass nur solche Alternativen zulässig sind, nach denen „das Wohl der Allgemeinheit“ - gemessen an den Anforderungen dieser Technischen Anleitung - nicht beeinträchtigt wird“.
- e) Bei der Auswahl des Behandlungsverfahrens vor der Deponierung sind bei den derzeit bestehenden gesetzlichen Bestimmungen die Parameter der TASI für die Behörden verbindlich. Diese Parameter sind derzeit nur durch thermische Vorbehandlung zu erreichen.

Das Ministerium erwartet jedoch kurzfristig eine

„Veränderung der rechtlichen Vorgaben durch den Bund, insbesondere bezüglich der Öffnung für mechanisch-biologisch behandelte Abfälle ...“.

Es erklärt zu

„einer möglichen Verbindlichkeitserklärung der AWP zu MVA-Standorten ..., dass eine diesbezügliche Entscheidung bisher nicht getroffen ist. Grund für ein besonders sorgfältiges Vorgehen in dieser Frage ist insbesondere die im Land bereits vorhandene Deponiekapazität. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein ökologisch vertretbarer Weiterbetrieb von Altdeponien als kostengünstiger einzuschätzen ist, als ein vorzeitiger Deponieabschluss und der notwendige Ersatz der dann nicht genutzten Kapazitäten durch Neuanlagen, z. B. durch MVA.“

Diese Vorgehensweise würde zudem Zusatzkosten zum vorzeitigen Schließen der Deponien nach sich ziehen.

Hierzu ist anzumerken, dass die einschlägigen Fachkreise davon ausgehen, dass „ein ökologisch vertretbarer Weiterbetrieb von Altdeponien“ mindestens so kostenintensiv ist wie das Betreiben der MVA.

Sollte der Bund eine „Öffnung für mechanisch-biologische Anlagen“ jedoch nicht zulassen, muss auch das Land Sachsen-Anhalt seinen Siedlungsabfall thermisch vorbehandeln.

- f) Das Land hat zu prüfen, ob für Sachsen-Anhalt allenfalls eine MVA wirtschaftlich zu betreiben ist. An dieser Stelle wäre zu berücksichtigen, dass sich mit steigender Müllmenge die Wirtschaftlichkeit einer MVA erhöht und sich damit auch der Preis für die Entsorgung verringern ließe.

Die Vorteile eines solchen Standortes mit

- zentraler Lage,
- Möglichkeiten der Nutzung der entstehenden Sekundärenergie sowie
- relativ hohem Müllaufkommen

würde sogar die Nachteile von ggf. relativ weiten Transportwegen kompensieren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Land - unter Berücksichtigung der o. a. Hinweise - den Siedlungsabfall langfristig wirtschaftlich und ökologisch zu entsorgen hat. Hierbei sind die bestehenden Vorschriften des Abfallrechtes zu beachten bzw. zu novellieren.

Ein solches Verhalten könnte nach Ansicht des Landesrechnungshofs für die Bürger auch eine Verringerung der Aufwendungen für die Abfallbeseitigung (Müllgebühren) nach sich ziehen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind hierzu noch nicht abgeschlossen.

20. Einzelplan	15	–	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Kapitel	1502	–	Allgemeine Bewilligungen
insbesondere TGr.	81	–	Abwasserabgabe
Haushaltsvolumen (Haushaltsjahre 1994-1999)		–	ca. 200 Mio. DM

Abwasserabgabe

Die Umweltverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt versäumte es, die Abwasserabgabe ordnungsgemäß und zeitnah festzusetzen sowie auch entsprechend beizutreiben.

Das führte letztendlich zum Verzicht auf Einnahmen für das Land.

Nach dem Abwasserabgabengesetz des Bundes und dem Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Abwasserabgabengesetz haben Einleiter von Abwasser in Gewässer je nach Schadstofffracht eine Abgabe - nämlich die „Abwasserabgabe“ - zu zahlen.

Diese Abwasserabgabe steht dem Land zu.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung hierzu u.a. Folgendes fest:

- In Sachsen-Anhalt sind die Regierungspräsidien (RP) für die Festsetzung der Abwasserabgabe zuständig.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofs (2. Halbjahr 1999) wiesen die RP erhebliche Rückstände bei der Festsetzung und Beitreibung der Abwasserabgabe auf.

Sie erstellten nämlich hauptsächlich Festsetzungsbescheide für das Veranlagungsjahr 1995, also vier Jahre rückwirkend.

Damit verhinderten sie zwar das Eintreten von Verjährungsfällen. Andererseits traten jedoch aufgrund der nicht zeitnahen Erhebung der Abgaben letztlich Zinsverluste für das Land auf.

Dieses Verwaltungshandeln ist darüber hinaus für den Abwasserabgabepflichtigen schwer nachvollziehbar und führte schließlich auch zu vermeidbaren Widersprüchen.

- Dem Land stand auch ein Entgelt für Abwassereinleitungen des 2. Halbjahres 1990 zu (Abwassereinleitungsentgelt), sofern der Einleiter nach DDR-Recht abwassereinleitungsentgeltspflichtig war.

Die RP verfolgten die Ansprüche aus der damaligen Zeit oftmals nicht konsequent genug.

So bestand gegenüber einem bestimmten Einleiter eine Forderung über
ca. 18,6 Mio. DM.

Durch die zögerliche Bearbeitung der Umweltbehörden verjährte die Forderung schließlich.

Das Land verzichtete allein in diesem Fall auf Einnahmen in der o. g. Größenordnung.

- Die Umweltverwaltung schloss mit bestimmten Abgabepflichtigen (z.B. BvS, MIDEWA) so genannte „Vergleiche“ ab.

- Beispielsweise verglich sich das Land mit der BvS über 75 Mio. DM, obwohl es ursprünglich intern einen Anspruch auf

ca. 256 Mio. DM

errechnet hatte.

- Im Falle der MIDEWA verzichtete das Land sogar auf sämtliche Forderungen in Höhe von

ca. 86 Mio. DM.

- Nach dem Abwasserabgabengesetz des Bundes besteht die Möglichkeit, die Zahlung der Abwasserabgabe unter bestimmten Voraussetzungen mit Investitionen in den Abwasserbereich zu verrechnen.

Der Bund novellierte diese Vorschrift und ließ ab dem 01.01.1994 zusätzliche Verrechnungsmöglichkeiten zu.

Beispielsweise hat das RP Magdeburg den o. g. Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle nicht berücksichtigt und entsprechende Verrechnungen auch in dem davor liegenden Zeitraum akzeptiert.

Allein in den vom Landesrechnungshof geprüften Fällen hat das Land so auf Einnahmen i. H. v. ca. 2,2 Mio. DM unzulässig verzichtet.

Das Ministerium entgegnete hierauf, dass

- die „erweiterten Verrechnungsmöglichkeiten ... wegen fehlender Übergangsregelungen möglich und im Sinne der Zielstellung der ... Novelle auch notwendig“ seien und
- es sich „mit dieser Rechtsauffassung ... in Übereinstimmung mit anderen Bundesländern“ befinde.

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht.

Er weist auf Artikel 3 Satz 1 des „Vierten Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes“ vom 05. Juli 1994 hin. Hiernach „tritt dieses Gesetz ... mit Wirkung vom 01. Januar 1994 in Kraft“.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium auf diese Versäumnisse hingewiesen und es u.a. aufgefordert, die Einnahmeverluste der Vergangenheit soweit möglich - z.B. bei der Verrechnung von Investitionen - zu begrenzen und geeignete Maßnahmen zum Abbau des bestehenden Vollzugsdefizits zu treffen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

21. Einzelplan	15	–	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Kapitel	1508	–	Nationalparks, Naturschutzstationen
Titel	812 01	–	Erwerb von Grundstücken
Haushaltsvolumen (1996)		–	3,7 Mio. DM

Flächenaufkäufe für den Naturschutz

Im Jahre 1996 erwarb das Ministerium 419 ha Flächen für den Naturschutz und gab für diese einen nach Ansicht des Landesrechnungshofs überhöhten Kaufpreis, nämlich 2,54 Mio. DM, aus.

Auf Initiative eines Landkreises beabsichtigte das Land Sachsen-Anhalt 1996 von der Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH (BVVG) Flächen eines ehemaligen Tagebaues „aus Gründen des Naturschutzes“ zu kaufen.

Die BVVG - als Verkäuferin - fertigte zur Ermittlung des Kaufpreises ein „Verkehrswertgutachten“ an.

Hierin bewertete sie die zu veräußernden 419 ha Flächen der Bergbaufolgelandschaften mit insgesamt

2,54 Mio. DM,

das sind ca. 0,61 DM/m².

Das damalige Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung unterzeichnete den Vertrag am 18.12.1996 und bezahlte den o. g. Kaufpreis am selben Tage.

Der Landesrechnungshof stellte hierzu u.a. Folgendes fest:

- Von den erworbenen Flächen unterlagen im Zeitraum der Verkaufsverhandlungen ca. 120 ha den Beschränkungen einer „einstweiligen Sicherstellung“ entsprechend § 25 Naturschutzgesetz LSA oder waren als Naturschutzgebiet unter Schutz gestellt.

Damit waren zumindest diese Flächen für den Naturschutz schon gesichert. Der Ankauf war deshalb unter diesen Konditionen nicht nötig.

- Die „Gruppe Forstwirtschaft“ der BVVG fertigte das Wertgutachten an. Sie ist kein öffentlich bestellter Sachverständiger. Das Land hätte deshalb dieses Wertgutachten nicht akzeptieren dürfen.

Der Landesrechnungshof weist auf die VV zu § 64 LHO hin, wonach „für die Erstellung von Wertgutachten ... die Gutachterausschüsse nach § 192 ff. des Baugesetzbuches (BauGB) ..., die Staatshochbauämter oder öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für die Bewertung von bebauten und unbebauten Grundstücken einzuschalten“ sind.

- Hier handelt es sich um Flächen an einem „Tagebaurestloch“, die - nach Angaben des Landkreises - „teilweise seit mehr als 30 Jahren nur der Sukzession unterliegen“.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Land im selben Jahre - 1996 - in einer Besprechung über den Erwerb von anderen Grundstücken für den Naturschutz mit der BVVG überein kam:

„Als Orientierung beim käuflichen Erwerb wurde der Wert 2.000,- bis 2.500,- DM/ha genannt, der für NSG-Gelände an der Müritz gezahlt wurde.“ - d. h. 0,20 - 0,25 DM /m² -.

- Mit der Unterzeichnung des Kaufvertrages und der gleichzeitigen Bezahlung des Kaufpreises trat das Land in Vorleistung. Die Kaufpreiszahlung bei Grundstückerkäufen ist üblicherweise erst nach der Eintragung der Auflassungsvormerkung fällig.

Mit dieser Handlungsweise setzte sich das Land zudem vermeidbaren Risiken aus, da die o. g. grundbuchrechtliche Absicherung des Kaufanspruches des Landes erst in den Folgejahren stattfand.

Das jetzige Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt wies in seiner Stellungnahme hierzu u.a. darauf hin, dass

- „die beim Kauf der Flächen ... gemachten Fehler ... bei nachfolgenden Kaufverträgen vermieden und ein größeres Augenmerk auf die Ermittlung und Höhe des Kaufpreises gelegt“ werde und
- das Land „im Übrigen ... die gesamten Aufgaben im Rahmen des Grundstocks im Ministerium für Finanzen zentralisiert“ habe.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass

- eine unbedingte Notwendigkeit für den Ankauf dieser Flächen der Bergbaufolgelandschaften aus Gründen des Naturschutzes nicht bestanden hat,
- die BVVG (Verkäuferin) als ein „unabhängiger Gutachter“ im Sinne der LHO nicht anzusehen ist und
- die Höhe des gezahlten Kaufpreises nicht gerechtfertigt war.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

22. Einzelplan	20	– Hochbau
Kapitel	2011	– Allgemeine Hochbauangelegenheiten
Titel	519 01, 519 04, 711 01, 711 02	– Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen - Hochschulen - Kleine Neu-, Um- und Erweiterungs- bauten - Hochschulen -
Haushaltsvolumen 1997 - 1999		– ca. 85,5 Mio. DM

Umsetzung des Infrastrukturprogramms durch die Staatshochbauverwaltung

Auch die Umsetzung des von der Landesregierung Sachsen-Anhalt für die Jahre 1997 -1999 beschlossenen Infrastrukturprogramms (ISP) erlaubt nach Ansicht des Landesrechnungshofes der Staatshochbauverwaltung nicht, vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung abzuweichen.

Der Landesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Umsetzung des Infrastrukturprogramms in der Staatshochbauverwaltung – immerhin 85,5 Mio. DM in den Jahren 1997 bis 1999 – bei den 7 Staatshochbauämtern des Landes Sachsen-Anhalt geprüft.

Er stellte fest, dass die Staatshochbauverwaltung bei der Realisierung dieses Programms die Vergabevorschriften nicht immer beachtet hat.

Nach den vorgelegten Unterlagen hat die Staatshochbauverwaltung im Haushaltsjahr 1997 beispielsweise 11 Vergaben mit Auftragssummen von ca. 208 TDM bis 714 TDM beschränkt ausgeschrieben und dies ausnahmslos ohne Öffentlichen Teilnahmewettbewerb.

Zur Abweichung von der Öffentlichen Ausschreibung verwiesen die Staatshochbauämter insbesondere auf den Zwang zur schnellen Umsetzung des Infrastrukturprogramms, wie ihre nachfolgend beispielhaft aufgeführten Begründungen zeigen:

- „Infrastrukturprogramm, sofortige Umsetzung erforderlich. Vergabe an einheimische Firmen.“

- „Schnelle Umsetzung Infrastrukturprogramm.“
- „Der Mittelabfluss bei ISP-Maßnahmen 1997 ist unbedingt zu gewährleisten.“
- „Bei der Entscheidung ist weiterhin zu beachten, dass die Haushaltsmittel im Kapitel 2011, Titel 51904 dem Infrastrukturprogramm des Landes zur Verfügung gestellt werden und die Auftragsabgabe an Ost-Firmen erfolgen muss.“
- „Beschränkte Ausschreibung wurde gewählt wegen des erforderlichen Mittelabflusses bis 12/97 im Rahmen des Infrastrukturprogramms.“
- „O.g. Maßnahme wird im Rahmen des Infrastrukturprogramms saniert, die Mittelbereitstellung erfolgte kurzfristig. Infolge der Dringlichkeit, Mittelabfluss bis 30.11.1997, sodass zur Realisierung, unter Beachtung des Mittelabflusses, nur die Möglichkeit der Beschränkten Ausschreibung nach VOB/A § 3 (1) – (2) gegeben ist.“

Die Staatshochbauämter stützten ihr Handeln u.a. auch auf den Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 21.11.1997 an die Oberfinanzdirektion, der sich auf ein „Gespräch der Minister für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr und der Finanzen mit Verbänden der Bauwirtschaft am 13. Oktober 1997 ...“ bezieht und Folgendes festlegt:

„... bei der Umsetzung des Infrastrukturprogramms zu veranlassen, daß – soweit wie möglich – von beschränkten Ausschreibungen Gebrauch gemacht wird und dabei mögliche Auftragnehmer rechtzeitig angesprochen werden.

Ich bitte darüber hinaus die Verbände und die jeweils zuständige Handwerkskammer ... gleichzeitig über die vorgesehenen Ausschreibungsverfahren zu unterrichten ... “

Das Ministerium der Finanzen übersandte diesen Erlass sogar den Berufsverbänden. Diesen v.g. Erlass hat die Oberfinanzdirektion mit einem Rundschreiben vom 21.01.1998 den Staatshochbauämtern übersandt, und zwar mit dem Hinweis,

„... daß Beschränkte Ausschreibungen nur im Rahmen der Regelungen gemäß VOB/A § 3 durchgeführt werden können. Für Beschränkte Ausschreibungen nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb sind die Ausnahmeregelungen des Runderlasses des MW vom 11.12.1995 ...“ - also des sog. Präferenzerrlasses - „anzuwenden“.

Sie hatte aber bereits in einer Besprechung mit den Amtsleitern der Staatshochbauämter am 04.09.1997 darauf hingewiesen, dass „der Mittelabfluss für die Maßnahmen des Infrastrukturprogramms ... nicht den Erwartungen entspricht.“

Die Oberfinanzdirektion appellierte damals an die Amtsleitungen

„... daß sie einen möglichst vollständigen Mittelabfluß für die Maßnahmen des Infrastrukturprogrammes ... sicherstellen sollten.“

Der Landesrechnungshof macht darauf aufmerksam, dass die im Erlass des Ministeriums der Finanzen erbetene Unterrichtung der Verbände und der jeweils zuständigen Handwerkskammer über die vorgesehenen Ausschreibungsverfahren unzulässige Preisabsprachen zumindest erleichtern dürfte.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat die Landesregierung die Staatshochbauverwaltung mit der Forderung zur schnellen Umsetzung des Infrastrukturprogramms und der geschilderten Vorgehensweise in Bedrängnis gebracht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist sicherzustellen, dass die Staatshochbauverwaltung (oder die von ihr beauftragten Dritten)

- Planungen in angemessener Zeit sorgfältig erarbeiten lässt,
- die Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchführt,
- Baumaßnahmen zügig durchführt und abrechnet

und dass Haushaltsmittel stets in der jeweils erforderlichen Höhe bereitstehen.

Der Landesrechnungshof verweist auf den Beschluss des Landtages zu Nr. 26 des Jahresberichtes 1998, Teil 1 – Auffälligkeiten im Rahmen der Vergabe von Bauleistungen -, in dem es u.a. heißt:

„... Der Ausschuss für Finanzen/Rechnungsprüfungsausschuss rügt die bisherige Vergabepaxis von Aufträgen ... der Staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt ...

Er begrüßt, dass die Landesregierung eine Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption eingeführt hat ... Er erwartet, dass die Verwaltung ansonsten die vorhandenen Regularien konsequent anwendet und durchsetzt ...“

Die Umsetzung des Infrastrukturprogramms bestätigt die Berechtigung dieser Kritik des Landtages.

Das Ministerium der Finanzen teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes. Es vertritt vielmehr die Ansicht,

„dass unterhalb des EU-Schwellenwertes die Berücksichtigung politischer Vorgaben - wie z.B. die Regionalförderung - im Vergaberecht zulässig sind. Entsprechende Ausnahmetatbestände sieht die VOB/A sowohl für die Vergabeart Beschränkte Ausschreibung als auch sogar für Freihändige Vergaben ausdrücklich vor. Zur Umsetzung des ISP war damit ein Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nach § 55 LHO grundsätzlich zulässig und legitim.“

Für das Öffentliche Auftragswesen in der EU gelten folgende Schwellenwerte: Fünf Millionen Euro bei Gesamtauftragswert bzw. eine Million Euro bei der Vergabe je Los.

In einer anderen Stellungnahme konkretisiert das Ministerium der Finanzen diese Auffassung u.a. wie folgt:

„Als Anforderungen an ISP-Maßnahmen sind definiert:

- kurzfristige Umsetzbarkeit
- positive Wirkung auf die Infrastruktur (des LSA)
- unmittelbare Auswirkung auf den Arbeitsmarkt (im LSA).

Mit diesen Kriterien ist der politische Wille beschrieben.

Hierzu oblag es der Staatshochbauverwaltung, die geeigneten Vergabeverfahren auszuwählen.

Die Öffentliche Ausschreibung soll nach § 55 LHO - wie vom Landesrechnung betont - grundsätzlich angewandt werden. Sie ist zur Umsetzung der vorgenannten politischen Ziele nicht geeignet. Das trifft auch zu für Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb.

Bei öffentlichen Wettbewerben können sich Unternehmen aus anderen Bundesländern bewerben. Die Auswahl des Unternehmens, dem der Zuschlag erteilt werden soll, hat nach § 2 Ziff. 1 VOB/A ausschließlich nach den Kriterien Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit zu erfolgen. Ein Nichtberücksichtigen eines Bewerbers im Wettbewerb, weil er aus einem anderen Bundesland kommt, würde gegen den Gleichbe-

handlungsgrundsatz (§ 8 Ziff. 1 VOB/A) und gegen den Grundsatz des Diskriminierungsverbotes (§ 2, Ziff. 2 VOB/A) verstoßen.

Um den gewollten arbeitsmarktpolitischen Effekt möglichst schnell im Land Sachsen-Anhalt sicherzustellen, sind nur zwei Vergabearten geeignet:

Freihändige Vergabe

Da bei dieser Vergabeart nur ein eingeschränkter Wettbewerb stattfindet, haben die Staatshochbauämter nur in Ausnahmefällen von dieser Vergabeart Gebrauch gemacht, wenn der Aufwand einer Ausschreibung durch das Staatshochbauamt und die Angebotserarbeitung durch mehrere Bieter nicht in einem gesunden Verhältnis zum Auftragswert standen.

Beschränkte Ausschreibung ohne Öffentlichen Teilnahmewettbewerb

Beschränkte Ausschreibung ist gemäß § 3 Ziff. 3 Buchstabe c) VOB/A zulässig, wenn die Öffentliche Ausschreibung aus anderen Gründen (z.B. Dringlichkeit; in diesem Falle auch arbeitsmarktpolitische Gründe im Land Sachsen-Anhalt und deren rasche Umsetzung) unzweckmäßig ist. Dies trifft hier eindeutig zu. Zusätzlich weisen Vergabeverfahren ohne Öffentlichen (Teilnahme-)Wettbewerb Möglichkeiten zur Verkürzung der Vorbereitungszeit auf.“

Die Verkürzung des Ausschreibungsverfahrens führt das Ministerium der Finanzen in dieser Stellungnahme auch als Grund für die Einschaltung der „Verbände und zuständigen Handwerkskammern“ auf, indem es feststellt:

„Weitere Möglichkeiten zur Verkürzung des Ausschreibungsverfahrens wurden in den Gesprächen mit den Verbänden und zuständigen Handwerkskammern über die vorgesehenen Ausschreibungsverfahren gesehen, um Einvernehmen zu erzielen zur Verkürzung der Angebotsfristen (§ 18 Abs. 1 VOB/A: *Für die Bearbeitung und Einreichung der Angebot ist eine ausreichende Angebotsfrist vorzusehen, auch bei Dringlichkeit nicht unter 10 Kalendertagen*) und Ausführungsfristen (§ 11 Abs. 1 VOB/A: *Die Ausführungsfristen sind ausreichend zu be-*

messen ... Außergewöhnlich kurze Fristen sind nur bei besonderer Dringlichkeit vorzusehen...).

In diesem Sinne sind die im Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 21. Nov. 1997 erwähnten Gespräche mit den Verbänden und Handwerkskammern zu verstehen.“

Der Landesrechnungshof kann den Argumenten des Ministeriums der Finanzen nicht folgen.

Auch die Landesregierung kann ein Gesetz, nämlich den § 55 LHO, der ausdrücklich vorschreibt:

„Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.“

nicht mit einem Kabinettsbeschluss praktisch außer Kraft setzen, indem es von jedweder Öffentlichkeit der Ausschreibung absieht.

Zur - immer wieder - angeführten „Dringlichkeit“ der Maßnahmen verweist der Landesrechnungshof darauf, dass die Landesregierung dieses Programm immerhin auf drei Jahre ausgelegt hat.

Im Übrigen ist dem Landesrechnungshof bei der o.a. vom Ministerium der Finanzen vertretenen Auffassung unverständlich, warum es oder die Oberfinanzdirektionszentrale nicht die Staatshochbauämter zweifelsfrei angewiesen haben, beim Umsetzen des ISP nur die Beschränkte Ausschreibung ohne Öffentlichen Teilnahmewettbewerb oder die Freihändige Vergabe anzuwenden.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass eine Beschränkung der Auftragsvergabe auf Firmen in Sachsen-Anhalt kurzfristig diesen zu Gute kommt. Er verweist aber darauf, dass - sollten die übrigen Länder ähnlich vorgehen - dies Verfahren unweigerlich ins Gegenteil umschlägt, denn die heute in Sachsen-Anhalt ansässigen Baufirmen dürften durch Landesaufträge nicht auslastbar sein. Weiterhin führt eine

Beschränkung des Wettbewerbs immer zu höheren Preisen und damit zu weiteren Belastungen des Landeshaushalts.

Zum Erfolg des ISP ist festzuhalten:

Bereits in den Jahresberichten 1997 und 1998 hatte der Landesrechnungshof die Auswirkungen des Infrastrukturprogrammes bewertet und war zu dem Ergebnis gelangt, dass die Landesregierung ihre eigene Zielsetzung nicht erreicht hat, nämlich

„durch das Vorziehen öffentlicher Bauaufträge und kurzfristig durchzuführender zusätzlicher Infrastrukturmaßnahmen ... die ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt“ zu verbessern und „gleichzeitig unmittelbare kurzfristige Beschäftigungseffekte als Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit im Lande“

zu erzielen.

Dies wird auch deutlich, wenn man die in den Jahren 1997 - 1999 im Einzelplan 20 veranschlagten Gesamtsummen mit den tatsächlich verausgabten Beträgen vergleicht. Die Ist-Ausgaben im Jahr 1997 waren ca. 36 Mio. DM, im Jahr 1998 ca. 43 Mio. DM und im Jahr 1999 ca. 56 Mio. DM geringer als die ursprünglich jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Der Landesrechnungshof fasst zusammen:

Er ist der Ansicht, dass die Landesregierung bei der Durchführung des ISP nicht den § 55 LHO soweit einschränken durfte, dass jedwede Öffentlichkeit der Ausschreibung nicht mehr gegeben war.

Er hält es für unerlässlich, dass die Landesregierung auch bei solchen kurzfristig aufgelegten Programmen die Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln bedenkt und nicht direkt oder indirekt Druck auf die Verwaltungen ausübt, Grundsätze des Haushaltsrechts im Einzelfall nicht zu beachten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23. Einzelplan	06	–	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	20	–	Hochbau
Kapitel	0608		Med. Fakultät der O.-v.-Guericke Universität Magdeburg
	2011	–	Allgemeine Hochbauangelegenheiten
	2063		Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung/Med. Fakultät der O.-v.-Guericke Universität Magdeburg
Titel	685 51		Zuschüsse an Universitätskliniken
	519 01	–	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
	711 01	–	Errichtung von fünf Objekten in Raummodulbauweise (sogen. Container) und Sanierung eines Bettenhauses in der Med. Fakultät
Titelgruppe	62	–	Errichtung eines Fertighauses für einen Kernspintomographen in der Med. Fakultät
Haushaltsvolumen		–	ca. 50 Mio. DM

Baumaßnahmen der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Aufgrund von Zielplanänderungen und damit verbundenen Umstrukturierungen in Verbindung mit Auflagen der Oberen Denkmalschutzbehörde hat die Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg bis spätestens zum Jahr 2005 fünf Objekte in Raummodulbauweise (sogenannte Container) und ein saniertes Bettenhaus zurückzubauen/abzureißen. Die Baukosten für diese Objekte betragen ca. 34 Mio. DM, hinzu kommen - zum Teil geschätzte - Ausgaben für Erstmalige Einrichtungen von über 15 Mio. DM sowie noch Abrisskosten in nicht bekannter Höhe.

Wie der Landesrechnungshof bei einer Schwerpunktprüfung feststellte, ließ die Medizinische Fakultät mehrere Baumaßnahmen als „Interimslösung“ erstellen bzw.

sanieren. Der nachfolgenden Tabelle sind die einzelnen Maßnahmen und Baukosten - soweit bekannt - zu entnehmen:

lfd. Nr.	Maßnahmen	Baukosten - DM -	Erstmalige Einrichtung - DM -	Gesamtkosten - DM -	Bemerkung
1	Schnittbildzentrum (Kernspintomograph)	4.434.695,90	4.579.883,55	9.014.569,45	
2	Medizinische Berufsfachschule	1.496.575,64	Angaben fehlen	w.v.	zusätzlich Planungsleistungen für alle drei Container von 73.509,72 DM
3	Neurobiologie	2.162.559,99	Angaben fehlen	w.v.	
4	Mikrobiologie	360.979,05	Angaben fehlen	w.v.	
5	Neubau einer Herzchirurgie	ca. 17.000.000,00	ca. 9.700.000,-	26.704.928,54	nur Gesamtkosten nachgewiesen
6	Anbau Container Kinderklinik	6.274.000,00	982.000,-	7.256.000,00	
7	Haus 10 a	2.533.386,41	Angaben fehlen	w.v.	Sanierung und Herrichtung im Bestand

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Landesregierung den Ausschuss für Finanzen des Landtags nur in einem Fall - und zwar zur lfd.-Nr. 6 - darüber unterrichtet hat, dass es sich hierbei um eine Interimslösung handelt, jedoch mit dem Hinweis auf eine geplante Folgenutzung.

zu 1. Abriss des Schnittbildzentrums

Für einen Kernspintomographen war die Aufstellung in den vorhandenen Gebäuden der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg nicht möglich. Deshalb beantragte der Nutzer die Erstellung eines neuen Gebäudes (Schnittbildzentrum) und zwar in Fertigbauweise mit einer Grundfläche von 373 m². Unter dem 12.11.1992 genehmigte das Ministerium der Finanzen die von einer Architektengruppe erstellte Haushaltsunterlage - Bau - zur „Errichtung eines Fertigbaues für einen Kernspintomographen“.

In seiner 46. Sitzung am 09.12.1992 beriet der Ausschuss für Finanzen u.a. auch diese HU-Bau. Dem Protokoll (vom 10.12.1992) ist unter Tagesordnungspunkt 5, Nr. 5.1 Folgendes zu entnehmen:

„Herr ..., Ministerium der Finanzen, erläutert die Kosten für die Fertigbauweise und die Massivbauweise und begründet somit, dass man sich auf die wirtschaftlichste Variante verständigt habe.“

Es wird zugestimmt, dass die Baumaßnahme ‚Errichtung eines Fertigbaus für einen Kernspintomographen in der ...‘ auf der Grundlage der genehmigten HU-Bau mit Gesamtkosten in Höhe von 4.979.000,- DM durchgeführt wird.“

In der HU-Bau waren als Baubeginn Februar/März 1993 und als Fertigstellungstermin November 1993 geplant.

Das Ministerium der Finanzen veranschlagte die Baumaßnahme im Einzelplan 20 des Jahres 1993 bei Kapitel 2063, Titelgruppe 62 wie folgt:

- 1.793.000,- DM Erschließungs- und Baukosten sowie
- 3.186.000,- DM Kosten für die erstmalige Einrichtung.

Entgegen der geplanten Bauausführung mit Fertigstellungstermin im November 1993 ließ der Nutzer mit Datum vom 03./07.12.1993 einen Nachtrag zur o.a. HU-Bau aufstellen.

Das beauftragte Planungsbüro begründete den Nachtrag zur HU-Bau damit, dass bedingt

„durch den Wechsel der med. Leitung der Radiologischen Klinik ... der genehmigte Entwurf ohne Erweiterung des Bauvolumens - auf Wunsch des neuen Nutzers - funktional verbessert (wurde)“.

Dies führte zur Erweiterung der Grundfläche von 373 m² auf 970 m².

Das Ministerium der Finanzen genehmigte den Nachtrag unter dem 01.02.1994.

Den voraussichtlichen Mittelbedarf wies der Nachtrag nun wie folgt aus:

	HU-Bau	1. Nachtrag	Gesamt
712	1.793.000,- DM	2.176.000,- DM	3.969.000,- DM
812	3.186.000,- DM	1.514.000,- DM	4.700.000,- DM
Gesamt:	4.979.000,- DM	3.690.000,- DM	8.669.000,- DM

Als Bauzeit waren 7 Monate geplant.

In seiner Sitzung am 13.04.1994 beriet der Ausschuss für Finanzen ausführlich den o. a. 1. Nachtrag zur HU-Bau (vgl. hierzu das Protokoll des Ausschusses für Finanzen Punkt 6 der Tagesordnung, S. 17 - 20).

Das damals zuständige Ministerium für Wissenschaft und Forschung erläuterte u. a.:

„Der neue Leiter der radiologischen Klinik habe die kritischen Punkte, die als Dauerkosten auftreten würden, zusammengestellt. Es habe abgewogen werden müssen zwischen einer Ausweitung des vorgesehenen Gebäudes und damit einer Zentralisierung der gesamten radiologischen Diagnostik oder einer Beibehaltung der geplanten Maßnahme und verbunden damit einer ganzen Reihe von dezentralen Standorten.

In Abwägung dieser beiden Möglichkeiten sei es zu der hier vorgestellten Erweiterung gekommen, die eine langfristige Lösung der Probleme der Radiologie biete.“

Die Frage des Präsidenten des Landesrechnungshofes „...“, ob die geplante Leichtbauweise überhaupt eine Dauerlösung darstelle oder ob es sich hierbei um eine Übergangslösung handele und nach einiger Zeit mit der Forderung zu rechnen sei, ein festes Gebäude zu errichten“ hat die Landesregierung nicht beantwortet.

Da eine hinreichende Begründung für die Erweiterung der Baumaßnahme nicht vorlag, forderte der Ausschuss für Finanzen eine Nachbesserung der HU-Bau an.

In seiner Sitzung am 18.05.1994 stimmte der Ausschuss nach Vorlage ergänzender Unterlagen und weiterer Diskussion dem Nachtrag zur HU-Bau in Höhe von 3,6 Mio. DM zu.

Unter dem 19.01.1995 beauftragte das zuständige Staatshochbauamt eine Firma mit der Errichtung eines Fertigteilbaus für einen Kernspin- und Computertomographen und vereinbarte als Fertigstellungstermin den 01.08.1995.

Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan 1996 betragen die Gesamtkosten für diese Maßnahme - nach einem weiteren Nachtrag von 589.000,- DM - nunmehr 9.258.000,-DM.

Wie der Landesrechnungshof feststellte, dauerte die tatsächliche Durchführung der Baumaßnahme fast zwei Jahre und zwar von 1995 bis 1996. Die Gesamtausgaben betragen nach den Haushaltsrechnungen der Jahre 1995 - 1998 insgesamt 9.014.569,45 DM, damit ist eine Kostensteigerung gegenüber der ursprünglichen Planung (1993) von ca. 81 % eingetreten.

Nach Auskunft des Nutzers beabsichtigt dieser (nach Abschluss einer weiteren Baumaßnahme „Chirurgisches Zentrum“ und der damit verbundenen Umstrukturierung voraussichtlich im Jahr 2003) das o. a. Objekt wieder abzureißen - d. h. nach einer Nutzungsdauer von nur ca. 7 Jahren -.

Nach Aussage des Leiters Klinikumsentwicklung ist geplant, so weit wie möglich vorhandene Bauteile und insbesondere die teuren medizinisch technischen Geräte wieder zu verwenden.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass die Abgeordneten bei ihrer Entscheidung aufgrund der von der Verwaltung vorgetragenen Berechnungen und Begründungen von einer dauerhaften Lösung ausgingen.

Das Ministerium der Finanzen hat unter dem 30.05.2000 zu der o.a. Problematik Folgendes ausgeführt:

„... Zum Zeitpunkt der entscheidenden Sitzungen des Finanzausschusses am 13.04. und 18.05.1994 gingen sowohl das MWF als auch die Staatshochbauverwaltung davon aus, dass es sich bei der Baumaßnahme um eine dauerhafte Lösung handelte.

Das MWF stellte am 04.11.1991 den Bauantrag für die Errichtung des Fertigbaus mit Kernspintomograph mit einer Nettogrundrissfläche (NGF) 300 m², da nach Empfehlung des Wissenschaftsrates kurzfristig die Beschaffung des Großgerätes erfolgen sollte. Eine zeitliche Begrenzung der Nutzungsdauer des Gebäudes war weder von der Hochschule noch von der Staatshochbauverwaltung vorgesehen. Entsprechend unbefristet erfolgte die Anmeldung des Bauvorhabens zum Rahmenplan für den Hochschulbau (gem. § 3 u. § 8 HBFG) ...

Der Standort und die langfristige Nutzung des Fertigbaus standen im Einklang mit dem von ... (einer Beratungs- und Forschungsgesellschaft GmbH) erarbeiteten Generalentwicklungsplan für das Gelände der Medizinischen Akademie Magdeburg vom 07.10.1992...

Parallel zur Planung und Umsetzung des Bauvorhabens 'Errichtung eines Fertigbaus für einen Kernspintomographen' vollzog sich folgende Entwicklung:

Im Frühjahr 1994 wurde (ein) Institut ... vom Nutzer beauftragt, die zuvor erarbeiteten Zielplanungen der Büros ... zu überarbeiten. Auf der Basis dieser überarbeiteten organisatorischen Strukturplanung erfolgte in der 2. Jahreshälfte 1994 die Ausschreibung eines städtebaulichen Wettbewerbes für die Medizinische Fakultät als Grundlage einer städtebaulichen Zielplanung.

In Vorbereitung des Bauvorhabens Zentrum Chirurgie, des Wettbewerbes und der weiteren Zielplanung wurde erstmalig in einer Besprechung am 25.05.1994 zum Zentrum Chirurgie festgestellt, dass bei der Umsetzung der vom Büro ... vorgestellten Strukturplanung inhaltliche Überschneidungen mit dem Bauvorhaben Kernspintomograph bestehen. Das mit dem Zentrum für Chirurgie beauftragte Architektenbüro ... unterbreitete in der Besprechung am 25.05.1994 den Vorschlag, auf den Fertigbau zu verzichten und das darin vorgesehene Schnittbildzentrum mit Kernspintomograph übergangsweise im Haus 10 und 10 a sowie in einem Container unterzubringen. Mit diesem Vorschlag erklärte sich das MWF nicht einverstanden. Das Schnittbildzentrum sollte in der geplanten Fertigteilbauweise nunmehr 'als Übergangslösung' realisiert werden, ohne jedoch die zukünftige Entwicklung zu behindern. ...

Die weitere Umsetzung erfolgte entsprechend den genehmigten Unterlagen und den Forderungen des MWF.

Selbstverständlich wird die Verwaltung bei einem etwaigen Rückbau des Gebäudekörpers wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen..."

Für den Landesrechnungshof ist völlig unverständlich, dass der Nutzer unter dem 08.11.1995 einen zweiten Nachtrag zur HU-Bau in Höhe von 589.000 DM vom Ministerium der Finanzen genehmigt bekam - z.B. für festeingebaute Schränke in Höhe von 150.000 DM statt der ursprünglich geplanten beweglichen Schränke, die erheblich preiswerter und vor allem ohne besonderen Mehraufwand wiederverwendbar sind - anstatt alles zu unternehmen, um im Hinblick auf den vorgesehenen Abriss die Baukosten auf ein Minimum zu reduzieren.

Dem Land wird unter Beibehaltung der vorgesehenen Verfahrensweise ein Verlust in Millionenhöhe entstehen.

Der Landesrechnungshof vermag nicht nachzuvollziehen, dass die Landesregierung, nachdem sie aufgrund der veränderten Zielplanung erkannt hatte, dass es sich bei dem bereits vom Ausschuss für Finanzen genehmigten Gebäude nur um eine Interimslösung handeln konnte,

- die Planung nicht entsprechend angepasst,
- die Baukosten nicht entsprechend reduziert
und
- das Parlament nicht entsprechend unterrichtet hat,

sondern viel mehr weitere Mittel beantragt und auch entsprechend der ursprünglichen Planung verbaut hat.

Hinzu kommt, dass nach Angabe des Nutzers ein weiteres Gebäude, das Bettenhaus 10 a, das mit dem Interimsgebäude durch einen Gang verbunden ist, ebenfalls abzureißen ist, und zwar aufgrund von Forderungen der Oberen Denkmalschutzbehörde, die eine Sichtachse wiederhergestellt sehen will. Dieses Gebäude hat die Staatshochbauverwaltung in der Zeit von 1996 bis 1999 allein mit Baukosten in Höhe von ca. 2,5 Mio. DM herrichten lassen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Nutzer, ggf. gemeinsam mit der Denkmalschutzbehörde prüft, inwieweit für beide Gebäude eine wirtschaftliche Nutzung möglich ist und deshalb ein Abriss verhindert werden kann.

zu 2 - 4 Allgemeine Feststellungen zu Containerbauten

Auf Antrag des Kultusministeriums erteilte das Ministerium der Finanzen mit Datum vom 16.08.1994 dem Staatshochbauamt Magdeburg den Planungsauftrag zur „Beschaffung und Aufstellung von Containern für die

- Medizinische Berufsfachschule
- Arbeitsräume des Institutes für Medizinische Neurobiologie
- Laborbereich des Institutes für Medizinische Neurobiologie
- Institut für Mikrobiologie und Immunologie

Kapitel: 2011

Titel: 711 01“

also als Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtkosten je Einzelmaßnahme von max. 750.000 DM.

Unter dem 15.12.1994 teilte das Staatshochbauamt dem Ministerium der Finanzen das Ergebnis der Auswertung der Angebote wie folgt mit:

„... Wie aus der Anlage ersichtlich, beträgt die Angebotssumme für die	
Medizinische Berufsfachschule	1.430.874,63 DM
Arbeitsräume des Institutes für Med. Neurobiologie	906.987,69 DM
Laborbereich des Institutes für Med. Neurobiologie	1.111.538,71 DM
Institut für Mikrobiologie u. Immunologie	775.795,68 DM

und liegt höher als der zugewiesene Sollbetrag.

Ich bitte um kurzfristige Entscheidung, wie weiter zu verfahren ist.“

Mit seinem Bericht vom 20.01.1995 wies das Staatshochbauamt ausdrücklich darauf hin, dass die „... o.a. Baumaßnahmen nicht aus Mitteln bei Kapitel 2011 Titel 711 01 durchgeführt werden ...“ können. Darüber hinaus teilte es mit

„... dass die Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität aus fachspezifischen Gründen keine Möglichkeit sieht, das aus ihrer Sicht ohnehin in kaum vertretbarem Umfang abgeminderte Bauprogramm noch weiter zu reduzieren.“

Nach einem Aktenvermerk des Staatshochbauamtes wies das Ministerium der Finanzen das Bauamt fernmündlich an, für die Beschaffung und Aufstellung der o.a. Container den Bieter mit dem annehmbarsten Angebot sofort zu beauftragen.

Unter dem 16./17.03.1995 erhöhte - zuständigkeitshalber - die Oberfinanzdirektion Magdeburg die bis zu diesem Zeitpunkt bereitgestellten Beträge von 745.000 DM je Maßnahme entsprechend dem o.a. Ausschreibungsergebnis. Für die Mikrobiologie und Immunologie sogar auf einen Betrag in Höhe von 1.026.000 DM. Darüber hinaus verfügte sie

„... Aufgrund der außerordentlichen Dringlichkeit der Baumaßnahme ist die Überschreitung der Kostenobergrenze für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten möglich. Das Ministerium der Finanzen hat aus Gründen der Zeitersparnis diesem Verfahrensweg zugestimmt. Es ist sicherzu-

stellen, dass zur Durchführung der o.a. Baumaßnahme der Betrag ... nicht mehr überschritten wird..."

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es die Staatshochbauverwaltung versäumte, im Ausschuss für Finanzen des Landtags die HU-Bau vorzulegen (vgl. VV Nr. 3 zu § 24 LHO i.d.F. vom 30.04.1991). Sie missachtete somit das Budgetrecht des Parlaments.

Nach den vorgelegten Unterlagen hat die Obere Bauaufsichtsbehörde beim Regierungspräsidium Magdeburg für sämtliche Maßnahmen ihre bauaufsichtliche Zustimmung bis zum 31.03.2005 auch unter dem Aspekt des Denkmalschutzes befristet erteilt. Sämtliche Gebäude sind danach „zurück-zubauen/abzureißen“.

Im Übrigen wies die Verwaltung darauf hin, dass die zum Abriss vorgesehenen Container (Ifd.-Nr. 2 - 4) zwar zusätzlichen Raumbedarf von Professoren abdecken könnten, aber die zu erwartenden Betriebskosten seien nicht finanzierbar.

zu 2. Medizinische Berufsfachschule

Dieses Objekt ist nach den Wünschen der nutzenden Verwaltung geplant und erstellt. Wie uns der Nutzer erläuterte, wird die Berufsfachschule in einer an die Liegenschaft angrenzende Berufsschule der Stadt Magdeburg mittelfristig untergebracht, da die Stadt selbst für ihre Zwecke zurzeit einen Neubau errichten lässt. Ungeklärt ist bisher, ob der Nutzer den Bau anmietet oder erwirbt.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass mit dieser Verfahrensweise zusätzliche Ausgaben für Anmietung bzw. Kauf und Sanierung der städtischen Schule entstehen.

zu 3. Medizinische Neurobiologie

Die nutzende Verwaltung hat dieses Objekt in zwei Teilmaßnahmen beantragt

- Arbeitsräume des Institutes,

- Laborbereich des Institutes.

So unterschritten sie die Kostengrenze von 750.000 DM, und die HU-Bau musste nicht dem Finanzausschuss vorgelegt werden.

Wie der Landesrechnungshof feststellte, handelt es sich bei diesen Objekten jedoch um ein Bauvorhaben. Die tatsächlichen Bauausgaben belaufen sich auf insgesamt ca. 2.162.000 DM. In diesem Betrag sind die Ausgaben für die erstmalige Einrichtung noch nicht enthalten.

Im Übrigen dürfte das Land durch die Splittung der anrechenbaren Kosten überhöhte Honorare gezahlt haben.

Die Verwaltung hat damit nicht nur gegen das Haushaltsrecht verstoßen, sondern auch Mehrausgaben bei den Honoraren der Architekten und Ingenieure bewirkt.

zu 4. Institut für Mikrobiologie und Immunologie

Unter dem 19.01.1996 hatte die Medizinische Fakultät dem Kultusministerium „... den Verzicht auf die Realisierung der Containerlösung ... angezeigt“.

Obwohl der Nutzer das Objekt nicht erstellen ließ, weist die Kostenzusammenstellung Ausgaben in Höhe von ca. 306.000 DM zzgl. Baunebenkosten in Höhe von ca. 54.000 DM aus, und zwar überwiegend für Straßenbauarbeiten. Diese Ausgaben sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Im Übrigen sei, nach Darstellung des Staatshochbauamtes „... bei Stornierung des Bauvorhabens mit weiteren Kosten in etwa von 80.000 DM zu rechnen“.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung den Einsatz der Mittel aufklärt und insbesondere darlegt, ob und ggf. in welcher Höhe dem Land zusätzliche Ausgaben für die Stornierung entstanden sind.

zu 5. Neubau einer Herzchirurgie in Raummodulbauweise Haus 5 b

Im Zuge einer Mietauflösung ließ die Medizinische Fakultät durch einen Investor einen Neubau einer Herzchirurgie in Raummodulbauweise mit Gesamtbaukosten in Höhe von ca. 27,2 Mio. DM ausführen.

Die entsprechenden Haushaltsmittel hatte das Kultusministerium bei Kapitel 0608 Titel 685 51 veranschlagt. Die Gesamtausgaben des Objektes sollten aus den mit

den Krankenkassen vereinbarten Pflegesätzen - und zwar zu 50 v.H. - mitfinanziert werden.

Den Bau dieses Objekts hatte die Medizinische Fakultät im Zuge seiner Berufung einem Professor zugesagt.

Der Investor übergab das Objekt an den Nutzer am 15.09.1995.

Wie der Landesrechnungshof der Verfügung der Oberen Bauaufsichtsbehörde des Regierungspräsidiums Magdeburg vom 22.06.1995 entnahm, hat es auch dieses Objekt nur befristet bis zum 31.12.1999 genehmigt. Unter „Bedingungen“ heißt es u.a.: „... nach Ablauf dieser Frist ist der Gebäudekörper zurückzubauen (abzubrechen). Der Vollzug ist mir unaufgefordert schriftlich zu melden.“

Unter dem 30.11.1999 stellte das Staatshochbauamt Magdeburg einen „... Antrag auf Zustimmung nach § 79 BauO LSA zur Aufhebung der Befristung für die Herzchirurgie ...“ und begründete diesen u.a. wie folgt:

„... Das Land Sachsen-Anhalt hat 1997 das Gesetz zur Entwicklung der medizinischen Fachbereiche erlassen. Im Zuge der Erstellung dieses Gesetzes wurde die Zielplanung der Medizinischen Fakultät grundlegend geändert... In der nunmehr vom Land Sachsen-Anhalt und vom Bund akzeptierten Zielplanung ist die Erstellung eines Neubaus Herzchirurgie/Kardiologie mittelfristig vorgesehen. Eine Realisierung dieser Baumaßnahme in den nächsten fünf bis zehn Jahren ist unter den gegebenen finanziellen Zwängen unwahrscheinlich.

Sowohl wirtschaftliche Gesichtspunkte als auch der bauliche Zustand des in Raummodulweise errichteten Gebäudes lassen einen Abriss ohne entsprechende Ersatzinvestitionen als indiskutabel erscheinen... Im Moment sieht die Medizinische Fakultät keine andere Lösungsmöglichkeit, als die Herzchirurgie im jetzigen Gebäude für den o.a. Zeitraum weiter zu betreiben. Wir bitten daher um die Aufhebung der Befristung...“

Im Rahmen des Zustimmungsverfahrens der Oberen Bauaufsichtsbehörde äußerte sich das Landesamt für Denkmalpflege Sachsen-Anhalt unter dem 12.04.2000 zu diesem Antrag wie folgt:

„Bereits in seiner Stellungnahme vom 14.03.1995 hat das Landesamt für Denkmalpflege stärkste Bedenken gegen die Errichtung der oben er-

wähnten Baulichkeit geäußert, die in ihrer Gestaltung keine Rücksicht auf ihre Lage inmitten eines Denkmalsbereichs und auf die unmittelbar benachbarten Baudenkmale nehmen. Aus konservatorischer Sicht ist die Aufhebung der Befristung daher abzulehnen... Unter allen Umständen sollte verhindert werden, dass sich das Provisorium zu einer Dauerlösung entwickelt.“

Die Obere Denkmalschutzbehörde, die gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 Denkmalschutzgesetz LSA für eine entsprechende Genehmigung zuständig ist, schloss sich grundsätzlich dieser Auffassung an. Danach verlängerte die Obere Bauaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 05.06.2000 ihre Zustimmung vom 22.06.1995 nur bis zum 31.12.2005. Nach Ablauf dieser Frist ist eine Umsetzung bzw. ein Rückbau vorzunehmen. In ihrer Begründung weist sie u.a. darauf hin:

„... Es muss anerkannt werden, dass durch einen jetzigen Rückbau des verhältnismäßig jungen Baues und ohne Vorliegen einer Ersatzlösung eine hoher wirtschaftlicher Schaden entsteht und die Krankenversorgung verschlechtert werden würde. Jedoch kann die Antragstellerin sich gem. § 10 Absatz 7 DenkmSchG LSA nicht auf eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit berufen... Innerhalb der vorgegebenen Frist von fünf Jahren hat jedoch die Antragstellerin die Möglichkeit, die erforderlichen Rahmenbedingungen für einen Ersatzbau zu schaffen.“

Das heißt also, dass das Gebäude für die Herzchirurgie nach einer Nutzungsdauer von nur ca. zehn Jahren abzureißen ist.

Auf entsprechende Anfrage teilte die nutzende Verwaltung dem Landesrechnungshof mit, dass ein Ersatzbau bzw. entsprechende Räumlichkeiten auch nicht mittelfristig zu schaffen seien.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Bedeutung und Belange des Denkmalschutzes. Diese dürfen nach seiner Auffassung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit aber nicht unberücksichtigt lassen (§ 10 Abs. 7 Denkmalschutzgesetz Land Sachsen-Anhalt). Dies muss um so mehr gelten, wenn die Folge der Durchsetzung des Denkmalschutzes eine Reduzierung der medizinischen Versorgung wäre.

Der Landesrechnungshof regt an, dass das für den Nutzer und die Denkmalschutzbehörde zuständige Kultusministerium nach Möglichkeiten sucht, den Abriss dieses Gebäudes zu verhindern.

zu 6. Anbau Container Kinderklinik

Wie der Landesrechnungshof einer Kurzerläuterung zur HU-Bau vom 14.04.1999 entnahm, wird der Neubau in Containerbauweise auf dem Gelände Emanuel-Larisch-Weg/Wiener Straße errichtet. Nach den Erläuterungen zu diesem Bauvorhaben befindet sich auf diesem Gelände

„... bereits ein Gebäudekomplex mit einem Bettenhaus, dem Frühgebo-
renenzentrum, einer Ambulanz und einem Hörsaalgebäude für die Kin-
derklinik“. Weiter heißt es: „Für diese Räumlichkeiten bestehen erhebli-
che Brandschutzaufgaben seitens des Regierungspräsidiums ... Die Um-
setzung der Brandschutzaufgaben lehnt der Eigentümer aus wirtschaftli-
chen Gründen ab ... Für den Neubau wurde eine Containerbauweise
gewählt, da es sich zum einen um eine Interimslösung handelt und zum
anderen aufgrund der kurzen Bauzeit der Umzug ... kurzfristig sicherge-
stellt werden kann.“

Weitere Räumlichkeiten für die Kinderklinik sind in der Halbestädter Straße ange-
mietet.

Die Kosten für die Baudurchführung wies das Ministerium der Finanzen wie folgt
nach:

„Die Haushaltsunterlage Bau wird mit Gesamtkosten von
7.256.000,- DM genehmigt und festgesetzt.
Davon entfallen auf den Titel 712 72 (Bau- und Erschließungskosten)
6.274.000,- DM und auf
den Titel 812 72 (Kosten der erstmaligen Einrichtung)
982.000,- DM.“

In seiner 29. Sitzung am 28.04.1999 hat der Ausschuss für Finanzen u.a. diese HU-
Bau beraten.

Auf Nachfrage eines Abgeordneten

„ob die Möglichkeit geprüft worden sei, anstelle der Containerlösung ein Mietobjekt zu wählen ...“ äußerte das Ministerium der Finanzen „... es sei schwierig, ein Mietobjekt zu finden, das den Anforderungen an eine medizinische Einrichtung gerecht werde. Auch würde der Bund ein Mietprojekt nicht mitfinanzieren. Es sei vorgesehen, die Container im Anschluss in der Medizinischen Fakultät weiter zu nutzen. Der endgültige Verwendungszweck stehe noch nicht fest, da dieser vom Gesamtkonzept der Universitätsklinik abhängig sei. Für den in den Containern unterzubringenden Bereich der Kinderklinik werde kein Neubau errichtet, sondern es würden Altbauten des Bereiches Chirurgie leergezogen und der Nutzung für die Kinderklinik zugeführt ...“

(vgl. Protokoll der 29. Sitzung des Ausschusses für Finanzen Punkt 4 b der Tagesordnung).

Die nutzende Verwaltung hat dem Landesrechnungshof hierzu am 21.06.2000 u.a. Folgendes mitgeteilt:

„... der für die Kinderklinik errichtete Containerbau wird durch zwei Kliniken genutzt werden.

1. Klinik für Pädiatrische Hämatologie und Onkologie

Diese Klinik ist derzeit auf dem Gelände Halberstädter Straße (von der Stadt angemietet) in einer 'Villa' untergebracht, für die erhebliche Brandschutzauflagen bestehen.

Die Klinik wird den Container so lange nutzen, bis ein Umzug in das Haus 10 ... möglich ist...

Bei optimalem Verlauf kann das sanierte Gebäude etwa ab 2005 zum Umzug zur Verfügung stehen.

2. Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie

Die Klinik ist derzeit völlig unzureichend in einer Baracke Hellestraße 7a (sogenannter Bördehof) untergebracht, wo derzeit von 20 Planbetten nur 10 aufgestellt sind...

Die Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie ist entsprechend der Zielbettenplanung des Klinikums zur Auslagerung an einen anderen Träger vorgesehen. Erste Planungen gehen von einer Verlagerung der Betten zum Städtischen Klinikum aus. Die Realisierung setzt wiederum voraus,

dass in der Stadt bauliche Möglichkeiten zur Unterbringung geschaffen werden. Nach unseren Informationen steht die Planung eines Neubaus ... noch in der ersten konzeptionellen Phase. Daraus kann angenommen werden, dass die Kinder- und Jugendpsychiatrie ebenfalls mindestens bis 2005, eventuell sogar länger, im Container verbleiben wird.

Da perspektivisch der komplette Außenstandort Kinderklinik (neben betriebswirtschaftlichen Aspekten auch wegen der Rückübertragungsansprüche der ...) aufgegeben wird, ist die Nachnutzung durch Einrichtungen der Universitätsklinik aus heutiger Sicht nicht sinnvoll. Dem Alteigentümer wurde der Bau zum Kauf zu gegebener Zeit angeboten. Eine Meinungsäußerung dazu steht noch aus.“

Das Kultusministerium geht nach wie vor - wie im Finanzausschuss dargelegt - davon aus, dass die Medizinische Fakultät das Objekt - im Rahmen einer Gesamtkonzeption - nachnutzen wird.

Der Landesrechnungshof muss jedoch darauf hinweisen, dass die Obere Bauaufsichtsbehörde den Containerbau unter folgender Bedingung genehmigte:

„Diese bauaufsichtliche Zustimmung wird befristet bis zum 31.12.2003.“

Sie beruft sich auf die vorgelegte HU-Bau in der es heißt:

„Ziel der Planung dieser HU-Bau ist die befristete Unterbringung ... für ca. 4 Jahre in einer Containerunterkunft ...“

Für den Landesrechnungshof ist völlig unverständlich, dass die nutzende Verwaltung einen Neubau - allein mit Baukosten in Höhe von ca. 6,3 Mio. DM - errichten lässt und nach Nutzungsdauer von ca. vier Jahren nicht mehr weiterverwenden will, dies sogar auf einem Grundstück, auf dem Rückübertragungsansprüche bestehen. Diese Rückübertragungsansprüche waren dem Ausschuss für Finanzen bei seiner Entscheidung über die Investition nicht bekannt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind zu den lfd.-Nrn 2 bis 5 und 7 noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim MDR und beim Landesrundfunkausschuss für Sachsen-Anhalt

1. Prüfungen beim MDR

1.1 Allgemeine Information über Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk

Nach § 35 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) prüfen die Rechnungshöfe der Freistaaten Sachsen und Thüringen und des Landes Sachsen-Anhalt gemeinsam die Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR. Zum 01.01.1999 hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Federführung für die gemeinsam von den drei Rechnungshöfen durchzuführenden Prüfungen übernommen.

Dem jeweiligen Rechnungshof ist nach der Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18.02.1992 eingeräumt, die Landesfunkhäuser – nach regionalen Gesichtspunkten – eigenständig zu prüfen.

Grundlage der Prüfungen der Rechnungshöfe sind § 35 MDR-StV sowie § 111 LHO und die §§ 89 bis 99, 102 und 103 LHO.

Am 08.12.1999 haben der MDR und die drei gemäß Staatsvertrag des MDR beteiligten Rechnungshöfe nach langwierigen Verhandlungen eine Vereinbarung über die zukünftigen Prüfungen im Beteiligungsbereich des MDR unterzeichnet.

Kerngedanke und Zielsetzung dieser Vereinbarung ist die Einrichtung einer zentralen Beteiligungsverwaltung im MDR, um so einen Überblick über alle Beteiligungen des MDR zu gewährleisten. In der Beteiligungsverwaltung sollen alle dafür relevanten Unterlagen vorliegen, auf die entsprechend auch die Rechnungshöfe Zugriff haben, darunter im Einzelnen insbesondere

- Jahresberichte,
- Protokolle der Sitzungen der Aufsichtsgremien und entsprechende Vorlagen,
- abgeschlossene Rahmenverträge u.a.,
- alle Auskünfte, die der MDR als Gesellschafter gem. § 51 a GmbH-Gesetz verlangen kann.

Bei der Ausgestaltung der Prüfrechte wurde eine Differenzierung nach

- 100 %igen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen
- sowie Beteiligungen, an denen neben dem MDR entweder andere öffentlich-rechtliche Anstalten und/oder Dritte beteiligt sind,

vorgenommen.

Die Prüfung der letzten Jahre vor der Vereinbarung wurde durch erhebliche Einschränkungen begleitet, so dass es letztendlich nicht möglich war, wichtige Frage zu beantworten. So standen den Rechnungshöfen für die Beteiligungsunternehmen der DREFA Media Holding GmbH neben den Protokollen des Verwaltungs- und Rundfunkrates, einschließlich der Vorlagen, lediglich die Jahresabschlüsse der Wirtschaftsprüfer zur Verfügung, im speziellen Fall einer Produktionsvergabe wurde auch ein Kostenplan vorgelegt. Unterlagen über die Geschäftsbeziehungen diverser Tochtergesellschaften, zwischen MDR und DREFA Media Holding GmbH wurden den Rechnungshöfen zur Einsichtnahme überlassen.

Zwar lagen den Rechnungshöfen die Unterlagen über eine Bürgschaft, die vom MDR für die DREFA Media Holding GmbH übernommen wurde sowie Verträge über die Auslagerung von Anlagevermögen vom MDR in mittelbare Tochtergesellschaften vor. Dennoch konnten die Rechnungshöfe nicht beurteilen, wie und zu welchen Konditionen beispielsweise die Darlehen von der DREFA Media Holding GmbH an deren Tochtergesellschaften weitergereicht wurden, da die Darlehensunterlagen wiederum den Rechnungshöfen nicht vorgelegt wurden.

Eine direkte Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung, wie sie nach § 35 MDR-StV beim MDR möglich ist, ist nach wie vor für die Beteiligungen des MDR - auch die 100 %igen - ausgeschlossen. Es handelt sich praktisch um eine erweiterte Betätigungsprüfung.

Eine Wertung über die Praktikabilität der geschlossenen Vereinbarung kann erst vorgenommen werden, wenn aufgrund künftiger Prüfungen weitere Erfahrungen vorliegen.

1.2 Laufende Prüfungen beim MDR

a) Outsourcing beim und Beteiligungen des MDR

Die Prüfungsmitteilung unter Federführung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt wurde am 06.07.2000 an den MDR übersandt. Die Schwerpunkte der Prüfung waren insbesondere:

- die Outsourcing-Strategie des MDR,
- Umsetzung des Outsourcing-Konzeptes: Schaffung eines Unternehmensverbundes und der sog. Kontrahierungszwang
- Einflussmöglichkeiten des MDR auf die Drefa Media Holding GmbH und deren Tochtergesellschaften
- Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt des MDR
- Vergabe von Auftragsproduktionen durch den MDR
- Betätigungsprüfung bei 100 %igen Tochtergesellschaften des MDR

Das Prüfverfahren ist als allgemeine Prüfung zu betrachten, die zunächst einen Überblick über das Beteiligungsengagement des MDR liefern soll. Anschließend sollen einzelne Prüfungen in unterschiedlichen Bereichen folgen.

Die örtlichen Erhebungen im genannten Prüfverfahren erfolgten noch vor Abschluss der oben genannten Vereinbarung und haben daher wesentliche Einschränkungen erfahren.

Eine Stellungnahme des MDR steht noch aus.

Die Rechnungshöfe gehen davon aus, dass die wesentlichen Ergebnisse bis Ende 2000 an die Landtage übersandt werden können.

b) Prüfung des Landesfunkhauses Sachsen-Anhalt in Magdeburg

Die Prüfungsmitteilung wurde am 07.06.2000 an den MDR übersandt. Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Finanzierung des Neubaufvorhabens,
- Realisierung des Neubaufvorhabens,
- Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen.

Eine Stellungnahme des MDR steht noch aus.

Nach Abschluss der genannten Prüfverfahren unter a) und b) wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse unterrichten, der sie seinerseits dem Landtag mitteilt.

2. Prüfung beim Landesrundfunkausschuss für Sachsen-Anhalt (LRA)

Auf der Grundlage von § 111 LHO LSA und § 43 des Gesetzes über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt prüft der Landesrechnungshof zurzeit die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LRA für die Haushaltsjahre 1997 bis 1999.

Schwerpunkte der Prüfung sind:

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein und in ausgewählten Bereichen, darunter u.a.
- Öffentlichkeitsarbeit und
- Beschaffungen
- sowie die Umsetzung verschiedener Projektvorhaben, darunter u.a. Offene Kanäle und Medienkompetenzzentrum.

Die Prüfung wird voraussichtlich bis Ende 2000 andauern.

Abschnitt C Überörtliche Kommunalprüfung

I. Die kommunalen Krankenhäuser

Die kommunalen Krankenhäuser nutzen noch nicht alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Ordnungsmäßigkeit und zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit.

1. Allgemeines

Ausgehend von den Ergebnissen der Schwerpunktprüfung zur Betätigung der Kommunen in privatrechtlichen Unternehmen und in Eigenbetrieben (s. a. Jahresbericht 1997 Teil 1) hat der Landesrechnungshof im Jahre 1998 begonnen, die kommunalen Krankenhäuser im Land Sachsen-Anhalt überörtlich zu prüfen, die als Eigenbetriebe geführt werden.

Als Sondervermögen der Landkreise oder der Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern unterliegen diese Krankenhäuser gemäß § 126 der Gemeindeordnung der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Er hat die Prüfung bisher in zwei städtischen und fünf Kreiskrankenhäusern mit dem Ziel durchgeführt, festzustellen,

- ob die Kommune ihre Rechte und Pflichten als Trägerin des Eigenbetriebes wahrnimmt und
- ob die Krankenhäuser zur Gewährleistung der stationären medizinischen Versorgung der Bevölkerung wirtschaftlich und sparsam verfahren sowie mit materiellen und finanziellen Mitteln ordnungsgemäß umgehen.

In die nachfolgende Würdigung sind die fünf geprüften Kreiskrankenhäuser einbezogen worden.

2. Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

2.1 Wirtschaftliche Verhältnisse der Krankenhäuser

Auf der Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnungen stellen sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften Kreiskrankenhäuser wie folgt dar:

Jahresgewinn + / Jahresverlust -			Angaben in TDM	
Kreiskrankenhaus	1996	1997	1998	Verlustvortrag
A	- 1.656,6	- 151,4	+ 1.489,8	4.601,6
B	- 636,6	- 980,4	- 86,0	-
C	+ 1.273,0	+ 33,3	+ 1.074,6	-
D	- 831,5	- 1.477,3	- 1.145,9	1.654,6
E	- 447,2	+ 107,2	+ 445,6	-

Die Prüfungsergebnisse verdeutlichen, dass die Landkreise als Krankenhausträger ihre Wirksamkeit zur Erschließung bestehender Reserven zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser wesentlich erhöhen müssen.

Der Landesrechnungshof hat den Landkreisen empfohlen, sowohl zur Minimierung der Verluste als auch zur Optimierung erzielter Gewinne Maßnahmen zur

- Leistungskonzentration durch Zentralisierung (Fusion oder Kooperation)
- Optimierung der Personal- und Sachkosten

mit aller Konsequenz durchzusetzen.

2.2 Fusionen von Krankenhäusern

Die Krankenhausträger waren und sind in der Pflicht, aufgrund der

- Gesundheitsreform und der Gesundheitsstrukturreform des Bundes,
- Fortschreibung des Krankenhausplanes des Landes Sachsen-Anhalt,
- am 01.07.1994 vollzogenen Kreisgebietsreform

den immer neuen Anforderungen an die medizinische Versorgung gerecht zu werden. Ein Weg zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser ist die Fusion.

Der Landesrechnungshof hat in zwei Landkreisen die Fusion von jeweils zwei Krankenhäusern geprüft:

1. Der Kreistag des Landkreises A beschloss mit Wirkung vom 01.01.1998 die Fusion seiner beiden Kreiskrankenhäuser zum Eigenbetrieb Kreiskrankenhaus A und beauftragte die Kreisverwaltung mit dem Vollzug. Es war vorgesehen, die Fusion

der Verwaltung im Januar 1998 und die Fusion der Fachabteilungen bis zum Jahr 2000 abzuschließen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im August 1998 der Landkreis

- die Fusion der Verwaltung der Krankenhäuser noch nicht abgeschlossen und
- für die Fusion der Fachabteilungen noch kein Gesamtkonzept erarbeitet hatte.

Er hat dem Landkreis die Konzentration der Abteilungen an einem Standort empfohlen, da nur dadurch wirksame wirtschaftliche Erfolge langfristig zu erzielen sind.

Der Landkreis favorisiert gegenwärtig die Schließung eines Standortes und die Konzentration der Krankenhausleistungen in der Kreisstadt.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Landkreis im Vorfeld der Fusion seinen Kontroll- und Aufsichtspflichten gegenüber dem Verwaltungsdirektor eines der beiden Krankenhäuser nicht im gebührenden Maße nachgekommen ist, wodurch ihm ein erheblicher finanzieller Schaden entstanden ist.

- Das Krankenhaus hat seit 1992 u.a. durch die unzulängliche Geschäftsführung des Verwaltungsdirektors Verluste erwirtschaftet. Begünstigt wurde diese negative Entwicklung u.a. dadurch, dass er nur an zwei Tagen pro Woche im Krankenhaus tätig war; er war außerdem Geschäftsführer einer anderen Klinik. Dennoch zahlte ihm das Krankenhaus die volle Vergütung nach Vergütungsgruppe I BAT (West) zuzüglich einer Zulage von 25 %. Nach Auflösung des Arbeitsvertrages hat ihm der Landkreis eine hohe Abfindung gezahlt und mit ihm vereinbart, dass nach Beendigung seines Arbeitsverhältnisses Ansprüche gegeneinander nicht mehr bestehen.
- Der ehemalige Verwaltungsdirektor hat von 1992 bis 1996 ohne Rechtsgrundlage 360 TDM an Ärzte ausgezahlt. Dabei handelte es sich um Einnahmen aus der ambulanten Behandlung von Patienten in der Notfallambulanz, die dem Krankenhaus zugestanden hätten.
- Chefarztvereinbarungen wurden im o. g. Zeitraum unter Leitung des ehemaligen Verwaltungsdirektors nicht umgesetzt; dadurch hat das Krankenhaus von 1993 bis 1996 erhebliche Mehrzahlungen geleistet. Die Krankenhausleitung

hat inzwischen Rückforderungen an zwei Chefärzte in Höhe von insgesamt ca. 400 TDM geltend gemacht.

- Der ehemalige Verwaltungsdirektor hat Verwaltungsaufgaben, die er oder seine Mitarbeiter hätten selbst erbringen müssen, fremd vergeben. Dem Krankenhaus sind dadurch allein in den Jahren 1995 bis 1997 Mehrkosten in Höhe von rund 131 TDM entstanden.

In seiner Stellungnahme hat der Landkreis zum Ausdruck gebracht, dass er keine Veranlassung hatte, an der ordnungsgemäßen Buchführung zu zweifeln, da die Wirtschaftsprüfer jährlich die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung bestätigt haben.

Rückwirkend betrachtet der Landkreis jedoch die Anstellung des Geschäftsführers als eine „Fehlentscheidung mit gravierenden Auswirkungen“.

2. Die Fusion des Kreiskrankenhauses des Landkreises D zum 01.01.1996 hat nicht den erhofften wirtschaftlichen Effekt gebracht, weil der Landkreis
 - an beiden Standorten den Betrieb als organisatorisch selbstständige Abteilungen bis zur Schließung eines Standortes weitergeführt und
 - auch die Zentralisierung der Krankenhausverwaltung nicht mit der notwendigen Konsequenz durchgesetzt hat.

Eine Folge ist das negative Betriebsergebnis. So wird in der Bilanz zum 31.12.1998 ein Verlustvortrag in Höhe von 1.654,6 TDM ausgewiesen.

Wesentliche Ursachen dafür sieht der Landesrechnungshof in der zu geringen Auslastung infolge des Überhangs an Krankenhausbetten und den damit verbundenen Mindereinnahmen und in der Überschreitung der geplanten Personalkosten um 361,0 TDM (5,2 v.H.).

2.3 Personal- und Sachkosten

2.3.1 Personalkosten

Von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser sind die Personalkosten, die den größten Aufwandsposten darstellen. In drei der geprüften Krankenhäuser lagen die durchschnittlichen Personalkosten je Vollzeitkraft im Jahr 1998 über dem Landesdurchschnitt:

Krankenhaus	Planbetten 1998	durchschnittliche Personalkosten 1998 je Vollzeitkraft in DM
A	287	75.306
B	257	76.133
E	289	72.623
Landesdurchschnitt	250 - 300	68.341

Außerdem zeigen die Prüfungsergebnisse eine teilweise großzügige Handhabung der Leistungsvergütung.

1. Arbeitsplatzbeschreibungen/Stellenbewertung/Stellenübersicht

In drei Krankenhäusern lagen Arbeitsplatzbeschreibungen für die Angestellten und Arbeiter nicht bzw. nur teilweise und unvollständig vor. Somit waren die Grundlagen für eine tarifgerechte Bewertung und Eingruppierung nicht vorhanden.

Darüber hinaus waren in einem der o. g. Krankenhäuser fünf besetzte Stellen im Wirtschafts- und Versorgungsdienst nicht in der Stellenübersicht der Wirtschaftspläne nachgewiesen. Die erforderlichen Personalaufwendungen hat das Krankenhaus deshalb in der Kontengruppe „Instandhaltung“ gebucht.

2. Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste

Durch eine straffere Organisation und ordnungsgemäße Nachweisführung der Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste sind in den Krankenhäusern Einsparungen möglich.

Der Landesrechnungshof hat beispielsweise in einem Krankenhaus aufgezeigt, dass durch die Einführung zeitversetzter ärztlicher Dienste und die Optimierung der Bereitschaftsdienste eine Einsparung von jährlich rund 220 TDM möglich wäre.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass

- die tariflich höchstzulässige Anzahl der Bereitschaftsdienste häufig überschritten worden ist,
- Freizeitausgleich nicht bzw. nicht im festgelegten Umfang in Anspruch genommen wird,
- zum gleichen Zeitpunkt sowohl Ruf- als auch Bereitschaftsdienste von Fachärzten wahrgenommen werden,
- nur in wenigen Fällen die Ärzte zeitversetzte Dienste durchführen,

- die Abrechnungen der Rufbereitschaftsdienste lückenhaft waren und keine ausreichenden Rückschlüsse auf die Organisation von Rufbereitschaftsdiensten zuließen.

3. Notarzteinsatz

Die Landkreise haben in den Fällen der geprüften Krankenhäuser diesen die Durchführung des Notarzteinsatzes im Rahmen des Rettungsdienstgesetzes übertragen.

Dazu hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- Die Aufwendungen zur Durchführung der Notarztdienste liegen teilweise erheblich über den erstatteten Beträgen bzw. die Erfassung und die Analyse der tatsächlichen Aufwendungen werden nicht vorgenommen.

Ein Krankenhaus hat z.B. ermittelt, dass für die Durchführung des Rettungsdienstes Mehrkosten in Höhe von 45 TDM entstanden sind als die Erstattungen betragen. Außerdem wurden ungerechtfertigt Einsatzzuschläge gezahlt. Veränderungen wurden allerdings bis zum Prüfungszeitpunkt nicht vorgenommen.

- Ein anderes Krankenhaus hat sehr hohe Kosten zur Absicherung des Rettungsdienstes, da es zusätzlich zu seinem Einsatzbereich noch eine Rettungswache in einer ca. 20 km entfernt liegenden ehemaligen Kreisstadt mit einem Notarzt wochentags von 6.00 bis 16.00 Uhr besetzt.

Der eingesetzte Arzt ist ausschließlich für die Absicherung von Notarzteinsätzen zuständig und erhält für seine Tätigkeit die Vergütungsgruppe II nach BAT-O. Seine Bruttovergütung beträgt jährlich ca. 85 TDM.

Der Landesrechnungshof hat für den Zeitraum Juni bis Dezember 1998 ermittelt, dass der Arzt monatlich im Durchschnitt zwischen 0,5 und 1,5 Einsätze während seiner regulären täglichen Arbeitszeit geleistet hat. Dabei lag die Einsatzzeit zwischen 30 Minuten und längstens 180 Minuten.

Von 16.00 bis 24.00 Uhr wird die Notarztbereitschaft in Form eines Bereitschaftsdienstes in der Rettungswache durch die Notärzte des Kreiskrankenhauses gewährleistet. Nach 24.00 Uhr und an den Wochenenden ist die Rettungswache nicht besetzt, bei Notfällen erfolgt der Einsatz vom Kreiskrankenhaus aus.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist diese Verfahrensweise unwirtschaftlich.

4. Außertarifliche Vergütung

Der Betriebsausschuss eines Kreiskrankenhauses hat für den Verwaltungsdirektor die Zahlung einer außertariflichen Vergütung in Höhe des 1,5 fachen Satzes des „Grundgehaltes“ für den Fall festgelegt, dass im Vorjahr keine Verluste im Krankenhaus entstanden sind.

Der Verwaltungsdirektor erhält seit dem 01.01.1997 diese außertarifliche Vergütung, die zum einen für das Jahr 1997 nicht gerechtfertigt war und zum anderen überhöht gezahlt wird.

- Da das Geschäftsjahr 1996 einen Jahresfehlbetrag ausweist, gab es für die Zahlung der außertariflichen Vergütung im Jahr 1997 in Höhe von rund 43 TDM keine rechtliche Grundlage.
- Als Berechnungsgrundlage für den 1,5 fachen Satz des „Grundgehaltes“ wird neben der Grundvergütung auch der Ortszuschlag und die Allgemeine Zulage einbezogen. Sowohl im Tarifrecht als auch im Beamtenrecht sind die Begriffe „Grundvergütung“ bzw. „Grundgehalt“ ohne die Bestandteile Orts-/Familienzuschlag sowie Zulagen und Zuwendungen definiert.

Das im Kreiskrankenhaus angewandte Berechnungsverfahren führte ab 1998 zu einer Überzahlung von mehr als 14 TDM.

Die Verwaltungen haben teilweise bereits auf die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes reagiert. Beispiele dafür sind:

- a) die Vereinbarung eines Krankenhauses mit dem Arbeitgeberverband Sachsen-Anhalt zur Herabsetzung der wöchentlichen Stundenzahl von 40 auf 38,5 Std. ohne Lohnausgleich für alle vollbeschäftigten Arbeitnehmer für den Zeitraum 01.09.1999 bis zum 20.08.2001,
- b) die eingeleiteten Maßnahmen zur Kostenreduzierung bei Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdiensten durch
 - eindeutige Festlegungen zum Freizeitausgleich,
 - die Kündigung von Rufbereitschaftsdiensten, wenn ein Facharzt den Bereitschaftsdienst durchführt,
 - die Einführung zeitversetzter Dienste,

- c) die Verringerung der Erstattungen für Rettungsdienstleistungen, z.B. durch
- die Beschränkung der Bezahlung von An- und Abfahrt vom Standort des Rettungsdienstes und zurück sowie
 - die Regelung der Bezahlung von Wartezeiten.

2.3.2 Qualifizierte Krankentransporte

Qualifizierte Krankentransporte innerhalb von Standorten eines Krankenhauses sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht unter die Regelungen des Rettungsdienstgesetzes fallen. Sie sollten vom Krankenhaus selbst organisiert werden und der Vergabe im Rahmen des öffentlichen Wettbewerbes unterliegen.

In einem Krankenhaus sind zwei Standorte ca. 1 km voneinander entfernt. Dazwischen befinden sich öffentliche Straßen und ein Wohngebiet. In § 1 Abs. 2 Nr. 2 des Rettungsdienstgesetzes heißt es, dass „... innerhalb des Geländes einer medizinischen Behandlungseinrichtung ...“ qualifizierte Krankentransporte vom Krankenhaus selbst organisiert werden können. Der beim Landkreis eingerichtete Rettungsdienst führt alle qualifizierten Krankentransporte einschließlich der zwischen den beiden Standorten durch. In der Vergangenheit vom Krankenhaus unternommene Versuche, qualifizierte Krankentransporte zwischen den Standorten von anderen Leistungserbringern durchführen zu lassen, wurden durch Weisungen des Landkreises unterbunden.

Die Durchführung dieser Transporte durch den Rettungsdienst kostet ca. 105 DM pro Fahrt, während ein anderer Anbieter diese Leistung für ca. 25 DM zur Verfügung stellen würde.

Qualifizierte Krankentransporte außerhalb des Krankenhausbereiches werden ausschließlich nach dem Rettungsdienstgesetz durchgeführt. Die Kosten dafür liegen um bis zu 250 % über anderen Anbietern. Nach den Gebührensätzen des Rettungsdienstes bezahlt das Krankenhaus z.B. für eine Fahrt zum Klinikum einer anderen Stadt und zurück 345 DM. Ein Hilfsdienst bietet diese Leistung für ca. 90 DM an.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes

- steht die Durchführung dieser teuren Krankentransporte mit Krankentransportwagen nach den geltenden Gebühren für den Rettungsdienst nicht im Einklang

mit der aus Wirtschaftlichkeitsgründen notwendigen Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den Gesundheitseinrichtungen.

- gehören die notwendigen Patiententransporte zu auswärtigen Untersuchungen im Rahmen der Krankenhausbehandlung zur Krankenhausversorgung und sollten daher aus der öffentlichen Aufgabe der Rettungsdienste herausgelöst werden und nicht mehr dem Rettungsdienstgesetz unterliegen.
- würde eine Vergabe der Krankentransportleistung im Wettbewerb zur Minimierung der Transportkosten führen.

Der Landesrechnungshof weist auf den Beschluss des Landtages (Drucksache 3/26/2071 B vom 17.09.1999) infolge der Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Unwirtschaftlichkeit des Krankentransportes im Jahresbericht 1998 hin, dass

„auf die Änderung des Verfahrens für den qualifizierten innerbetrieblichen Krankentransport bei Nutzung öffentlichen Verkehrsraumes hinzuwirken ist, um eine einheitliche Freistellung vom Rettungsdienstgesetz zu erreichen“.

Nunmehr hat der Landesrechnungshof aufgrund seiner neuerlichen Feststellungen dem Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales empfohlen, die Prüfungsergebnisse bei der Novellierung des Rettungsdienstgesetzes zu berücksichtigen.

2.3.3 Nebentätigkeiten der Ärzte

Die Kreiskrankenhäuser haben Verstöße in der Nachweisführung über die Nebentätigkeit der Ärzte sowie in der Erhebung der Nutzungsentgelte zugelassen:

- So fehlte in einem Kreiskrankenhaus der Überblick über die Art der ambulanten privatärztlichen Tätigkeit, deren zeitliche Begrenzung und die Höhe der Kostenerstattung.
- In anderen Fällen waren die von den Ärzten wegen ihrer Nebentätigkeit an das Krankenhaus zu erstattenden Sachkostenanteile letztmalig vor sechs Jahren vereinbart und seither der Kostendeckungsgrad und die Richtigkeit der Nutzungsentgelte nicht überprüft worden.

2.4 Beschaffung

2.4.1 Vergaberechtliche Vorschriften

Die Krankenhäuser haben auf der Grundlage des § 2 Abs. 1 Eigenbetriebsgesetz die Vorschriften des § 109 GO LSA und § 32 GemHVO sinngemäß anzuwenden. Danach sind sie verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen nach den Verdingungsordnungen VOB, VOL und VOF sowie den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften des Landes zu verfahren.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Krankenhäuser bei der Vergabe von Leistungen an Dritte regelmäßig gegen die vergaberechtlichen Vorschriften verstoßen haben.

Wesentliche Feststellungen sind:

- Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung gemäß § 3 VOB/VOL ist in vielen Fällen negiert worden. Die Abweichungen wurden nicht in jedem Fall begründet.
- Die in den Vergabevorschriften festgelegten Wertgrenzen für eine Beschränkte Ausschreibung bzw. Freihändige Vergabe wurden häufig nicht eingehalten.
- Die grundsätzlichen Regelungen (förmliche Verfahren) der VOB/VOL, insbesondere zum Umgang mit den Angeboten, sind nicht umfassend beachtet worden.

Die Auswirkungen der Verletzung der vergaberechtlichen Vorschriften und der mangelhaften Ausgestaltung und Umsetzung von Verträgen stellt der Landesrechnungshof im Folgenden dar.

2.4.2 Übertragung der Materialbeschaffung an einen Dritten

Das Kreiskrankenhaus E ging im Jahre 1995 eine vertragliche Bindung mit einer GmbH für Krankenhausberatung und -versorgung ein.

Gegenstand des Vertrages war die Gewährleistung einer wirtschaftlichen und medizinisch-konzeptionell abgestimmten Versorgung des Kreiskrankenhauses, um den medizinischen -, Wirtschafts- und Verwaltungsbedarf zu decken und die Aufwendungen dafür zu minimieren.

Eine Öffentliche Ausschreibung ging dem Vertragsabschluss nicht voraus, obwohl der jährliche Umsatz mehr als 2,8 Mio. DM betrug.

Die Vertragspartner hatten u.a. geregelt, dass die GmbH zur Abgeltung ihrer Leistungen eine Vergütung in Höhe von 19 v.H., bezogen auf jeden Einzelartikel mit den ausgewiesenen Gestehungspreisen zzgl. der jeweils gültigen gesetzlichen Mehrwertsteuer, erhält. Diese „Regiekosten“ betragen jährlich mehr als 450 TDM. Mit dieser Vereinbarung wurde gegen den Grundsatz einer sparsamen Wirtschaftsführung verstoßen, da der Auftragnehmer nicht an einer Minimierung der Kosten interessiert sein musste.

Ausdruck dessen sind:

- Obwohl die GmbH Kosteneinsparung bzw. Kostenstabilität als Ziel ihres Handelns vorgegeben hatte, war ein stetiger Anstieg der Kosten pro Pflage tag bei medizinischem Bedarf, bezogen auf den Umsatz der GmbH, zu verzeichnen. Die Gesamtkosten an medizinischem Bedarf hat das Krankenhaus dagegen gesenkt.

Kosten in DM pro Pflage tag	1996	1997	1998
Gesamt	73,56	71,85	70,84
davon Umsatz GmbH	27,55	31,71	33,19

- Noch deutlicher zeigt eine Gegenüberstellung mit zwei vergleichbaren Krankenhäusern die Unwirtschaftlichkeit bei der Beschaffung von Büromaterial auf:

Kreiskrankenhaus	1996 - DM -	1997 - DM -	1998 - DM -
E Gesamtkosten	256.000	255.700	218.200
davon Regiekostenpauschale	34.300	34.3000	25.800
Kosten je Bett	845	873	755
C Gesamtkosten	141.400	123.200	145.300
Kosten je Bett	420	389	458
A Gesamtkosten	133.100	97.100	99.300
Kosten je Bett	413	319	346

Der Vertrag wurde zum 31.12.1999 aufgelöst.

2.4.3 Essenversorgung

Das Kreiskrankenhaus E hatte die Essenversorgung für die Patienten und das Personal beschränkt ausgeschrieben. Der Vertrag begann am 01.02.1994 mit einer Laufzeit von fünf Jahren. Die Krankenhausleitung hat im Jahre 1998 den Vertrag vorzeitig verlängert und damit den Wettbewerb verhindert.

Die im Vertrag getroffenen Regelungen berücksichtigen nicht die tatsächlich erbrachten Leistungen als Grundlage für die Abrechnung. Dem Krankenhaus sind dadurch im Zeitraum Januar 1996 bis September 1999 finanzielle Mehrbelastungen in Höhe von 251 TDM entstanden.

Auch das Kreiskrankenhaus C hat aufgrund mangelhafter Vertragsgestaltung finanzielle Verluste hinnehmen müssen. Die im Vertrag mit einem privaten Dritten festgeschriebenen Berechnungstage konnten deshalb nicht der notwendigen Reduzierung der Bettenbelegung angepasst werden. Dadurch sind dem Krankenhaus im Zeitraum Januar 1996 bis März 1998 Kosten für nicht erbrachte Leistungen in Höhe von mindestens 286 TDM entstanden.

Dem Kreiskrankenhaus A sind vermeidbare Kosten in Höhe von 155 TDM u.a. dadurch entstanden, dass

- im Zeitraum Januar bis Oktober 1998 mehr Essenportionen als notwendig bestellt wurden (Mehrkosten rund 42,7 TDM),
- bei Unterschreitung der vertraglich vereinbarten Berechnungstage nicht der gesamte Pauschalbetrag pro Berechnungstag erstattet wurde, sondern nur ein geringer Teil davon (Mehrkosten von Januar 1997 bis Oktober 1998 rund 61 TDM),
- die vom Versorgungsunternehmen in Rechnung gestellten Berechnungstage von Januar 1997 bis Juli 1998 um mehr als 1.370 Tage höher lagen als die Nachweisführung der Berechnungstage der krankenhausinternen Statistik (Mehrkosten rund 23,5 TDM).

Der Landesrechnungshof hat in den Fällen der Mehrzahlungen die Prüfung der Verantwortlichkeit und ggf. der Schadenshaftung empfohlen.

II. Kasseneinnahmereste und Einzug offener Forderungen

Mangelhafte Reste erfassung und -verfolgung führen zu finanziellen Verlusten in den Kommunen.

1. Ein Grundsatz der Haushaltswirtschaft in § 25 GemHVO besagt, dass die Gemeinde ihre Einnahmen rechtzeitig einzuziehen und ihren Eingang zu überwachen hat.

Der Landesrechnungshof hat in seinen vorangegangenen überörtlichen Prüfungen in vielfältiger Art u.a. auf die Verbesserungsmöglichkeiten der Einnahmesituation in den Kommunen aufmerksam gemacht. Unsere diesbezüglichen Feststellungen und Empfehlungen haben auch überwiegend zu positiven Ergebnissen geführt. Hinweise, sich auch verstärkt mit dem rechtzeitigen Einzug der Einnahmen bzw. der offenen Forderungen zu befassen, fanden allerdings nicht die aus unserer Sicht nötige Beachtung. Erst mit dem Größerwerden der Haushaltslücken bzw. als der Haushaltsausgleich nur unter Schwierigkeiten herzustellen war, wurde dieser Problematik mehr Beachtung geschenkt. Teilweise zwangen auch Sollabgänge auf uneinbringliche Forderungen in spürbarer Höhe dazu.

Trotzdem zeigen die Prüfungsergebnisse aus den letzten zwei Haushaltsjahren, dass die Kommunen die Resteverfolgung vorwiegend noch nicht „im Griff“ haben. Danach sind die Ausfälle, die durch mangelhafte Nachweisführung und mangelhafte Einzugsbemühungen entstanden sind bzw. noch entstehen werden, immer noch zu hoch.

2. Als Schwerpunkte der Prüfungsfeststellungen sind herauszustellen:

- Nach § 7 (2) GemKVO ist eine Einnahme zur Annahme anzuordnen, sobald die Verpflichtung zur Zahlung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen. Erst bei Beachtung dieses Grundsatzes lässt sich eine mögliche offene Forderung in den Büchern vorschriftsmäßig nachweisen.

Es werden aber nicht immer die Einnahmen bei Vorliegen dieser Voraussetzungen verbucht. Zum Beispiel wird die Kassenanordnung vielfach erst erteilt, wenn der Eingang zu verzeichnen ist.

Damit ist der Bestand der Kasseneinnahmereste unvollständig und zum anderen wird die Stadt- bzw. Kreiskasse in diesen Fällen nicht in die Lage versetzt, die Reste anzumahnen bzw. beizutreiben.

In letzter Konsequenz ist damit auch nicht die Vollständigkeit der Jahresrechnung, die der Bürgermeister/Oberbürgermeister/Landrat zu bestätigen hat, gegeben.

- Wiederholt haben aber auch Einnahmen zu Resten geführt, die nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip nicht zur Annahme hätten angeordnet werden dürfen, z.B. ohne verbindliche Zahlungszusagen und Fälligkeit im betreffenden Haushaltsjahr. In diesen Fällen ist eine unzulässige Verbesserung der Abschlussergebnisse der Haushaltsrechnung erreicht worden.

- Nach Ziffer 4 VV zu § 42 GemHVO ist zur Feststellung des Rechnungsergebnisses eine genaue Überprüfung der Kasseneinnahmereste erforderlich. Diese Maßnahme soll der korrekten Ermittlung der Reste dem Grunde und der Höhe nach vor Übernahme in das nächste Haushaltsjahr dienen. Hier bestehen allerdings die größten Defizite mit weitreichenden Folgen. Diese Überprüfung ist insbesondere aus den Anfängen der Einführung der Kame-ralistik durch die GemHVO und in der Folge auch bei der Zusammenführung von Landkreisen unterblieben, sodass sich die automatisch übertragene Reste heute nur noch mit besonderem Aufwand bzw. teilweise auch nicht mehr aufklären lassen. Fehler im Umgang mit dem Anordnungssoll-Verfahren finden sich auch in den Restbeständen wieder.

Andererseits gibt es bei jeder Kommune eine Reihe von Kasseneinnahmeresten, die in der ausgewiesenen Höhe nicht eingehen werden. Dies ist z.B. bei Steuern, Abgaben, Bußgeldern der Fall. Um auch in diesen Fällen ein realistisches Einnahmepild herzustellen, schreibt das Haushaltsrecht in Zusammenhang mit dieser Resteüberprüfung eine Restebereinigung - entweder in pauschaler Form oder als Einzelrest - vor.

Obwohl die Erkenntnisse teilweise die Schlussfolgerung zulassen, dass nicht alle offenen Forderungen auch zu Eingängen führen werden, mussten derartige Bereinigungen immer noch angemahnt werden. Allerdings sind auch unberechtigte Bereinigungen für gestundete Beträge festgestellt worden.

- Das Mahn- und Beitreibungsverfahren obliegt - soweit dienstlich nichts Abweichendes geregelt ist - der jeweiligen Kasse.

Bereits zur Durchführung von Mahnungen gab es in vielfältiger Hinsicht Anlass zur Kritik. Die zur Verfügung stehenden Mahnprogramme wurden nicht hinreichend genutzt, sogen. Mahnläufe nicht umfassend genug durchgeführt. So wurden sie auf bestimmte Sachbereiche beschränkt, Mahnsperren großzügig eingerichtet und in zeitlich zu großen Abständen veranlasst. In einem Extremfall wurde nur einmal im Haushaltsjahr gemahnt.

Derartige Nachlässigkeiten wirken sich auch nachteilig auf die Zahlungsmoral aus. Im Ergebnis kann ein unberechtigter zinsloser Zahlungsaufschub erreicht werden.

Zudem behindert oder erschwert die zuvor angesprochene unterbliebene Resteüberprüfung das jeweilige Mahnverfahren wegen möglicher ungesicherter Forderungen. Es sind dadurch Verluste an Einnahmen eingetreten, weil nicht rechtzeitig die Verjährung unterbrochen wurde, weil Zahlungspflichtige nicht mehr feststellbar oder zwischenzeitlich zahlungsunfähig geworden sind.

Da der zwangsweisen Beitreibung von Forderungen erst die Mahnung vorangehen muss, haben die genannten Nachlässigkeiten auch entscheidenden Einfluss auf die Vollstreckung. Hinzu kommen die vielen Amtshilfeersuchen anderer Kommunen, die die Vollstreckungsstelle im Wege der Amtshilfe mit zu erledigen haben. Die Rückstände an unerledigten Vollstreckungsaufträgen sind zum Teil noch zu hoch. So waren z.B. in drei geprüften kreisangehörigen Städten Anfang 1998 noch ca. 3.100 bzw. jeweils 4.000 Aufträge unbearbeitet.

Eine Ursache dafür ist auch, dass dem Vollstreckungswesen in der Vergangenheit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Entsprechend gering war deshalb auch die personelle Ausstattung.

Eine Folge auch der ständigen Feststellungen des Landesrechnungshofes zu dieser Problematik ist die Erkenntnis, dass zur Sicherung der eigenen Einnahmen ein gut funktionierendes Mahn- und Vollstreckungswesen gehört und dass sich der Einsatz von Personalkosten für zusätzliche Vollstreckungsbeamte letztendlich wieder auszahlt. So ist bei einigen Kommunen die Resteüberprüfung intensiviert, das Mahnverfahren gestrafft und die Vollstreckungsbehörde personell deutlich verstärkt worden.

- Wenn alle Möglichkeiten der Einziehung und Beitreibung der Einnahmen erschöpft sind, sollte die Stundung, die Niederschlagung bzw. der Erlass geprüft werden. Hierzu gelten neben Vorschriften der GemHVO auch die der Abgabenordnung für öffentliche Abgaben. Bedeutsam für die Einnahmesituation ist die Niederschlagung als verwaltungsinterne Entscheidung. Sie steht in Verbindung mit der Nichteinziehbarkeit einer Forderung. Eine Niederschlagung - wie auch ein Erlass - hat einen Einnahmeabgang mit einer Verschlechterung des Abschlussergebnisses zur Folge und wird daher nur zögerlich angewendet, ist aber bei Nichteinziehbarkeit letztendlich unumgänglich. Ein unangemessenes Hinausschieben dieser Entscheidung schönt nur das Jahresrechnungsergebnis.
- Gebühren werden, wenn der Kostenschuldner nicht zahlt und sie unter die Kleinbetragsgrenze fallen, nicht angemahnt und letzten Endes in Abgang gebracht. Zur Vermeidung des Einnahmeverlustes hat der Landesrechnungshof den Kommunen geraten, bei der Vielzahl der zum Teil auch geringen Verwaltungsgebühren, diese im Wege der Vorkasse oder im Nachnahmeverfahren zu erheben.
In gleicher Weise kann auch bei der Erteilung von Genehmigungen verfahren werden. So könnten mit der Forderung einer Vorauszahlung Rückstände, wie z.B. bei Baugenehmigungsgebühren, vermieden werden. Zum Beispiel hätte ein Landkreis dadurch rd. 200.000 DM offener Forderungen für 31 Vorgänge allein bei einer beteiligten Person verhindern können.
Kommunen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, haben sich positiv über dieses Ergebnis geäußert.

Der Landesrechnungshof hat den Kommunen empfohlen, vor allem zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation, alle Möglichkeiten zum Einzug offener Forderungen auszuschöpfen und damit eine Reduzierung der Zahlungsrückstände für die Zukunft zu erreichen. In diesem Zusammenhang hat er die Kommunen aufgrund der noch bestehenden Defizite in diesem Prüfungsbereich auf die Einhaltung der einschlägigen haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften hingewiesen.

III. Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik

Ungenügende Beachtung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie in einigen Fällen Konzeptlosigkeit kennzeichnen das Handeln der Kommunen bei der Beschaffung und dem Einsatz der Informationstechnik.

Der Landesrechnungshof hat im Jahre 1999 mit der Schwerpunktprüfung der Maßnahmen und Verfahren der Kommunen auf dem Gebiet der Informationstechnik (IT) begonnen.

Das Ziel der Prüfung bestand darin, festzustellen, ob die Kommunen

- die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung und der Nutzung der IT beachten und
- die Sicherheit beim Einsatz der IT gewährleisten.

Die Prüfung war insbesondere auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet:

- Inhalt einer Gesamtkonzeption über die Anwendung und den Einsatz der IT,
- Organisation der EDV in der Verwaltung,
- Beschaffung der Hard- und Software,
- Finanzierung,
- Nachweis, Erfassung und Dokumentation der EDV,
- Effektivität der Nutzung der IT,
- Datensicherheit.

Die Ergebnisse der in zwei kreisangehörigen Städten und drei Landkreisen durchgeführten Prüfungen zeigen, dass die Kommunen über kein Konzept für die IT verfügen und bei der Beschaffung und dem Einsatz der IT den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vernachlässigen.

Der Landesrechnungshof hat folgende wesentliche Mängel festgestellt:

1. In den Kommunen mangelt es an Gesamtkonzeptionen zur Anwendung der Informationstechnik, die in rechtlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht auf die neuen Möglichkeiten und Anforderungen ausgerichtet sind.

Sie haben noch nicht überall erkannt, dass

- die Informationstechnologien für die Entwicklung der künftigen Verwaltungsstrukturen von entscheidender Bedeutung sind,
- die öffentliche Verwaltung durch den Einsatz moderner Informationstechnik gleichzeitig mehr leisten kann und auch weniger kosten muss.

2. Die Organisation des Bereiches Informationstechnik wird in den Verwaltungen nicht ausreichend beachtet. Ausdruck dessen sind:

- fehlende oder mangelhafte Regelungen von Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Informationstechnik,
- das Vorliegen einer Vielzahl von Dienstanweisungen, in denen direkt oder indirekt, jedoch meist unvollständig auf die EDV-relevanten Erfordernisse eingegangen wird und deren Regelungen nicht ausreichend beachtet werden sowie
- fehlende oder unzureichende Festlegungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit.

3. Die Kommunen setzen bei der Beschaffung von Informations- und Kommunikationstechnik die Forderung gemäß § 32 GemHVO LSA in Verbindung mit § 109 GO LSA, wonach der Vergabe von Aufträgen eine Öffentliche Ausschreibung vorauszugehen hat, nur ungenügend durch. In den geprüften Kommunen waren Öffentliche und Beschränkte Ausschreibungen die Ausnahme, die Freihändige Vergabe die Regel.

Ein Landkreis hatte alle Aufträge im Bereich der EDV seit 1994 als Freihändige Vergabe vergeben, obwohl gemäß den Ausnahmeregelungen zu § 3 Nr. 4 VOL/A in den neuen Bundesländern eine Freihändige Vergabe nur bis zu einem Auftragswert in Höhe von 25.000 DM, unter Einholung von zwei bis drei Vergleichsangeboten, gestattet ist. Er hat

- im Zeitraum von Juni 1994 bis Oktober 1998 insgesamt 22 Aufträge mit einem Wert zwischen 34.401 DM und 296.931 DM freihändig vergeben,
- bei einer Vielzahl von Aufträgen mit einem Bestellwert bis zu 25.000 DM die Vergabe freihändig ohne Nachweis von Vergleichsangeboten vollzogen und somit

- im o. g. Zeitraum für rund 3,0 Mio. DM Aufträge durch Freihändige Vergaben ausgelöst.

Ein anderer Landkreis hat in den Jahren 1994 bis 1998 für EDV-Technik und deren Unterhaltung ausweislich der Jahresrechnungen 2,6 Mio. DM aufgewendet. Die Aufträge gingen zu 79,1 v.H. an drei Firmen, die damit im EDV-Bereich bei Lieferungen an den Landkreis eine beherrschende Stellung einnehmen. Allein bei der Beschaffung von Hard- und Software erhielten die genannten Unternehmen Aufträge im Wert von mehr als 1,4 Mio. DM, was 90,8 v.H. des Gesamtauftragsvolumens entspricht.

Auch in diesem Landkreis war charakteristisch, dass

- die Beschaffung in der Regel durch Freihändige Vergaben erfolgte,
- teilweise mehrere Beschaffungen gleicher Art an einem Tage vorgenommen und entsprechend einzelne Rechnungen gelegt wurden,
- außerdem die Aufträge überwiegend mündlich erteilt wurden.

Diese Verfahrensweise bei der Vergabe von Aufträgen bietet nicht die Gewähr, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden und eine Bevorzugung einzelner Bieter ausgeschlossen ist.

4. Die Kreisverwaltungen haben zur Finanzierung von IT alternative Finanzierungsmodelle (Mietkauf, Leasing, Miete) in Abhängigkeit von der Haushaltslage in Anwendung gebracht. Dabei haben sie
 - keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt und
 - die Vergabegrundsätze unzureichend beachtet.

Beispiele:

Ein Landkreis hat im Jahre 1993 für seine Kfz-Zulassungsstelle einen Server sowie Software geleast. Der für einen Zeitraum von 72 Monaten (einschließlich vorzeitiger Kündigungsmöglichkeiten) geschlossene Leasingvertrag lief im Jahre 1999 aus und verursachte dem Landkreis Gesamtausgaben von 615.226 DM. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinsichtlich Leasing oder Kauf des Objektes hat die Verwaltung nicht angestellt.

Die Vergleichsberechnung des Landesrechnungshofes zeigte, dass der Landkreis bei Kauf über einen Kommunalkredit mit einem Zinssatz von 7 v.H. und

einer monatlichen Tilgungsrate in Höhe der monatlichen Brutto-Leasingrate den Kredit ca. 20 Monate früher abgelöst und 140.000 DM eingespart hätte.

Ein anderer Landkreis hat aufgrund seiner angespannten Haushaltssituation die Ausgaben für IT-Investitionen im Vermögenshaushalt kontinuierlich reduziert und erstmals 1999 mit „Null“ angesetzt und im Gegenzug die Ausgaben für Leasing im Verwaltungshaushalt von 125 TDM in 1993 auf 567 TDM in 1999 erhöht. Die Leasinggeschäfte hat er keiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen und teilweise vertraglich so fixiert, dass kommunalaufsichtliche Zustimmungspflichten nicht beachtet wurden.

- Obwohl der Verwaltung bekannt war, dass die im Bereich Kfz-Zulassung genutzte Software problembehaftet war, hat sie im Jahre 1997 das Nachfolgeprodukt der gleichen Firma zu einem Preis von 17.250 DM (Brutto) bestellt. Die Bestellung der Software löste Nachfolgekosten durch Abschluss eines Leasingvertrages in Höhe von 147.295 DM (Netto) aus, die fast dem 10-fachen Bestellwert entsprachen. Hierfür lagen weder Vergleichsberechnungen noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor.
Im Ergebnis seiner Software-Bestellung hat der Landkreis damit
Hardware in Höhe von 85.705 DM (Netto) und
Software in Höhe von 63.950 DM (Netto)
geleast. Aufgrund des bestehenden Wartungsvertrages muss der Landkreis zusätzlich jährlich 13.140 DM (Netto) an Wartungskosten für diese Software bezahlen.
- Dieser Landkreis hat im Jahre 1998 ohne umfassende Vorbereitung und Ausschreibung nach einem Messebesuch ein Softwareprogramm „Personalmanagement“ mittels Leasingvertrag erworben. Auch für diese Beschaffung lagen keine Bedarfsanforderungen, Vergleichsberechnungen oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Das Programm ist nur bedingt einsatzfähig. Für eine ordnungsgemäße Nutzung der Software sind zusätzliche Schnittstellen erforderlich, die neben den Beschaffungskosten, weitere Kosten - wie Installations- und Schulungskosten - verursachen. Bei einer einheitlichen Lösung der Programme Lohn/Gehalt und Personalmanagement auf einer Datenbank wären diese Kosten vermeidbar gewesen.

5. Die von den Verwaltungen beschaffte Software wird oftmals nicht sofort genutzt. Die Notwendigkeit und der Umfang der Beschaffung ist häufig nicht nachvollziehbar.

Eine Stadtverwaltung hat im Jahr 1995 das Softwareprodukt „Online Kommunal R 2,0“ beschafft. Bisher kam es nicht zur Nutzung, weil die technische Ausstattung des Produktes eine problemlose Zusammenarbeit mit den vorhandenen Anlagen und Ausrüstungen nicht zulässt.

Die Stadt hat mit dem Haushalts- und Kassenprogramm auch eine Software für die Kostenrechnung und die Anlagenbuchführung erworben. Die beiden Programme werden nur teilweise genutzt, weil sowohl organisatorische Mängel und fachliche Probleme beim Nutzer als auch Programmängel einer intensiven Nutzung entgegenstehen.

In einem Landkreis wird ein Softwareprogramm zur Reisekostenabrechnung im Wert von 21.395 DM seit seiner Beschaffung im Jahre 1996 nicht genutzt. Die Beschaffung erfolgte ohne Ausschreibung und wird bis Mai 2001 über einen Leasingvertrag finanziert. Die Software berücksichtigte nicht die ab 01.01.1997 gültigen Änderungen des Bundesreisekostengesetzes. Die Verwaltung hat bisher eine Anpassung der Software nicht vorgenommen. Offensichtlich besteht kein Bedarf für die Nutzung, denn die Reisekostenabrechnungen werden gegenwärtig noch manuell vorgenommen.

Die gleiche Verwaltung hat im Jahre 1998 das HKR-Programm erneuert und dabei die Auswirkungen des Programmes auf die gesamte vorhandene EDV-Struktur vernachlässigt. Die Anpassung allein des Vollstreckungsprogrammes wird Mehrkosten in Höhe von ca. 12.000 DM verursachen. Die mit dem neuen HKR-Programm erworbenen Bestandteile Kostenrechnung und Produktplan werden von der Verwaltung nicht genutzt.

Die Kreisverwaltung hat im Weiteren aufgrund einer fehlenden Bedarfsanalyse innerhalb von 18 Monaten zwei verschiedene Softwareprogramme für Baustatikberechnungen beschafft. Die damit verbundenen vermeidbaren Mehrausgaben betragen 25.300 DM.

6. Die Kommunen kommen ihrer Pflicht zur Führung von Bestandsverzeichnissen gemäß § 38 Abs. 1 GemHVO LSA für bewegliche Sachen nicht im erforderlichen Maße nach.

Der Landesrechnungshof hat insbesondere

- das teilweise Fehlen entsprechender Verzeichnisse für Hard- und Software,
- die fehlende Aktualität bestehender Nachweisführungen und
- den mangelhaften Nachweis über Softwarelizenzen gerügt.

Im Ergebnis der nicht ordnungsgemäßen Nachweisführung haben die Verwaltungen die Informationstechnik auch nicht zum jeweils aktuellen Versicherungswert gegen Schäden (Elektronikversicherung) geschützt.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den Verwaltungen der Kommunen ausgewertet und zur Verbesserung der Arbeit auf dem Gebiet der Informationstechnik unter anderem empfohlen,

- Inhalt und Ziele der Nutzung der Informationstechnik in einer Gesamtkonzeption zu benennen, damit die IT-Anwendungen dazu beitragen, Verwaltungsabläufe effektiver und effizienter zu gestalten.
- den hohen Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit jederzeit gerecht zu werden. Dazu hat er auf die Muster-Dienstanweisung „Datenschutz“ für kommunale Gebietskörperschaften (enthalten im IT-Handbuch des Ministeriums des Innern) hingewiesen.
- den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Finanzierung der Informationstechnik über alternative Finanzierungsmodelle, wie Mietkauf, Leasing oder Miete, in den Vordergrund zu stellen.

Er fordert die Einhaltung des § 10 Abs. 2 GemHVO, wonach die Kommune verpflichtet ist, vor der Durchführung von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

- bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen zur Beschaffung von informationstechnischen Anlagen, Geräten und Programmen die Vergabevorschriften strikt einzuhalten.

Der Landesrechnungshof hat zur Korruptionsvorbeugung im Öffentlichen Auftragswesen insbesondere auf die Durchsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (Gem. RdErl. des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 02.03.1998, MBl. LSA Nr. 13/1998) hingewiesen.

Zuständigkeiten des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat.

Seine Mitglieder sind federführend wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Schröder	Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen IuK Schuldenverwaltung des Landes Rundfunkangelegenheiten Staatskanzlei und Landtag Übergreifende Angelegenheiten
Vizepräsident	Herr Borcharding	Steuerverwaltung Arbeit, Gesundheit, Soziales Justiz Stiftungen des öffentlichen Rechts für den Geschäftsbereich des Kultusministeriums
Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	Öffentliches Dienstrecht, Personal Inneres Bildung und Kultur (Geschäftsbereich MK - Einzelplan 07) Wirtschaft, Technologie Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Snuis	Wissenschaft und Forschung (Geschäftsbereich MK - Einzelplan 06) Raumordnung und Umwelt Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr Staatlicher Hochbau Allgemeine Bauangelegenheiten
Abteilungsleiter 5	Herr Stollberg	Überörtliche Kommunalprüfung

Redaktionsschluss war der 15.08.2000

Dessau, im August 2000

Horst Schröder
Präsident