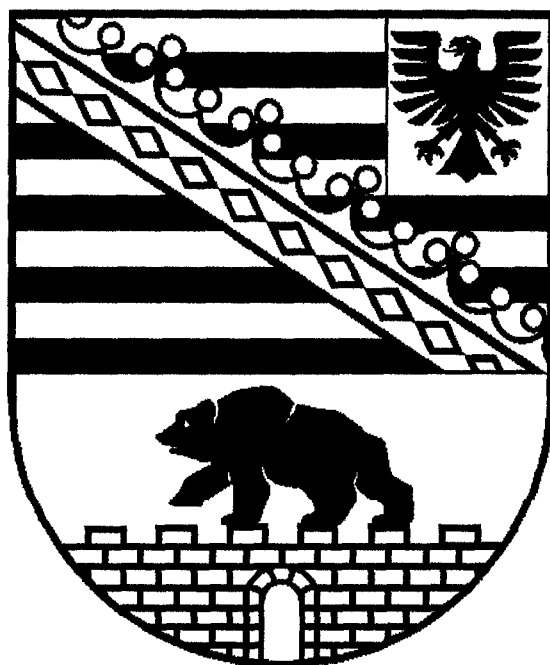


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

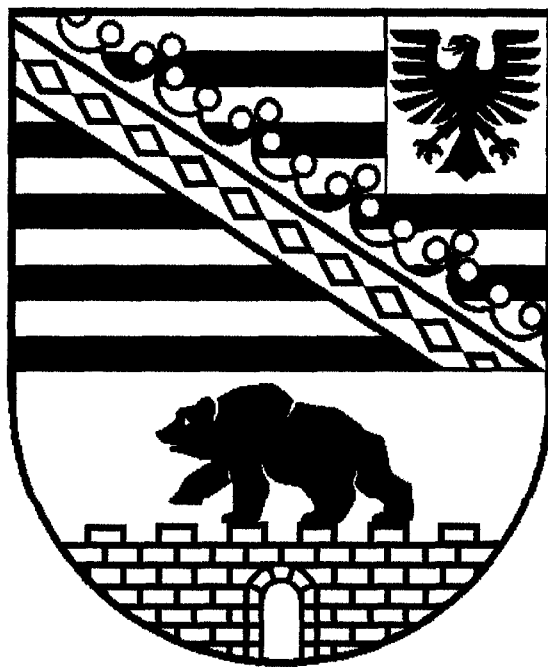


Jahresbericht 2001

- Teil 1 -

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
Jahresbericht 2001

Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2000



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	5
<u>Vorbemerkungen</u>	8
<u>Abschnitt A - Grundsatzbeitrag</u>	9
Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts	9
<u>Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen</u>	38
Unwirtschaftliche Referatsorganisation in den Ministerien	38
Stellen und Personalausgaben	41
Benchmarking im Bereich der Personalverwaltung	52
Zu hohe Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeiterinnen und Arbeitern	59
Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse 1994 bis 1998	62
Polizeistrukturereform	69
Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums des Innern	78
Fehlende Wirtschaftlichkeit der Portalwaschanlagen der Polizei	83
Mängel und Probleme bei den Arbeitsabläufen der Vermessungs- und Katasterverwaltung	85
Fehler bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	91
Unzutreffende Besteuerung von Veräußerungsgewinnen	93
Verspätete Ablieferung von Steuereinnahmen	95
Mängel bei der Bewilligung von Zuwendungen zu Personalausgaben Dritter	97
Ungenügende Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten bei der Stammkräfteförderung	99
Unwirtschaftlicher Betrieb eines Studieninstitutes	102
Unwirtschaftliche Förderstrukturen	105
Erhebliche Kostenunterdeckung bei den ambulanten Leistungen der Universitätsklinik	109

Nichteinhaltung der Lehrverpflichtung in einer Hochschule	113
Beschaffung von Eigenmitteln durch Kulturstiftungen des öffentlichen Rechts	116
Projektförderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen	119
Finanzierung des Täter-Opfer-Ausgleichs	125
Zuschüsse an Verbände zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung	127
Verzicht auf die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes (sogenannter „Wasserpfennig“)	131
Nutzung eines ehemaligen Forsthauses in einem Naturschutzgebiet des Biosphärenreservates „Mittlere Elbe“	133
<u>Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten</u>	136
Prüfungen beim MDR und bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt	136
<u>Abschnitt D - Überörtliche Kommunalprüfung</u>	147
Unzulänglichkeiten bei ausgewählten Maßnahmen der Sozialhilfe	147
<u>Zuständigkeiten im Senat des Landesrechnungshofes</u>	156

Abkürzungsverzeichnis

ABM	-	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AfA	-	Absetzung für Abnutzung
AktG	-	Aktiengesetz
ANBest-I	-	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	-	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BaföG	-	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT-O	-	Bundesangestelltentarifvertrag Ost
BB	-	Brandenburg
BG LSA	-	Beamtengesetz Sachsen-Anhalt
BR	-	Bayrischer Rundfunk
BRKG	-	Bundesreisekostengesetz
BSHG	-	Bundessozialhilfegesetz
BvS	-	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BW	-	Baden-Württemberg
BY	-	Bayern
DAB	-	Digital Audio Broadcasting
DE	-	Dessau
Drs	-	Drucksache (des Landtages von Sachsen-Anhalt)
EDV	-	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	-	Einkommenssteuergesetz
EU	-	Europäische Union
FKH	-	Fachkrankenhaus
GemKVO	-	Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindekassenverordnung)
GmbHG	-	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
HAL	-	Halle
HAMISSA	-	Haushalts-, Aufstellungs-, Management- und Informationssystem
HG	-	Haushaltsgesetz
HGrG	-	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)

HHPlan	-	Haushaltsplan
HHRechnung	-	Haushaltsrechnung
KonTraG	-	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
kw	-	künftig wegfallend
KVSA	-	Kassenärztliche Vereinigung Sachsen-Anhalt
LBP	-	Landesbereitschaftspolizei
LFI	-	Landesförderinstitut
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LKA	-	Landeskriminalamt
LKH	-	Landeskrankenhaus
LKJH	-	Landeskinder- und Jugendheim
LMA	-	Landesmedienanstalten
LMPA	-	Landesmaterialprüfamt
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LVA	-	Lehr- und Versuchsanstalt
LVVO-LSA	-	Lehrverpflichtungsverordnung Land Sachsen-Anhalt
MD	-	Magdeburg
MDR	-	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-StV	-	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk
MedienG LSA	-	Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
MF	-	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
MI	-	Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt
MJ	-	Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt
MK	-	Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
MLU	-	Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg
MS	-	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
MSA	-	Medienanstalt Sachsen-Anhalt
MT Arb.-O	-	Manteltarif Arbeiter-Ost
MV	-	Mecklenburg-Vorpommern
MW	-	Ministerium für Wirtschaft und Technologie des Landes Sachsen-Anhalt
MWV	-	Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
NI	-	Niedersachsen
NKL	-	Nichtkommerzieller lokaler Hörfunk
Nord/LB	-	Norddeutsche Landesbank

NW	-	Nordrhein-Westfalen
O.-v.-G. Uni	-	Otto-von-Guericke Universität Magdeburg
öbVI	-	öffentlich bestellter Vermessungsingenieur
OK	-	Offener Kanal/Offene Kanäle
PD	-	Polizeidirektion
PREVAG	-	Provinzialsächsische Energieversorgungs GmbH
RdErl.	-	Runderlass
RL	-	Referatsleiter
RP	-	Rheinland-Pfalz
Salus gGmbH	-	Betreiber-gesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt
SAM	-	Strukturanpassungsmaßnahme
SGB	-	Sozialgesetzbuch
SH	-	Schleswig-Holstein
SL	-	Saarland
SLM	-	Sächsische Landesmedienanstalt
SN	-	Sachsen
ST	-	Sachsen-Anhalt
StK	-	Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
SWR	-	Südwestrundfunk
TH	-	Thüringen
TLM	-	Thüringer Landesmedienanstalt
UHV	-	Unterhaltungsverband
VbE	-	Vollbeschäftigteneinheit
VV	-	Verwaltungsvorschriften
VV-Gk	-	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
WP	-	Wirtschaftsprüfer
ZBAU	-	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO

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 2001 des Landesrechnungshofes ist, wie in den Vorjahren, zweigeteilt.

Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 - 4 einschließlich Denkschrift nach § 97 Abs. 6 LHO legt der Landesrechnungshof als Teil 1 des Jahresberichtes 2001 hiermit vor. Damit hat der Ausschuss für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen, insbesondere für die Haushaltsberatungen 2002 abzuleiten. Die Exekutive sollte Schlussfolgerungen für den Haushaltsvollzug ziehen.

Der vorliegende Teil 1 des Jahresberichtes 2001 ist Bestandteil im Entlastungsverfahren nach § 114 LHO für das Haushaltsjahr 2000.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2000 und damit den 2. Teil des Jahresberichtes 2001 als Voraussetzung der Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof Anfang 2002 vorlegen. Erst gegen Ende des Jahres 2001 wird durch das Ministerium der Finanzen die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 2000 fertiggestellt sein. Der Landesrechnungshof wird nach Übergabe der Haushaltsrechnung diese prüfen und bewerten und dem Landtag darüber berichten.

Der Landesrechnungshof geht in dem Grundsatzbeitrag (Abschnitt A) des diesjährigen Jahresberichtes ausführlich auf die Problematik der Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts ein.

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

In Abschnitt C geht der Landesrechnungshof auf Umfang und Inhalt der Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk und der Landesmedienanstalt Sachsen-Anhalt ein.

Im Abschnitt D werden Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung dargestellt.

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

Abschnitt A - Grundsatzbeitrag

Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts

I. Einleitung

Das Land Sachsen-Anhalt hat sich die Aufgabe gestellt, die öffentliche Verwaltung leistungsfähiger und wirtschaftlicher zu gestalten und weiter zu entwickeln. Neben der Rationalisierung des Verwaltungsverfahrens besteht eine weitere Gestaltungsmöglichkeit in der Privatisierung von Aufgaben, eine andere in der Wahrnehmung von Aufgaben in privatrechtlichen Rechtsformen.

Das Land erledigt, nicht zuletzt im Hinblick hierauf, seine Aufgaben zum Teil in privater Form bzw. beteiligt sich, bei entsprechendem Interesse, an Unternehmen, die in privatrechtlicher Rechtsform (z.B. Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH) aber auch öffentlich-rechtlich (wie die Nord/LB) organisiert sein können.

Unternehmen in diesem Sinne sind juristische Personen des privaten Rechts (wie z.B. GmbH's), bei denen Gebietskörperschaften (hier: das Land) Eigentümer oder Anteilseigner des Unternehmens sind oder Unternehmen des öffentlichen Rechts als Körperschaften (wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau) oder Anstalten (z. B. die Nord/LB). Die hier zur Diskussion stehenden Rechtsformen fasst die öffentliche Verwaltung (hier: Land) vereinfachend unter dem Begriff „Landesbeteiligungen“ zusammen.

Die Betätigung des Landes in solchen Unternehmen ist rechtlich geregelt in den §§ 65 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) und in den §§ 53 und 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) (weitere Ausführungen vgl. Ziffer V).

Bezüglich der Beteiligungen hat der Landesrechnungshof unter in den Gesetzen näher bestimmten Voraussetzungen Prüfungsrechte, die über die Prüfung der Betätigung der für die Beteiligung zuständigen Ministerien hinausgehen und auch Prüfungen in den Gesellschaften umfassen (weitere Ausführungen vgl. Ziffer VI.2).

Aufgrund von Erkenntnissen aus seiner allgemeinen Prüfungstätigkeit und aus Prüfungen der vorgenannten Betätigung des Landes bemerkt der Landesrechnungshof zur Betätigung des Landes in Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts:

II. Umfang der Beteiligungen des Landes

II.1. Zahl der Beteiligungen

Seit seiner Wiedergründung hat das Land sich an privaten Gesellschaften beteiligt. Der Umfang ist von Jahr zu Jahr stetig gewachsen (vgl. Beilage 1 zum Einzelplan 13). Das Land war bzw. ist wie folgt beteiligt:

Übersicht über die Anzahl der Beteiligungen des Landes

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Anzahl der Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Anzahl unmittelbarer Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	14	21	25	26	28	31	32	32	33	38
Anzahl mittelbarer Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	3	4	4	6	9	14	18	19	20	17

II.2. Finanzieller Aufwand für Beteiligungen

In den Haushaltsplänen des Landes sind in der Beilage 1 zum Einzelplan 13 die Unternehmen aufgeführt, an denen das Land sich unmittelbar oder mittelbar (d.h. über eigene Gesellschaften) beteiligt. Ergänzend enthält die Beilage Angaben zum Beteiligungsanteil und zum Stammkapital, mit dem das Land sich beteiligt hat, dies bis 1999 jedoch nur für die unmittelbaren Beteiligungen. Für mittelbare Beteiligungen waren der prozentuale Anteil und das Stammkapital bis dahin nicht erkennbar.

Die über das Stammkapital hinausgehenden Ausgaben des Landes für Beteiligungen, wie Kapitalzuführungen, Leistungen für den Ausgleich von Verlusten, Zuwendungen, Darlehn, sowie sonstige Zuweisungen, sind aus den jährlichen Haushaltsplänen nicht ohne weiteres ersichtlich, weil die insoweit wesentlichen Informationen in den jeweiligen Fachkapiteln ausgewiesen und hier häufig mit anderen Ausgaben zusammen gefaßt sind.

Auch in der Haushaltsrechnung (Abschnitt B) werden die Beteiligungen des Landes an Unternehmen ausgewiesen, jedoch sind hieraus ebenfalls Hinweise auf die gesamten Zahlungen nicht zu entnehmen.

Die Haushaltspläne lassen insoweit die notwendige Transparenz vermissen.

Dieser Mangel wird verschärft durch die im Jahre 1998 eingeführte Dezentralisierung der Beteiligungsverwaltung (vgl. weitere Ausführungen unter Ziffer IV). Wurden zuvor im wesentlichen die Mittel im Geschäftsbereich des die Beteiligungen verwaltenden Finanzministeriums veranschlagt, sind sie nun ausschließlich in den Kapiteln der zuständigen Fachressorts zu finden.

Die Landesregierung weist derzeit zwar (seit dem Haushaltsjahr 2000) auch den Anteil und das an die mittelbaren Beteiligungen geflossene Stammkapital in der Beilage zum Einzelplan 13 des Haushaltsplanes aus. Hinweise auf Verlustausgleiche und sonstige finanzielle Leistungen durch die einzelnen Fachressorts sind in der Beilage nicht enthalten.

Eine Gesamtaussage über die dem Land für Beteiligungen entstehenden Aufwendungen ist somit weiterhin nicht ohne weiteres möglich. Um eine klare Aussage über die Zahlungsverpflichtungen zu erhalten, die dem Land Sachsen-Anhalt durch die Beteiligungen entstehen, empfiehlt der Landesrechnungshof, in die Beilage 1 zum Einzelplan 13 des Haushaltsplanes und in die jeweilige Haushaltsrechnung neben dem voraussichtlich zufließenden Gewinn alle veranschlagten Ausgaben mit dem entsprechenden Querverweis zum zuständigen Einzelplan mit aufzunehmen.

Ausweislich der Angaben in den Haushaltsplänen und den ergänzenden Angaben des Finanzministeriums sowie vom Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen festgestellten Daten ergibt sich bezüglich der Finanzierung der Landesbeteiligungen folgendes Bild:

II.2.1. Stammkapital

Das für diese Beteiligungen ausgewiesene Stammkapital betrug bzw. beträgt, wie den Beilagen zum Einzelplan 13 zu entnehmen ist, zwischen 1992 rd. 96,4 Mio. DM und 2001 rd. 140,6 Mio. DM, mit dem Kapital für mittelbare Beteiligungen rd. 170,3 Mio. DM (2001).

Gebundenes Stammkapital in Landesbeteiligungen in Mio. DM

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Stammkapital in Mio. DM										
Unternehmen des öffentlichen Rechts	73,8	80,1	80,1	80,1	80,1	80,1	80,1	80,1	80,1	80,1
Unternehmen des privaten Rechts/unmittelbare Beteiligungen	22,6	23,6	29,9	45,0	49,5	49,8	50,7	50,6	50,1	60,5
Unternehmen des privaten Rechts/mittelbare Beteiligungen								38,1*	9,4**	29,7

* Angabe laut Haushaltsrechnung, da im Haushaltsplan keine Angabe vorhanden.

** Angabe laut Haushaltsplan (ohne PREVAG), Haushaltsrechnung liegt derzeit noch nicht vor.

II.2.2. Andere Leistungen des Landes an die Beteiligungsunternehmen

Ausweislich der Beilage zum Einzelplan 13 der jährlichen Haushaltspläne führen lediglich die Unternehmen des öffentlichen Rechts regelmäßig Gewinne an den Landeshaushalt ab. Die überwiegende Zahl der Unternehmen des privaten Rechts dagegen erhält Leistungen aus dem Landeshaushalt zur Aufrechterhaltung der Liquidität oder zum Ausgleich von Verlusten.

Die aus den Haushaltsrechnungen erkennbaren Kapitalzuführungen, Zuschüsse zum Ausgleich von Verlusten sowie Einnahmen stellen sich wie folgt dar:

Finanzierung der Beteiligungen laut Haushaltsrechnung

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kapitalzuführung und Zuschüsse zum Ausgleich von Verlusten aus Kapitel 1320 in TDM	58.424	87.695	64.422	44.742	65.375	74.054	66.218	57.526
Einnahmen laut Kapitel 1320 in TDM	103	2.135	1.323	11.102*	5.660	12.631**	5.392	45.898***

* Beinhaltet 9,7 Mio. DM Einnahmen aus Sondererlösen der Neue Länder Grundstücksverwertungs- und -verwaltungs-GmbH.

** Beinhaltet 10,1 Mio. DM Erlöse aus Verkauf von Geschäftsanteilen des Landes an der SALEG.

*** Beinhaltet 40,9 Mio. DM einmalige Einnahmen aus aufgelaufenen Kapitalerträgen der PREVAG von 1946-1997, die zweckgebunden sind.

Der Landesrechnungshof bezieht sich in dieser Darstellung lediglich auf die Angaben im Einzelplan 13, da die Zuweisungen aus anderen Einzelplänen nicht eindeutig nachvollziehbar sind.

Erstmalig mit der Landtagsdrucksache 3/920 vom 28.01.1999 für das Jahr 1998 sowie mit einer gesonderten (unveröffentlichten) Übersicht für das Jahr 1999 stellt das Ministerium der Finanzen neben den Kapitalzuführungen auch die sonstigen Leistungen dar, wobei sich die Differenz der Werte im Vergleich zur obigen Tabelle durch die weitere Untergliederung in sonstige Zuweisungen, durch unterschiedliche Zuordnungen und die Berücksichtigung von Zuweisungen aus weiteren Einzelplänen ergibt. Danach stellt sich der finanzielle Mittelfluss nach den Angaben des Ministeriums der Finanzen wie folgt dar :

Finanzierung der Beteiligungen in TDM

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Unternehmen des privaten Rechts								
Verlustrücklage							4.884	6.071
Kapitalzuführung							55.491	77.421
Sonstige Zuschüsse							47.701	34.433
Summe der Finanzierungsmittel lt. MF							108.076	117.925
Einnahmen aus Landesbeteiligungen *							5.392	4.998**
Saldo							102.684	112.927

* Werte sind der Haushaltsrechnung entnommen

** Beinhaltet nicht die 40,9 Mio. DM einmalige Einnahmen aus aufgelaufenen Kapitalerträgen der PREVAG von 1946-1997, die zweckgebunden sind.

Daraus ergibt sich, dass jedenfalls in den Jahren 1998 und 1999 die stützenden Leistungen des Landes zugenommen haben. Im Verhältnis zum Stammkapital handelt es sich insoweit um erhebliche Leistungen.

Die Tatsache, dass die überwiegende Anzahl der privatrechtlichen Beteiligungen in erheblichem Umfang und offensichtlich mit steigender Tendenz auf Zuschüsse angewiesen ist, erfordert von der für die Beteiligung zuständigen Verwaltung eine ständige und besonders gründliche Prüfung, ob die jeweilige Aufgabe weiterhin in der bisherigen Form wahrgenommen werden muss und, wenn ja, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

II.3. Gesamtübersicht der Entwicklung der Beteiligungen des Landes

Die Beteiligungspolitik des Landes war einem ständigen Wandel unterworfen. Nach der Wiedergründung hat das Land eine Reihe von Einrichtungen übernommen, zwischenzeitlich einige wieder aufgegeben, andere Unternehmen sind liquidiert. Insgesamt stellen sich die Veränderungen wie folgt dar:

1992 hatte sich das Land an insgesamt 23 Gesellschaften unmittelbar oder mittelbar beteiligt und dabei für das Stammkapital der Beteiligungen 102 Mio. DM ausgewiesen. 20 dieser Gesellschaften bestehen weiterhin. Die übrigen sind in anderen Gesellschaften aufgegangen, wurden liquidiert oder umstrukturiert. Bis zum Jahr 1999 hat sich das Land an 45 weiteren Gesellschaften mittelbar oder unmittelbar beteiligt, so dass über die Jahre hinweg das Land an insgesamt 68 Gesellschaften beteiligt war. Von diesen bestehen sieben nicht mehr.

Im Jahr 2000 war das Land (lt. Ausweisung im Haushaltsplan 2000) nach Neuordnung der Beteiligungen an 55 Gesellschaften unmittelbar und mittelbar beteiligt, wodurch Mittel in Höhe von 130,2 Mio. DM allein durch das ausgewiesene Stammkapital gebunden sind. Werden diesen Mitteln die nach den Aufstellungen des Ministeriums der Finanzen für Verlustausgleiche und aus sonstigen Gründen in Höhe von 117,9 Mio. DM (Stand für das Jahr 1999) gewährten Mittel hinzugerechnet, ergibt sich ein Betrag in Höhe von ca. 248 Mio. DM, der allein für das betrachtete Jahr gebunden war.

Im Einzelnen ist die Entwicklung der Beteiligungen wie folgt darzustellen:

Nr.	Landesbeteiligung	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
		TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.
	I. Unternehmen des öffentlichen Rechts																
1	Kreditanstalt für Wiederaufbau	8.080	0,7	8.080	0,7	8.080	0,7	8.080	0,7	8.080	0,7	8.080	0,7	8.080	0,7	8.080	0,7
2	Nordeutsche Landesbank Mitteldeutsche Landesbank	65.680	10	72.600	10	72.000	10	72.000	10	72.000	10	72.000	10	72.000	10	72.000	10
	II. Unternehmen des privaten Rechts																
	Beteiligungsgesellschaft des Landes	4.000	100	11.000	100	11.000	100	11.000	100	11.000	100	11.000	100	11.000	100	11.000	100
3	Sachsen- Anhalt mbH																
4	Spielbanken Sachsen- Anhalt Verwaltungsgesellschaft mbH	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5	Spielbanken Sachsen- Anhalt GmbH & Co. KG	3.000	100	5.000	100	5.000	100	5.000	100	5.000	100	5.000	100	5.000	100	5.000	100
6	Magdeburger Hafen GmbH	51	51	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49
7	Schönebecker Hafen GmbH																
8	Güterverkehrszentrum Entwicklungsgesellschaft mbH	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
9	Regionalflughafen Magdeburg					geplant											
10	Mitteldeutsche Kartographie & Druck GmbH			4.000	100												
11	Bitterfeld- Wolfener Liegenschaftsgesellschaft mbH							24	49	24	49	24	49	24	49	24	49
12	IGB-Innovations- und Beteiligungsgesellschaft Sachsen- Anhalt mbH							2.000	100	2.000	100	2.000	100	2.000	100	2.000	100
13	Musikland Sachsen- Anhalt GmbH											1.000	100	1.000	100	1.000	100
14	Mitteldeutsche Medienförderung GmbH (MDM)													20	20	20	20
15	Agrarmarketinggesellschaft Sachsen- Anhalt mbH			50	100	50	100	50	100	550	100	550	100	550	100	550	100
16	MD Media Consult GmbH									50	100	50	100	50	100	50	100
17	DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
18	ekz-Einkaufszentrale für Bibliotheken GmbH									200	4,7	200	4,7	200	4,7	200	4,7
19	Stadtbibliothek Schriesheim GmbH									2	2	2	2	2	2	2	2

Nr.	Landesbeteiligung	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
20	Energieagentur Sachsen- Anhalt GmbH				25	50	125	50	125
21	EXPO-2000 Gesellschaft Sachsen- Anhalt mbH				50	100	50	100	50
22	Ferropolis GmbH Museum und Veranstaltung						5	10	5
23	Chemie EXPO Sachsen- Anhalt GmbH						15	30	15
24	Trägersgesellschaft Deutscher Pavillon mbH						1	1	1
25	Entwicklungsgesellschaft Seengebiet Mansfelder Land mbH					20	40	20	40
26	Fachinformationszentrum Karlsruhe GmbH		2	2,2	2	2,17	2	2,17	2
27	Flughafen Leipzig/Halle GmbH	12.700	25,4	2.540	25,4	2.540	25,4	1.780	17,8
28	Fracht und Abfertigungsgesellschaft Flughafen Leipzig/Halle mbH						62	6	62
29	FSG Flughafenservice GmbH						9	17,8	9
30	Förderfonds Chemie GmbH			26	52	26	52	26	52
31	GPF Gesellschaft zur Personalförderung mbH				34	68	34	68	34
32	Leuna Sanierungsgesellschaft mbH					26	52	26	52
33	FWU Institut für Film und Bild gGmbH	20	6,25	20	6,25	20	6,25	20	6,25
34	G.I.P. Gesellschaft für innovative Personalwirtschaftssysteme mbH					150	10	150	10
35	IIC The New German Länder Industrial Investment Council GmbH					125	12,5	125	12,5
36	Historische Kuranlagen und Goetheater Bad Lauchstädt GmbH			50	100	50	100	50	100
37	HIS Hochschul- Informations- System GmbH	4	4,2	4	4,2	4	4,2	4	4,2
38	High Tech International Service GmbH		67	18,1	67	18,1	67	18,1	
39	Kunst- und Ausstellungshalle der BRD GmbH			2	2,4	2	2,4	2	2,4
40	Landgesellschaft Sachsen- Anhalt mbH	900	100	1.900	100	17.025	94,5	17.025	94,5
41	Gesellschaft für Abfallwirtschaft Sachsen- Anhalt mbH	52	100	52	100				
42	Lotto-Toto GmbH Sachsen- Anhalt	2.000	100	5.940	100	6.090	100	6.090	100
43	Lotto GmbH Sachsen- Anhalt	150	100	150	100				
44	Ostdeutsche Lotto GmbH	12	16,6	26	17,6				

Nr.	Landesbeteiligung	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
45	Luther in Sachsen- Anhalt GmbH				50	100	100	50	26
46	Landesmarketing Sachsen- Anhalt GmbH							52	52
47	Manufakturbetriebe Sachsen- Anhalt Verwaltungsgesellschaft mbH		1.000	100	1.000	100	100		153
48	Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Sachsen- Anhalt (MBG) mbH	2.000	16	2.000	16	2.000	16	2.000	16
49	Wagnisbeteiligungsgesellschaft Sachsen- Anhalt (WBG) mbH					8	16	8	16
50	Nahverkehrsservice Sachsen- Anhalt GmbH				1.000	100	100	100	100
51	Neue Länder Grundstücksverwertungs- und Verwaltungen GmbH	9	18,8	9	18,8	9	18,8	9	18,8
52	Nordwestdeutsche Klassenlotterie GbR								
53	SALEG Sachsen- Anhaltinische- Landes- entwicklungsgesellschaft mbH	2.600	52	2.600	52	2.600	52	5.020	26,9
54	Staatliche Glasmanufaktur Harzkristall GmbH			100	100	1.050	100	1.050	100
55	Staatliche Textil- und Gobelinmanufaktur Halle GmbH	600	100	1.100	100	1.100	100	1.100	100
56	SALUS g GmbH						50	100	50
57	SALUS Service GmbH							50	100
58	TGL- Trägergesellschaft Land Sachsen- Anhalt GmbH	15	30	15	30	15	30	15	30
59	GSP- Gesellschaft für Sonderförder- programme mbH				15	30	30	15	30
60	UFZ- Umweltforschungszentrum Leipzig- Halle GmbH	2	5	2	5	2	5	2	5
61	Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen- Anhalt mbH	50	100	50	100	3.000	100	3.000	100
62	Entwicklungs- u. Wirtschaftsförderungs- gesellschaft Bitterfeld- Wolfen mbH					26	26	26	26
63	Elbe- Mulde Wirtschaftsförderungs- gesellschaft mbH					15	19,3	15	19,3
64	Brockenhaus GmbH								32
65	PREVAG								7.000
66	Landelektrizität GmbH Fallersleben								28.003
67	Osthannoversche Eisenbahn AG (OHE)								12

Zur Differenz zwischen unseren Feststellungen und den Darstellungen im Haushaltsplan ist anzumerken, dass die Ausweisung der Beteiligungen in der jeweiligen Anlage zum Haushaltsplan nicht immer dem Bestand an Beteiligungen für das betreffende Haushaltsjahr entspricht, da oft zwei Jahre vom Eingehen der Beteiligung (notarielle Beurkundung der Verträge) bis zur Ausweisung im Haushaltsplan vergingen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Erörterungen mit der Verwaltung festgestellt, dass die Stammkapitalausstattung sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Sie beträgt bei Unternehmen des privaten Rechts zwischen der gesetzlichen Mindesthöhe von 50 TDM bis zu 18 Mio. DM.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte die Realisierung der Aufgaben der Beteiligungen des Landes nicht über ein zu hohes Stammkapital mit Landesmitteln abgesichert werden. Die Verwaltung konnte nicht immer hinreichend erläutern, worin das Unternehmensrisiko besteht, das eine über das gemäss § 5 GmbHG gesetzliche Mindestmass hinausgehende Ausstattung erfordert. Im Ergebnis der Erörterungen mit der Verwaltung kam es bei einigen Beteiligungen bereits zur Reduzierung des Stammkapitals auf die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe.

Der Landesrechnungshof hat mehrfach der Verwaltung empfohlen und empfiehlt, die Höhe des Stammkapitals der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen auf deren Angemessenheit zu überprüfen und auf den gesetzlich notwendigen oder wirtschaftlich unabweisbaren Betrag zu reduzieren.

III. Interesse des Landes und Notwendigkeit der eingegangenen Beteiligungen

III.1. Prüfen der Notwendigkeit des Eingehens einer Beteiligung

Aus der Darstellung der Entwicklung der Beteiligungen in Punkt II.3 ergibt sich, dass der Bereich der Beteiligungen des Landes einem ständigen Wandel unterzogen war. Gesellschaften wurden gegründet, liquidiert, umstrukturiert, Tochtergesellschaften gegründet und aufgeschmolzen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Eingehen einer Beteiligung durch die Landesregierung oft schnell erfolgte, ohne vorab die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO umfassend zu prüfen und entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die auch langfristige Betrachtungen beinhalten, durchzuführen.

Beispielsweise hat die Landesregierung eine Gesellschaft gegründet, um steuerliche Vorteile in Anspruch nehmen zu können. Nach Jahren stellte sich heraus, dass die beabsichtigten Ziele nicht realisiert werden konnten. Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, wenn steuerrechtliche Aspekte als Begründung für die Bildung einer Gesellschaft zugrunde gelegt werden.

In einem anderen Beispiel hat die Landesregierung eine Gesellschaft ohne klar definierte Zielsetzung gegründet und mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet. Diese Gesellschaft hat sie mittlerweile aufgelöst. Im gleichen Atemzug hat die Landesregierung eine neue Gesellschaft mit einer noch höheren finanziellen Ausstattung gegründet, bei der sich bereits in der Gründungsphase die ursprünglich vorgesehene stufenweise Aufnahme weiterer Gesellschafter als nicht realisierbar erwies.

In einem dritten Beispiel existiert ein Unternehmen, an dem das Land beteiligt ist, nur unter erheblichem finanziellen Mitteleinsatz. Für den Landesrechnungshof ist bei dieser Gesellschaft, abgesehen von dem allgemeinen Unternehmenszweck im Gesellschaftsvertrag, keine konkrete Definition der Ziele der Gesellschaft erkennbar, die diesen finanziellen Mitteleinsatz rechtfertigen könnte. Dementsprechend sind auch keine konkreten Aussagen zum Erfolg der Gesellschaft möglich.

Deshalb hält es der Landesrechnungshof für unumgänglich, dass die Landesregierung den in der LHO formulierten Voraussetzungen für das Eingehen und das Halten von Beteiligungen stärkere Beachtung schenkt.

III.2. Wichtiges Interesse des Landes

Das Land soll sich nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO an Unternehmen des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es aktenkundig zu machen, welche Zielsetzung das Land mit der Beteiligung verfolgt und inwieweit dieses Ziel ein wichtiges Landesinteresse darstellt. Zwangsläufige Folge einer solchen Festlegung ist dann die Überprüfung der Zielerreichung, d.h. eine entsprechende Erfolgskontrolle.

Dabei müssen im Interesse des wirtschaftlichen Umgangs mit Landesmitteln politisch wünschenswerte Interessen mit dem finanziell Machbaren abgeglichen werden.

Bei seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das wichtige Interesse nicht immer hinreichend nachvollziehbar dargelegt ist. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes genügt z.B. der Hinweis der Verwaltung: „andere Län-

der hätten entsprechende Einrichtungen“ nicht diesen Anforderungen. Das wichtige Landesinteresse ist vielmehr entsprechend § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO in Verbindung mit Tz. 10 der „Hinweise für die Verwaltung der Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen“ ständig zu überprüfen und hat somit nicht nur Bedeutung für das Eingehen der Beteiligung sondern auch für deren Beibehaltung.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der fortlaufenden Prüfung, ob und inwieweit dieses wichtige Landesinteresse auch weiterhin besteht, wobei der Landesrechnungshof feststellte, dass das Ergebnis dieser Prüfung nicht in dem gebotenen Umfang dokumentiert war.

III.3. Bessere und wirtschaftlichere Erreichung des Zwecks auf andere Weise

Auch wenn das wichtige Landesinteresse gegeben ist, so ist dies für sich allein noch keine ausreichende Rechtfertigung für die Betätigung des Landes an einem privatrechtlichen Unternehmen. Als zweite und nicht minder wichtige Voraussetzung hat der Gesetzgeber entsprechend § 65 Abs. 1 Nr.1 LHO festgelegt, dass sich das Land nur dann an Unternehmen des privaten Rechts beteiligen soll, wenn der beabsichtigte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf eine andere Weise erzielt werden kann. Dazu haben die zuständigen Fachressorts in geeigneter Form Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend VV Nr.2 zu § 7 LHO anzustellen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob das Land die Alternativen zu einer Beteiligung bedacht hat.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, das Ergebnis dieser Untersuchungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Es muss erkennbar sein, dass das Land abgewogen hat, ob die Aufgaben beispielsweise durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts, durch eine Beteiligung oder Gründung eines Unternehmens des privaten Rechts, durch eine Vertragslösung mit Zuwendungen oder Gewährleistungen oder insgesamt durch bereits bestehende private Unternehmen ohne Landesbeteiligung sinnvoller wahrgenommen werden können.

Dabei ist auch die Problematik, dass das Land mit dem Unternehmen, an dem es sich beteiligt und das es in der Regel unternehmensfördernd unterstützt, nicht in Konkurrenz zu anderen bestehenden privaten Unternehmen treten soll, von besonderem Interesse.

So ist das Land an Gesellschaften beteiligt, die Aufgaben bzw. Aufgabenfelder wahrnehmen, die private Unternehmen ebenfalls erledigen können bzw. bereits ohne öffentliche Beteiligung erledigen. Nach den Erkenntnissen des Landesrech-

nungshofes haben die zuständigen Vertreter des Landes die Handlungsalternativen nicht hinreichend geprüft.

Außerdem stellte er fest, dass die Entscheidungsfindung der zuständigen Ministerien oft nicht hinreichend dokumentiert wurde und somit oftmals nicht nachvollziehbar ist.

IV. Organisation der Beteiligungsverwaltung

Das Land Sachsen-Anhalt hatte bis 1998 eine zentrale Beteiligungsverwaltung. Die Gesellschafterrechte hatte das Ministerium der Finanzen insgesamt wahrgenommen. Im Jahr 1998 hat die Landesregierung die Beteiligungsverwaltung mit einer neuen Beteiligungsrichtlinie dezentral organisiert. Danach sind die Landesbeteiligungen demjenigen Fachministerium zur Verwaltung übertragen, dem der Unternehmensgegenstand bzw. der Schwerpunkt der Unternehmensaktivität fachlich zuzuordnen ist. Diese Ressortverantwortung beinhaltet nach Auffassung der Landesregierung die fachpolitische Steuerung, die betriebswirtschaftliche Effizienz und die Einhaltung von haushaltswirtschaftlichen Vorgaben.

Das Fachministerium nimmt die Gesellschafterrechte wahr. Das Land entsendet Vertreter in den Aufsichtsrat des Unternehmens.

Bei allen Planungen, Zielveränderungen und Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen ist das Ministerium der Finanzen rechtzeitig und umfassend zu beteiligen. Dieses soll damit eine finanzpolitische Steuerungsfunktion ausüben. An Verhandlungen über die Gründung eines Unternehmens oder den Eintritt des Landes in eine bestehende Gesellschaft hat das Fachministerium das Ministerium der Finanzen einzubeziehen. Das Fachministerium holt dann die Entscheidung der Landesregierung ein.

Das Fachministerium ist federführend zuständig für die Abstimmung zwischen den betroffenen Ministerien, sofern ressortübergreifende Angelegenheiten zu koordinieren sind. Es hat Vorkehrungen zu treffen, dass bei wichtigen Entscheidungen die Vertreter des Landes im Aufsichtsorgan zu einer einheitlichen Auffassung gelangen. Die Anwesenheit der Vertreter des Landes im Aufsichtsrat muss gesichert sein. Dazu sind die Sitzungstermine für einen möglichst langen Zeitraum im Voraus festzulegen. Bei allen Angelegenheiten mit Haushaltsrelevanz hat das Fachministerium vor der Sitzung des Aufsichtsorgans das Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen herzustellen (weitere Ausführungen vgl. Ziffer V.).

Nach der Neuorganisation sind die Beteiligungen wie folgt auf die Ressorts verteilt:

Übersicht über die im Rahmen der dezentralen Beteiligungsverwaltung derzeit zuständigen Fachressorts und die dazugehörigen Unternehmen des privaten Rechts (Stand Haushaltsplan 2001)

Ministerium, das die Gesellschafterrechte wahrnimmt	Gesellschaft an der das Land Sachsen-Anhalt beteiligt ist
Staatskanzlei	- Mitteldeutsche Medienförderung GmbH
Ministerium der Finanzen	- IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, Bitterfeld-Wolfener Liegenschaftsgesellschaft mbH, - Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt, - Spielbank Sachsen-Anhalt GmbH, - Neue Länder Grundstücksverwertung und Verwaltung GmbH i.L., - G.I.P. Gesellschaft für innovative Personalwirtschaftssysteme mbH,
Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr	Magdeburger Hafen, Schönebecker Hafen GmbH, Güterverkehrszentrum mbH i.L., - DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, - Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH, - SALEG Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft mbH, - Flughafen Leipzig/Halle GmbH, Flughafen-Abfertigungsgesellschaft, FSG Flughafenservice GmbH,
Ministerium für Wirtschaft und Technologie	- EXPO- 2000- Gesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, Ferropolis GmbH, Chemie EXPO Sachsen-Anhalt GmbH, - Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt mbH, - Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft EWG Bitterfeld-Wolfen, - Wirtschaftsförderung Anhalt GmbH, - Luther in Sachsen-Anhalt GmbH i.L., - Mittelständische Beteiligungsgesellschaft mbH, Wagnisbeteiligungsgesellschaft mbH, - Landesmarketing Sachsen-Anhalt GmbH, - IIC The New German Länder Industrial Investment Council GmbH, - Trägersgesellschaft Deutscher Pavillon mbH, - Energieagentur Sachsen-Anhalt GmbH, - PREVAG, Landelektrizität GmbH Fallersleben, Osthannoversche Eisenbahn AG,
Kultusministerium	- Staatliche Textil- und Gobelinmanufaktur Halle GmbH, Burg Giebichenstein, - Staatliche Glasmanufaktur Harzkristall GmbH, - Historische Kuranlagen und Goethetheater Bad Lauchstädt GmbH, - FWU Institut für Film und Bild gGmbH, - ekz- Einkaufszentrale für Bibliotheken GmbH, - Fachinformationszentrum Karlsruhe, - HIS Hochschul- Informations- System GmbH, - Kunst- und Ausstellungshalle der BRD GmbH, - UFZ- Umweltforschungszentrum GmbH,

Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> - Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, - Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH Gemeinnütziges Unternehmen für die Entwicklung des ländlichen Raumes, - Entwicklungsgesellschaft Seengebiet Mansfelder Land mbH, - Brockenhaus GmbH,
Ministerium für Arbeit, Frauen, Soziales und Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> - SALUS gGmbH Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt, <li style="padding-left: 20px;">SALUS-Service GmbH, <li style="padding-left: 20px;">SALUS-Integra GmbH, - TGL- Trägergesellschaft Land Sachsen-Anhalt GmbH, <li style="padding-left: 20px;">GSP- Gesellschaft für Sonderförderprogramme mbH, -Förderfonds Chemie GmbH, <li style="padding-left: 20px;">Leuna Sanierungsgesellschaft mbH,

Im Hinblick auf die im Ministerium der Finanzen angesammelte Fachkompetenz und die dort vorhandenen Erfahrungen mit der Verwaltung von Beteiligungen hat der Landesrechnungshof sich im Zuge der Neuorganisation für eine Beibehaltung der zentralen Beteiligungsverwaltung ausgesprochen. Er hat dabei allerdings nicht verkannt, dass durch die Nähe zu den Fachaufgaben in den jeweiligen Ressorts sich Vorteile für eine dezentrale Verwaltung von Beteiligungen ergeben können. In wie weit die von der Landesregierung vorgetragenen Vorteile die Nachteile überwiegen, die sich z.B. aus der Notwendigkeit des Vorhaltens entsprechender betriebswirtschaftlicher Fachkompetenz in den Ressorts ergeben, wird der Landesrechnungshof bei seinen weiteren Prüfungen kritisch betrachten.

Er empfiehlt dem Landtag, sich von der Landesregierung in den 2-jährigen Beteiligungsberichten über die Folgen aus der Neuorganisation der Beteiligungsverwaltung informieren zu lassen.

V. Verwaltung der Beteiligungen

V.1. Grundlagen für die Verwaltung der Beteiligungen

Die Grundlagen für die Verwaltung der Beteiligungen sind in den §§ 65 ff. LHO und den §§ 53 und 54 HGrG zu finden. Darüber hinaus hat die Landesregierung im Zuge der Dezentralisierung der Beteiligungsverwaltung mit Beschluss vom 18.03.1997 eine Richtlinie „Beteiligungsverwaltung“ erlassen. Diese Richtlinie regelt die Abgrenzung zwischen den nun zuständigen Fachressorts und dem Ministerium der Finanzen, insbesondere in den Bereichen der fachpolitischen und der finanzpolitischen Steuerung. Zudem ist hier eine Auswahl von Aufgaben festgelegt, die weiterhin durch das Ministerium der Finanzen wahrgenommen werden sollen (z.B. Querschnittsaufgaben wie Musterverträge, „Streuung“ des Einsatzes und der Auswahl von Abschlussprüfern, Auswertung betriebswirtschaftlicher und statistischer Daten der Unternehmen) bzw. bei deren Umsetzung das Ministerium der Finanzen zu beteiligen ist (z.B. Gründung einer Gesellschaft oder Ände-

rung des Stammkapitals einer Gesellschaft). Außerdem hat die Landesregierung als weitere Arbeitsgrundlage die bereits oben erwähnten „Hinweise für die Verwaltung der Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen“ (hier kurz: Hinweise) vorgelegt.

Die Hinweise sollen Arbeitsgrundlage für die jeweils zuständigen Ministerien sein. Sie enthalten Regelungen von der Gründung der Gesellschaft, über Mitwirkungspflichten, Grundsätze des Verhaltens von Mitgliedern in den Überwachungsorganen, bis hin zur Prüfung der Unternehmen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Hinweise zwar an alle Ministerien übersandt wurden, aber die letztlich mit der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte betrauten Personen oft nicht einmal Kenntnis von diesen haben.

V.2. Verfahren bei der Verwaltung der Beteiligungen

V.2.1. Voraussetzungen nach der LHO

V.2.1.1 Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung

Unter § 65 Abs. 1 Nr. 2 sieht die LHO vor, das sich das Land an Unternehmen des privaten Rechts nur beteiligen soll, wenn die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Grundsätzlich ergeben sich aus den Gesellschaftsverträgen bei den meisten Landesbeteiligungen keine über die Einzahlung des Stammkapitals hinausgehenden Verpflichtungen des Landes.

Gleichwohl stellte der Landesrechnungshof fest, dass eine Vielzahl der privaten Unternehmen, an denen das Land beteiligt ist, Mittel des Landes zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes in verschiedenen Formen, wie z.B. als Betriebsverlustausgleiche, institutionelle Förderung für Sach- und Personalkosten, Darlehen mit späterer Rangrücktrittserklärung usw., erhält (siehe auch Ziffer II Punkt 2.2).

Faktisch besteht somit - entgegen den Forderungen der LHO und den Regelungen in den Gesellschaftsverträgen - keine Begrenzung der „Einzahlungsverpflichtung“.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für unumgänglich, dass die zuständigen Fachressorts Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend VV Nr. 2 zu § 7 LHO mit der nötigen Sorgfalt durchführen (vgl. Ziffer III. Pkt.3). Dabei empfiehlt er auch die Möglichkeit eine Probephase festzusetzen, nach der anhand einer Erfolgskontrolle über das weitere Fortbestehen der Beteiligung durch das zuständige Fachressort entschieden werden kann. So könnte die Landesregierung einer langfristi-

gen Aufrechterhaltung einer unwirtschaftlichen Landesbeteiligung unter erheblichen Einsatz von Landesmitteln vorbeugen.

V.2.1.2. Angemessener Einfluss

Nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO soll sich das Land an Unternehmen des privaten Rechts nur beteiligen, wenn das Land einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes sind die Voraussetzungen für einen angemessenen Einfluss des Landes je nach der Höhe der Beteiligung bereits in den Regelungen der Gesellschaftsverträge verankert. Danach wird den Gesellschaftervertretern des Landes entsprechend der Beteiligungshöhe ein Aufsichtsratsmandat oder mehrere Mandate zugesichert. In der Praxis übt das Land seinen Einfluß jedoch sehr unterschiedlich aus.

Unberührt davon bleibt die Einflussnahme des Landes über die Gesellschafterversammlung. Zur Durchsetzung des angemessenen Einflusses im Aufsichtsrat verweisen wir auf Ziffer V.2.2.2.

V.2.1.3. Gestaltung des Jahresabschlusses

Eine Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts soll das Land nach § 65 Abs.1 Nr. 4 LHO nur eingehen, wenn gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht entsprechend der Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Nach unseren Erkenntnissen ist sichergestellt, dass die o.g. Vorschrift zur Anwendung kommt.

V.2.2. Weitergehende Regelungen nach den Hinweisen

V.2.2.1. Mitwirkung des Landtages

Die LHO verlangt in § 65 Abs. 7, dass eine Veräußerung von Anteilen an einem Unternehmen mit besonderer Bedeutung nur mit der Einwilligung des Landtages oder des für den Haushalt zuständigen Ausschusses des Landtages erfolgen darf, sofern deren Veräußerung im Haushaltsplan nicht vorgesehen war. Einer Veräußerung gleichzusetzen ist die Einbringung von Geschäftsanteilen in ein Unternehmen. Insoweit ist die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nicht immer streng nach diesen Vorschriften verfahren wird. In einem Fall ist der zuständige Ausschuss erst wenige

Tage vor dem Wirksamwerden einer Veräußerung/Einbringung informiert worden. Eine Einwilligung ist nicht eingeholt worden. Eine rechtzeitige Beteiligung des Gesetzgebers ist hier vonnöten.

V.2.2.2. Aufsichtsgremien der Unternehmen mit Landesbeteiligung

V.2.2.2.1. Vorbemerkungen

Bei den Landesbeteiligungen überwiegt die Rechtsform der GmbH. Bei diesen wird die Kontroll- und Überwachungsfunktion grundsätzlich durch die Gesellschafter wahrgenommen. Die Gesamtheit der Gesellschafter ist in diesen Unternehmen, wie auch bei den anderen Unternehmen, das oberste Leitungsorgan.

Die Gesellschafter können Gesellschafterkompetenzen auch delegieren. Hierbei kommt regelmäßig die Einrichtung eines Aufsichtsrates in Betracht, der auch als fakultativer Aufsichtsrat bezeichnet wird. Die Übertragung von Gesellschafterkompetenzen, insbesondere wichtiger Kontrollaufgaben, auf den Aufsichtsrat wird bei den Landesbeteiligungen durch entsprechende Zuständigkeitsregelungen im Gesellschaftervertrag definiert. Ist ein Aufsichtsrat in der Gesellschaft als Kontroll- und Überwachungsorgan installiert, so kommen entsprechende Regelungen des Aktiengesetzes über § 52 GmbHG zur Anwendung.

V.2.2.2.2. Besetzung des Aufsichtsrats

Das Land soll sich nach § 65 Abs.1 Nr. 3 LHO in Unternehmen, an denen es sich beteiligt, einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat, sichern. Die Aufsichtsratsmitglieder sind in erster Linie dem Interesse des Unternehmens verpflichtet. Insofern ist nach gängiger Meinung in der Fachliteratur das Aufsichtsratsmandat ein "fremdnütziges Amt". Oft tritt diese Verpflichtung gegenüber dem Unternehmen aber in Konkurrenz zu der Verpflichtung des Aufsichtsratsmitgliedes gegenüber dem Land (§ 65 Abs. 6 LHO), wonach die vom Land entsandten Aufsichtsratsmitglieder bei ihrer Tätigkeit im Aufsichtsrat auch die besonderen Interessen des Landes berücksichtigen sollen.

Im Aufsichtsrat sollte Sachverstand hinsichtlich der Geschäftstätigkeit des Unternehmens gegeben sein, der die daraus abzuleitenden Aufgaben abdecken kann. Ausreichende Erfahrungen und Kenntnisse sollten das grundsätzliche Kriterium für die Besetzung des entsprechenden Aufsichtsratsmandates sein. Ein Aufsichtsratsmitglied sollte in der Lage sein, auch ohne fremde Hilfe alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorfälle zu verstehen und zu beurteilen. Dafür bietet sich für die vom Land entsandten Aufsichtsratsmitglieder die Möglichkeit, dass sich diese Aufsichtsratsmitglieder mit dem zuständigen Fach-

ressort und mit dem Beteiligungsreferat im Finanzministerium jederzeit zu verschiedenen Problemen abstimmen können.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat die Verwaltung die ihr zustehenden Aufsichtsratssitze oft erst nach erheblicher zeitlicher Verzögerung besetzt. In einer anderen Gesellschaft wurde ein Aufsichtsratsmandat über einen längeren Zeitraum gar nicht besetzt. Auch wurde in einem Fall der Aufsichtsrat gänzlich aufgelöst.

Dieses hält der Landesrechnungshof für bedenklich.

Er weist in diesem Zusammenhang auf die Diskussion zur Reform des KonTraG hin, in der zur Erhöhung der Effizienz der Aufsichtsratsarbeit sogar gefordert wird, den Aufsichtsrat nur mit qualifizierten und sachkundigen Mitgliedern mit ausreichenden zeitlichen Kapazitäten zu besetzen.

Der Landesrechnungshof sieht ein weiteres Problem in der personellen Besetzung des Aufsichtsrats. Oft nehmen der Minister oder der Staatssekretär des die Gesellschafterrechte wahrnehmenden Ministeriums den Vorsitz im Aufsichtsrat wahr. Dabei kann es zu personellen Konflikten bzw. zu weisungsbezogenem Handeln kommen, wenn letztlich Aufgaben in Wahrnehmung der Gesellschafterrechte (z.B. die Entlastung des Aufsichtsrates, Feststellung des Jahresabschlusses) durch einen Mitarbeiter des gleichen Ministeriums vollzogen werden.

V.2.2.2.3. Innere Ordnung des Aufsichtsrats /Niederschriften

Die Organisation des Aufsichtsrates bestimmt sich nach § 107 AktG i.V.m. § 52 GmbHG. Hiernach hat der Aufsichtsrat aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und mindestens einen Stellvertreter zu wählen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist es sinnvoll, dass sich der Aufsichtsrat eine Geschäftsordnung gibt. Hinzuweisen ist auch auf die Möglichkeit der Ausschussbildung.

Gemäß § 107 Abs. 2 AktG ist über die Sitzungen des Aufsichtsrats eine Niederschrift zu fertigen, die vom Vorsitzenden zu unterzeichnen ist.

Der Landesrechnungshof stellte in verschiedenen Prüfungen fest, dass Niederschriften zu den entsprechenden Aufsichtsratsitzungen regelmäßig gefertigt wurden. Er bemängelt jedoch, dass die Niederschriften inhaltlich oft wenig aussagefähig sind. Die Entscheidungsfindung der Aufsichtsratsmitglieder zu verschiedenen Problemen ist in der Regel aus den Niederschriften nicht erkennbar.

Diesem Sachverhalt kommt umso mehr Bedeutung zu, wenn er im Zusammenhang mit der Berichterstattungspflicht der Aufsichtsratsmitglieder gegenüber den zuständigen Ministerien nach § 69 Nr. 2 LHO i.V.m. Tz. 68 der Hinweise betrachtet wird.

Im Rahmen der Erörterung mit einem Ministerium lehnte dieses die schriftliche Berichterstattung bzw. die schriftliche Dokumentation mündlich erstatteter Berichte der Aufsichtsratsmitglieder an das entsprechende Ministerium als unnötig und unzweckmäßig ab. Andererseits konnte das Ministerium Entscheidungen der Aufsichtsratsmitglieder auf Grund von personellen Veränderungen nicht mehr nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof hat den zuständigen Fachressorts empfohlen, zumindest dafür Sorge zu tragen, dass die Niederschriften zu den Aufsichtsratssitzungen inhaltlich so gestaltet werden, dass die entsprechende Entscheidungsfindung hinreichend dokumentiert ist.

V.2.2.2.4. Wahrnehmung der Rechte des Aufsichtsrats und Erfüllung der Aufgaben

Nach § 111 AktG hat der Aufsichtsrat die Geschäftsführung zu überwachen. Die Überwachung hat Informations-, Einsichts- und Vorlagerechte zum Gegenstand. Ferner soll diese durch begleitende, unterstützende oder gestaltende Maßnahmen ausgeübt werden. Die Überwachung kann jedoch nicht nur als Recht verstanden werden, sondern muss als Überwachungspflicht begriffen werden. Überwacht werden müssen Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Geschäftsleitung.

Die Instrumente der Überwachungsmaßnahmen reichen von Gesprächen mit der Geschäftsleitung über die Anordnung von Zustimmungsvorbehalten, Einberufung der Gesellschafterversammlung, Widerruf der Organbestellung bis hin zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen.

Die Überwachung bzw. Kontrolle soll nicht nur abgeschlossene Sachverhalte erfassen, sondern sich auch auf Fragen der künftigen Geschäftspolitik erstrecken. Es geht nicht nur um eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen und Handlungen der Geschäftsführung, sondern sollte vor allem auch Fragen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit mit einbeziehen.

Eine Kontrolltätigkeit in diesem Sinne erfordert einen ständigen Gedankenaustausch mit der Geschäftsführung, weshalb die "Beratung" ein vorrangiges Instrument des Aufsichtsrats sein sollte.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass gerade die begleitende Überwachung, die mit einer entsprechenden Beratung der Geschäftsführung verbunden sein sollte, oft nicht gegeben ist. Es fehlte sowohl an einer zeitnahen Beschlussfassung der Wirtschaftspläne von Unternehmen, der zeitnahen Feststellung von Jahresabschlüssen und personellen Entscheidungen. Außerdem fehlt die Forderung der Aufsichträte gegenüber den Geschäftsführungen nach mittel- und langfristigen Unternehmenskonzeptionen und deren Auswertung und Bewertung.

Darüber hinaus bietet das KonTraG die Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsrat und Abschlussprüfer. Die Auftragserteilung an den Abschlussprüfer liegt nunmehr beim Aufsichtsrat. Der Aufsichtsrat hat zudem die Möglichkeit, besondere Prüfungsschwerpunkte (je nach Interessenlage) mit dem Abschlussprüfer zu vereinbaren.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die vom Land entsandten Aufsichtsratsmitglieder von diesem Instrument der Vereinbarung besonderer Prüfungsschwerpunkte Gebrauch machen.

Inwieweit diese Regelungen des KonTraG positive Auswirkungen auf die Tätigkeit der Aufsichtsräte bei Landesbeteiligungen haben werden, bleibt abzuwarten.

V.2.2.2.5. Berichte der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat

Grundlage für die Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat bildet die Berichterstattung gem. § 90 AktG i.V.m. § 52 GmbHG. Hieraus kann sinngemäß eine Berichterstattungspflicht der Geschäftsführung einer GmbH an ihren Aufsichtsrat abgeleitet werden. Eine effektive Erfolgskontrolle setzt nach Ansicht des Landesrechnungshofes voraus, dass der Aufsichtsrat sich fortlaufend über den Stand der Geschäfte von der Geschäftsführung unterrichten lässt, um ggf. rechtzeitig mit geeigneten Mitteln steuernd eingreifen zu können. Deshalb sollte die Berichterstattung zeitnah erfolgen und alle relevanten Informationen enthalten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre insbesondere im Hinblick auf den Zuschussbedarf nahezu aller Beteiligungen zu erwägen, dass die Geschäftsführung vierteljährlich über die Geschäftslage und -entwicklung berichtet (Routineberichterstattung). Dazu gehört auch die Vorausschau auf das voraussichtliche Jahresergebnis und die künftige Entwicklung des Unternehmens.

Im Interesse einer solchen effektiven Überwachung sollten die Aufsichtsräte eine Geschäftsordnung für die Vorstände bzw. die Geschäftsführungen erlassen. Von besonderer

Bedeutung ist dabei die Bezeichnung der Geschäfte, die nur mit Zustimmung des Aufsichtsrats vorgenommen werden dürfen (eigenes Risikomanagement des Aufsichtsrats).

Der Landesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen fest, dass Berichte der Geschäftsführungen an die Aufsichtsräte grundsätzlich erstattet werden. Der Landesrechnungshof hatte jedoch Zweifel, ob diese Berichterstattungen immer zeitnah die inhaltlich erforderlichen Informationen enthielten, die die Aufsichtsräte für die Wahrnehmung ihrer Kontrolltätigkeit dringend benötigen.

Hierbei kommt dem Bereich des im Aufbau befindlichen Controllings (vgl. nachstehend Pkt. VI.) besondere Bedeutung zu.

Der Landesrechnungshof hält es in diesem Zusammenhang für unumgänglich, dass Gesellschafter, Geschäftsführung und Aufsichtsrat gemeinsam klare Zielstellungen formulieren, die dann Grundlage für die laufende Erfolgskontrolle durch den Aufsichtsrat sein sollten.

V.2.2.2.6 Überwachungsaufgaben des Aufsichtsrats in Personalangelegenheiten

Auch die Beteiligungen des Landes sind durch Personalausgaben erheblichen Belastungen unterworfen. Diese stellen sich (beschränkt auf die Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land mit einem Anteil von 25,1 v.H. beteiligt ist) wie folgt dar:

Übersicht über die Personalkosten und das Personal in wichtigen Landesbeteiligungen

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Anzahl der Beteiligungen über 25,1 v.H.	13	17	21	23	26	27
Personalkosten in TDM pro Jahr	31.454	35.197	98.244	133.312	133.280	124.837
Anzahl der Beschäftigten	585	608	3.063	2.606	2.116	1.911
Durchschnittliche jährliche Personalkosten pro Mitarbeiter in TDM	54	58	32	51	63	65
Niedrigste jährliche Personalkosten einer Landesbeteiligung (100 v.H.) pro Mitarbeiter in TDM	19	32	34	36	36	45
Höchste jährliche Personalkosten einer Landesbeteiligung (100 v.H.) pro Mitarbeiter in TDM	85	84	83	88	83	93

Quelle: Jahresabschlüsse der Unternehmen

Die Übersicht zeigt, dass in den Jahren 1994 bis 1999 ein Anstieg der Personalkosten dieser Unternehmen um ca. 93,4 Mio. DM zu verzeichnen ist – das entspricht einer Zunahme der Personalkosten um ca. 396 v.H.

Die Aufsichtsräte nehmen ihre Kontroll- und Überwachungsfunktion, insbesondere im Zusammenhang mit der Personalgewinnung, -bewirtschaftung und -vergütung in den Landesbeteiligungen nicht in allen Fällen mit hinreichender Konsequenz wahr. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes können die Aufsichtsräte nicht unberücksichtigt lassen, dass ihre Gesellschaften durch Zahlungen der Gesellschafter in verschiedenen Formen finanziert werden, weil eigene Einnahmen nicht bzw. nur in geringem Umfang vorhanden sind und die anfallenden Personalkosten in der Regel nicht decken können.

Würde ein privater Dritter im Interesse des Landes die Aufgaben durchführen, die eine Landesbeteiligung erledigt und würde das Land diesen durch Zuwendungen fördern, so wären bei dem Privaten grundsätzlich die Bestimmungen des Haushaltsgesetzes zum Besserstellungsverbot (§2 Abs.2) anzuwenden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes darf bei Beteiligungen grundsätzlich nichts anderes gelten und zwar unabhängig von der Form der Unterstützung des Landes.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Überprüfungen fest, dass in den Gesellschaften, z.T. unter Verweis auf die Gegebenheiten in der freien Wirtschaft, Einstellungen losgelöst von den Regelungen im öffentlichen Bereich erfolgen und besonders an Geschäftsführer Vergütungen oder Sondervergütungen gewährt werden, zu denen höhere Grundvergütungen ebenso zählen wie Tantiemezahlungen, Übernahme von Beiträgen für private Lebensversicherungen und Unfallversicherungen durch den Gesellschafter, uneingeschränkte Nutzung des Unternehmens-Pkw zu privaten Zwecken.

In der Regel haben die Geschäftsführer außertarifliche Arbeitsverträge. In diesen ist die Vergütung unterteilt in die Bereiche feste Vergütung, erfolgsabhängige Vergütung und Sonderleistungen. Die Gewährung von Sonderleistungen sollte allerdings abhängig gemacht werden von der Erreichung der Ziele der Gesellschaft und der Erfüllung der Erwartungen, die jedoch nicht immer hinreichend definiert sind. Besonders gilt dies für Tantiemezahlungen, die in der Wirtschaft als Anreiz für die Geschäftsführung dienen, ein überdurchschnittliches Jahresergebnis zu erzielen. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass Tantiemen nicht bereits ausgezahlt werden, wenn lediglich eine Verringerung von Verlusten erreicht wird, jedenfalls dann, wenn dies auch noch durch unterstützende Maßnahmen des Landes im Zusammenhang mit der Beschaffung von Aufträgen, mit Umsatzgarantien oder der Zahlung eines Verlustausgleiches verbunden ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, in diesem Zusammenhang einheitliche Regelungen zu erlassen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte ein Aufsichtsrat grundsätzlich weder dem Verzicht auf die Ausschreibung von Leitungspositionen noch der Teilnahme von Be-

werben an Aufsichtsratssitzungen zustimmen, in denen über die Besetzung eben dieser Position verhandelt wird. Eine unbefangene Entscheidung dürfte dem Aufsichtsrat hier nur schwer möglich sein.

Schließlich hält der Landesrechnungshof für unumgänglich, dass ein Aufsichtsrat sich auch mit der Einstufung und dem Aufstieg von Mitarbeitern befasst und sich zumindest bei großzügiger Handhabung unterrichten lässt und gegebenenfalls seine Zustimmung versagt.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Aufsichtsräte auch den Personalbereich einer stärkeren Kontrolle unterwerfen, insbesondere wenn Landesbeteiligungen, wie dies allgemein der Fall ist, von Zuweisungen des Landes abhängig sind und deshalb insoweit nicht besser stehen sollten als ein Zuwendungsempfänger, wenn er dieselbe Aufgabe mit Mitteln des Landes erfüllen würde.

VI. Kontrolle der Beteiligungen durch die Beteiligungsverwaltung und durch den Landesrechnungshof

VI.1. Kontrollaufgaben der Beteiligungsverwaltung

- Gemäß § 69 LHO übersendet das zuständige Ministerium innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung des Jahresabschlusses der Gesellschaft dem Landesrechnungshof
 1. die Unterlagen, die dem Land als Gesellschafter zugänglich sind,
 2. die Berichte, die die auf seine Veranlassung gewählten Aufsichtsratsmitglieder zu erstatten haben und
 3. die dem Land nach § 53 HGrG und nach § 67 LHO zu übersendenden Prüfberichte.

Dabei hat das Ministerium dem Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen.

Der Landesrechnungshof fordert, wie dies bereits in den Textzahlen der Hinweise vorgesehen ist, somit eine erkennbar eigene Prüfung des Ministeriums.

- Auf Vorschlag des Ministeriums der Finanzen haben die die Beteiligungen verwaltemden Ressorts einen „Musterbericht gemäß § 69 LHO“ beschlossen, der den Fachressorts die eigene Prüfungstätigkeit und deren Dokumentation erleichtern soll.
- Der vorgenannte Bericht sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch Aussagen zu den Unternehmenszielen und der Unternehmenspolitik der Landesbeteiligung enthalten.

Gegenstand der Prüfung durch das Ressort muss deshalb u.a. sein:

- der Wirtschaftsplan, den das Ministerium auch zu genehmigen hat; insoweit erhält es Einblick in die Vermögens- und Finanzlage des Unternehmens,
- die Tätigkeit der Aufsichtsräte im Hinblick auf ihre Kontrolle der Geschäftsführung; dabei ist darauf zu achten, dass sie die öffentlichen Interessen verfolgen und sich bei den zustimmungspflichtigen Geschäften eingeschaltet haben,
- die Beziehungen zwischen dem Unternehmen und dem Ministerium; hierin ist die Sorgfalt eingeschlossen, mit der die Geschäfte des Unternehmens geführt wurden, um die öffentliche Aufgabe zu erfüllen; der Erfüllungsgrad der öffentlichen Aufgabe ist fortlaufend zu hinterfragen.

Nach Meinung des Landesrechnungshofes reicht es nicht, in dem o. a. Bericht nach § 69 LHO die Aussagen des Prüfberichtes des Jahresabschlussprüfers zusammenzufassen. Insbesondere müssen vielmehr Aussagen darüber enthalten sein, auf welche Weise und in welchem Umfang die betreffende Gesellschaft die verfolgten Ziele – die ggf. noch zu definieren sind – erreicht hat. Insoweit ist der Musterbericht ergänzungsbedürftig.

Im Rahmen seiner Tätigkeit hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass

1. **einzelnen Fachressorts die Bedeutung des § 69 LHO nicht bewusst ist. Sie verkennen, dass sich hieraus eine eigene Kontrollpflicht gegenüber der Landesbeteiligung ergibt, ohne die eine Einflussnahme als Gesellschafter kaum möglich ist,**
2. **nicht allen Fachressorts geläufig ist, in welchem Umfang sie vor der Übersendung der Unterlagen diese zu prüfen haben und**
3. **infolge des fehlenden Kenntnisstandes die Bereitschaft zur Übersendung der Unterlagen und des Ergebnisses der Prüfung nach § 69 LHO sehr unterschiedlich ist.**

Zu Beginn des Jahres 2000 hat das Land mit dem Aufbau eines einfachen und breit anwendbaren Beteiligungscontrollings für wichtige Landesbeteiligungen begonnen. Dieses Controlling-Instrument beinhaltet im wesentlichen ein Berichtssystem mit vierteljährlicher Berichterstattung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist damit die Grundlage für ein erfolgversprechendes Vorgehen gelegt worden. Die regelmäßige Meldung quantitativer, betriebswirtschaftlich orientierter Kennzahlen kann jedoch nur den Anfang des Controllings darstellen. Die mit der Landesbeteiligung verfolgten Ziele und Interessen des Landes spiegelt es ohne weitere Festlegungen nur unvollständig wider.

Auch die im Beteiligungscontrolling zu betrachtende qualitative Komponente sollte Aussagen zu entsprechenden Fragen enthalten, z.B. ob das Unternehmen unter Landesbeteiligung die Ziele, die die Verwaltung mit dem Eingehen der Beteiligung verfolgt hat, wirklich erreicht hat, und ob die Verlagerung von Aufgaben auf ein Unternehmen des privaten Rechts unter Landesbeteiligung sich tatsächlich als wirtschaftlichste und sparsamste Lösung erwiesen hat. Diese qualitative Komponente ist in der angedeuteten Richtung weiterzuentwickeln.

Erkenntnisse über konkrete Erfahrungen mit dem Beteiligungscontrolling liegen derzeit beim Landesrechnungshof noch nicht vor.

VI. 2. Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes

Die Betätigung des Landes in „privaten Rechtsformen“ (und auch bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen) unterliegt der Prüfung des Landesrechnungshofes: prüfungsfreie Räume darf es auch in diesem Zusammenhang nicht geben.

Nach § 92 LHO prüft der Landesrechnungshof die Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

Diese Betätigungsprüfung umfasst das Verhalten des Landes bei einem Unternehmen von dem Erwerb bzw. der Gründung bis zur Veräußerung oder Liquidation. Sie ist keine regelmäßige Prüfung wie es die Prüfung der Ministerien sein sollte und umfasst im wesentlichen die folgenden Bereiche:

- die Rechnungslegung und WP-Prüfung des Unternehmens, für deren Ordnungsmäßigkeit das Land zu sorgen hat,
- die Wahrnehmung der erforderlichen Sorgfaltspflicht durch die Geschäftsführung und die Anwendung kaufmännischer Regeln,
- eine ausreichende Überwachung durch den Aufsichtsrat,
- die Verfolgung von öffentlichen Zielen durch das Unternehmen.

Nicht die Betriebe als solche sind Gegenstand der Prüfung, sondern die Betätigung des Landes ist der Gegenstand. Die Prüfungshandlungen finden sowohl in den Fachressorts als auch in den Gesellschaften selbst statt. Als Prüfungsgrundlage dienen dem Landesrechnungshof in erster Linie die Informationen der Ministerien, die nach § 69 LHO dem Landesrechnungshof zu übersenden sind, insbesondere der o. a. Prüfbericht des Ministeriums und die Berichte des Wirtschaftsprüfers.

Insoweit ist der Landesrechnungshof auf eine zeitnahe und vollständige Übersendung der erforderlichen Prüfungsunterlagen angewiesen. Diese Prüfungsunterlagen sind vom Ministerium zusammenzustellen, nach der vorstehend erörterten eigenen Prüfung des Ministeriums mit seiner Stellungnahme zu versehen und dem Landesrechnungshof zu übersenden. Dieses ist die Voraussetzung dafür, dass der Landesrechnungshof die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben wahrnehmen und seiner Berichtspflicht gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber im Vorfeld des Entlastungsverfahrens genügen kann.

VII. Schlusswürdigung/Ergebnis

Das Land verlagert die Erledigung von Aufgaben auf privatrechtliche Gesellschaften.

Bei diesen Aufgabenverlagerungen handelt es sich regelmäßig nicht um „echte“ Privatisierungen, bei denen die Aufgaben nach der Verlagerung außerhalb staatlicher Organisationsgewalt von Privaten erledigt werden.

Vielmehr handelt es sich um in herkömmlicher Weise als „Organisations“-Privatisierung bezeichnete Maßnahmen, bei denen die Aufgabenerledigung lediglich aus der öffentlich-rechtlichen Behördenstruktur in privatrechtliche Unternehmensstrukturen verlagert wird.

In diesem Zusammenhang wechselt die Buchführung von der kameralistischen, die Zahlungsvorgänge und Ergebnisse zur Deckung der Ausgaben durch Einnahmen beschreibt, zur kaufmännischen, die mit Bilanz und Erfolgsrechnung werthaltige Zustände und Zeiträume darstellt.

Im Regelfall befinden sich die organisationsprivatisierten Unternehmen ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand einer oder mehrerer Körperschaften und unterliegen nicht den Gesetzen des freien Wettbewerbs.

Deshalb und im Hinblick auf die öffentlich-rechtliche „Gewährträgerschaft“ der Anteilseigner laufen die Unternehmen nicht Gefahr, insolvent zu werden.

Im Hinblick auf den fehlenden Kontrollmechanismus des Marktes - Vorteile hinsichtlich Konkurrenz und Insolvenzrisiko - bedarf es einer besonders gründlichen und gewissenhaften Beobachtung der Betätigung der öffentlichen Hand in privaten Unternehmen und der ständigen Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen der §§ 65 ff. LHO wie sie oben unter III. und V.2. dargestellt sind.

Dabei hat die Beteiligungsverwaltung fortlaufend festzuhalten, welche Vorteile die Änderung des Verwaltungshandelns gebracht hat und bringt.

Um das Ergebnis, den Erfolg dieser „Privatisierungen“ beurteilen zu können, bedarf es

- der Festlegung und der schriftlichen Dokumentation der Ziele des Unternehmens,
- der Feststellung, inwieweit diese Ziele erfüllt sind und
- der Feststellung der Aufwendungen bzw. Ausgaben, die das Land für diese Gesellschaften getätigt hat.

In dem Zusammenhang ist die Empfehlung des Landesrechnungshofes zu sehen, im Haushaltsplan für eine entsprechende Transparenz zu sorgen.

Im weiteren Schritt müssen die Aufwendungen (mittels der Jahresabschlüsse) sowie die Erträge des Unternehmens gegenüber gestellt werden. Daraus ist dann eine Würdigung abzuleiten, in der unter Beachtung der kaufmännischen Regeln und der Einbeziehung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beurteilen ist, inwieweit mit den Ergebnissen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungen des Landes an das Unternehmen dieses den festgelegten Erfolg erzielt hat. Dieses sollte das zuständige Fachressort jährlich schriftlich dokumentieren.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass angesichts der oben aufgezeigten Defizite bisher noch nicht dargestellt und nachgewiesen werden konnte, ob und inwieweit das Land seine Aufgaben mit deren Verlagerung auf Gesellschaften des privaten Rechts wirtschaftlicher wahrnimmt.

Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen

1.	Einzelplan		Ministerialkapitel
	Titel	422 01	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/Beamtinnen
		425 01	Vergütungen der Angestellten

Unwirtschaftliche Referatsorganisation in den Ministerien

Unverändert bestehen nahezu 200 unwirtschaftliche Kleinst- und Kleinreferate in den Ministerien.

Durch eine Straffung der Referatsorganisation könnten jährlich ca. 2,1 Mio. DM eingespart werden.

1. Grundsätze für eine wirtschaftliche Organisation von Referaten

Bereits in seinem Jahresbericht 1993, Teil 2 hatte der Landesrechnungshof auf die Grundsätze für die Organisation von Ministerien hingewiesen. In der aktualisierten Fassung vom 03.06.1997 sind als Grundsätze für die Referatsorganisation u.a. festgehalten :

- **Das Gebot des organisatorischen Minimums**, d.h. die Schaffung einer kleinstmöglichen Anzahl von Organisationsstufen und Organisationseinheiten.

Das hat zur Folge, dass

- a) im Ministerium die Organisationseinheiten so groß wie möglich gehalten werden und
- b) in **einem** Referat so viele zusammenhängende oder sonst in einer Beziehung zueinander stehende Aufgaben zusammengefasst werden, dass für ihre Erledigung eine Mehrzahl von Personen notwendig ist.

- **Das Gebot der personellen Mindestzahl**, d.h. die Zahl der sachbearbeitenden Mitarbeiter des höheren und gehobenen Dienstes in einem Referat soll fünf nicht unterschreiten.

Um eine wirtschaftliche Referatsorganisation zu gewährleisten, sieht § 8 Abs. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – vor, dass durch das

Innenministerium allgemeinverbindliche Mindestanforderungen für die Bildung von Organisationseinheiten festgelegt werden.

Eine solche Festlegung ist aber bis heute nicht erfolgt.

1.1 Tatsächliche Referatsorganisation in den Ministerien

Die folgende Übersicht über die Organisation der Ministerien (Stand Februar 1999) zeigt, dass über die Hälfte der Referate in den Ministerien (**200 von 313**) unwirtschaftliche **Kleinstreferate** (Referatsleiter/-in) und höchstens zwei sachbearbeitende Mitarbeiter) oder **Kleinreferate** (Referatsleiter/-in) und drei bis vier sachbearbeitende Mitarbeiter) sind:

Ministerium	Anzahl der Referate	Kleinstreferate (RL und höchstens 2 sachbearbeitende Mitarbeiter)	Kleinreferate (RL und 3 bis 4 sachbearbeitende Mitarbeiter)	Referate mit 5 bis 8 sachbearbeitenden Mitarbeitern	Großreferate (RL und mehr als 8 sachbearbeitende Mitarbeiter)
Stk	24	7	15	2	0
MI	25	0	2	12	11
MJ	25	16	4	5	0
MF	31	1	16	13	1
MS	36	7	14	14	1
MK	52	19	25	6	2
MW	34	2	22	9	1
ML	30	7	4	16	3
MU	33	13	12	8	0
MWV	23	3	11	9	0
Insgesamt	313	75	125	94	19

1.2 Einsparpotential durch eine wirtschaftliche Referatsorganisation

Das Ministerium des Innern hat zur Ausgestaltung von § 8 der Gemeinsamen Geschäftsordnung vorgeschlagen, dass ein Referat neben dem Referatsleiter aus fünf bis acht sachbearbeitenden Mitarbeitern des gehobenen und höheren Dienstes bestehen sollte. Eine Festschreibung dieser Festlegung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien gelang ihm bisher nicht. Der Vorschlag des Ministeriums des Innern deckt sich mit in anderen Bundesländern vorhandenen verbindlichen Festlegungen und wird vom Landesrechnungshof unterstützt.

Bei Einhaltung einer solchen Festlegung könnte die Anzahl der Referate von 313 auf 192 verringert werden.

Allein bei den Personalausgaben könnten durch Einsparung von Referatsleiterstellen jährlich ca. 2,1 Mio. DM ¹ eingespart werden.

Hinzu kommen weitere Synergieeffekte :

- Verringerte Sachausgaben (z.B. Büroausstattung)
- Schnellere Mitzeichnungsverfahren
- Kleinere Besprechungsrunden
- Stärkere Flexibilität, insbesondere in der Arbeitsverteilung bei unterschiedlichem Arbeitsanfall und neuen Aufgabenschwerpunkten sowie Krankheitsvertretungen

1.3 Empfehlungen des Landtages hat die Landesregierung bisher nicht umgesetzt

Die Enquete-Kommission „Verwaltungsreform“ des Landtages von Sachsen-Anhalt hat im Mai 1994 folgende Empfehlung zur Referatsorganisation in den Ministerien gegeben :

Die Zahl der Referate in den Ministerien sollte verkleinert werden. Kleinreferate sollten zu Großreferaten zusammengefasst werden.

Im seinem Entlastungsbeschluss vom 05.05.1994 bat der Landtag die Landesregierung um Beachtung der im Jahresbericht 1993, Teil 2 des Landesrechnungshofes enthaltenen Empfehlung zur Vermeidung von Kleinstreferaten.

Im Hinblick auf die finanzielle Situation des Landes einerseits und die andererseits von den Ministerien von ihrem nachgeordneten Geschäftsbereich erwartete beispielgebende schlanke und effiziente Organisation hält der Landesrechnungshof es nach nunmehr sieben Jahren für unaufschiebbar, die Empfehlungen des Landtages umzusetzen.

Entsprechend den Empfehlungen des Ministeriums des Innern sollte deshalb in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien festgelegt werden, dass der/die Referatsleiter/-in eine Leitungsspanne von fünf bis acht sachbearbeitenden Mitarbeitern des höheren und gehobenen Dienstes erreicht .

Die Ministerien sollten hiervon ausgehend Zielorganisationspläne unter Einhaltung der Referatsmindestgrößen erstellen und die Vorgaben des Landtages zügig realisieren.

¹ Differenz zwischen A 15 und A 16/ B 2 nach der 1 von 4 Regelung, Stand 1999, Ostbesoldungsniveau.

2.	Einzelpläne		diverse
	Hauptgruppe	4	persönliche Verwaltungsausgaben

Stellen und Personalausgaben

Sachsen–Anhalt hat weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer.

Trotz Stellenrückführung steigen die Personalausgaben.

In den ausgegliederten Bereichen der Landesverwaltung betragen die Personalausgaben über 730 Mio. DM.

Die Zusatz- und Sonderversorgungsausgaben steigen stark und die Beamtenversorgungsausgaben stetig an.

1 Stellen

1.1 Stellenbestand im Landeshaushalt

Stellen bleiben die Grundlage für die Personalbewirtschaftung. Im Rahmen der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel sind sie die Handlungsermächtigung für die Dienststellen zur Bewirtschaftung des Personals .

Im Jahresbericht 1998, Teil 1 hatte der Landesrechnungshof auf den zu hohen Stellenbestand in der Landesverwaltung hingewiesen. Die vom Finanzausschuss des Landtages beschlossene Zielgröße von 24 Stellen pro Tausend Einwohnern hat die Landesregierung in ein Stellenkonzept umgesetzt, das ursprünglich bis zum Jahr 2005 die Erreichung eines Stellenbestandes von 61.000 Stellen im Haushalt vorsah.

Der Stellenbestand im Landeshaushalt (ohne ausgegliederte Bereiche) hat sich wie folgt entwickelt :

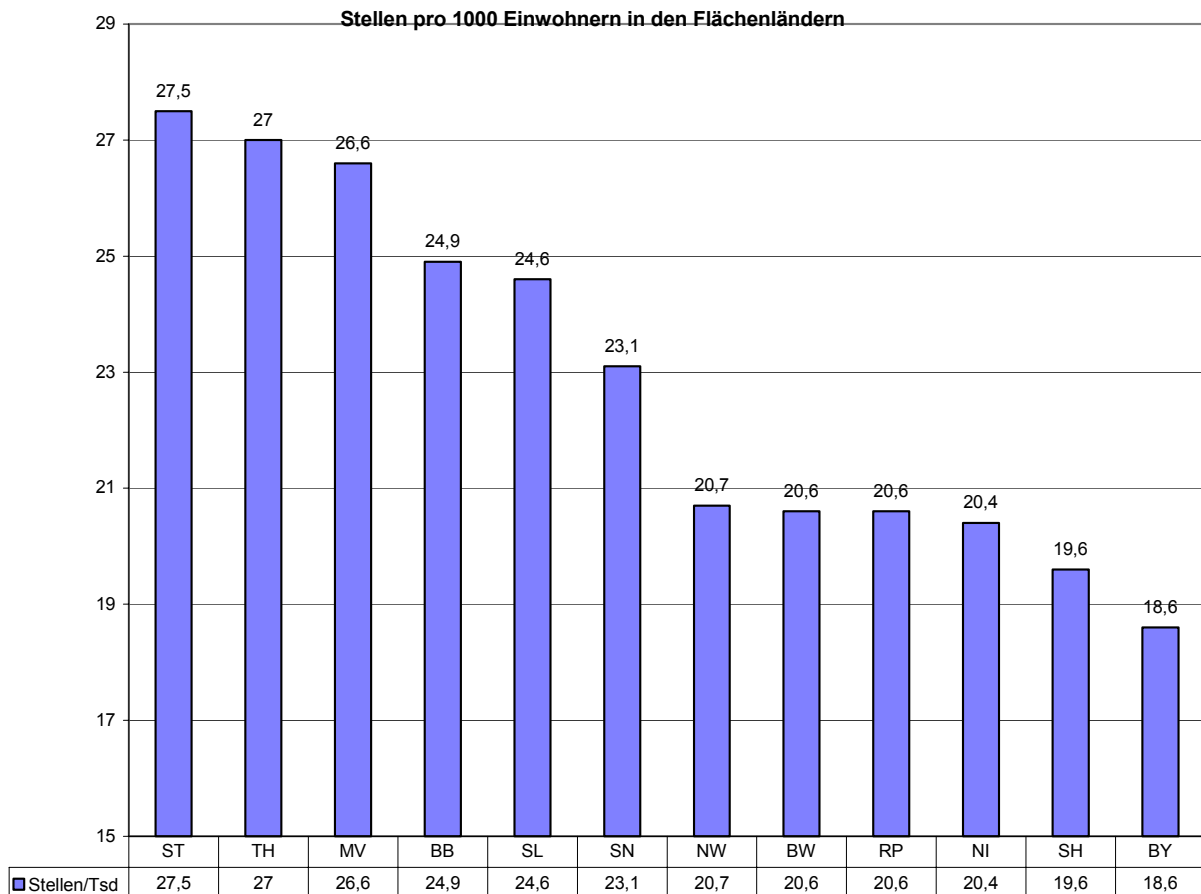
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	HP 2001
Haushalt	98.664	93.559	83.355	81.552	79.608	78.677	75.596	73.909	73.179	70.209
Wirtschafts-pläne	2.849	2.787	9.685	10.001	7.480	7.718	7.095	6.893	6.498	6.474
Titel-Gruppen	4.162	3.182	2.875	3.152	3.156	2.949	2.892	2.935	2.818	2.640
Summe	105.675	99.528	95.915	94.705	90.244	89.344	85.583	83.737	82.495	79.323

Seit 1998 ist die Anzahl der Stellen im „Kernhaushalt“ um 2.417 Stellen und insgesamt um 3.088 Stellen verringert worden. Bis zur Zielzahl von 61.000 Stellen im Kernhaushalt sind also noch über 9.000 Stellen gegenüber dem Haushaltsjahr 2001 zurückzuführen.

1.2 Stellenbestand im Ländervergleich

Die Zurückführung des Stellenbestandes auf 73.179 Stellen im Haushaltsjahr 2000 entspricht einem Stellenbestand von 27,5 Stellen pro 1.000 Einwohnern.

Die anderen Flächenländer halten folgenden Stellenbestand vor ²:



Sachsen–Anhalt hat im Jahr 2000 weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer.

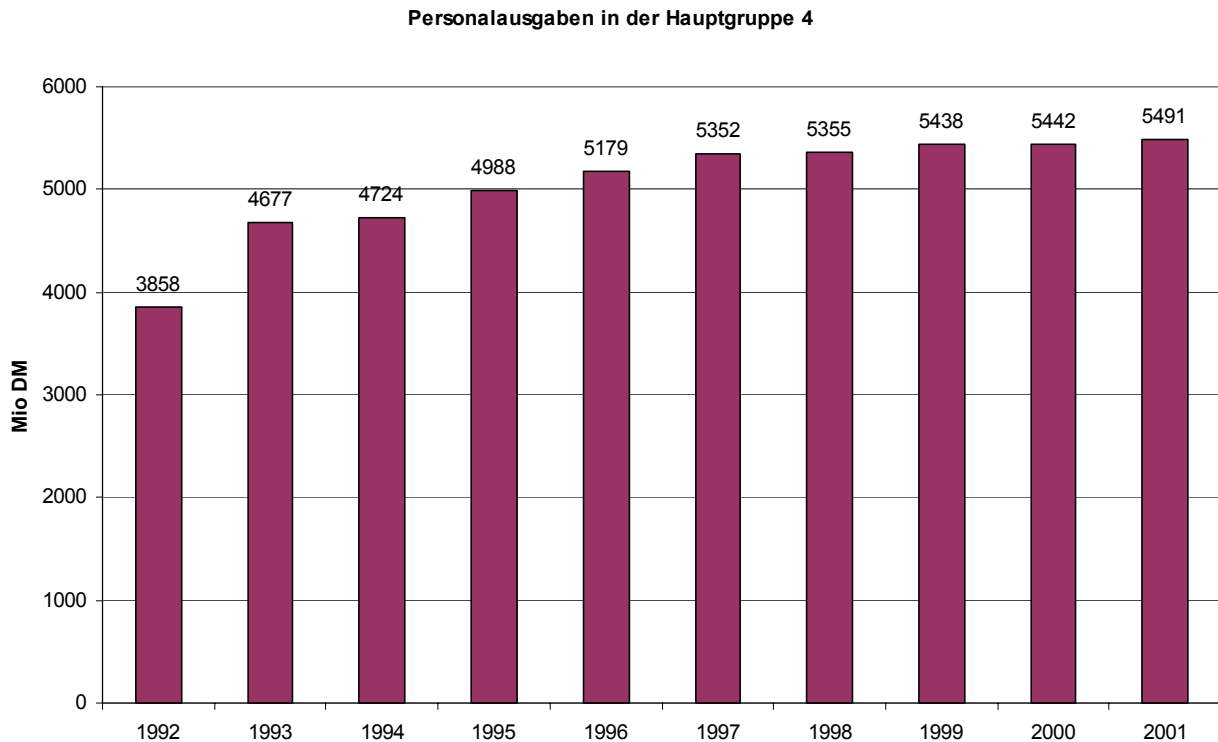
Der Durchschnitt³ der Stellenausstattung der Flächenländer liegt bei 21,2 Stellen pro 1.000 Einwohnern und damit deutlich unter der Zielstellung der Landesregierung von 24 Stellen pro 1.000 Einwohner.

² Lt. Haushaltsplänen 2000 der Länder Bayern und Sachsen Stellensoll A, da im Stellensoll B Stellen enthalten sind, die in den anderen Ländern in den Wirtschaftsplänen aufgeführt sind (z.B. Personal der Universitätskliniken).

³ Summe aller Stellen durch Summe aller Einwohner

2. Personalausgabenentwicklung

Die Personalausgaben (ohne Ausgaben für die Zusatz – und Sonderversorgung) haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt :



Trotz der Stellenrückführung steigen die Personalausgaben weiter an.

Das Tempo der Stellenrückführung reichte nicht aus, das steigende Vergütungs-niveau, höherer Eingruppierungen, das Aufsteigen in den Lebensaltersstufen und höhere Versorgungsausgaben zu kompensieren.

Im letzten Jahr hat die Landesregierung eine Verringerung des Anstiegs erreicht. Es ist fraglich, ob dies bei stärkeren Vergütungssteigerungen weiterhin möglich ist.

3. Personalausgaben in ausgegliederten Bereichen

Das im Haushalt ausgewiesene Personal macht nur einen Teil des Personalbestandes des Landes aus. Das Land beschäftigt auch in Landesbetrieben, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Landesgesellschaften Personal. Der Landtag hat am 22.06.2000 beschlossen, dass er erwartet, dass zur Erhöhung der Transparenz auch das Personal in den ausgegliederten Bereichen dargestellt wird. Unterbleibe eine solche Darstellung, könnten Veränderungen im Personalbereich – wie in der Vergangenheit – nicht korrekt bewertet werden.

Eine solche Darstellung enthält der Landeshaushalt 2001, anders als für die Landesbetriebe, für den Bereich der Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Landesgesellschaften nicht.

Die nachfolgende Darstellung verdeutlicht den Umfang, den die Personalausgaben in diesem Bereich angenommen haben. Da testierte Abschlüsse für einige Einrichtungen erst für 1999 vorliegen, muss auf dieses Jahr zurückgegriffen werden.

3.1 Personalausgaben in Landesbetrieben

	Kapitel		Ist 1999
Landeskrankenhaus für forensische Psychiatrie	0512	Ab 01.01.2000 in Salus gGmbH überführt	18.073.208 DM
Landeskinderheim Pretzsch	0517	ab 01.01.2000 in Salus gGmbH überführt	3.349.321 DM
Med. Fakultät MLU	0605		256.586.878 DM
Med. Fakultät O.-v.-G. Uni	0608		282.469.341 DM
LMPA	0812		6.629.359 DM
LVA Bernburg	0955		232.327 DM
LVA Iden	0955		2.281.905 DM
Landgestüt	0956		1.299.032 DM
Landesweingut	0958		1.296.210 DM
Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsarbeitsverwaltung	1105		4.015.551 DM
Zwischensumme:			576.233.132 DM

3.2 Personalausgaben in Körperschaften und Anstalten

	Kapitel		Ist 1999
Studentenwerk Halle	0621	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 80 v.H.	16.109.400 DM
Studentenwerke Magdeburg	0621	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 89 v.H.	6.114.400 DM
Talsperrenbetrieb	1502		2.861.710 DM
Landesanstalt für Altlastenfreistellung	1502	Zuschüsse des Landes betragen ca. 100 v.H. der Gesamtausgaben	Gründungsjahr: 1999 (Personalaufwendungen ab 2000)
Tierseuchenkasse	0902/ 0906	Finanzierung: jeweils 50 v.H. Tierhalter/ Landeszuweisung Daten nur als IST-Werte 1998 verfügbar	642.343 DM
Zwischensumme:			25.727.853 DM

3.3 Personalausgaben in Stiftungen

	Kapitel		Ist 1999
Stiftung Leucorea	0602	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen 100 v.H.	767.067 DM
Stiftung Bauhaus Dessau	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 58 v.H.	5.617.600 DM
Kloster Michaelstein	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 67 v.H.	2.466.488 DM
Franckesche Stiftungen	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 47 v.H.. Zusätzlich Mietzahlungen des Landes	5.249.700 DM
Kulturstiftung Dessau-Wörlitz	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 80 v.H.	6.906.842 DM
Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 51 v.H.	2.402.456 DM
Schlösser, Burgen und Gärten	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 83 v.H.	2.693.400 DM
Domstiftung	0776	Zuschüsse des Landes zur Deckung des Fehlbetrages umfassen ca. 100 v.H.	15 DM
Zwischensumme:			26.103.568 DM

3.4 Personalausgaben in Landesgesellschaften

Der Landesrechnungshof hat nach Angaben des Ministeriums der Finanzen die Gesamtpersonalausgaben, die in den Einrichtungen des Landes anfallen, auch die Personalausgaben in Gesellschaften dargestellt, an denen das Land beteiligt ist und zwar hier

- beschränkt auf Landesbeteiligungen mit Gesellschafteranteilen des Landes zwischen 50 und 100⁴.
- Bei der Ermittlung der Gesamtpersonalausgaben hat der Landesrechnungshof bei Beteiligungen des Landes von unter 100 v.H. die Personalausgaben nur in Höhe der prozentualen Beteiligung berücksichtigt und dabei auch die mittelbaren Beteiligungen einbezogen.

Gesellschaft	Bemerkungen
--------------	-------------

⁴ Unter Abschnitt A, Tz. V.2.2.2.6 dieses Jahresberichtes, in dem die Belastung der Unternehmen durch Personalausgaben ausgewiesen wird, ist die Darstellung nicht auf den Landesanteil beschränkt.

Beteiligungsgesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt mbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	Höhe d. Beteiligung: 91,7 v.H.
Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt mbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Staatl. Glasmanufaktur Harzkristall GmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Staatl. Textil- und Gobelinmanufaktur Halle GmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
SALUS gGmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
FKH Uchtspringe	
FKH Bernburg	
Heimbereich Uchtspringe	
LKH Forensik	1999 als Landesbetrieb (§ 26 LHO) geführt
LKJH Pretzsch	1999 als Landesbetrieb (§ 26 LHO) geführt
St. Georgii I (anteilig)	ab 01.08.1999 in SALUS gGmbH überführt
St. Georgii II (anteilig)	ab 01.08.1999 in SALUS gGmbH überführt
Sozialstation (anteilig)	ab 01.08.1999 in SALUS gGmbH überführt
SALUS-Service GmbH	Höhe d. (Unter)beteiligung: 100 v.H.
SALUS-Integra GmbH	Höhe d. (Unter)beteiligung: 52 v.H.
Innovations- und Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H. Ab 01.04.1999: 79 v.H.
Energieagentur Sachsen-Anhalt GmbH	Höhe d. Beteiligung: 50 v.H.
EXPO-2000 - Gesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Luther in Sachsen-Anhalt GmbH i.L.	Höhe d. Beteiligung: 52 v.H.
Historische Kuranlagen und Goethe-theater Bad Lauchstädt GmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.
Förderfonds Chemie GmbH	Höhe d. Beteiligung: 52 v.H.
Leuna Sanierungsgesellschaft mbH	Höhe d. (Unter)beteiligung: 100 v.H.
Landesmarketing Sachsen-Anhalt GmbH	Höhe d. Beteiligung: 100 v.H.

A Summe der Personalaufwendungen der Gesellschaften, an denen das Land Sachsen-Anhalt

100 v.H. der Gesellschafteranteile hält:

B Summe der Personalaufwendungen der Gesellschaften, an denen das Land Sachsen-Anhalt

50,0 bis 99,9 v.H. der Gesellschafteranteile hält:

(Personalaufwendungen sind in Höhe der prozentualen Beteiligung berücksichtigt)

1998 (GuV-Rechnung)

1999 (GuV-Rechnung)

85.268.387 DM

89.618.568 DM

19.983.612 DM

13.258.627 DM

Summe aus A und B:

105.251.999 DM

102.877.195 DM

Dabei erfolgte teilweise eine erhebliche Ausweitung des Personalbestandes. So beschäftigte beispielsweise die SALUS gGmbH (ohne Unterbeteiligungen) 1992 noch kein Perso-

nal, 1997 waren 890 Bedienstete beschäftigt und Anfang 2000 (inkl. Übernahmen zum 01.08.1999/ 01.01.2000) bereits 1.261 Vollbeschäftigte, die hochgerechnet auf das Jahr Personalausgaben in Höhe von 86,6 Mio. DM verursachen.

3.5 Zusammenfassung

In den oben dargestellten Landesbetrieben, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Landesgesellschaften⁵ sind 1999 Personalausgaben in Höhe von ca. 731 Mio. DM entstanden (diese Summe übersteigt z.B. die Personalausgaben der gesamten Landespolizei um fast 100 Mio. DM).

Zur Erhöhung der Transparenz sollte dieser Personalbestand – wie vom Landtag gefordert – generell nunmehr umgehend ausgewiesen werden.

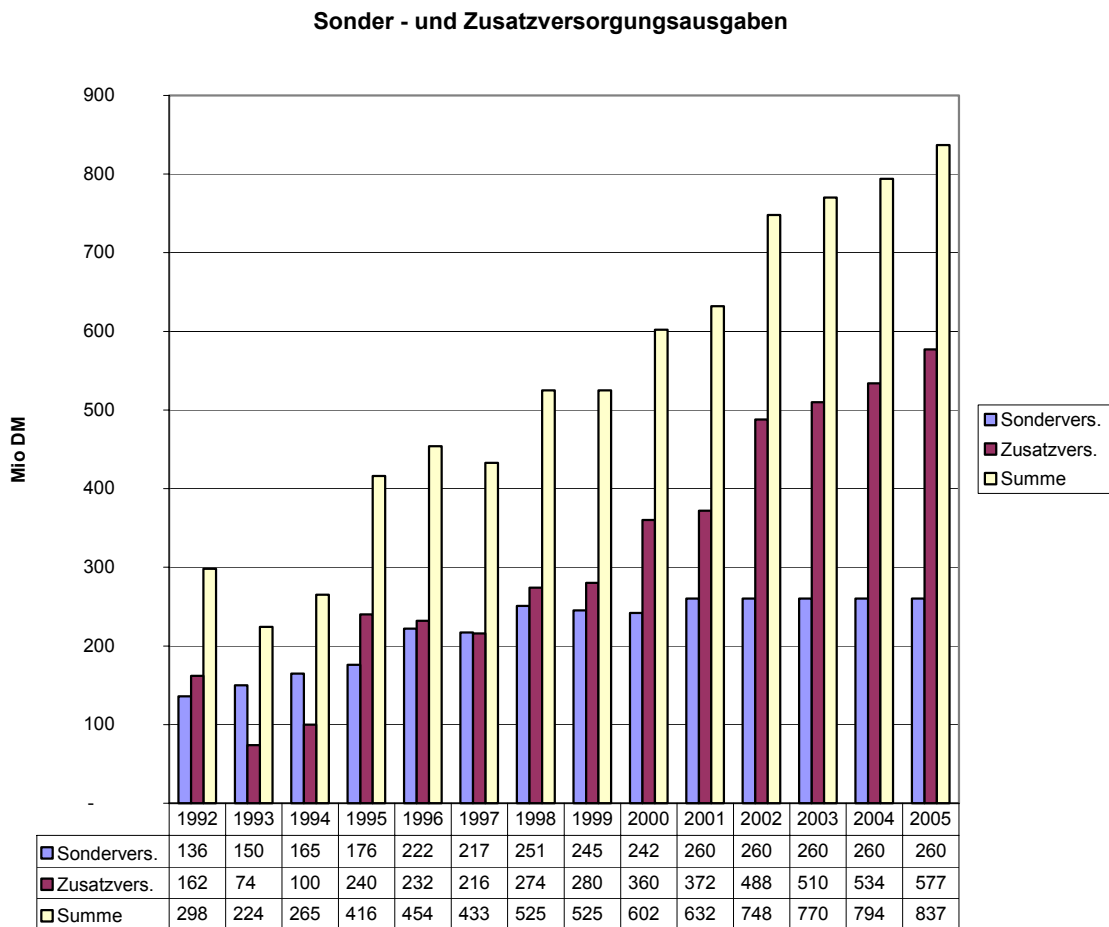
4. Versorgungsausgaben

4.1 Sonder- und Zusatzversorgungsausgaben

Die Sonderversorgungssysteme der ehemaligen Angehörigen der Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzuges und die Zusatzversorgungssysteme bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen hat der Gesetzgeber in die Rentenversicherung überführt. Die hieraus entstandenen Versorgungsansprüche zahlt die Rentenversicherung aus. Die neuen Länder haben dem Bund die Aufwendungen für die Sonderversorgungssysteme voll und für die Zusatzversorgung zu zwei Dritteln zu ersetzen.

⁵ Bei den Landesgesellschaften haben wir die Personalausgaben nur anteilig in Höhe der Beteiligungsquote berücksichtigt

Die Zahlungen des Landes (in Mio. DM) entwickeln sich (voraussichtlich) wie folgt⁶:



Seit 1992 bis 2000 sind die Zahlungen um 300 Mio. DM angestiegen. Bis 2005 prognostiziert das Ministerium der Finanzen einen weiteren Anstieg um 235 Mio. DM jährlich auf 837 Mio. DM jährlich. Die Erhöhung und Dynamisierung der Leistungen führt zu Risiken für den Landeshaushalt.

Der Landesrechnungshof hat bereits bei den Haushaltsberatungen 2000 im Jahr 1999 auf den drohenden dramatischen Anstieg dieser Angestelltenversorgungsleistungen hingewiesen und eine detaillierte Überprüfung dieser bisher dem Bund pauschal erstatteten Zahlungen gefordert.

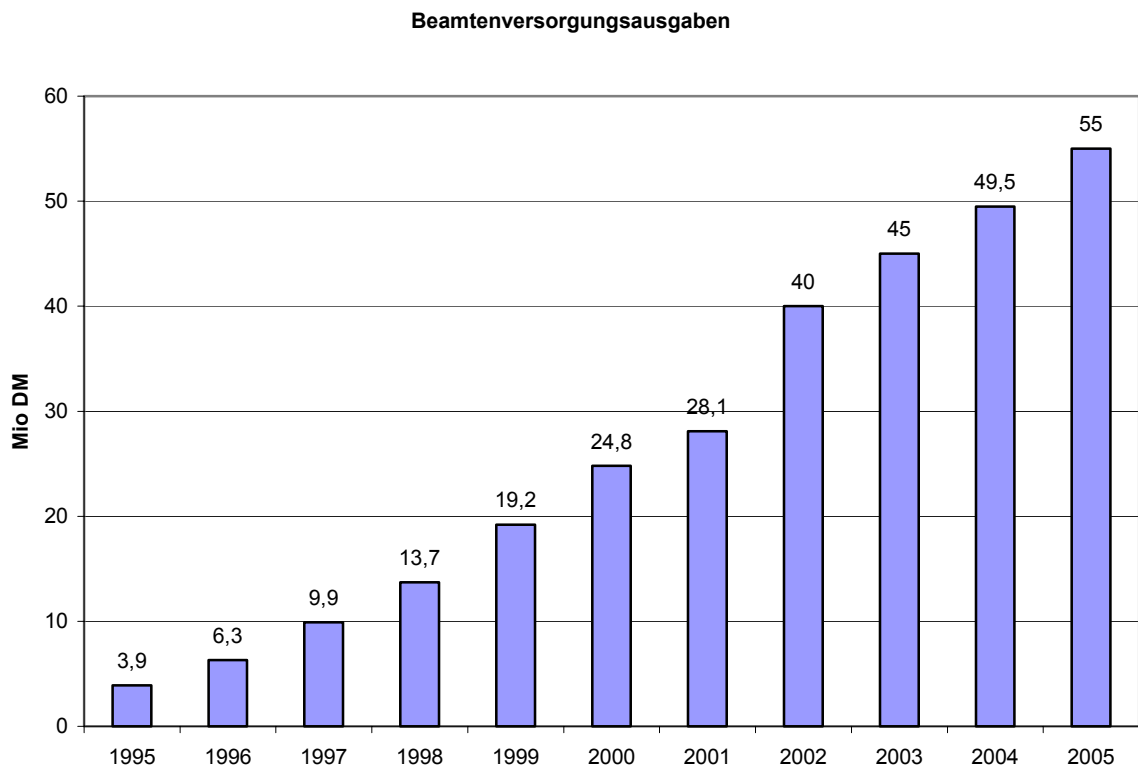
Das Ministerium der Finanzen hat dem Landesrechnungshof hieraufhin mitgeteilt, dass die Zahlungsanforderungen des Bundes nur auf den prozentual richtig ermittelten Wert für Sachsen – Anhalt überprüft werden, da Zahlungsunterlagen an Rentenempfänger dem Land nicht zur Verfügung stehen. Im Hinblick darauf, dass diese pauschalierten Erstat-

⁶ 1992 bis 2000 Istausgaben, 2001 Haushaltsplan und 2002 bis 2005 Entwurf des Finanzplanes

tungen im nächsten Jahr die $\frac{3}{4}$ Mrd.–Grenze erreichen, sollte - zumindest in Stichproben - eine detailliertere Überprüfung der Zahlungsansprüche erfolgen.

4.2 Beamtenversorgungsausgaben

Die Anzahl der Empfänger von Beamtenversorgung hat sich von 78 (im Jahr 1995) nach Angaben des Ministeriums der Finanzen im März 2001 auf 794 (Stand: 31.12.2000) er-



höht. Korrespondierend hierzu ist die Entwicklung der Beamtenversorgungsausgaben⁷:

Im Vergleich zur Entwicklung der Zusatzversorgungsausgaben erscheint hier die Entwicklung (Verdoppelung in den nächsten vier Jahren) nicht dramatisch. Bei der Haushalts- und Finanzplanung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die nach 1990 ernannten Beamten langsam aber stetig in Beamtenversorgungsansprüche „hineinwachsen“. Das Land Sachsen-Anhalt hat bis Dezember 1999 21.845 Beamte⁸ ernannt, die sich außerhalb des Vorbereitungsdienstes befinden und die bei regulärer Entwicklung des Beamtenverhältnisses später Versorgung vom Land erhalten.

Das Land Rheinland-Pfalz hat versicherungsmathematisch ermitteln lassen, welcher Prozentsatz der Beamtenbesoldung jährlich zurückgelegt werden müsste, um die Beamten-

⁷ 1995 bis 2000 Istausgaben, 2001 Haushaltsplan und 2002 bis 2005 Entwurf des Finanzplanes

⁸ Jahresbericht Personal 1999 des MF. Zusätzlich befanden sich 1.707 Beamte im Vorbereitungsdienst, so insgesamt 23.552 Beamte ernannt waren. Zum 31.12.2000 hat sich die Gesamtzahl der Beamten auf 23.593 erhöht

versorgung vollständig durch Rückstellungen finanzieren zu können. Die Gutachter sind differenziert nach Laufbahngruppen zu folgenden Ergebnis gekommen⁹:

- Mittlerer Dienst: 18,74 v.H.
- Gehobener Dienst: 20,80 v.H.
- Höherer Dienst: 27,54 v.H.
- Polizei: 23,48 v.H.

Übertragen auf Sachsen-Anhalt müssten jährlich für die Polizei 118,7 Mio. DM und für die sonstige Verwaltung 211 Mio. DM, somit insgesamt jährlich **329,7** Mio. DM an Versorgungsrückstellungen gebildet werden.

Das Land Sachsen-Anhalt hat zum 01.01.1999 die bundesrechtlich vorgeschriebene Versorgungsrücklage als Sondervermögen errichtet. Die Versorgungsrücklage ist lediglich dazu bestimmt, Spitzen in der Versorgungsbelastung ab dem Jahr 2014 abzufedern.

Auch wenn die für das Land Rheinland-Pfalz ermittelten versicherungsmathematisch notwendigen Rückstellungssätze wegen der Unterschiede in der Beamtenversorgungsrechtslage erst langfristig auf das Land übertragbar sind, zeigt ein Vergleich mit der Zuführung zur Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt (4,3 Mio DM im Haushalts – Soll 2001), dass mit der derzeitigen Zuführungshöhe keine stabile Entwicklung der Beamtenversorgungs Ausgaben gewährleistet ist.

Im Sinne einer soliden Haushaltspolitik sollte das Ministerium der Finanzen auf der Basis des Ergebnisses des seit zwei Jahren bereits mehrfach angekündigten Gutachtens zur Finanzierung der Beamtenversorgung in Sachsen-Anhalt haushaltswirtschaftlich Vorsorge treffen. Bei der zu erwartenden Höhe der Zuführungen sollte – insbesondere bei Einrichtungen mit Kosten- und Leistungsrechnung – eine dezentrale Veranschlagung erfolgen, um Ausgaben- und Kostentransparenz zu schaffen.

4.3 Zusammenfassung

Trotz der Stellenrückführung hat Sachsen-Anhalt 2000 weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer.

Bis zum Ziel der Landesregierung von 24 Stellen pro Tausend Einwohnern (der Durchschnitt liegt bei 21,2 Stellen) sind noch 12.000 Stellen zurückzuführen.

Das Tempo der Stellenrückführung hatte nur eine Verringerung des Personalausgabenanstiegs zur Folge. Es reichte aber nicht, das steigende Vergütungsniveau,

⁹ LT – Drs . RP 12 / 7623, S.6

höhere Eingruppierungen, das Aufsteigen in den Lebensaltersstufen und höhere Versorgungsausgaben zu kompensieren.

In ausgegliederten Bereichen der Landesverwaltung sind 1999 Personalausgaben in Höhe von ca. 731 Mio. DM entstanden. Dies übersteigt z.B. die Personalausgaben in der Polizei um fast 100 Mio. DM. Zur Schaffung von Transparenz sollte dieser Personalbestand – wie vom Landtag gefordert – nunmehr umgehend ausgewiesen werden.

In den nächsten Jahren ist ein starker Anstieg der Zahlungen für die Zusatzversorgung zu erwarten. Sonder- und Zusatzversorgungsausgaben werden nach der Finanzplanung bis 2005 um über 230 Mio. DM steigen.

In der Beamtenversorgung ist auf geringerem Niveau ein stetiger Anstieg der Ausgaben zu erwarten. Die Zuführungen zur Versorgungsrücklage des Landes reichen nicht, um einen weiteren Anstieg der Ausgaben abfedern zu können. Hier sollte haushaltswirtschaftlich Vorsorge getroffen werden.

3.	Einzelpläne		diverse
	Titel	422 01	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/Beamtinnen
		425 01	Vergütungen der Angestellten
	Haushaltsvolumen		36,0 Mio. DM

Benchmarking im Bereich der Personalverwaltung

Es bestehen erhebliche Leistungsunterschiede in der Personalverwaltung.

Das rechnerische Einsparpotential bei Erreichung des gruppenspezifischen Zielwertes im Bereich der Personalverwaltungen beträgt 162 Vollbeschäftigteneinheiten. Bei tatsächlicher Realisierung könnten damit jährlich ca. 9,3 Mio. DM an Personalverwaltungsausgaben eingespart werden.

1. Was verbirgt sich hinter Benchmarking ?

Benchmarking - das Lernen vom Besten - ist ein kontinuierlicher Prozess, bei dem Produkte, Dienstleistungen und insbesondere betriebliche Abläufe und Methoden über mehrere Organisationen hinweg mit dem Ziel verglichen werden, der eigenen Organisation bei der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu helfen. Hierbei werden die Leistungsunterschiede zu den anerkannt „Besten“ sichtbar. Benchmarking ist ein geeignetes Instrument ohne teure externe Beraterleistungen die unterschiedliche Personalausstattung für vergleichbare Aufgaben aufzuzeigen.

2. Ziel der Untersuchung

Ziel der Untersuchung des Landesrechnungshofes war die Ermittlung, wie viele Personalfälle von einem Mitarbeiter in der Personalverwaltung betreut werden. Der Landesrechnungshof hat hierzu in einen Kennzahlenvergleich insgesamt 232 Dienststellen einbezogen. Um eine hinreichende Vergleichbarkeit der Aufgaben zu ermöglichen, hat er den Dienststellen einen Aufgabenkatalog übersandt, der das Aufgabenspektrum der Personalverwaltung beinhaltete und anhand dessen die Dienststellen die Erhebungsbögen ausgefüllt haben. Das Aufgabenprofil umfasste z.B. Bearbeitung von Einstellungen, Beförderungen, Abordnungen, Versetzungen, Beurlaubungen, Genehmigung von Nebentätigkeiten, Stellenbewirtschaftung, Führung von Personalakten und Personalstatistik, also Aufgaben, die von allen Personalstellen wahrzunehmen sind.

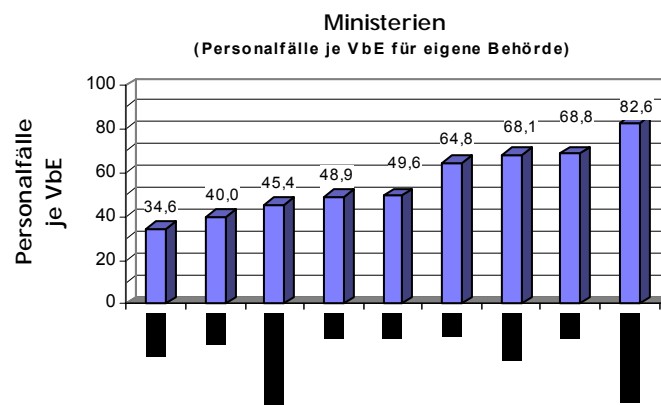
3. Ergebnisse

Für die Personalverwaltung der vom Landesrechnungshof einbezogenen 78.284 Personalfälle sind insgesamt 673,1 Vollbeschäftigteneinheiten eingesetzt. Dies entspricht einem Betreuungsumfang von 116,3 Personalfällen je Vollkraft und verursacht jährlich Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 (ohne Kosten der Bezügesachbearbeitung, der Bearbeitung von Reisekosten/ Trennungsgeld/ Umzugskosten) in Höhe von rund 36 Mio. DM. Kosten für bereits pensionierte Personalsachbearbeiter sind ebenfalls nicht berücksichtigt.

Die Anzahl der je Vollkraft zu betreuenden Personalfälle variiert sehr stark.

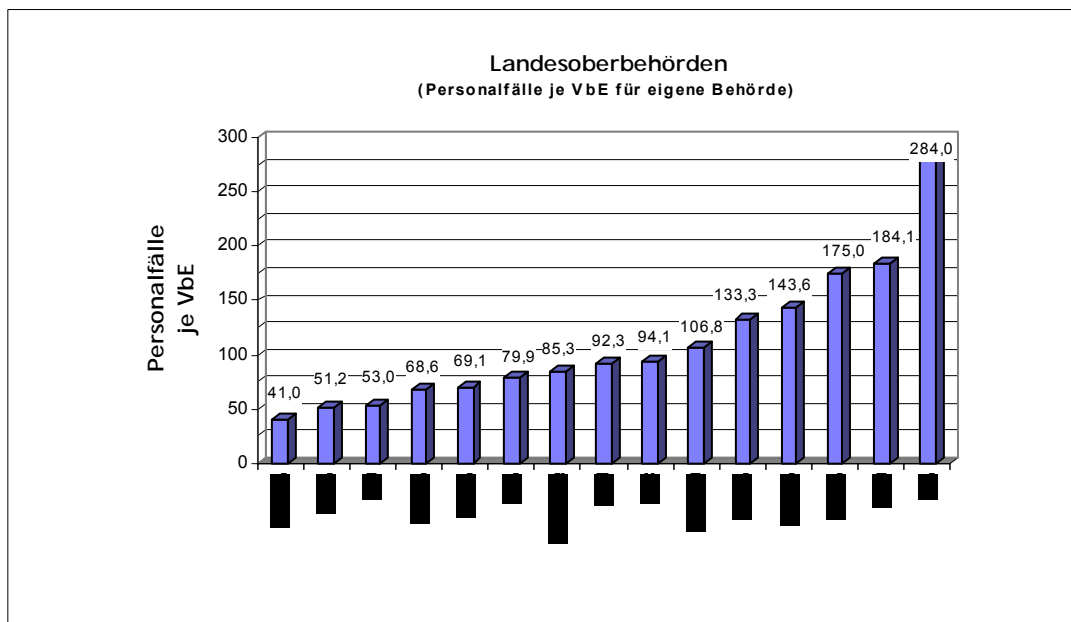
3.1 Ministerien

Ressort	Personalfälle eigene Behörde	Beschäftigte der Personalverwaltung für Personal der eigenen Behörde	Personalfälle je Vollkraft
Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr	159	4,6	34,6
Ministerium für Wirtschaft und Technologie	224	5,6	40,0
Kultusministerium (Referat 12)	363	8,0	45,4
Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales	298	6,1	48,9
Staatskanzlei	223	4,5	49,6
Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt	477	7,0	68,1
Ministerium der Justiz	146	2,25	64,8
Ministerium der Finanzen	289	4,2	68,8
Ministerium des Innern (Referat 12)	413	5,0	82,6



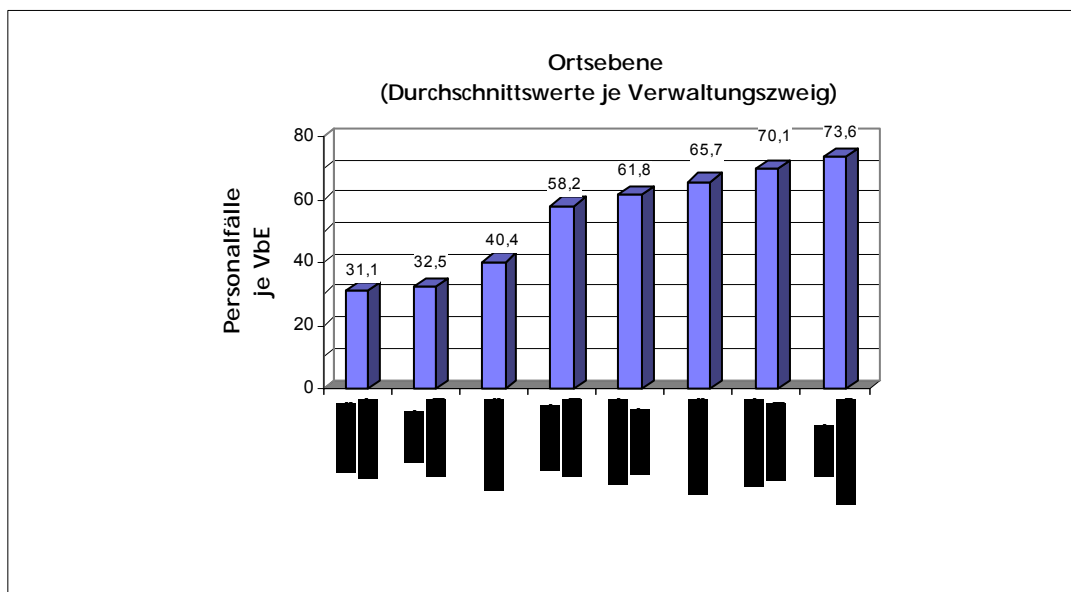
3.2 Landesoberbehörden

Oberbehörde	Personalfälle eigene Behörde	Beschäftigte der Personalverwaltung für Personal der eigenen Behörde	Personalfälle je Vollkraft
Geologisches Landesamt	86	2,10	41,0
Landespflanzenschutzamt	43	0,84	51,2
Landesamt für Denkmalpflege	53	1,00	53,0
Landeseichamt	48	0,70	68,6
Statistisches Landesamt	311	4,50	69,1
Landeskriminalamt	599	7,50	79,9
Landesamt für Versorgung u. Soziales	256	3,00	85,3
Landesamt für Umweltschutz	277	3,00	92,3
Landesamt für Arbeitsschutz	111	1,18	94,1
Landesamt für Landesvermessung und Datenverarbeitung	427	4,00	106,8
Landesmaterialprüfamt	80	0,60	133,3
Landesamt für Straßenbau	168	1,17	143,6
Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamt	280	1,60	175,0
Oberfinanzdirektion	543	2,95	184,1
Landesamt für Archäologie	355	1,25	284,0



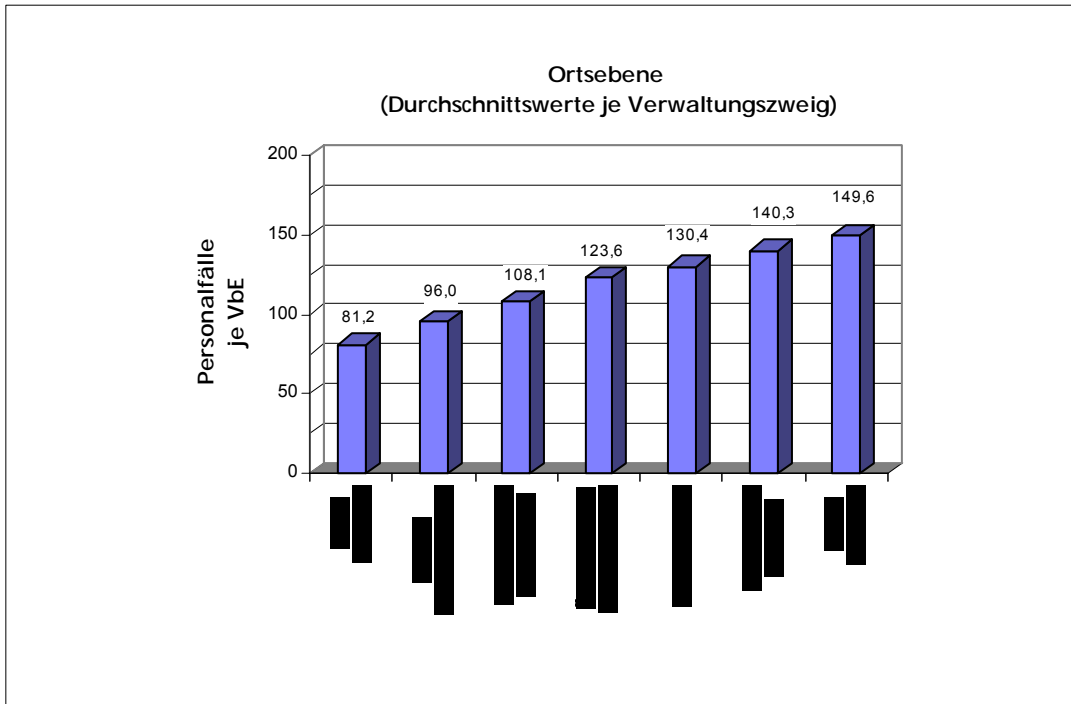
3.3 Dienststellen der Ortsebene

Dienststellen der Ortsebene	durchschnittliche Betreuungsgröße ¹⁰ (Personalfälle je Vollkraft)
Staatliche Forstämter ¹¹	31,1
Finanzverwaltung	32,5
Fachgerichte	40,4
Katasterverwaltung	58,2
Staatshochbauämter	61,8
Amtsgerichte	65,7
Straßenbauverwaltung	70,1
Staatsanwaltschaften	73,6
Archivverwaltung	81,2
Lehr- und Versuchsanstalten	96,0
Staatl. Gewerbeaufsichtsämter	108,1
Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung	123,6
Sozialverwaltung	130,4
Umweltschutzverwaltung	140,3
Polizeidirektionen	149,6



¹⁰ Die durchschnittliche Betreuungsgröße stellt den arithmetischen Mittelwert der tatsächlichen Betreuungsgrößen aller Dienststellen dieser Verwaltungsebene dar

¹¹ Im Gegensatz zu den anderen Dienststellen obliegt den Forstämtern zusätzlich die Verlohnung der Waldarbeiter



4. Unterschiede in der Leistungskraft

Die Leistungskraft ist auch innerhalb der Verwaltungsebenen sehr unterschiedlich.

In den **Ministerien** schwankt die Arbeitsleistung zwischen 34,6 Personalfällen (Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr) und 82,6 Personalfällen (Ministerium des Innern/ Referat 12), in den **Landesoberbehörden** zwischen 41 Personalfällen (Geologisches Landesamt) und 284 Personalfällen (Landesamt für Archäologie), in der **Ortsinstanz** zwischen 31 Personalfällen (durchschnittlicher Betreuungswert der Staatlichen Forstämter) und 150 Personalfällen (durchschnittlicher Betreuungswert der Polizeidirektionen).

Auch innerhalb der Fachverwaltungen gibt es erhebliche Leistungsunterschiede:

Dienststellen der Ortsebene	Personalfälle eigene Behörde	Beschäftigte der Personalverwaltung für Personal der eigenen Behörde	Personalfälle je Vollkraft	
			niedrigste Betreuungsgröße	höchste Betreuungsgröße
Staatliches Forstamt A*	21	4,05	5,2	
Staatliches Forstamt B	53	0,75		70,7
Finanzamt A	56	2,70	20,7	
Finanzamt B	58	1,38		42,0
Verwaltungsgericht A	37	2,66	13,9	
Arbeitsgericht B	21	0,30		70,0
Katasteramt A	98	2,00	49,0	
Katasteramt B	101	1,40		72,1
Staatshochbauamt A	15	0,36	41,7	
Staatshochbauamt B	23	0,28		82,1
Amtsgericht A	44	2,00	22,0	
Amtsgericht B	51	0,30		170,0
Straßenbauamt A	129	2,10	61,4	
Autobahnamt B	151	1,50		100,7
Staatsanwaltschaft A	62	1,00	62,0	
Staatsanwaltschaft B	212	2,40		88,3
Landesarchiv A	17	0,40	42,5	
Landeshauptarchiv	48	0,37		129,7
Lehr- und Versuchsanstalt A	37	0,50	74,0	
Lehr- und Versuchsanstalt B	73	0,55		132,7
Staatl. Gewerbeaufsichtsamt A	10	0,20	50,0	
Staatl. Gewerbeaufsichtsamt B	19	0,10		190,0
Amt für Landwirtschaft und Flurneueordnung A	165	2,00	82,5	
Amt für Landwirtschaft und Flurneueordnung B	217	1,15		188,7
Hygieneinstitut Sachsen-Anhalt	141	1,25	112,8	
Amt f. Versorgung u. Soziales A	281	2,00		140,5
Staatl. Amt für Umweltschutz A	205	2,00	102,5	
Staatl. Amt für Umweltschutz B	668	3,70		180,5
Polizeidirektion A	1712	15,00	114,1	
Polizeidirektion B	1757	9,00		195,2

* einschließlich Verlohnung der Waldarbeiter

5. Rechnerisches Einsparpotential

Wenn die Personalverwaltungen die Zielwerte ihrer Vergleichsgruppe erreichen, besteht ein rechnerisches Einsparpotential von 162 Vollkräften. Dies könnte zu jährlichen Einsparungen in Höhe von rd. 9,3 Mio. DM führen.

Die Stellungnahmen der Ressorts waren positiv im Sinne des Lernens vom Besten. Das Ministerium der Justiz hat spät aber umfassend Stellung genommen. Hervorzuheben sei insbesondere, dass die Verwaltung noch nicht das erstrebenswerte Niveau erreicht habe. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass es im Justizbereich bundeseinheitliche Grundsätze für die Personalbedarfsrechnung aus den Jahren 1970 bis 1973 gäbe, an die sich das Ministerium der Justiz zu halten habe. Eine Aktualisierung sei vorgesehen. Mit diesen Anregungen wird man sich noch auseinanderzusetzen haben. Ferner habe es Abgrenzungsschwierigkeiten gegeben. Das Ministerium der Justiz hat Änderungen in Aussicht gestellt.

6. Empfehlungen

Mit Kennzahlenvergleichen können Dienststellen ihre eigene Leistungsfähigkeit vergleichen und erkennen. Unterdurchschnittliche Werte sollten Anlass für eine Analyse sein. Durch das Lernen vom Besten kann die eigene Leistungsfähigkeit erhöht werden.

Da Benchmarking ohne teure externe Beraterleistungen realisiert werden kann, regt der Landesrechnungshof an, in geeigneten Bereichen Benchmarking als zwischenbehördlichen Leistungsvergleich einzuführen. Nach erfolgter Schwachstellenanalyse und Organisationsoptimierung kann die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöht werden. Ein Nebeneffekt ist die Einsparung von Verwaltungskosten.

Im Personalverwaltungsbereich sollten des Weiteren Zuständigkeiten so weit wie möglich auf die großen Dienststellen im nachgeordneten Bereich übertragen werden bzw. die Personalverwaltung mehrerer kleiner vergleichbarer Dienststellen zentralisiert werden. Weitere Rationalisierungseffekte sind zu erwarten bei Einsatz von integrierten EDV-Personalverwaltungs- und -abrechnungssystemen.

4.	Einzelplan	15	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt-
	Kapitel	1505	Staatliches Amt für Umweltschutz Dessau/ Wittenberg
	Titel	422 01	Dienstbezüge der planmäßigen Be- amten/ Beamtinnen
		425 01	Vergütungen der Angestellten
		426 01	Löhne der Arbeiter/ Arbeiterinnen
	Haushaltsvolumen		13,9 Mio. DM

Zu hohe Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeiterinnen und Arbeitern

Die durch zu hohe Eingruppierungen von Angestellten, zu hohe Einreihungen von Arbeitern und Arbeiterinnen und zu hohe Dienstpostenbewertungen bei Beamten im Staatlichen Amt für Umweltschutz Dessau/ Wittenberg verursachten Mehrausgaben beliefen sich zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen auf 260.000 DM jährlich.

Grundlage für die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung ist die Erstellung und Bewertung aktueller Tätigkeitsdarstellungen mit Zeitanteilen für die Einzeltätigkeiten. Zwischenzeitlich erfolgte Änderungen bei den auszuübenden Einzeltätigkeiten können Änderungen der Eingruppierung nach sich ziehen.

1. Festgestellte Fehler

Der Landesrechnungshof hat beim STAU Dessau/ Wittenberg in

- 45 von 123 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten,
- 14 von 28 geprüften Einreihungen der Arbeiter und
- 10 von 23 geprüften Dienstpostenbewertungen der Beamten

auf der Basis der Aktenlage zu hohe Bewertungen festgestellt. Damit verbunden waren Überzahlungen in der Vergangenheit und in der Gegenwart. Die zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen bestehenden Überzahlungen verursachten Mehrausgaben von 260.000 DM pro Jahr.

2. Ursachen

Die Dienstpostenbewertungen der Beamten wiesen für einzelne Bewertungsmerkmale im Vergleich zu den wahrzunehmenden Aufgaben überzogene Einordnungen auf.

Im Bereich der Gewässer- und Anlagenpflege waren die Arbeiter in verschiedene Lohngruppen eingereiht, obwohl anhand der Aufgabencharakteristik des jeweiligen Arbeitsplatzes im Wesentlichen gleiche Tätigkeiten auszuführen sind.

Wesentliche Fehlerursachen der zu hohen Eingruppierungen der Angestellten waren neben der mangelnden Aktualität einzelner Tätigkeitsbewertungen die nicht hinreichende Beachtung der tariflichen Eingruppierungsmerkmale. So hat das STAU einzelne Tätigkeitsmerkmale als erfüllt angesehen und höher gruppiert, obwohl die ausgeübte Tätigkeit eine höhere Eingruppierung nicht zugelassen hat. Es handelte sich dabei beispielsweise um die Tätigkeitsmerkmale „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“, „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ oder „Maß der Verantwortung“.

Bei den Tätigkeiten mit Leitungsaufgaben stellte der Landesrechnungshof außergewöhnlich geringe Leitungsspannen (Anzahl unterstellter Mitarbeiter je Leitungsfunktion) fest. Die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Eingruppierung hat das STAU nicht beachtet. Es hat häufig nicht auf die tarifliche Wertigkeit der Führungsverantwortung bzw. fachlichen Arbeitsaufgabe abgestellt, sondern die formale Funktion des Arbeitsplatzinhabers als Dezernent bzw. Dezernatsleiter für die Eingruppierung berücksichtigt.

Hinsichtlich der Leitungsspannen gilt das Gebot des organisatorischen Minimums (Schaffung der kleinstmöglichen Anzahl von Organisationsstufen und Organisationseinheiten). In einem Dezernat sollten demnach so viele zusammenhängende oder sonst in Beziehung zueinander stehende Aufgaben zusammengefasst werden, dass mit der Erledigung eine Mehrzahl von Personen ausgelastet ist. Die Zahl der sachbearbeitenden Mitarbeiter sollte dabei fünf nicht unterschreiten.

Beim STAU Dessau/ Wittenberg stellte der Landesrechnungshof fest, dass dem Dezernatsleiter/der Dezernatsleiterin

- in einem Dezernat nur eine weitere Person,
- in einem weiteren Dezernat lediglich zwei Personen und
- in fünf Dezernaten nur drei weitere Personen unterstellt sind.

3. Maßnahmen der Verwaltung zur Abarbeitung der Feststellungen

Nach Vorlage des Prüfberichtes hat die Verwaltung zeitnah erste gezielte Maßnahmen getroffen, um die Beanstandungen abzuarbeiten und die erforderlichen Schritte einzuleiten. Hierzu ist eine Prioritätenliste erstellt worden.

Zwischenzeitig erfolgte Änderungen bei den auszuübenden Einzeltätigkeiten können Änderungen der ursprünglichen Eingruppierung nach sich ziehen.

Der Landesrechnungshof spricht die Empfehlung aus, im Rahmen der Neuorganisation der Umweltverwaltung, die Aufbauorganisation zu straffen, um die außergewöhnlich geringen Leitungsspannen zu beseitigen.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die im Prüfbericht ermittelten gravierenden Überzahlungsfälle schnellstmöglich und die übrigen Überzahlungen zeitnah im Rahmen der Neuorganisation der Umweltverwaltung korrigiert werden. Hierbei sollte generell auf die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung geachtet werden. Gleiches gilt für die Bewertung der Beamtendienstposten. Die Verwaltung hat unverzüglich mit der Abarbeitung der Mängel begonnen und hierzu eine detaillierte Prioritätenliste erstellt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

5.	Einzelplan	01	Landtag
	Kapitel	0101	Landtagsverwaltung
	Titel	684 02	Fraktionskostenzuschüsse
	Haushaltsvolumen 1994-1998		36.164.700 DM
	Plan		(insgesamt)
	Ist		37.065.050 DM

Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse 1994 bis 1998

Der Landesrechnungshof bestätigt den Fraktionen eine im Grundsatz ordnungsgemäße Mittelverwendung. Der Landesrechnungshof hat auch Beispiele für unwirtschaftliches Handeln festgestellt und Problemstellungen aufgezeigt, in deren Ergebnis er Änderungen des Fraktionsgesetzes anregt. Diese sollen dazu beitragen, einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Fraktionskostenzuschüsse in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regelungen zu erreichen und unterschiedliche Standpunkte und Praktiken auszuräumen.

Gemäß § 2 Fraktionsgesetz erhalten die Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse nach § 3 zur Eigenbewirtschaftung, sowie sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke, soweit dies gesetzlich bestimmt ist oder es der Haushaltsplan vorsieht.

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse der Haushaltsjahre 1994 bis 1998 im Rahmen einer turnusmäßigen Prüfung bei den Landtagsfraktionen von SPD, CDU, PDS und DVU geprüft.

1. Rücklagen

Zum 31.12.1998 verfügten die Fraktionen über Geldbestände (Rücklagen) von insgesamt 1,873 Mio. DM, das entspricht 25 % der Fraktionskostenzuschüsse des Jahres 1998.

Gemäß § 3 Abs. 3 des Fraktionsgesetzes LSA dürfen Fraktionen aus den Zuschüssen auch über die Wahlperiode hinaus Rücklagen bilden, „soweit dies für größere Beschaffungen und für die Erfüllung von Verbindlichkeiten erforderlich ist.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfen auch innerhalb einer Wahlperiode nur Rücklagen unter den in § 3 Abs. 3 des Fraktionsgesetzes genannten Voraussetzungen gebildet werden.

Von den Fraktionen wurden demgegenüber z.B. auch Rücklagen für geplante Fehlbeträge künftiger Jahre gebildet. Die Höhe der Rücklagen bewegte sich im Prüfungszeitraum zwischen 14% und 85% der jeweiligen jährlichen Fraktionskostenzuschüsse.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die Voraussetzungen für die Rücklagenbildung eindeutig zu definieren, dass Rücklagen nur für größere Beschaffungen und langfristige Verbindlichkeiten zuzulassen sind. Die flexiblen zeitlichen Regelungen zur Verwendung der Rücklagen sollten weiterhin erhalten bleiben, da sie zur wirtschaftlichen Verwendung der Mittel beitragen können.

Im Hinblick auf die Gesamthöhe der Fraktionszuschüsse darf äußerstenfalls insgesamt eine Rücklagenbildung im Verhältnis zu den jährlichen Zuschüssen von max. 25 – 30 % möglich sein.

Der Landesrechnungshof regt an, in § 3 Abs. 3 des Fraktionsgesetzes eine entsprechende Begrenzung aufzunehmen.

Die Rücklagen müssen aus Sicht des Landesrechnungshofes für die einzelnen Zwecke nachvollziehbar und aufgabenbezogen sein. Das betrifft insbesondere auch die Rücklagen für die Sozialpläne (Übergangsgelder). Die Bildung dieser Rücklagen erfolgt höchst unterschiedlich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, sich dazu fraktionsübergreifend zu verständigen.

Stellungnahme des Präsidenten des Landtages vom 29. Juni 2001

„Im Hinblick auf die Ermächtigung in § 3 Abs. 3 des Fraktionsgesetzes haben Sie die Auffassung vertreten, dass die Bildung von Rücklagen auch innerhalb der Wahlperiode nur erlaubt sei, soweit dies für größere Beschaffungen und für die Erfüllung von Verbindlichkeiten erforderlich ist. Auch wenn ich - im Gegensatz zu den Fraktionen des Hauses – dieses Auslegungsergebnis teile, ist mir bewusst, dass eine hinreichende Rechtssicherheit für alle am Verfahren Beteiligten wohl erst durch eine klarstellende Änderung des Fraktionsgesetzes erreicht werden kann. Ich habe deshalb in meinem Schreiben an die Fraktionen angeregt, bei einer künftigen Änderung des Fraktionsgesetzes darüber zu befinden, ob eine Klarstellung im Gesetz vorgenommen werden soll.

Keine Notwendigkeit sehe ich für eine von Ihnen vorgeschlagene gesetzliche Begrenzung der Rücklagenbildung auf einen Vom- Hundert-Satz der jährlich gewährten Zuschüsse. Dies würde die Finanzhoheit der Fraktionen und ihr gesetzliches Recht zur Rücklagenbildung in unzulässiger Weise einschränken. Insofern kann es auch dahingestellt bleiben, inwieweit die angeregte Begrenzung auf 25 bis 30 vom Hundert sachlich begründet ist und dies eine Entsprechung in der Staatspraxis anderer Länder findet.

Nicht folgen kann ich auch Ihrer Ansicht, den Fraktionen ein Berechnungsmodell zur Bildung von Rückstellungen für Sozialpläne vorzuschlagen. Vielmehr bin ich der Auffassung, dass aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Fraktionen auch deren Berechtigung (und Verpflichtung) folgt, ihre personellen Angelegenheiten autonom zu regeln und Vorsorge für notwendige Veränderungen in der Struktur ihrer Belegschaften zu treffen.“

Der Landesrechnungshof hält an seinen Ausführungen fest und wird die künftige Praxis zur Rücklagenbildung unter diesen Voraussetzungen einer intensiven Betrachtung unterziehen. Unverständlich ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes der Verzicht, den Fraktionen ein Berechnungsmodell zur Bildung von Rückstellungen für Sozialpläne vorzuschlagen. Die Fraktionen haben im Rahmen der Prüfungen und der geführten Gespräche den Landesrechnungshof darum ausdrücklich gebeten. Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, die Rücklagenbildung für die Sozialpläne der Mitarbeiter fraktionsübergreifend nach einheitlichen Gesichtspunkten zu regeln. Hier geht es um objektive und objektivierbare Sachverhalte; dadurch wird die Fraktionsautonomie nicht im geringsten tangiert.

2. Öffentlichkeitsarbeit

Das Fraktionsgesetz LSA ermächtigt die Landtagsfraktionen gemäß § 1 Abs. 2 die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten. Die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt betrugen 1998 im Durchschnitt 4,39 % der Fraktionskostenzuschüsse.

Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofes umfasst die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung und die Wirtschaftlichkeit beim Umgang mit Fraktionsmitteln. Die politische Erforderlichkeit der Mittelverwendung ist nicht Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofes. Dessen ungeachtet hat der Landesrechnungshof zu prüfen, ob die Fraktionskostenzuschüsse für die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben der Fraktionen und nicht etwa für die Tätigkeit der jeweiligen politischen Partei eingesetzt werden.

Bei den Prüfungen hat der Landesrechnungshof bei der Mehrzahl der Fraktionen festgestellt, dass es teilweise Verwischungen dieser Grundsätze gibt und eindeutige Fälle von Parteienwerbung, z.B. bei Veranstaltungen, vorliegen.

Der Landesrechnungshof hält es für vertretbar, wenn die Fraktionen ihre Öffentlichkeitsarbeit unter Beachtung des § 2 Fraktionsgesetz in der Vorwahlzeit fortsetzen. Sie sollten diese aber nicht gezielt verstärken.

Alle Fraktionen haben insbesondere in der heißen Wahlkampfphase – ca. sechs Wochen vor dem Wahltag – strikt darauf zu achten, dass die Grenzen zur Parteiwahlwerbung der jeweiligen Partei nicht verwischt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei den Prüfungen auch festgestellt, dass bei Massenpublikationen i.d.R. ein Zusammenhang mit der Fraktionsarbeit nicht erkennbar ist. Er ist der Ansicht, dass sich die Auflagenhöhe von Veröffentlichungen nach der Notwendigkeit des Einzelfalls unter der Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten hat. Er verkennt dabei nicht die Notwendigkeit der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen gegenüber der Regierungsfraktion. Für die regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit sollte eine Auflagenhöhe von höchstens 500 Exemplaren je Wahlkreis für alle Fraktionen als Orientierungsgröße gelten.

Ausgaben für Werbeartikel im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit sind – unabhängig von einer teilweisen Erstattung des Aufwandes - nach Auffassung des Landesrechnungshofes grundsätzlich nicht zulässig, da die Beschaffung von Werbeartikeln nicht zu den Aufgaben einer Fraktion gehört.

Diese Werbeartikelaufwendungen sowie gewisse Ausgaben, die als Repräsentation deklariert werden, sind nicht mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit insgesamt vereinbar, da diese Mittel der Fraktionsarbeit entzogen werden.

Der Landesrechnungshof hält zu dieser Thematik eine gemeinsame Handlungsweise der Fraktionen für geboten. Die Rechnungshöfe haben deshalb einen Kriterienkatalog erarbeitet der auch dem Landtagspräsidenten und den Fraktionen als Leitlinienempfehlung übermittelt wurde.

Stellungnahme des Präsidenten des Landtages vom 29. Juni 2001

„Auch Ihren Vorschlägen, die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen künftig auf der Grundlage einer Selbstverpflichtung der Fraktionen auf einen Kriterienkatalog der Konferenz der Präsidenten der Landesrechnungshöfe zu regeln, möchte ich mich nicht anschließen. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Rechts der Fraktionen des Landtages, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten (§ 1 Abs. 2 Satz 3 des Fraktionsgesetzes), ist nach meiner Auffassung der Stellung der Fraktionen im Verfassungsleben angemessen. Zumal den Fraktionen ein besonderer, sehr umfassender Auftrag zukommt, an der Gesetzgebungs-, Kontroll-, Wahl- und an der Öffentlichkeitsfunktion des Landtages mitzuwirken sowie der politischen Willensbildung im Landtag zu dienen. Die bald zehnjährige Übung der Regelungen des Fraktionsgesetzes hat deutlich werden lassen, dass es kaum möglich erscheint, vorab eine vom konkreten Einzelfall abstrahierte Differenzierung zwischen zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit vorzunehmen. Deshalb sollte auch künftig der nachlaufenden Prüfung der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit der Vorrang eingeräumt werden.“

Der Landesrechnungshof hält angesichts der bei den Prüfungen aufgezeigten Einzelfälle an seinen Auffassungen und Empfehlungen fest, zumal Rückforderungen bei zweckwidriger Verwendung von Fraktionsmitteln in der Vergangenheit nicht zu Rückzahlungen an den Landeshaushalt führten. Im Gegensatz zum Landtagspräsidenten meint der Landesrechnungshof, dass eine Differenzierung zwischen zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit sehr wohl möglich ist. Im übrigen sollen Rechnungshöfe mit Prüfungen nicht nur „nachlaufen“, sondern aus wiederholten Erfahrungen sehr wohl ex-ante Empfehlungen geben.

3. Rückzahlungen von Fraktionskostenzuschüssen

Gemäß § 2 Fraktionsgesetz erhalten die Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse nach § 3 zur Eigenbewirtschaftung, sowie sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke, soweit dies gesetzlich bestimmt ist oder es der Haushaltsplan vorsieht. Diese Leistungen dürfen nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden.

Die nicht zweckentsprechend nach §§ 2 und 3 Abs. 1 und 3 verwendeten Mittel sind gemäß § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz mit Vorlage der Rechnung nach § 6, spätestens jedoch nach Ablauf der Frist gemäß § 7, zurückzuzahlen.

Im Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt fehlt eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung, wie sie z.B. in einem Teil der Länder durch die Fraktionsgesetze oder Abgeordnetengesetze festgelegt ist, derzufolge der Landtagspräsident für die Rückforderung von Fraktionskostenzuschüssen zuständig ist. Der Landesrechnungshof empfiehlt im Fraktionsgesetz eine entsprechende Regelung aufzunehmen.

Eine zweckwidrige Verwendung muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes zu einer Rückzahlung führen und darf nicht an fehlenden Regelungen zur Zuständigkeit scheitern. Dies gilt um so mehr, da auch ohne ausdrückliche Regelung nur der Landtagspräsident als zuständig angesehen werden kann.

Der Landtagspräsident sollte durch Fraktionsgesetz verpflichtet sein, die Rückzahlungen von zweckwidrig verwendeten Fraktionskostenzuschüssen zu verlangen. Die Rückzahlung sollte spätestens innerhalb des nächsten Haushaltsjahres erfolgen.

Darüber hinaus sollte das Fraktionsgesetz auch die Rückforderung von zweckwidrig verwendeten Fraktionskostenzuschüssen für den Fall einer missbräuchlichen Rücklagenbildung regeln.

Dabei sollte der Landtagspräsident zur Durchsetzung der Rückzahlungsansprüche die Möglichkeit haben, die durch den Landesrechnungshof aufgezeigten Sachverhalte nachvollziehen zu können.

Stellungnahme des Präsidenten des Landtages vom 29. Juni 2001

„Zur Frage der Rückforderung von nicht zweckentsprechend verwendeten Fraktionsmitteln hatten Sie angeregt, eine Regelung in das Gesetz aufzunehmen, durch die der Präsident des Landtages verpflichtet würde, diese von den Fraktionen zurückzufordern. Für eine solche Regelung sehe ich kein Bedürfnis.“

Der Landesrechnungshof wird in seinen künftigen Prüfungen berichten, ob der Landtagspräsident ohne die dargestellte gesetzliche Regelung Rückzahlungsfordernungen geltend macht und auch durchsetzt.

4. Sonstige wesentliche Feststellungen

Bereits in seinen Prüfungsmitteilungen über die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse 1991 – 1994 hat der Landesrechnungshof alle Fraktionen darauf hingewiesen, dass eine von den üblichen Regelungen in der Landesverwaltung abweichende Vergütung der Fraktionsmitarbeiter problematisch ist und nicht durch eine hohe Arbeitsbelastung und besondere Aufgabenstellung gerechtfertigt werden kann.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Fraktionskostenzuschüsse 1994 – 1998 festgestellt, dass in einer Fraktion immer noch sehr weitreichende zusätzliche Leistungen gegenüber den Regelungen für die Landesverwaltung erfolgen. In anderen Fraktionen liegen in Einzelfällen ebenfalls Abweichungen von dieser notwendigen Abgrenzung vor.

Die Gewährung dieser Vergünstigungen ist deshalb um so unverständlicher, weil in der Landesverwaltung durch Erlass – Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 15.11.1994 – die Gewährung solcher Vergünstigungen ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass auch bei der Einstellung und Vergütung von Fraktionsmitarbeitern die Regelungen für den öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt zu Grunde gelegt werden.

Stellungnahme des Präsidenten des Landtages vom 29. Juni 2001

„Auch der Erwartung des Landesrechnungshofes, bei der Einstellung und Vergütung von Fraktionsmitarbeitern die Regelungen für den öffentlichen Dienst des Landes zugrunde zu legen, kann bereits aus diesen Gründen nicht in vollem Umfange gefolgt werden; es sollte den Fraktionen allerdings weiterhin aufgegeben sein, sich an den Regelungen des öffentlichen Dienstes zu orientieren. Vielmehr bin ich der Auffassung, dass aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Fraktionen auch deren Berechtigung (und Verpflichtung) folgt, ihre personellen Angelegenheiten autonom zu regeln und Vorsorge für notwendige Veränderungen in der Struktur ihrer Belegschaften zu treffen.“

Der Landesrechnungshof begrüßt die Aussage, dass es den Fraktionen aufgegeben sein sollte, sich an den Regelungen des öffentlichen Dienstes zu orientieren und erwartet spätestens mit Beginn der nächsten Legislaturperiode eine entsprechende Umsetzung.

Im Ergebnis der Prüfung der Fraktionskostenzuschüsse bedürfen aus Sicht des Landesrechnungshofes die aufgezeigten Schwerpunktthemen einer fraktionsübergreifenden Regelung bzw. Abstimmung. Weiterhin hält der Landesrechnungshof in einigen Punkten Änderungen des Fraktionsgesetzes für unverzichtbar. Diese Problemstellung zeichnet sich nicht nur in Sachsen-Anhalt ab, sondern beschäftigt auch die Landtage und die Rechnungshöfe der anderen Bundesländer.

6.	Einzelplan	03	Ministerium des Innern
	Kapitel	0320	Landespolizei
	Hauptgruppe 4		persönliche Verwaltungsausgaben
	Haushaltsvolumen		650.835.100 DM

Polizeistrukturreform

Das Ministerium des Innern hat die 1995 festgelegte eigene Zielstellung der Polizeistrukturreform 2000 bislang nicht erreicht.

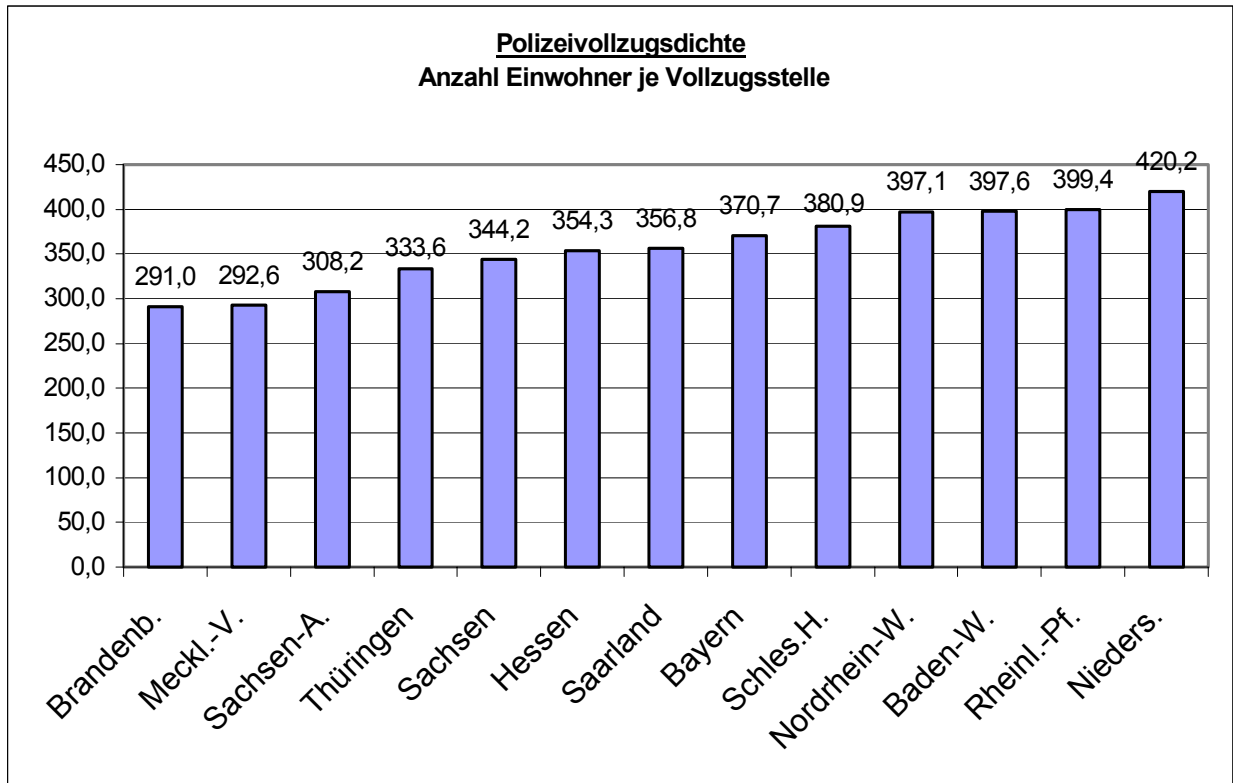
1. Die Polizeivollzugsdichte liegt seit Jahren sowohl nach Stellen als auch nach dem tatsächlichen Personalbestand deutlich über der Festlegung von 1:340. Das Ministerium des Innern hat hierbei auch insbesondere die rückläufigen Einwohnerzahlen nicht ausreichend berücksichtigt.
2. Der erforderliche Stellenabbau im Polizeiverwaltungsdienst hat bisher nicht im ausreichenden Maße stattgefunden; die ursprünglichen Zielzahlen des Polizeikonzpts 2000 wurden sogar wieder nach oben korrigiert.
3. Das Personalverhältnis von Polizeiverwaltung zu Polizeivollzug entspricht bislang noch nicht dem angestrebten angemessenem Verhältnis des Polizeikonzpts 2000.
4. Im Polizeiverwaltungsdienst sind trotz vorhandener kw-Vermerke Neueinstellungen erfolgt.
5. Die über Jahre nicht erfolgte Verteilung der kw-Vermerke auf die personalbewirtschaftenden Dienststellen hat nicht zu dem erforderlichen Handlungsdruck vor Ort geführt.
6. Polizeivollzugsbeamte sind auf Verwaltungsdienstposten tätig und erhalten hierfür eine Vollzugszulage.
7. Ein Laufbahnwechsel vom Polizeivollzugsdienst in den Polizeiverwaltungsdienst bei Polizeivollzugsuntauglichkeit findet nur in ganz geringen Maß statt.

Mit dem Haushaltsplanentwurf 1995 hat das Ministerium des Innern ein „Personalentwicklungskonzept der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2000“ vorgelegt, welches mittelfristig dazu bestimmt sein sollte, den Personalbedarf dem Sicherheitsniveau anzupassen.

1. Polizeidichte im Polizeivollzugsdienst

Die Polizeivollzugsdichte in Sachsen-Anhalt sollte 1:340 betragen (ein Polizeivollzugsbeamter für 340 Einwohner).

Dies ist im Bundesvergleich ein hohes Ausstattungssoll:



* (die Differenz zu den Angaben in der tatsächlichen Polizeivollzugsdichte beruht auf unterschiedlichen Stichtagen zu den Einwohnerangaben)

Die tatsächliche Polizeidichte hat sich in Sachsen-Anhalt wie folgt entwickelt:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stellen lt. Haushaltsplan	9.948	8.237	8.238	8.238	8.176	8.176
Einwohner 31.12.	2.759.213	2.738.928	2.723.620	2.701.690	2.674.490	2.648.737
Polizeidichte nach Haushaltsplan, Stellen	1:277,3	1:332,5	1:330,6	1:327,9	1:327,1	1:323,9

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
tats. Personal bestand	8.203	8.129	8.354	8.552	8.640	8.617
Einwohner 31.12.	2.759.213	2.738.928	2.723.620	2.701.690	2.674.490	2.648.737
Polizeidichte nach tats. Personal	1:336,3	1:336,9	1:326,0	1:315,9	1:309,5	1:307,3 *

* (die Differenz zu den Angaben im bundesweiten Vergleich beruht auf unterschiedlichen Stichtagen zu den Einwohnerangaben)

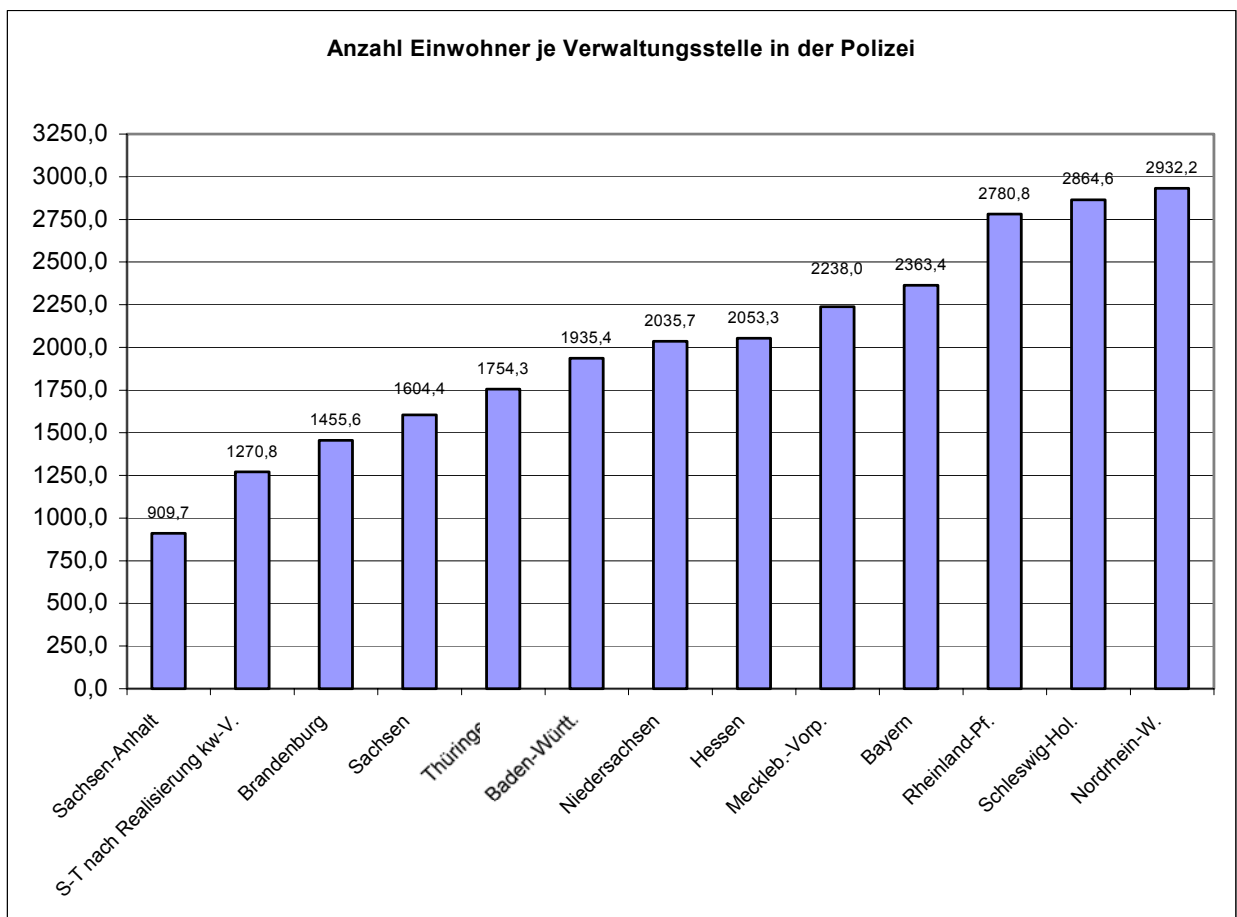
Hieraus ergibt sich, dass die Polizeivollzugsdichte sowohl nach Stellen für den Polizeivollzugsdienst als auch nach dem tatsächlichen Personalbestand seit Jahren deutlich über der vorgesehenen Polizeivollzugsdichte von 1:340 liegt. Die „Übererfüllung“ der Polizeivollzugsdichte führt zu jährlichen Mehrausgaben in der Hauptgruppe 4 von ca. 43 Mio. DM¹².

Zusätzlich entstehen höhere Versorgungsausgaben.

2. Stellenabbau in der Polizeiverwaltung

Die Verwaltung in der Polizei hat im bundesweiten Vergleich einen hohen Stellenbestand. Daher hat der Landtag 1995 die Ausbringung von 1.258 kw-Stellen in der Polizeiverwaltung beschlossen.

Auch nach Realisierung aller kw-Vermerke wäre die Verwaltung gut ausgestattet:



Mit dem Beginn der Umsetzung des Polizeientwicklungskonzepts im Jahr 1995 sollte der erforderliche Abbau im Bereich der Polizeiverwaltung erfolgen.

¹² Hierzu haben wir die Differenz zwischen dem tatsächlichem Personalstand und dem Soll bei einer Polizeidichte von 1:340 ermittelt und die Besoldungsgruppe A 9 m.D. sowie den Personalausgabensatz nach der 1 von 4-Regelung zugrundegelegt.

Die Entwicklung der Verwaltungsstellen und des tatsächlichen Personalbestandes zeigt, dass dieses Ziel bislang nicht im notwendigen Umfang erreicht ist.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	HP2001
Stellen lt. Haushaltsplan	2.075	3.161	3.178	3.106	3.162	3.064	3.009	2.928
Kw-Vermerke	179	1.258	1.216	1.144	1.099	984	912	832
Ziel demnach	1.896	1.903	1.962	1.962	2.063	2.080	2.097	2.096
Tatsächlicher Personalbestand	2.603	2.865	keine Angabe	2.916	2.776	2.769	keine Angabe	keine Angabe
Differenz Ist zu Stellen	102	296	keine Angabe	190	386	295	keine Angabe	keine Angabe

In den Haushaltsplänen sind mehr Stellen für die Polizeiverwaltung ausgebracht, als nach eigenen Angaben des Ministeriums tatsächlich Personal vorhanden war.

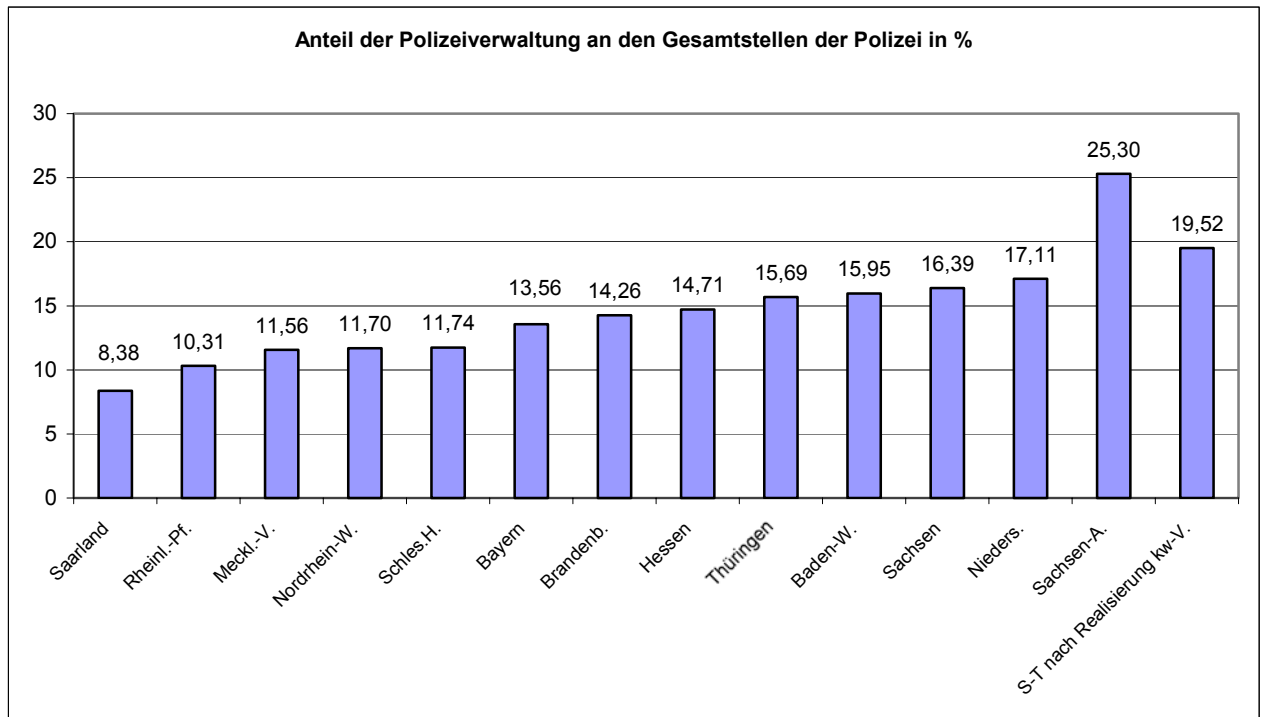
Gründe, die dem Abbau des Stelleüberhangs entsprechend der kw-Vermerke entgegen standen, konnte der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen.

Mit dem Haushalt 1995 hat das Ministerium des Innern eine Zielzahl von 1.903 Stellen für die Polizeiverwaltung errechnet. Diese Zielzahl hat es mit jedem Haushaltsjahr bis 2000 nach oben korrigiert; sie beläuft sich im Haushalt des Jahres 2001 auf 2.096 Stellen. Trifftige Gründe hierfür kann der Landesrechnungshof nicht erkennen.

3. Verhältnis Polizeiverwaltung zu Polizeivollzug

Der Anteil der Polizeiverwaltung an den Gesamtstellen in der Polizei beträgt z.Z. ca. 25 v.H., d.h., dass jeder vierte Bedienstete in der Polizei mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt ist. Nach Realisierung aller kw-Vermerke wären es immer noch ca. 20 v.H.

Selbst dann hätte Sachsen-Anhalt immer noch die am besten ausgestattete Polizeiverwaltung aller Flächenländer:



4. Einstellungen im Polizeiverwaltungsdienst trotz kw-Vermerke

Ist eine Stelle als kw bezeichnet, darf nach § 47 Abs. 2 LHO die nächste frei werdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe nicht wieder besetzt werden. Entsprechendes gilt für andere Stellen. Eine Stelle, die nicht wieder besetzt werden darf, fällt weg.

In der Polizeiverwaltung waren:

1995	1.258 kw-Vermerke
1996	1.216 kw-Vermerke
1997	1.144 kw-Vermerke
1998	1.099 kw-Vermerke

ausgebracht.

In der Antwort der Landesregierung zur Kleinen Anfrage zum Stellenabbau in der Polizei (Drs. 3/2125 v. 16.09.1999) wird angegeben, dass in der Polizeiverwaltung im Zeitraum 1995 bis 1998 insgesamt 218 Bedienstete ausgeschieden sind, dafür aber im gleichen Zeitraum 411 Bedienstete eingestellt wurden.

Trotz über 1.000 ausgebrachter kw-Vermerke in der Verwaltung sind 193 Bedienstete mehr eingestellt worden, als ausgeschieden sind.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, die Ursachen für die erhebliche Abweichung von den Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers festzustellen, den sich

aus dem mangelnden Haushaltsvollzug ergebenden Schaden zu ermitteln und Ersatz einzufordern.

5. Über Jahre nicht erfolgte Verteilung der kw-Vermerke auf die personalbewirtschaftenden Dienststellen

Die tatsächliche Realisierung der kw-Vermerke wird durch die Verteilung der Bewirtschaftungsbeschränkungen auf die personalbewirtschaftenden Dienststellen erleichtert.

Die Bewirtschaftungsbeschränkungen gab das Ministerium des Innern wie folgt weiter:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
kw-Stellen Polizeiverwaltung lt. Haushaltsplan	1.258	1.216	1.144	1.099	984	912
mit Kassenanschlag auf die Personaldienststellen verteilte kw-Vermerke	nicht vorhanden	266	32	195	70	721
Differenz		950	1.112	904	914	191

Das Ministerium des Innern hat mit dem Kassenanschlag 2000 erstmals umfangreich die vom Landtag ausgebrachten kw-Stellen auf die personalbewirtschaftenden Polizeiverwaltungen verteilt (721 von damals 912 kw-Stellen).

6. Polizeivollzugsbeamte sind auf Verwaltungsdienstposten tätig

Polizeivollzugsbeamte erhalten eine Stellenzulage (Polizeizulage) nach Nr. 9 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B (BBesO A/B) des Bundesbesoldungsgesetzes.

Die Höhe der Zulage ergibt sich aus der Anlage IX zum Bundesbesoldungsgesetz und beträgt z.Z. 215,52 DM monatlich nach einer Dienstzeit von zwei Jahren.

Die Polizeizulage dient zum einen der Abgeltung der von der allgemeinen Ämterbewertung nicht erfassten Besonderheiten des typischen Polizeivollzugsdienstes, z.B. des Erfordernisses, in schwierigen Situationen unter physischer und psychischer Belastung als einzelner schnell verantwortliche, möglicherweise einschneidende Entscheidungen zu treffen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26. Juni 1981, Zeitschrift für Beamtenrecht 1982 S. 88).

Zum anderen ist die Stellenzulage aber auch aufwandsorientiert; sie dient zugleich der Abgeltung bestimmter, mit der Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben verbundener Aufwendungen, insbesondere des mit dem Posten- und Streifendienst sowie dem Nacht-

dienst verbundenen Aufwands sowie des Aufwands für Verzehr (Vorbemerkung Nr. 9 Abs. 3 BBesO A/B).

Weiterhin erhalten Polizeivollzugsbeamte „Freie Heilfürsorge“ sowie „Dienstkleidung“ und unterliegen der besonderen Altersgrenze nach § 120 Beamten-gesetz des Landes Sachsen-Anhalt, d.h., dass sie bereits mit Vollendung des 60. anstatt des 65. Lebensjahres in den Ruhestand treten.

Wenn Polizeivollzugsbedienstete dem Verwaltungsdienst zurechenbare Aufgaben wahrnehmen, entstehen allein durch die gezahlte Polizeivollzugszulage Mehrausgaben.

Nach **stichprobenhaften** Erhebungen des Landesrechnungshofes haben zum Stichtag 01.07.1999 noch 82 Polizeivollzugsbeamte Verwaltungsdienstposten wahrgenommen:

PD Halle	PD Merseburg	PD Magdeburg	PD Halberstadt	PD Stendal	PD Dessau	Landesbereitschaftspolizei	Gesamt
17	9	3	5	19	8	21	82

Beispielhaft sind hier die Mitglieder des Polizeimusikkorps (PMK) genannt. Sie betreiben Imagepflege für die Landespolizei. Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, inwieweit die musikalische Tätigkeit erfordert, in schwierigen Situationen unter physischer und psychischer Belastung als einzelner schnell verantwortliche, möglicherweise einschneidende Entscheidungen zu treffen, die die Gewährung der Polizeizulage rechtfertigen.

Folgende Anzahl von Musikern erhält eine Polizeivollzugszulage: (jeweils 01.01.)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
26	23	21	21	21	21

Allein die gezahlte Vollzugszulage bei den in der Stichprobe festgestellten 82 Fällen verursacht jährliche Mehrausgaben in Höhe von ca. 224.000 DM.

Das Ministerium des Innern sollte dafür sorgen, dass Vollzugsbeamte (mit Vollzugszulage) auf tatsächlichen Vollzugsdienstposten eingesetzt werden.

7. Laufbahnwechsel bei Polizeivollzugsuntauglichkeit

Da die gesundheitlichen Anforderungen an den Polizeivollzugsbeamten höher sind als an andere Beamte, kann die Polizeidienstunfähigkeit schon vorliegen, wenn der Begriff der „allgemeinen Dienstunfähigkeit“ noch nicht erfüllt ist. Dies führt dazu, dass er dann Versorgung erhält, obwohl er für Verwaltungsaufgaben ggf. noch einsetzbar ist.

In anderen Bundesländern kann der polizeidienstunfähige Beamte bei statusgemäßer Weiterverwendung ohne seine Zustimmung in eine andere Laufbahn versetzt werden. Außerdem ist er verpflichtet, die Gelegenheit zum Erwerb einer Befähigung für eine andere Laufbahn wahrzunehmen.

Bei verweigerter Wiederverwendung verliert der Beamte seinen Versorgungsanspruch.

In Sachsen-Anhalt sollen nach § 3 der VO über die Laufbahnen des Polizeiverwaltungsdienstes vom 05.06.1996 Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte des mittleren und gehobenen Polizeivollzugsdienst nur auf eigenen Antrag in die Laufbahnen des Polizeiverwaltungsdienstes übernommen werden, wenn sie nicht mehr polizeidienstfähig, aber noch dienstfähig für die Verwendung im Polizeiverwaltungsdienst sind. § 42 Abs. 3 S. 2 des höherrangigen BG LSA gestattet seit dem 05.11.1997 die Übertragung eines anderen Amtes einer anderen Laufbahn ohne Zustimmung des Beamten.

Nach den Erhebungen des Landesrechnungshofes fanden bisher lediglich 5 freiwillige Wechsel auf diesem Weg statt und zwar jeweils 1 bei der PD Merseburg, der PD Magdeburg, der PD Halberstadt und 2 bei der PD Stendal.

Laufbahnwechsel ohne Zustimmung der Vollzugsbeamten erfolgten nicht.

Bereits 1997 hatte der Landesrechnungshof das Ministerium des Innern darauf hingewiesen, dass der Freiwilligkeitsgrundsatz aufgegeben werden sollte. In der Stellungnahme hierzu hat das Ministeriums des Innern mitgeteilt, dass es zur Vermeidung von Frühpensionierungen wegen Polizeidienstunfähigkeit, die vom Landtag am 24.09.1997 beschlossene Regelung des § 42 Abs. 3 BG LSA in die nach § 3 Abs. 1 der Polizeiverwaltungslaufbahnverordnung vorgesehenen Möglichkeiten einfließen lassen werde.

Eine Änderung ist bisher aber nicht erfolgt.

8. Stellungnahme der Verwaltung

Das Ministerium des Innern hat im wesentlichen vorgetragen, dass entsprechend dem Konzept Polizei 2000 von 1995 und dem Folgekonzept eine sozialverträgliche Stellenrückführung erfolge. Die Ziele des Konzeptes 2000 könnten entgegen den ursprünglichen Erwartungen nicht in der gewünschten Zeitschiene erreicht werden, da weitere Einflussfaktoren, wie z.B. der unvorhersehbare starke Bevölkerungsrückgang, auftraten, die eine Zielkorrektur erforderten.

Außerdem hätten im **Verwaltungsbereich** Veränderungen stattgefunden, wie die Verlagerung der Zentralen Bußgeldstelle zur Polizei (63 Stellen) in 1995; die Verlagerung von

15 Stellen vom Kapitel 0305¹³; 17 zusätzliche Stellen für Sozialarbeiter und 2 Stellen für medizinisches Hilfspersonal. Weitere Einstellungen für den Zeitraum von 1995 bis 1999 betrafen die Übernahme von Beamten des gehobenen und mittleren allgemeinen Verwaltungsdienstes nach Abschluss der Laufbahnausbildung sowie unbefristete Übernahme von Absolventen in Fortwirkung der gemeinsamen Ausbildungsinitiative der Landesregierung. Die Einstellungen in 1997 seien wesentlich durch den zwingenden Bedarf an Angestellten im Sozialdienst bei den Jugendkommissariaten bestimmt. Ähnlich sei die Personalsituation (keine Deckung durch vorhandenes Polizeipersonal) bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der Landespolizei (Ärzte, Betriebswirte usw.).

Der Landesrechnungshof macht darauf aufmerksam, dass das Ministerium des Innern hiernach die Stellenziele des Landtages nicht erreichen kann. Auch insbesondere im Hinblick auf die sinkende Einwohnerzahl sind verstärkte Anstrengungen erforderlich.

9. Zusammenfassung

Das Ministerium des Innern hat seine eigenen Vorgaben, die es mit dem Polizeikonzept 2000 aufgestellt hat, nicht im erforderlichen Umfang umgesetzt.

Insbesondere hat bislang der Stellenabbau in der Polizeiverwaltung, der durch den Landtag mit dem Haushaltsgesetz (Haushaltsplan) vorgegeben ist, nicht in dem erforderlichen Maß stattgefunden. Dies zeigt sich besonders daran, dass in der Polizeiverwaltung (trotz kw-Stellen) Neueinstellungen über die Zahl der ausgeschieden Bediensteten hinaus erfolgten.

Das Ministerium des Innern hat mit Nachdruck die selbst gesetzten Ziele des Polizeikonzeptes 2000 zu verfolgen und für deren Verwirklichung Sorge tragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

¹³ Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege des Landes Sachsen-Anhalt - Fachbereich Allgemeine Verwaltung - Halberstadt

7.	Einzelplan	03	Ministerium des Innern
	Kapitel	0308	Studieninstitut des Landes Sachsen-Anhalt in Blankenburg
		0320	Landespolizei, Fachhochschule der Polizei in Aschersleben, Fortbildungseinrichtung Rübeland
		0336	Brandschutz- und Katastrophen- schutzschule in Heyrothsberge

Fortbildungseinrichtungen des Ministeriums des Innern

Bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fortbildungseinrichtung in Rübeland gibt es Mängel. Eine zentral koordinierte Belegung der Fortbildungseinrichtungen ist empfehlenswert.

1. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fortbildungseinrichtung Rübeland

Der Landesrechnungshof hat 1999 stichprobenhaft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fortbildungseinrichtung in Rübeland in den Jahren 1994 – 1998 geprüft.

1.1 Feststellungen

Die örtlichen Erhebungen zeigten eine Vielzahl von Mängeln bei der Bewirtschaftung des Objekts, wie

- große Bewirtschaftungsmängel in der Kantine. Nur 20 v.H. der Mehreinnahmen werden an den Landeshaushalt abgeführt. 80 v.H. werden in den Beköstigungsfonds oder auf das Kantinenverwahrkonto umgebucht. Dadurch sind in den Jahren 1995 – 1998 32.630,04 DM nicht an den Landeshaushalt abgeführt worden; letztlich ist der Verwahrkontobestand auf 22.800,81 DM angewachsen,
- das Vorhalten eines „Beköstigungsfonds“ in den Jahren 1995 – 1998 in mehr als fünf-facher Höhe der zulässigen Betrages (zulässig waren 1998 2.340,00 DM, als Bestand vorhanden waren 13.661,16 DM)
- die unnötige Errichtung einer weiteren „Kantine“ (Verpflegungsstätte mit Getränkeaus-schank); 67 v.H. der Ausgaben der „Kantine“ erfolgten für Bier und Schierker Feuer-stein,

- die fehlende Verpachtung und Ausschreibung der weiteren „Kantine“,
- den Weiterverkauf von Bier, Wein und Sekt zu Großhandelspreisen an Landesbedienstete, dabei noch Belastungen des Landes mit Verlusten aus Bruch und Fehlbeträgen,
- die Bezahlung einer Musikanlage für 2.697,30 DM zu Lasten des Kantinenverwahrkontos,
- die Möblierung der Zimmer hat die Fortbildungseinrichtung im Durchschnitt zum doppelten Preis der Standardausstattung für Unterkünfte in der Landespolizei beschafft,
- 1998/1999 wurde die Fortbildungseinrichtung mit einem Aufwand von 325.000 DM baulich aufgewertet und die Kapazität von 40 auf 46 Betten erhöht. Hierfür konnte keine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt werden. Auch waren in der Baubedarfsmeldung andere Prioritäten gesetzt,
- die Auslastung der Küche bei Mahlzeiten für Pflichtteilnehmer betrug nur 6,7 – 21,5 v.H. der Kapazität. 5 Küchenkräfte verpflegten z.B. 1998 durchschnittlich morgens 8, mittags 13,5 und Abends 8,1 Pflichtteilnehmer,
- für die Bewirtschaftung von 46 Betten benötigte die Fortbildungseinrichtung bis 1998 14 Bedienstete. Allein hieraus ergeben sich für 1998 als Kosten der Fortbildungseinrichtung 824.700 DM.

Ohne Berücksichtigung der kalkulatorischen Zinsen kostet insoweit eine Übernachtung mit Verpflegung 357,02 DM.

1.2 Stellungnahme des Ministeriums des Innern

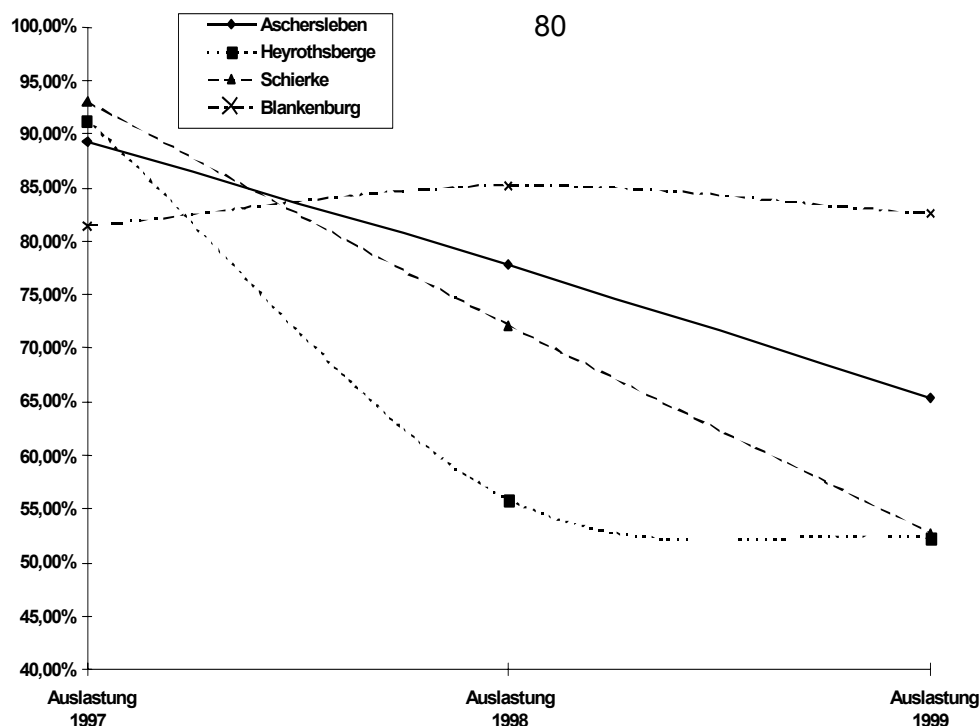
In seiner Stellungnahme hat das Ministerium des Innern mitgeteilt, dass es die Feststellungen zur Kantinenbewirtschaftung „bereinigen“ lassen wird.

Zur Unwirtschaftlichkeit der Fortbildungseinrichtung hat das Ministerium des Innern Folgendes mitgeteilt:

„Ein wesentlicher Unwirtschaftlichkeitsfaktor war und ist in diesem Zusammenhang auch das bei der Übernahme der Liegenschaft vorhandene und zunächst zu übernehmende Personal (22 Bedienstete).

Der Landeshaushaltsordnung Rechnung tragend und dem Wirtschaftlichkeitsgedanken folgend, habe ich ab 1994

- die Bewirtschaftung der Liegenschaft der damaligen Landespolizeischule Aschersleben übertragen,
- die für die vorgesehenen Zwecke überdimensionierte Liegenschaft um 2,5 ha durch die Abgabe zur Verwertung an den Grundstock verkleinert,
- den Personalbestand bis heute auf 10 Bedienstete verringert,



und vorgesehen, dass die Außenstelle kurzfristig zentral durch die Fachhochschule bewirtschaftet wird.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes können die vom Ministerium des Innern angekündigten Maßnahmen nur der erste Schritt zu einer wirtschaftlichen Fortbildungseinrichtung sein, die die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen außerhalb der Einrichtung nicht ausschließen darf.

2. Auslastung der Fortbildungseinrichtungen des Ministerium des Innern

Allein das Ministerium des Innern betreibt fünf Fortbildungseinrichtungen (Aschersleben, Heyrothsberge, Schierke, Blankenburg und Rübeland); drei davon liegen im Harz.

Innerhalb des Ministeriums des Innern erfolgt keine zentral koordinierte Belegung der Fortbildungseinrichtungen. So ist das Referat 16 (Aus- und Fortbildung) des Ministerium des Innern für die Einrichtungen in Schierke und Blankenburg zuständig, das Referat 23 (Polizei) für Aschersleben und Rübeland und das Referat 25 (Brandschutz) für Heyrothsberge.

Der Landesrechnungshof hat folgende Auslastung der vier anderen Fortbildungseinrichtungen für die Jahre 1997 – 1999 ermittelt:

Fortbildungseinrichtung	1997			1998			1999		
	mögliche Übernachtg.	tatsächliche Übernachtg.	Auslastung in v.H.	mögliche Übernachtg.	tatsächliche Übernachtg.	Auslastung in v.H.	mögliche Übernachtg.	tatsächliche Übernachtg.	Auslastung in v.H.
Aschersleben	88.755	79.272	89,32	87.300	67.907	77,79	88.755	58.033	65,39

Heyrothsberge	30.996	28.299	91,30	41.998	23.470	55,88	42.757	22.354	52,28
Schierke	5.542	5.158	93,07	5.746	4.146	72,15	6.018	3.176	52,78
Blankenburg 1)	6.300	5.126	81,37	8.786	7.484	85,18	13.890	11.468	82,56
Rübeland	7.760	2.058	26,52	7.056	2.310	32,74	6.732 ²⁾	3.872 ²⁾	57,52

1) Es wurden nur die Teilnehmer berücksichtigt, die in den vom Studieninstitut bewirtschafteten Betten untergebracht waren.

2) Hier wurden nur die Monate März bis Dezember angesetzt.

Die mögliche Auslastung hat der Landesrechnungshof anhand der Anzahl der Betten und der möglichen Übernachtungen berechnet.

Die tatsächlichen Übernachtungen ergaben sich aus der Anzahl der Teilnehmer sowie der dazugehörigen Übernachtungstage¹⁴.

Wie die Darstellung zeigt, weisen - mit Ausnahme des Studieninstituts Blankenburg - alle Fortbildungseinrichtungen freie Kapazitäten auf.

Durch eine zentral koordinierte Belegung könnten die vorhandenen Kapazitäten effektiver ausgenutzt werden und damit die Schließung der Fortbildungseinrichtung Rübeland erreicht werden, da diese Übernachtungen durch die anderen Fortbildungseinrichtungen aufgrund ihrer freien Kapazitäten mit aufgenommen werden könnten.

Das Polizeireferat des Ministerium des Innern teilte auf Anfrage des Landesrechnungshofes mit, dass es weiterhin – neben Aschersleben – eine eigene zweite Fortbildungsstätte für erforderlich halte und die Fortbildungseinrichtung Rübeland nicht aufgibt. Im Jahr 2000 sei eine durchschnittliche Auslastung von 69,46 v.H. erreicht worden. Hinzu komme die besonderer Zweckbindung für das Berufsbild der Polizei.

Bei dieser Auslastungsbetrachtung hat das Ministerium des Innern nur 181 mögliche Übernachtungstage herangezogen. Eine Einrichtung, die weniger als die Hälfte des Jahres für Übernachtungen zur Verfügung steht, ist unwirtschaftlich.

¹⁴ Bei den möglichen Übernachtungstagen hat der Landesrechnungshof die Tage zwischen Weihnachten und Silvester und Tage vor oder nach Feiertagen, sofern es sich nicht um mindestens zwei zusammenhängende Tage handelte, herausgerechnet. Die mit dem Ministerium des Innern abgesprochenen Schließzeiten in der Sommer- und Winterzeit (Ferien) hat der Landesrechnungshof ebenso als nicht mögliche Übernachtungstage berücksichtigt wie die Zeiten, in denen Betten aufgrund von Bauarbeiten nicht belegt werden konnten.

Laut Ministerium des Innern stelle die Auslastung der Brandschutz- und Katastrophenschutzschule Heyrothsberge (BKS) einen Sonderfall dar. Da diese Einrichtung in unmittelbarer Nähe der Landeshauptstadt Magdeburg liege, komme es häufig vor, dass Lehrgangsteilnehmer keine Übernachtungskapazität benötigen, aber gleichwohl die Kapazitäten an Lehrsälen und Übungsmöglichkeiten ausgelastet seien. Hinzu kämen eintägige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen ohne Übernachtungsangebot. Insoweit sei bei der BKS zwischen der Gesamtauslastung und der Auslastung der Übernachtungskapazitäten zu trennen.

Diese Antwort des Ministerium des Innern stützt die Forderung des Landesrechnungshofes, dass die Aus- und Fortbildung an zentral gelegenen, von allen Landesteilen schnell erreichbaren Orten durchgeführt werden sollte .

Vom Aus- und Fortbildungsreferat des Ministerium des Innern hat der Landesrechnungshof eine Antwort nicht erhalten.

Vor dem Hintergrund der Zahlen sieht der Landesrechnungshof die Notwendigkeit einer zweiten Fortbildungseinrichtung für die Polizei nicht.

Zum einen hat das Ministerium des Innern noch 832 Stellen in der Polizeiverwaltung und aufgrund des Bevölkerungsrückgangs auch Stellen im Polizeivollzug abzubauen. Dadurch verringert sich die Anzahl der potentiellen Teilnehmer für Seminare in Rübeland.

Zum anderen sollte die Landesregierung bei einem noch notwendigen Stellenabbau von ca. 10.000 Stellen insgesamt rechtzeitig ein ressortübergreifendes Konzept für die notwendige Anpassung der Fortbildungskapazitäten erstellen und umsetzen. Dabei sollten auch moderne Fortbildungsformen (wie tele-learning über das Intranet) und ihre Auswirkungen auf den Bedarf von Fortbildungseinrichtungen berücksichtigt werden.

Unabhängig davon sollte die Landesregierung in ihre Überlegungen ernsthaft Alternativen der Fortbildung außerhalb eigener Einrichtungen einbeziehen und in Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch einen Vergleich mit zentral gelegenen, gut erreichbaren Hotelangeboten vornehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

8.	Einzelplan	03	Ministerium des Innern
	Kapitel	0320	Landespolizei

Fehlende Wirtschaftlichkeit der Portalwaschanlagen der Polizei

Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Portalwaschanlagen hat gezeigt, dass eine Nutzung externer Anbieter in der Regel kostengünstiger ist.

1. Betrieb eigener Waschanlagen durch die Polizei

Die Landespolizei betreibt 5 Portalwaschanlagen an folgenden Standorten :

- Landesbereitschaftspolizei in Magdeburg
- Landesbereitschaftspolizei in Halle
- Polizeidirektion in Halle
- Polizeidirektion in Magdeburg
- Landeskriminalamt in Magdeburg

2. Kostenvergleich zwischen Polizeiwaschanlagen und privaten Waschanlagen

Der Landesrechnungshof hat folgende Kosten für eine Pkw- Wäsche für das Jahr 1999 ermittelt:

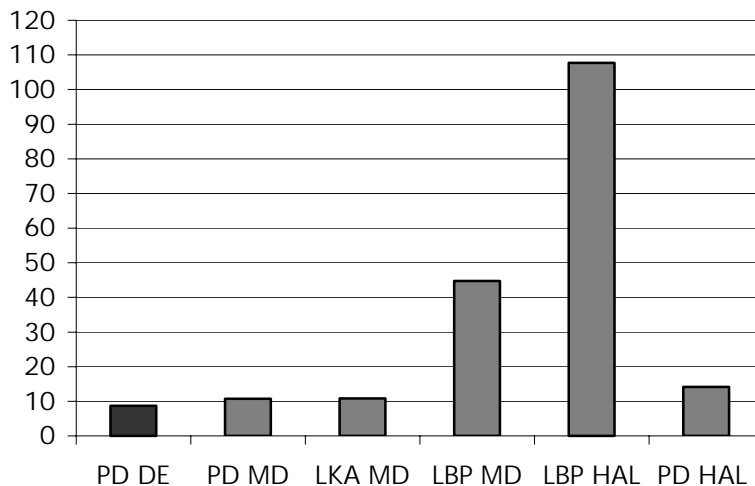
	PD Dessau	PD Magdeburg	LKA Magdeburg	LBP Magdeburg	LBP Halle	PD Halle
Kosten pro Fahrzeugwäsche ¹⁾		10,75 DM	10,81 DM	44,77 DM	107,69 DM	14,19 DM
Preis der privaten Waschanlagen ²⁾	8,71 DM					
Einsparung pro Wäsche gegenüber dem Preis der priv. Waschanlagen		2,04 DM	2,10 DM	36,06 DM	98,98 DM	5,48 DM
Anzahl der Fahrzeugwäschen		7.427	7.738	1.466 ³⁾	1.256	4.767
Einsparung bei Gesamtwäschen		15.186,65 DM	16.237,85DM	52.840,05 DM	124.313,44 DM	26.140,51 DM

1) Die für die Portalwaschanlage angefallenen Umbaumaßnahmen hat der Landesrechnungshof mit einem AfA-Satz von 4 v.H. abgeschrieben.

2) Anhand der Abrechnungen des Jahres 1999 haben wir den Durchschnittspreis pro Wäsche ermittelt, den die PD Dessau zu tragen hatte, da diese nicht über eine eigene Waschanlage verfügt und daher private Waschanlagen nutzt.

3) Da in dieser Waschanlage auch Lkw gewaschen werden können, unterstellen wir für die Berechnung, dass bei einem Anteil von 30 v.H. an Pkw vom Gesamtbestand der Fahrzeuge auch 30 v.H. der gesamten Fahrzeugwäschen (4.885) auf Pkw entfallen.

Kosten für eine Pkw-Wäsche in DM



Bei der Nutzung von externen Anbietern - wie schon beispielhaft von der PD Dessau praktiziert - hätten so insgesamt im Jahr 1999 234.718,51 DM eingespart werden können.

Gemäß den zwischenzeitlich erlassenen Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO sind vor der Realisierung von Investitionen Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung hierzu dauern noch an.

Die Landesbereitschaftspolizei Magdeburg und Halle haben mitgeteilt, dass sie künftig keine Ersatz – und Erweiterungsinvestitionen für die Waschanlagen vornehmen werden. Die Polizeidirektion Halle kommt bei ihrer Kalkulation auf Kosten für eine Pkw-Wäsche von 10,48 DM, die PD Magdeburg von 9,79 DM. Beide Preise liegen über den Kosten für eine externe Wäsche. Das LKA weist darauf, dass die Fahrzeuge vom LKA-Gelände zur Waschanlage und zurück gefahren werden müssten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte, wie bei anderen Polizeieinrichtungen auch, die Wäsche – wie die Betankung auch – unterwegs erfolgen. Dies ist auch bei den Flächenpolizeidirektionen in

Sachsen-Anhalt und anderen Bundesländern möglich. Das Innenministerium des Innern die Kalkulationsgrundlagen und unter Berücksichtigung der vom Ministerium des Innern geltend gemachten polizeitaktischen Belange eine Konzentration der Polizeiwaschanlagen auf zwei Standorte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, mittelfristig die Anzahl der polizeieigenen Waschanlagen durch Konzentration der Standorte zu reduzieren und langfristig nur noch externe Waschanlagen zu nutzen, wie dies eine Polizeidirektion in Sachsen-Anhalt und andere Bundesländer praktizieren.

9.	Einzelplan	03	Ministerium des Innern
	Kapitel	0341	Vermessungs- und Katasterverwaltung
	Titel		diverse

Mängel und Probleme bei den Arbeitsabläufen der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Durch

- **elektronischen Datenaustausch zwischen Katasterämtern und Grundbuchämtern,**
- **Reduzierung der anderen behördlichen Vermessungsstellen und**
- **effektivere Gebührenerhebung sind Einsparungen möglich.**

Durch

- **gleichmäßigere Verteilung der lukrativen Vermessungsaufträge und**
- **wirkungsvolleren Forderungseinzug sind höhere Einnahmen möglich.**

1. Kein elektronischer Datenaustausch zwischen Katasterämtern und Grundbuchämtern

Das Liegenschaftskataster, das von den Katasterämtern im Geschäftsbereich des Ministerium des Innern geführt wird, ist Grundlage für Eintragungen in das von den Amtsgerichten (Geschäftsbereich Ministerium der Justiz) geführte Grundbuch.

Neben den Vermessungsdaten enthält das Liegenschaftskataster auch Grundbuchdaten, wie z. B. insbesondere Eigentumsangaben. Insoweit ist die inhaltliche Übereinstimmung des Liegenschaftskatasters mit dem Grundbuch zu wahren, die durch einen Datenaustausch zwischen dem Liegenschaftskataster und dem Grundbuch zu gewährleisten ist.

Landesweit werden bei den Katasterämtern 33,7 Stellen für die Erledigung dieser Aufgaben vorbehalten. 1998 waren landesweit 212.082 Veränderungsmitteilungen durch die Katasterämter zu bearbeiten. Bei den örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof folgende Arbeitsabläufe festgestellt:

Seit 1994 sind in der Katasterverwaltung die dem Grundbuchamt mitzuteilenden Daten elektronisch erfasst. Im Grundbuchbereich sind die Daten ebenfalls elektronisch vorhanden. Weil die hier wie dort geführten Dateien nicht kompatibel sind, werden die Daten zurzeit noch ausgedruckt, auf dem Postweg ausgetauscht und von der aufnehmenden Behörde manuell erneut erfasst. Dies ist angesichts der Anzahl der Fälle

- zeitaufwendig und
- enthält die Gefahr, dass bei der „Zweiterfassung“ Fehler entstehen.

Der elektronische Datenaustausch zwischen den Katasterämtern und den Grundbuchämtern sollte mit Nachdruck realisiert werden.

Dies würde

- zu Einsparungen im Personalbereich führen,
- von Routinearbeit entlasten,
- die Geschwindigkeit des Datenaustausches erhöhen und
- mögliche Fehlerquellen bei der manuellen Übernahme beseitigen.

Unabhängig hiervon sollte darauf geachtet werden, dass die EDV-Verfahren – auch aus unterschiedlichen Geschäftsbereichen - kompatibel sind.

2. Tätigkeit der anderen behördlichen Vermessungsstellen

Im Land Sachsen-Anhalt gibt es zahlreiche andere behördliche Vermessungsstellen, wie z. B. Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung. Die Katasterämter üben nach § 2 Abs. 2 Vermessungs- und Katastergesetz LSA die Fachaufsicht über die anderen behördlichen Vermessungsstellen aus.

Hiermit sind u. a. verbunden:

- Unterrichtung über neue fachbezogene Verwaltungsvorschriften,
- Überprüfung der Einhaltung der Kalibrierungsvorschriften,
- Überwachung der Verwendungstauglichkeit der eingesetzten Software zur Auswertung der Liegenschaftsvermessung.

Der Anteil der von den anderen behördlichen Vermessungsstellen durchgeführten Vermessungen liegt deutlich unter 1 % aller im Land Sachsen-Anhalt anfallenden Liegenschaftsvermessungen.

Es sollte geprüft werden, ob diese Aufgaben vornehmlich von den öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (öbVI) oder den Katasterämtern geleistet werden können.

Eine Auflösung der anderen behördlichen Vermessungsstellen nach Verlagerung der Aufgaben auf die öbVI/die Katasterämter würde zu folgenden Ergebnissen führen:

- die Fachaufsicht über die anderen behördlichen Vermessungsstellen entfiele.
- Mit der Vereinfachung vorhandener Strukturen werden auch die Schnittstellen innerhalb des amtlichen Vermessungswesens reduziert, so dass insgesamt eine effektivere Aufgabenerledigung zu erwarten ist.
- Bei den betroffenen Behörden könnte die Beschäftigung von Spezialisten und die Beschaffung von kostspieligen, nicht ausgelasteten Spezialgeräten für Liegenschaftsvermessungen zumindest eingeschränkt werden.

3. Effektivere Gebührenerhebung

In Sachsen-Anhalt haben die 67 öbVI 1998 von den 32.162 Liegenschaftsvermessungen 81 v.H. (26.082) durchgeführt. Die Gebühren, die die Eigentümer für die Übernahme der öbVI-Vermessungen in das Liegenschaftskataster zu entrichten haben, werden von den Katasterämtern festgesetzt und eingezogen. Für die Erhebung dieser Einnahmen sind landesweit in den Katasterämtern 36 Stellen vorhanden. Für den Verwaltungsaufwand und die rechtzeitige Einnahmeerhebung ist es dabei entscheidend, ob die Leistungsbescheide an die betroffenen Bürger und Firmen gerichtet werden oder ob Kostenschuldner und Adressat die 67 öbVI sind.

Verwaltungspraxis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war, dass die Katasterämter die Leistungsbescheide an die Bürger/Firmen sandten. Diese Verfahrensweise hatte zur Folge, dass

- das Katasteramt eine Vielzahl von Leistungsbescheiden zu fertigen und
- die Kasse eine Vielzahl von Zahlungsvorgängen zu bearbeiten hatte,
- die Übertragung der Zahlungspflicht auf den Bürger zu erheblichen Einnahmerückständen führte,
- das Inkassorisiko mit der Gefahr von Ausfällen (z.B. Gesamtvollstreckungen im Bau-träger-GmbH-Bereich) von den öbVI auf das Land abgewälzt wurde.

Diese Folgen könnten vermieden werden wenn nur die 67 öbVI gegenüber dem Land leistungspflichtig wären.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist Kostenschuldner bei der Einreichung von Liegenschaftsvermessungen zur Übernahme in das Kataster der öbVI, der die Vermessungsaufträge eigenständig entgegennimmt und ausführt. Die Kosten sollten daher allein vom öbVI angefordert werden.

Hiermit sind folgende Vorteile verbunden:

- durch die Verkürzung der Verfahrensschritte werden die Einnahmen schneller realisiert,
- die hohe Summe der Außenstände und die Anzahl der Forderungsausfälle könnten reduziert werden,
- die Kasse würde entlastet,
- die für die Kostenerhebung zuständigen Dezernate der Katasterämter würden entlastet.

Das Ministerium des Innern hat mit RdErl. vom 16.06.1999 „geregelt“, dass die öbVI Kostenschuldner sind. Das darin vorgesehene Zahlungsverfahren (das Land erstellt die Überweisungsträger für den Bürger, sendet diese an den öbVI und der öbVI bittet den Bürger mit einem Überweisungsträger des Landes, die Zahlung an die Landeszentralkasse zu leisten) könnte aber weiter gestrafft werden.

4. Höhere Landeseinnahmen durch eine gleichmäßige Verteilung der lukrativen Vermessungsaufträge

Nach internen Vorgaben des Ministerium des Innern sollen die Katasterämter 20 v.H. und die öbVI 80 v.H aller Liegenschaftsvermessungen durchführen. Landesweit wird der 20 v.H.-Anteil an Eigenvermessungen erreicht. Jedoch hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass beispielsweise im Gebiet des Katasteramtes Magdeburg nur 6 v.H. Eigenvermessungen erreicht werden. Nach der Vermessungskostenverordnung richtet sich die Vermessungsgebühr u. a. nach dem Bodenrichtwert. Nach dem Grundstücksmarktbericht liegt dieser in Magdeburg durchschnittlich 3,1 mal höher als im ländlichen Bereich. Die öbVI hingegen konzentrieren sich auf lukrative Vermessungen in den Städten. Ein unterproportionaler Landesanteil in Gebieten mit hohem Bodenrichtwert führt zu geringeren Landeseinnahmen als eine gleichmäßige Erreichung des 20 v.H.-Anteils durch die Katasterämter.

Die Konzentration der öbVI auf lukrative Vermessungsgebiete mit hohem Bodenrichtwert („Rosinenpickerei“) sollte vermieden werden.

In seiner Stellungnahme teilte das Ministerium des Innern mit, dass es beabsichtige, den Einfluss des Parameters Bodenwert, der die Höhe der Kosten für Liegenschaftsvermessungen mitbestimmt, aus der Kostenordnung weitgehend zu minimieren. Dadurch könne vermieden werden, dass sich öbVI mit ihrer Messtätigkeit auf Gebiete mit hohen Bodenwerten (z.B. Magdeburg, Halle) konzentrieren.

5. Wirkungsvoller Forderungseinzug

5.1 Einnahmerückstände

Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Bei stichprobenhaften Prüfungen in zwei Katasterämtern hat der Landesrechnungshof offene Forderungen i.H.v. ca. 975.000 DM festgestellt. Die offene Postenliste enthielt Forderungen aus den Jahren 1992 bis 1996, die noch nicht realisiert waren.

In seiner Stellungnahme teilte das Ministerium des Innern mit, dass die Einnahmerückstände im Wesentlichen auf Probleme bei der Einführung des Haushaltsbewirtschaftungsprogramm des Landes (HAMISSA)¹⁵ und bei der Einrichtung der Landeszentralkasse in Dessau zurückzuführen seien. Die Katasterämter hätten wegen der Verzögerung bei den automatischen Mahnläufen in eigener Regie Zahlungserinnerungen versandt; sie hätten die Landeszentralkasse mehrmals darauf hingewiesen, Vollstreckungen in die We-

¹⁵ Eingeführt mit dem 01.01.1998

ge zu leiten. Von den 148 beispielhaft aufgelisteten offenen Positionen seien inzwischen in 75 Fällen Zahlungen eingegangen, in 11 Fällen sei die Gesamtvollstreckung und in den übrigen Fällen die Vollstreckung eingeleitet.

Der Landesrechnungshof verweist auf die Darstellungen zum Forderungseinzug in seinem Jahresbericht 2000, Teil 2 - Haushaltsrechnung 1999 - , S. 18 ff.

5.2 Keine Vollstreckung durch die Kasse

Im Rahmen einer Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Vollstreckungsersuchen eines Katasteramtes von einer Regierungsbezirksskasse im September 1998 unbearbeitet zurückgesandt wurden, mit den Bemerkungen, dass seit Einführung des neuen Kassensystems kein automatischer Mahn- und Vollstreckungslauf erfolge. Eine manuelle Vollstreckung sei auch nicht zu realisieren, da der Bezug dann zum automatischen Vollstreckungslauf nicht hergestellt werden könne. Daraufhin hat der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 11.01.1999 um eine Lösung dieses Problems gebeten. Das Ministerium der Finanzen hat daraufhin mit Schreiben vom 14.07.1999 mitgeteilt, dass es hierfür eine Arbeitsgruppe eingesetzt habe. Mit Schreiben vom 13.03.2000 hat es ergänzt, dass die Beitreibungsverfahren durch die Landeszentralkasse Dessau nunmehr regelmäßig durchgeführt werden, so dass ein zeitnahe Einziehung rückständiger Forderungen gewährleistet sei.

6. Zusammenfassung und Empfehlungen

Um Doppelerfassungen und damit verbundene Fehlerquellen zu beseitigen, sollte der elektronische Datenaustausch zwischen den Katasterämtern und den Grundbuchämtern vorangetrieben werden. Künftig sollte – wie oben dargestellt – auch ressortübergreifend auf die Kompatibilität von Programmen geachtet werden.

Dem hohen Fachaufsichtsaufwand über die anderen behördlichen Vermessungsstellen steht eine geringe Anzahl von in das Kataster übernommenen Liegenschaftsvermessungen gegenüber. Es sollte daher geprüft werden, ob die Tätigkeit der behördlichen Vermessungsstellen überhaupt notwendig ist. Alternativen wären eine Aufgabenwahrnehmung durch die öbVI oder die Katasterämter, da hier die Anzahl der Eingänge zurückgeht, die Anzahl der Erledigungen steigt und sich die Vermessungsdauer verringert.

Die öbVI konzentrieren sich im übrigen schon jetzt auf die lukrativen Vermessungen mit hohen Vermessungsgebühren. Im Sinne einer Einnahmemaximierung für

den Landeshaushalt sollte hinterfragt werden, ob diese „Rosinenpickerei“ auch künftig sinnvoll ist.

Die Einnahmeerhebung sollte effektiver werden.

10.	Einzelplan	04	Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	Finanzämter

Fehler bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

Die Ermittlung der Einkünfte aus der Vermietung und Verpachtung von unbeweglichem Vermögen, insbesondere von Grundstücken, Gebäuden und Gebäudeteilen ist häufig mit materiellen und formalen Fehlern behaftet. Dadurch kommt es zu fehlerhaften Steuerfestsetzungen.

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sind die Einnahmen hieraus abzüglich der Werbungskosten. Zum Nachweis der Einkünfte aus der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, Gebäuden und Gebäudeteilen haben die Steuerpflichtigen zusammen mit ihrer Einkommensteuererklärung die Anlage „Vermietung und Verpachtung“ abzugeben, in der die notwendigen Angaben sowohl zum vermieteten Objekt als auch zu den Einnahmen und den Werbungskosten zu machen sind. Die Finanzämter haben diese auf Schlüssigkeit zu prüfen. Angaben, die auch für nachfolgende Veranlagungszeiträume Bedeutung haben - hierzu gehören z.B. die Bemessungsgrundlagen für Absetzungen und Abschreibungen - sind als Dauertatbestände festzuhalten, damit auch später auf sie zurückgegriffen werden kann.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2000 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei vier Finanzämtern die zutreffende Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung geprüft. Dabei sind in rd. 40 v.H. der insgesamt rd. 500 geprüften Steuerfälle materiell-rechtliche bzw. formale Fehler festgestellt worden.

Zu den materiell-rechtlichen Fehlern gehören u.a. die fehlerhafte Würdigung von Mietverhältnissen zwischen nahen Angehörigen und der Auswirkungen, die sich aus den Vermögensübertragungen in Fällen der vorweggenommenen Erbfolge auf die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ergeben, sowie die unzutreffende Ermittlung der Absetzungen und Abschreibungen. Die als Werbungskosten abgezogenen Schuldzinsen haben die Finanzämter vielfach ungeprüft übernommen. So haben sie nicht geprüft, ob die Zinsen in einem wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem vermieteten Objekt stehen. Hierzu hätte aber immer dann Veranlassung bestanden, wenn der den Zinsen zugrundeliegende Kredit deutlich höher ist als die steuerlich anzuerkennenden Aufwendungen für das Gebäude insgesamt. In diesen Fällen liegt eine teilweise privat veranlasste Kreditaufnahme nahe.

Zu den formalen Fehlern gehört insbesondere die fehlende Dokumentation von Dauertatbeständen, die zu Folgefehlern und damit zu Steuerausfällen oder zu Doppelarbeit in den nachfolgenden Veranlagungszeiträumen führen kann.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung künftig sorgfältiger zu ermitteln.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

11.	Einzelplan	04	Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	Finanzämter

Unzutreffende Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

Durch eine ungeprüfte Gewährung von Freibeträgen werden Veräußerungsgewinne häufig unzutreffend besteuert. Das kann im Einzelfall zu beträchtlichen Steuerausfällen führen.

Zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb gehören nach § 16 des Einkommensteuergesetzes (EStG) auch Gewinne, die bei der Veräußerung oder der Aufgabe des ganzen Gewerbebetriebs, eines Teilbetriebs oder des Anteils eines Mitunternehmers an einer Gesellschaft erzielt werden. Entsprechendes gilt bei den Einkünften aus selbständiger Arbeit (insbesondere aus freiberuflicher Tätigkeit), wenn das der selbständigen Arbeit dienende Vermögen ganz oder teilweise veräußert oder aufgegeben wird (§ 18 Abs. 3 EStG). Der Gewinn wird auf Antrag des Steuerpflichtigen nur zur Einkommensteuer herangezogen, soweit er 60.000 DM übersteigt (§ 16 Abs. 4 EStG). Dieser einmalig zu gewährende Freibetrag ist durch das Steuersenkungsgesetz ab 2001 auf 100.000 DM angehoben worden. Voraussetzung ist jedoch in allen Fällen, dass der Steuerpflichtige das 55. Lebensjahr vollendet hat oder im sozialversicherungsrechtlichen Sinne dauernd berufsunfähig ist.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2000 festgestellt, dass in mehreren Fällen der Freibetrag nach § 16 Abs. 4 EStG vom Finanzamt antragsgemäß gewährt worden ist, obwohl der Steuerpflichtige sein 55. Lebensjahr noch nicht vollendet hatte. Die dann ausnahmslos erforderliche Prüfung, ob der Steuerpflichtige dauernd berufsunfähig ist, hat das Finanzamt nicht vorgenommen. Aufgrund der Aktenlage muss davon ausgegangen werden, dass der Freibetrag in diesen Fällen zu Unrecht gewährt und die Einkommensteuer endgültig zu niedrig festgesetzt worden ist. Nur in einem Fall besteht für das Finanzamt noch die Möglichkeit, den Steuerbescheid zu ändern. Erschwerend kommt hinzu, dass das Finanzamt verpflichtet ist, Steuererklärungen mit Veräußerungs- /Aufgabefällen intensiv zu bearbeiten. Dies hätte ausnahmslos zu einer Überprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung des Freibetrages führen müssen.

Der Landesrechnungshof hat dazu aufgefordert, die Bearbeiter dieses Finanzamtes mit der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen stärker vertraut zu machen und diese Fälle künftig tatsächlich intensiv zu bearbeiten. Da nicht ausgeschlossen

werden kann, dass entsprechend fehlerhafte Steuerfestsetzungen auch durch andere Finanzämter ergehen, hat der Landesrechnungshof zugleich die Oberfinanzdirektion Magdeburg gebeten zu prüfen, ob ein programmgesteuerter Prüfhinweis eingeführt werden kann, der in diesen Fällen den Bearbeiter nochmals auf die weitergehende Prüfungspflicht hinweist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

12.	Einzelplan	04	Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	Finanzämter

Verspätete Ablieferung von Steuereinnahmen

Die Finanzämter liefern einen Teil der Steuereinnahmen verspätet an die Landeshauptkasse ab. Der dem Land dadurch entstandene Zinsschaden ist nicht unerheblich.

Die Finanzämter in Sachsen-Anhalt unterhalten jeweils ein Konto bei der Landeszentralbank sowie bei der örtlich ansässigen Sparkasse. Auf diesen Konten werden sämtliche Zahlungen der Steuerpflichtigen an die Finanzämter vereinnahmt. Das Unterhalten von zwei Konten ist mit der Notwendigkeit begründet, den Zahlungsverkehr für die Steuerpflichtigen zu erleichtern, weil Bareinzahlungen in den Finanzämtern nicht möglich sind.

Die von den Steuerpflichtigen eingezahlten Beträge sind an die Landeshauptkasse abzuliefern. Dabei werden die Guthaben auf dem Konto der Landeszentralbank taggleich automatisch an die Landeshauptkasse abgeliefert. Die Guthaben auf dem Konto der Sparkasse werden hingegen täglich personell auf das Konto bei der Landeszentralbank umgeschichtet. Dazu wird nach Erhalt des Kontoauszugs vom Finanzamt ein Scheck ausgestellt, der überwiegend per Post an die Landeszentralbank übermittelt wird. Diese löst ihn bei der Sparkasse ein und überweist das Guthaben nach der Gutschrift an die Landeshauptkasse. Während die auf dem Konto bei der Landeszentralbank eingehenden Beträge noch am selben Tag an die Landeshauptkasse abgeführt werden, vergehen bei den Sparkassen bis zur Ablieferung wegen der im Finanzamt erforderlichen personellen Bearbeitung und des Postlaufs durchschnittlich 4,25 Tage.

Durch die verspätete Ablieferung der Steuereinnahmen verbleiben täglich erhebliche Guthaben bei den Sparkassen. So hat im Jahr 2000 das Guthaben aller sachsen-anhaltinischen Finanzämter bei den Sparkassen im Durchschnitt täglich fast 41 Mio. DM betragen. An den Hauptzahltagen haben sich die Guthaben regelmäßig auf mehr als 120 Mio. DM summiert; der Spitzenwert betrug an einem Tag im Dezember rd. 197 Mio. DM.

Die Sparkassen verzinsen die Guthaben derzeit nicht. Der Landesrechnungshof hat ermittelt, dass im Falle einer Verzinsung mehr als eine Million Mark an Zinsen hätten gezahlt werden müssen. Dieser Berechnung liegen die im Informationssystem „Reuter“ veröffent-

lichten Interbanksätze für Tagesgelder, die sich zwischen 3,06 v.H. und 4,86 v.H. bewegten - vermindert um einen Abschlag von 0,75 v.H. - zugrunde.

Dem Ministerium der Finanzen ist die nicht taggleiche Ablieferung der bei den Sparkassen eingezahlten Steuern durchaus bekannt. Es hat jedoch bisher davon abgesehen, die Sparkassen zu einer täglichen Ablieferung der Guthaben an die Landeshauptkasse zu veranlassen oder eine Verzinsung der Guthaben zu erreichen.

Angesichts der Höhe des allein im Jahr 2000 eingetretenen Schadens hält der Landesrechnungshof die möglichst kurzfristige Änderung der bestehenden Verfahrensabläufe bei der Ablieferung der Steuereinnahmen für dringend geboten. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen gebeten, umgehend mit dem Sparkassenverband Verhandlungen mit dem Ziel zu führen, die Steuerbeträge umgehend abzuliefern oder aber die Guthaben zu verzinsen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

13.	Einzelpläne	05	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
		06	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
		08	Ministerium für Wirtschaft und Technologie

Mängel bei der Bewilligung von Zuwendungen zu Personalausgaben

Dritter

Das Land gewährt für eine Vielzahl von Projekten und Institutionen Zuwendungen. Dürfen aus der Zuwendung auch Personalausgaben geleistet werden und werden die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, darf der Zuwendungsempfänger nach Nr. 1.3 ANBest-P und Nr. 1.3 ANBest-I (vergleiche auch § 2 Abs. 2 HG) seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Höhere Vergütungen als nach dem BAT-O oder MTArb-O sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden. Zuwendungsempfänger haben deshalb mit der Beantragung von Fördermitteln für Personalausgaben in der Regel eine Arbeitsplatzbeschreibung und eine Stellenbewertung vorzulegen, aus denen neben Arbeitsaufgaben, Arbeitszeitumfang auch die vorgesehene Gehaltseinstufung abzuleiten ist.

Der Landesrechnungshof stellte bei mehreren Prüfungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, aber auch in anderen Geschäftsbereichen, erhebliche Mängel bei der Bewilligung von Zuwendungen zu Personalausgaben fest.

So hat die Verwaltung in einer großen Anzahl von Fällen die dem Antrag zugrunde liegenden und vom Zuwendungsempfänger vorgenommenen Eingruppierungen ohne bzw. ohne nachvollziehbare Prüfung übernommen.

Antragsbegründende Nachweise, wie z.B. Arbeitsplatzbeschreibungen, forderte die Verwaltung von den Zuwendungsempfängern oftmals nicht ab. Soweit diese von sich aus solche Arbeitsplatzbeschreibungen vorlegten, verzichtete die Verwaltung in der Regel auf eine fachkundige Überprüfung der daraus abgeleiteten Eingruppierung durch das zuständige Personalreferat/-dezernat.

In anderen Fällen waren Tätigkeitsbeschreibungen in den geprüften Förderfällen wenig aussagefähig, so dass die vorgenommenen Eingruppierungen in Gehaltsgruppen kaum nachzuvollziehen waren. Stellenbewertungen, anhand derer die Bewilligungsbehörde hät-

te die Eingruppierung nachvollziehen können, lagen in keinem der geprüften Förderfälle vor.

Die Bewilligungsbehörde beanstandete dies nicht und hat die Personalausgaben antragsgemäß gefördert.

Die Verwaltung hat bestätigt, dass es nach der Rechtslage erforderlich ist, eine umfassende Prüfung im Einzelfall durchzuführen. Eine vollständige Überprüfung aller Arbeitsplatzbeschreibungen und der sich daraus ergebenden Eingruppierungen sei aber kaum leistbar.

Der Landesrechnungshof hat demgegenüber aber darauf hingewiesen, dass bei der Eingruppierung des vom Zuwendungsempfänger einzustellenden Personals die gleiche Sorgfalt erforderlich ist, wie sie bei Landesbediensteten notwendig ist.

Wenn allerdings das Personal des Zuwendungsempfängers mit festgelegten auszuübenden Tätigkeiten und der erforderlichen Qualifikation entsprechend der für diesen Tätigkeitsbereich vorgesehenen Eingangsvergütungsgruppe bezahlt wird, kann das zur Folge haben, dass eine detailliert begründete Eingruppierung nicht vorliegt.

Die Verwaltung hat in jedem Fall dafür Sorge zu tragen, dass in angemessenem Umfang Stichproben bei den Zuwendungsempfängern erfolgen zu der Frage, ob die Tätigkeiten, die der Eingruppierung zu Grunde liegen, auch tatsächlich von dem Stelleninhaber erbracht werden.

Wenn im Rahmen der bewilligten Zuwendung Vergütungen nicht aus der Eingangsvergütungsgruppe, sondern aus einer höheren Vergütungsgruppe gezahlt werden sollen, dürfte eine Auszahlung der Zuwendung nur dann erfolgen können, wenn der Zuwendungsgeber förmlich erklärt hat, dass eine ordnungsgemäße Tätigkeitsdarstellung vorliegt und die tarifliche Bewertung vorschriftsmäßig erfolgt ist.

Zu hohe Personalausgaben aufgrund zu hoher Eingruppierungen sind nicht förderfähig. Die Verwaltung hat bei der Vergabe von Zuwendungen diesen Grundsatz in geeigneter Weise sicherzustellen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14.	Einzelplan	05	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
	Kapitel	0504	Arbeitsmarkt
	Titelgruppe	65	Öffentlich geförderter Arbeitsmarkt Stamm- und Fachkräfteprogramm
	Haushaltsvolumen		9 Mio. DM

Ungenügende Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten bei der Stammkräfteförderung

Wirtschaftlichkeitsaspekte werden nicht hinreichend beachtet bei Zuwendungen für das Managementpersonal im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales gewährt Trägern des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes Zuwendungen zur Förderung des Managements in Form eines Personalkostenzuschusses. Das geförderte Personal (Stammkräfte) ist vorrangig zur Projektentwicklung, -auswahl, -planung und -durchführung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen nach den §§ 260 bis 279 und 415, 416 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch -Arbeitsförderung- (SGB III) einzusetzen. Die Träger haben sicherzustellen, dass in den ABM- und SAM-Projekten Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit Beschäftigung finden.

- a) Die Förderung wird gemäß Nr. 1 Satz 1 der Stammkräfteleitlinie für den Einsatz von „nachweislich geeignetem und entsprechend qualifiziertem Personal“ gewährt. Für die Qualifikation sind als Fördervoraussetzung beispielhaft Ausbildungsabschlüsse als Betriebswirt, Gartenbauingenieur, Sozialpädagoge oder vergleichbare Qualifikationen vorgegeben. Die Richtlinie enthält jedoch keine Vorgaben, wie die Eignung nachgewiesen werden soll.

Das Ministerium hat bestätigt, dass über die Eignung des Arbeitnehmers für Managementaufgaben allein der Zuwendungsempfänger entscheidet und nicht die Bewilligungsbehörde. Die Bewilligungsbehörde überprüft jedoch die Art des Berufsabschlusses.

- b) Die Zuwendungsempfänger beschäftigen Managementpersonal in völlig unterschiedlichem Umfang. Eine Stichprobe von knapp 30 Förderfällen ergab eine Bandbreite von rund 20 bis 240 (im Durchschnitt rund 100) ABM-/SAM-Kräfte je gefördertem Beschäftigten mit Managementaufgaben.

Nach Auffassung des Ministeriums ist es für die Gewährung des Personalkostenzuschusses unerheblich, wie viel Personen im Management durch diesen Zuschuss ganz oder zum Teil gefördert werden. Eine Prüfung des Betreuungsverhältnisses sah die Richtlinie bewußt nicht vor. Sie führe ex-post vorgenommen zu Fehlaussagen, da die Angaben der Träger im Antrag für einen solchen Vergleich nicht ausreichen. Nur zur Verwaltungsvereinfachung sei festgelegt worden, dass der Zuwendungsempfänger pro 50.000 DM Zuwendung mindestens eine Stammkraft zu beschäftigen und gegenüber dem Land abzurechnen hat. Nach der Richtlinie sei es aber durchaus zulässig, dass der Zuwendungsempfänger mehr als eine Stammkraft aus der Summe von 50.000 DM (ko)finanziert. Auch könne der Träger weitere Personen beschäftigen, die - ohne diesen Personalkostenzuschuss – mit den gleichen Managementaufgaben wie die Stammkräfte beschäftigt sind. Damit könnten für diese Managementaufgaben tatsächlich noch höhere Personalaufwendungen entstehen.

Wird Managementpersonal in zu großem Umfang beschäftigt, führt dies zu unangemessen hohen Personalausgaben und damit zur Unwirtschaftlichkeit. Unwirtschaftlich arbeitende Unternehmen dürfen jedoch nicht bezuschusst werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Verwaltung einen Kriterienkatalog entwickeln, mit dem die wirtschaftliche Arbeitsweise von Unternehmen überprüft bzw. unwirtschaftlich arbeitende Unternehmen frühzeitig erkannt werden können.

- c) Zuwendungsempfänger sollen sich an den Kosten des Vorhabens beteiligen. Die Höhe der Eigenbeteiligung bei den geprüften Förderfällen war völlig unterschiedlich. Sie reichte von 0 v.H. bis fast 90 v.H. (Stichprobe von 36 Förderfällen). Gründe für diese Schwankungsbreite hat der Landesrechnungshof nicht ermitteln können.

Das Ministerium hat darauf verwiesen, dass nach der Richtlinie nicht zu prüfen sei, ob und in welchem Umfang der Zuwendungsempfänger seine Eigenleistungsfähigkeit ausgeschöpft habe. Über den Einsatz von Eigenmitteln entscheide allein der Träger in seiner Dispositionsfreiheit.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kommt eine Förderung aus öffentlichen Mitteln dann nicht in Betracht, wenn ein Träger seine Eigenleistungsfähigkeit nicht angemessen ausgeschöpft hat. Soweit dies im Einzelfall nicht ermittelbar und damit auch nicht abprüfbar ist, hat das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales Mindestsätze für die Eigenbeteiligung vorzugeben.

Im Übrigen sollte das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales prüfen, ob ABM- und SAM-Projekte oder andere beschäftigungswirksame Sonder-

und Sofortprogramme in der Weise beschrieben werden können, dass potentielle Träger Angebote abgeben können. Im anschließenden Auswahlverfahren wäre den Trägern der Vorzug zu geben, die bei voraussichtlich gleicher Qualität mit den geringsten Fördermitteln auskommen.

- d) Gem. VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO sind abschließende und teilweise begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Für die Stammkräfteförderung hat die Verwaltung solche Erfolgskontrollen bisher nicht vorgenommen. Sie waren auch nicht möglich, weil das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales die mit der Förderung nach dieser Richtlinie zu erreichenden Ziele nicht festgelegt hat. Damit fehlte bereits jede Grundlage für eine Erfolgskontrolle.

Darüber hinaus wurden die geförderten Projekte von der Bewilligungsbehörde nicht ausreichend dokumentiert. Beispielsweise waren Gesamtaussagen zum Umfang des eingesetzten Managementpersonals zu den von ihnen zu betreuenden ABM- und SAM-Kräften nicht verfügbar. Auch fehlten Angaben zum Anteil der Frauen an den ABM- und SAM-Kräften. Ebenso wurden Qualitätskriterien nicht ermittelt. Solche Daten sind jedoch Voraussetzung, um beurteilen zu können, welche Wirkungen mit der konkreten Förderung tatsächlich erzielt wurden und ob bzw. in welchem Umfang die Förderung der Stammkräfte fortgesetzt werden kann/soll.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat dies bestätigt. Eine Erfolgskontrolle im üblichen Sinne sei aufgrund des Charakters der Richtlinie nicht erfolgt. Eine Art Erfolgskontrolle finde durch die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises bzw. der Antragsunterlagen des Folgejahres statt. Eine statistische Erfassung der Ergebnisse fehle.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie die zu erreichenden Erfolge festlegt und sicherstellt, dass die für die Messung des Erfolgs notwendigen Daten erhoben werden.

Dies sind insgesamt wichtige Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Förderung. Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat zugesichert, die Kritikpunkte des Landesrechnungshofes an den Grundsätzen der Stammkräfteförderung bei dem neu zu entwickelnden Förderansatz zu berücksichtigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

15.	Einzelplan	05	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales	
	Kapitel	0515	Studieninstitut der Sozial- und Gesundheitsverwaltung	
	Titel			alle

Unwirtschaftlicher Betrieb eines Studieninstitutes

Der Betrieb einer Fortbildungsstätte ist unwirtschaftlich, weil die Ausgaben im Vergleich zu einer privatwirtschaftlichen Unterbringung und Versorgung zu hoch sind.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales unterhält in Waldrogäsen eine Verwaltungsschule zur Weiter- und Fortbildung. In diesem Studieninstitut finden ein- und mehrtägige Aus- und Weiterbildungen statt.

Das Objekt ist ganzjährig für Schulungszwecke nutzbar. Im Juli/August finden für 6 Wochen und im Dezember/Januar für drei Wochen keine Veranstaltungen statt.

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahr 1991 bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit festgestellt, dass die Nutzung des Vorhalten des Studieninstitutes als Landeseinrichtung nicht rechtfertigt und - aus Kostengründen - eine umgehende Veräußerung angezeigt wäre.

Die Überlegung des Landes, alle in den Ressorts vorhandenen Verwaltungsschulen aufzulösen und in einem - dem Ministerium des Innern angegliederten - Studieninstitut zusammenzufassen, wurde nicht umgesetzt. Das Studieninstitut Waldrogäsen ist als Veranstaltungsort für Weiterbildungen und Ausbildungen fest in den Ausbildungsplan auch der anderen Ressorts übernommen worden.

Im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 1999 hat der Landesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit der Fortbildungsstätte erneut untersucht. Dabei hat der Landesrechnungshof für 1998 einen Betrag von über 300 DM pro Teilnehmer und Schulungstag für Unterkunft und Verpflegung ermittelt. Tatsächlich hat das Studieninstitut für diese Leistungen bei Landesbediensteten rd. 50 DM (bei anderen Teilnehmern rd. 75 DM) pro Tag erhoben.

a) Der Berechnung der o.g. Teilnehmerkosten je Schulungstag lag die bis zum Juli 2000 tatsächlich vorhandene Mitarbeiterzahl von 6,5 Personen zu Grunde. Hierzu hat das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales erklärt, dass ab August 2000 nur noch vier Vollzeit- und eine Teilzeitkraft beschäftigt werden. Nach seiner Einschätzung

könnte die Verwaltungsschule zukünftig mit etwa drei Vollbeschäftigteneinheiten betrieben werden.

Bei drei Mitarbeitern würden die Personalausgaben rd. 200.000 DM betragen.

b) Der Betrieb des Studieninstitutes verursacht nicht nur bei den Mitarbeitern, die vor Ort beschäftigt sind Personalausgaben, sondern auch in anderen Behörden. Beispielsweise sind im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales mehrere Mitarbeiter zeitweise mit Aufgaben befasst, die das Studieninstitut betreffen. Für diese Personalgemeinkosten sind in der Größenordnung 30 v.H. der Personalausgaben des Studieninstitutes zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich ein Betrag von 60.000 DM.

c) Die Sachausgaben betrugen 1998 bei rd. 3.100 Gesamtteilnehmertagen rd. 117.000 DM. Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales will die Teilnehmertage auf insgesamt 4.000 steigern. Die Höhe der Sachausgaben hängt im Wesentlichen von der Teilnehmerzahl ab. Deshalb geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Sachausgaben entsprechend der Teilnehmerzahl ansteigen werden. Bei 4.000 Teilnehmertagen ergibt sich ein Betrag von rd. 150.000 DM.

Dieser Betrag wird höher sein, wenn – wie beabsichtigt – das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales bei Verringerung der Mitarbeiterzahl einige Arbeiten, wie Pflege der Grünanlagen, Baumbeschnitt und Schneeräumung an Fremdfirmen vergeben will.

d) In den Jahren 1992 bis 1999 sind rd. 2,7 Mio. DM für die bauliche Instandsetzung bzw. Instandhaltung aufgewendet worden.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales setzt einen Abschreibungssatz von 2 v.H. an, weil es eine Nutzungsdauer von 50 Jahren annimmt. Diesen Ansatz beanstandet der Landesrechnungshof nicht grundsätzlich. Zu bedenken ist jedoch, dass von vergleichbaren Sachverhalten ausgegangen werden muss. Das Hotelgewerbe legt üblicherweise eine Nutzungsdauer von 25 Jahren zu Grunde. Daraus ergibt sich dann für einen Preisvergleich ein kalkulatorischer Abschreibungssatz von 4 v.H. und ein Kostenvolumen von 108.000 DM.

e) Das Land hat in der Vergangenheit im Grundsatz alle Investitionen über Kredite finanziert. Bei einem Zinssatz von 5,0 v.H. ergeben sich hieraus bei einem Investitionsvolumen von 2,7 Mio. DM jährliche Kosten von 135.000 DM.

Aus den einzelnen Teilbeträgen (a-e) ergibt sich ein Gesamtbetrag von mindestens 650.000 DM. Selbst bei den vom Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales angestrebten 4.000 Teilnehmertagen und den vorgesehenen Kostenreduzierungen ergeben sich Kosten von über 160 DM je Teilnehmertag. Geht man von der im Jahre 1998

erreichten Ist-Belegung von rd. 3.100 Teilnehmern aus, ergeben sich Kosten von rund 210 DM je Teilnehmertag.

Eine privatwirtschaftliche Unterbringung und Versorgung ist deutlich preiswerter. Selbst Hotels gehobener Kategorie bieten diese Leistungen günstiger an. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Unterbringung im Studieninstitut nicht nur in Ein-, sondern ebenfalls in Zwei- und Dreibettzimmern erfolgt. Auch der Hotelpreis würde sich bei einer Mehrbettbelegung reduzieren.

Das Studieninstitut liegt abseits der Ballungszentren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entstehen dadurch zusätzliche Fahrtzeiten, die zumindest teilweise als Arbeitszeit zu werten sind, und höhere Fahrtkosten. Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hält die Berücksichtigung dieser Kosten für zweifelhaft, da es der Meinung ist, dass diese grundsätzlich unabhängig vom jeweiligen Schulungsort anfallen und sich der Höhe nach nicht quantifizierbar reduzieren lassen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Betrieb des Studieninstitutes unwirtschaftlich ist. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Land seine Fortbildungskonzeption ändern. Beispielsweise könnten vorhandene Besprechungsräume, die es in fast jeder Behörde gibt, einbezogen werden.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat sich bisher zu einer Aufgabe des Studieninstitutes noch nicht entschlossen. Es will das Institut zunächst weiterbetreiben und beabsichtigt, nach Umsetzung der geplanten Kostenreduzierung das Studieninstitut einer erneuten Wirtschaftlichkeitsberechnung zu unterziehen.

Nach Berechnung des Landesrechnungshofes würde sich bei vollständiger Umsetzung der vom Ministerium geplanten Kostenreduzierungen ein Tagessatz je Teilnehmer von rd. 160 DM ergeben. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt erscheint dieser Betrag zu hoch. Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat bisher kein Konzept erarbeitet, wie es in einem angemessenen Zeitraum einen wirtschaftlich vertretbaren Tagessatz erreichen kann. Deshalb hält der Landesrechnungshof ein weiteres Abwarten für unzumutbar.

Die Fortbildungsstätte muss geschlossen werden. Die hierfür nötigen Pläne sind zügig zu erarbeiten. Das Land sollte zukünftig im Vorfeld jeder Investition detailliert untersuchen, ob und in welchem Umfang der Betrieb wirtschaftlich sinnvoll ist, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

16.	Einzelplan	05	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
	Kapitel	0517	Kinder, Jugend und Familie
	Titelgruppe	61	Jugendbildungsstätten
	Haushaltsvolumen (Betriebsausgaben/ Investitionen 1996 - 1999)		13.415.500 DM

Unwirtschaftliche Förderstrukturen

1. Investive Förderung von Bildungseinrichtungen führt zu Doppelförderungen und benachteiligt private Anbieter

In Sachsen-Anhalt führt eine Vielzahl von Veranstaltern die unterschiedlichsten Maßnahmen im Bereich Freizeit, Bildung, Fortbildung usw. durch. Zum Teil unterstützt das Land diese Maßnahmen im Rahmen von Projektförderungen. Die Unterbringungs- und Verpflegungskosten der Teilnehmer bezuschusst es teilweise mit einheitlichen Pauschbeträgen.

Diese Kosten sind jedoch höchst unterschiedlich. Sie hängen auch davon ab, ob der Projektträger diese Leistungen über Dienstleistungsverträge in privat finanzierten Einrichtungen (Hotels, Gaststätten, Ferienpensionen usw.) oder in solchen Einrichtungen erbringen lässt, die aus öffentlichen Mitteln bezuschusst werden (beispielsweise Ferienheime oder Bildungsstätten gemeinnütziger Träger, Stiftungen usw.).

Wenn mit öffentlichen Mitteln geförderte Projekte in Einrichtungen durchgeführt werden, die bereits eine Investitionsförderung erhalten haben oder denen Betriebskostenzuschüsse gewährt werden oder die beides bekommen, so liegt im Prinzip eine Doppelförderung vor.

Mit einer in dieser Weise strukturierten Förderung bevorzugt das Land zudem Organisationen, die ihre geförderten Projekte in Einrichtungen durchführen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Investitionsförderung und Betriebskostenzuschüsse vermindern die Kosten des Betreibers für Unterkunft und Verpflegung um bis zu 40,- DM je Tag und Teilnehmer. Privat finanzierte Einrichtungen, die solche Hilfen nicht erhalten, sind im Wettbewerb mit ihren gemeinnützigen Konkurrenten benachteiligt.

Mit der Förderung wird erreicht, dass diese Einrichtung den Veranstaltern von Bildungs- und Freizeitmaßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit verbilligt Unterkunft und Verpflegung gewährt. Dies ist auch gewollt. Die Förderung der Einrichtung soll letztlich den Nutzern zugute kommen.

Dieser gewollte Zweck könnte in gleicher Weise erreicht werden, wenn die insoweit angemessene Förderung nicht den Trägern solcher Einrichtungen, sondern den Veranstaltern dieser Maßnahmen gewährt würde. Zusätzlich würden Mängel des bisherigen Verfahrens beseitigt.

1. Förderungen sowohl des Projektträgers als auch des Einrichtungsträgers und damit Doppelförderungen wären ausgeschlossen.
2. Der Projektträger würde sich für die Unterbringung und Verpflegung seiner Teilnehmer das wirtschaftlichste Angebot am Markt auswählen. Private Anbieter hätten auch Chancen.
3. Es würden nur förderfähige Projekte bezuschusst. Bisher ist dies nicht vollständig sichergestellt. Wenn die Einrichtungen mit förderfähigen Projekten nicht ausgelastet sind, versuchen sie teilweise auch andere Veranstaltungen einzuwerben, die nicht oder nicht in diesem Umfang förderfähig sind. Von der Investitionsförderung bzw. den Betriebskostenzuschüssen aus öffentlichen Mitteln profitieren diese Veranstalter trotzdem.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

2. Die investive Förderung von Jugendbildungsstätten erfolgt ohne ausreichenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Kinder- und Jugendarbeit fällt nicht allein in die Zuständigkeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Auch Träger der Wohlfahrtspflege, Sportverbände und freie Träger übernehmen wichtige Aufgaben. Einige Träger unterhalten für diese Zwecke Jugendbildungsstätten. Die Personal- und Betriebsausgaben fördert das Land mit Zuwendungen, Baumaßnahmen mit Investitionszuschüssen. Teilweise werden investive Maßnahmen ebenfalls durch den Bund und weitere Dritte bezuschusst.

Jede Förderung setzt voraus, dass die Fördermaßnahme insgesamt wirtschaftlich ist.

Nr. 5.4 ZBau (Anlage zur VV/VV-Gk Nr. 6 zu § 44 LHO) schreibt deshalb vor, dass eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erforderlich ist, soweit sie für die Entscheidung über die Bewilligung der Zuwendung von Bedeutung ist.

In diese Berechnung sind nicht nur die Investitionskosten einzubeziehen, sondern alle Kosten einschließlich Personal- und Sachkosten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine Wirtschaftlichkeit nur dann gegeben, wenn diese Kosten deutlich unter den Beträgen liegen, mit denen solche Leistungen „am Markt“ beschafft werden können. Da das private Hotelgewerbe solche Leistungen „am Markt“ anbietet und diese Anbieter ihre Preise nach Unterkunft und Verpflegung je Tag und Hotelgast gliedern, hat

der Landesrechnungshof seine Berechnung in dieser Weise strukturiert. Ausgangspunkt ist die Prüfung einer Jugendbildungsstätte eines Trägers der freien Wohlfahrtspflege im Jahre 2000.

1. Die Betriebskosten der Einrichtung einschließlich Personal- und Sachkosten hat der Landesrechnungshof für 1999 mit rd. 880.000 DM ermittelt.
2. Für die bauliche Instandsetzung und Sanierung hatte der Träger über mehrere Jahre insgesamt rd. 9 Mio. DM verausgabt (einschließlich 4,6 Mio. DM Fördermittel des Landes und 1,2 Mio. DM Fördermittel des Bundes).
 - a) Bei einer Nutzungsdauer von 25 Jahren ergeben sich für den jährlichen Wertverlust ein Abschreibungssatz von 4 % und hieraus jährliche Kosten von 360.000 DM.
 - b) Wenn man den bei Beginn der Baumaßnahme vorhandenen Gebäudewert mit etwa 2 Mio. DM bewertet, ergeben sich zusätzlich Abschreibungskosten von rd. 80.000 DM pro Jahr.
3. Das Land finanziert bisher Investitionen grundsätzlich über Kredit. Dies gilt auch für Förderprojekte. Für 4,6 Mio. DM Landesmittel ergeben sich bei einem Zinssatz von 5,0 % jährliche Kosten von 230.000 DM.
4. Der Träger der Einrichtung hat finanzielle Mittel und der Bund Fördermittel in Höhe von insgesamt 4,4 Mio DM eingesetzt. Welche tatsächlichen Kosten dem Träger und dem Bund hierdurch entstanden sind, hat der Landesrechnungshof nicht ermittelt. Für die Wirtschaftlichkeitsberechnung hat er den günstigsten Fall unterstellt: Kredite waren nicht nötig. Bund und Träger konnten in vollem Umfang auf Eigenmittel zurückgreifen. Auch die Nutzung der Eigenmittel verursacht Kosten. Sie entsprechen in der Höhe den Erträgen, die bei anderweitiger Anlage der Eigenmittel voraussichtlich erwirtschaftet worden wären. Diesen Kalkulationszinssatz hat der Landesrechnungshof mit 4 % angenommen.

Bezugsgröße ist das in der Investition gebundene Eigenkapital abzüglich der Abschreibung. Es beträgt im jährlichen Durchschnitt über den gesamten Nutzungszeitraum 2,2 Mio DM. Bei einem Kalkulationszinssatz von 4 % ergibt sich eine jährliche Kostenbelastung von fast 90.000 DM.

Die Gesamtkosten für Unterkunft und Verpflegung pro Jahr betragen damit insgesamt rd. 1,6 Mio. DM. Nach Angaben der Einrichtung hat die Belegung in 1999 rd. 12.500 Teilnehmertage betragen. Daraus errechnen sich Kosten von über 130 DM je Tag und Teilnehmer. Dieser Kostenaufwand für eine Unterbringung der Teilnehmer vorwiegend in

Zweibettzimmern liegt nicht unter den am Markt für eine solche Leistungen aufzuwendenden Beträgen. Eine Förderung hätte deshalb nicht erfolgen dürfen.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit noch in den Jahren 1994/95 auf der Grundlage pauschaler Betrachtungsweisen und allgemeiner Bedarfseinschätzungen ermittelt worden ist. Erst in den Folgejahren sei das Verfahren stärker verbindlich gemacht worden. Zwischenzeitlich würden Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Sinne der Landeshaushaltsordnung als Bestandteil der Antragsprüfung auch im investiven Bereich eingeführt.

Im Übrigen hat das Ministerium dargestellt, dass Besonderheiten in 1999 zu einer relativ niedrigen Belegung geführt hätten. Die Positionen „Leiter der Einrichtung“ und „Jugendbildungsreferentin“ hätten personell neu besetzt werden müssen. Bedingt durch diesen Wechsel hätten die durchzuführenden Aufgaben konzeptionell neu gestaltet werden müssen. Auch erhoffe sich der Träger durch eine stärkere inhaltliche Öffnung und ein breiteres Themenspektrum u.a. in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und politischer Bildung eine stetige Verbesserung der Auslastungssituation.

Im Übrigen will das Ministerium mit dem Träger qualitative und quantitative Vereinbarungen absprechen, die eine jährliche Überprüfung des Leistungsumfanges der Einrichtung ermöglichen.

Der Landesrechnungshof weist jedoch auf Folgendes hin:

Wenn das Land – entgegen der Empfehlung des Landesrechnungshofes unter 1. (investive Förderung von Bildungseinrichtungen ...) – an der investiven Förderung von Jugendbildungsstätten freier Träger festhalten will, so muss für die Zukunft sichergestellt sein, dass der Zuwendungsempfänger für alle Daten der Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Pflicht ist. Im Zuwendungsbescheid ist dies in der Weise zu verankern, dass die Bewilligungsbehörde den Bescheid widerrufen kann, wenn sich die Daten gegenüber den Schätzwerten verschlechtern. Wenn diese Verschlechterung wesentlich ist, muss die Behörde den Bescheid widerrufen.

17.	Einzelplan	06	Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0605	Medizinische Fakultät der Martin-Luther- Universität Halle-Wittenberg
		0608	Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Erhebliche Kostenunterdeckung bei den ambulanten Leistungen der Universitätsklinik

Die beiden Universitätsklinik des Landes Sachsen-Anhalt erbringen ambulante Leistungen für Kassenpatienten, die die Kassenärztliche Vereinigung Sachsen-Anhalt (KVSA) nicht kostendeckend vergütet. Zum Ausgleich des jährlichen Defizits in Millionenhöhe müssen die Universitätsklinik die Zuschüsse für Forschung und Lehre, d.h. Mittel aus dem Landeshaushalt, in Anspruch nehmen.

1. Einführung

Die Sicherstellung der ambulanten Krankenversorgung obliegt grundsätzlich den niedergelassenen Ärzten. Gemäß § 117 SGB V ist der Zulassungsausschuss der Kassenärztlichen Vereinigung verpflichtet, die Polikliniken der Hochschulen zur ambulanten ärztlichen Behandlung zu ermächtigen und zwar in dem für „Forschung und Lehre erforderlichen Umfang“.

Die Vergütung durch die gesetzlichen Krankenkassen deckt seit Jahren nicht die Kosten der Polikliniken, weil pro Behandlungsfall die tatsächlichen Kosten die ausgehandelte Pauschalvergütung weit überschreiten und die Zahl der Behandlungen die der vergüteten Fälle – zum Teil erheblich - übersteigt.

2. Unzureichende Pauschalvergütung

Die Poliklinikverträge zwischen den Universitätsklinik und der Kassenärztlichen Vereinigung Sachsen-Anhalt legen unter Berücksichtigung eines Investitionskostenabschlages von 10 % und eines Abschlages von 20 % für Forschung und Lehre ab 1993 einen Pauschalbetrag in Höhe von 63,50 DM je Behandlungsfall fest.

Er reduziert sich aufgrund von Verwaltungsgebühren und in Abhängigkeit von der Budgetierung der Gesamtvergütung aller zugelassenen Vertragsärzte auf etwa 45,00 DM/Fall.

Mit dieser Vergütung sind alle Untersuchungsleistungen und Behandlungen eines Anspruchsberechtigten während eines Kalendervierteljahres abgegolten, auch bei Behandlungen durch mehrere Polikliniken, sowie die hochwertigen und besonders teuren dia-

agnostischen Untersuchungen, wie z.B. Computertomographien, Endoskopien, spezielle Sonographien und Laboruntersuchungen und sämtliche Behandlungen in Spezialambulanzen der Kliniken.

Nach Aussagen der Universitätsklinik liegen die ihnen entstehenden Kosten - auch unter Berücksichtigung der genannten Abschläge - noch weit über dem Pauschalbetrag.

Der Landesrechnungshof fordert deshalb die Universitätsklinik auf, die Kosten der Versorgungsleistungen genau zu ermitteln.

Die Universitätsklinik in den alten Bundesländern erhalten für ihre Leistungen Vergütungssätze zwischen rund 70,00 DM und 155,00 DM.

Die KVSA weist hierzu darauf hin,

„dass in den neuen Bundesländern... nur etwa 77 % des Honorars zur Verfügung steht, welches in den alten Bundesländern für die Vergütung ambulanter Leistungen in der vertragsärztlichen Versorgung zur Verfügung steht. Somit kann grundsätzlich nur eine Pauschalvergütung pro Fall gezahlt werden, die etwa 77 % der in den alten Bundesländern durchschnittlich gezahlten pauschalen Vergütung entspricht.“

Im Übrigen führt sie an, dass für die Universitätsklinik

„kein Rechtsanspruch ... (besteht,) an Verhandlungen über die Pauschalvergütung beteiligt zu werden ... Partner des Gesamtvertrages sind kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ausschließlich die Landesverbände der Krankenkassen und die Kassenärztlichen Vereinigungen. Die durch die Regelung der Gesamtvergütung mittelbar betroffenen Leistungserbringer und die Krankenkassen sind an ihnen nicht beteiligt.“

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Landesverband der Krankenkassen und die Kassenärztliche Vereinigung die Universitätsklinik trotzdem an den Verhandlungen beteiligen. Hierbei sollten die Universitätsklinik auf eine Erhöhung der Pauschale hinwirken.

3. Diskrepanz zwischen abgerechneten und erbrachten Behandlungsfällen

Nach den Poliklinikverträgen zahlt die KVSA den Universitätsklinik die vorgenannte Pauschalvergütung nur für eine - jedes Jahr wieder neu zu verhandelnde - begrenzte Fallzahl. Diese Höchstgrenze betrug 1999 für das

Universitätsklinikum Halle	50.000 Fälle
Universitätsklinikum Magdeburg	40.000 Fälle.

Alle über diese Höchstgrenze hinausgehenden Fälle zahlte die KVSA nicht und die Universitätsklinika hatten sie aus eigenen Mitteln und damit auch aus Zuweisungen des Landes für „Forschung und Lehre“ abzudecken.

Das waren in den Jahren 1999 bei dem

Universitätsklinikum Halle	6.107 Fälle
----------------------------	-------------

Universitätsklinikum Magdeburg	32.043 Fälle.
--------------------------------	---------------

Setzt man nur die von der KVSA gezahlte Vergütung von 45,00 DM/Fall an, so fehlten allein 1999 dem

Universitätsklinikum Halle $(6.107 \times 45,00) = 274.815,00 \text{ DM}$

Universitätsklinikum Magdeburg $(32.043 \times 45,00) = 1.441.935,00 \text{ DM}.$

Wie unter 2 ausgeführt, lagen die tatsächlich entstandenen Kosten weit höher.

Der Zulassungsausschuss der KVSA begründet die Begrenzung der Fallzahlen damit, dass die Universitätsklinika ambulante Behandlungen gemäß § 117 Abs. 1 SGB V nur im für Forschung und Lehre erforderlichen Umfang durchführen sollen und damit vergütet erhalten können.

Er geht grundsätzlich von einer Richtzahl von 30 Fällen je (eingeschriebenen) Studenten aus. Mit den o.a. Fallzahlen von 50.000 für das Universitätsklinikum Halle bzw. 45.000 für das Universitätsklinikum Magdeburg (ab 2000) läge er mit rd. 45 Behandlungsfällen pro eingeschriebenen Studenten schon weit über der selbst gesetzten Richtzahl.

Ein Vergleich mit anderen Universitätsklinika zeigt, dass sich die tatsächlichen, wesentlich höheren Behandlungszahlen nicht mit dem Bedarf für Forschung und Lehre begründen lassen. Im Übrigen gibt es weder Rechtsvorschriften noch Berechnungsgrundlagen, die geeignet sind, exakt die für Lehre und Forschung benötigten Fallzahlen pro Student zu ermitteln.

Die Universitätsklinika weisen darauf hin, dass sie aus ethisch-medizinischen sowie rechtlichen Gründen keine Möglichkeit haben, von den niedergelassenen Ärzten überwiesene Patienten abzuweisen. Sie haben damit praktisch keinen Einfluss auf eine Reduzierung der Zahl der ambulanten Behandlungen.

Die über die für Forschung und Lehre notwendigen hinausgehenden ambulanten Behandlungen sind als reine Krankenversorgung anzusehen, zumal ein Zusammenhang zwischen der hohen Zahl von Überweisungen und der Budgetierung der kassenärztlichen Leistungen, insbesondere beim Universitätsklinikum Magdeburg, nicht auszuschließen ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Universitätsklinik aufhinwirken, dass die KVSA alle ausschließlich der Krankenversorgung dienenden Fälle kostendeckend vergütet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Weil nach Ansicht der KVSA

„... diese Erwartung kaum umzusetzen zu sein dürfte, da eine Abgrenzung der Fälle für Forschung und Lehre einerseits und für die ‚übliche‘ Krankenversorgung andererseits kaum möglich ist“,

sollten die Universitätsklinik zumindest auf die Aufhebung der Begrenzung der Fallzahlen drängen.

Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass bei der Beibehaltung des gegenwärtigen Verfahrens die Universitätsklinik - zweckwidrig - einen erheblichen Teil der Landeszuschüsse für Forschung und Lehre für die Absicherung der Krankenversorgung einsetzen müssen.

18.	Einzelplan	06	Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0611	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	Titel	422 01	Dienstbezüge der Planmäßigen Beamten/ Beamtinnen
		425 01	Vergütung der Angestellten
	Haushaltsvolumen	ca. 100 Mio. DM	

Nichteinhaltung der Lehrverpflichtung in einer Hochschule

In einigen Fakultäten der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg erfüllt das wissenschaftliche Personal die nach Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO-LSA) vorgeschriebenen Lehrverpflichtungen nur teilweise. Dies ist im Wesentlichen bedingt durch den Personalüberhang.

Gemäß Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt ist das wissenschaftliche Personal verpflichtet, zur Sicherstellung des Lehrangebots in ihren Fächern Lehrveranstaltungen anzubieten. Den Lehrumfang regelt im Einzelnen die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO-LSA).

Der Landesrechnungshof hatte in den Jahren 1997 und 1998 in den Fakultäten Mathematik und Elektrotechnik der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg die Einhaltung der Lehrverpflichtung geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass das wissenschaftliche Personal Lehrverpflichtungen nicht eingehalten hatte. Weiterhin hatte weder die Fakultät noch die Universitätsverwaltung diesen Verstoß gegen die LVVO erfasst, geschweige denn Schlussfolgerungen gezogen. Aufgrund der Beanstandungen des Landesrechnungshofes hat die Universitätsverwaltung inzwischen Arbeitsblätter zur Überwachung der Lehrverpflichtung entwickelt und eingeführt.

Im Jahre 1999 überprüfte der Landesrechnungshof in einer Nachkontrolle – diesmal in den Fakultäten Verfahrens- und Systemtechnik, Elektrotechnik, Naturwissenschaften und Maschinenbau – die Wirksamkeit der eingeführten Maßnahmen. Dabei musste er erneut die unzureichende Auslastung des wissenschaftlichen Personals in der Lehre und Mängel bezüglich der Einhaltung der Erfassung der Lehrverpflichtung feststellen.

Bei seiner Prüfung wertete der Landesrechnungshof die Arbeitsblätter aus und kam insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

- In den vier untersuchten Fakultäten erfüllte das Personal seine Lehrverpflichtung nur teilweise.

Der Auslastungsgrad der zu erbringenden Lehrleistungen lag in den einzelnen Fakultäten zwischen 78,6 % und 93,9 %.

Dabei erbrachten 33 von 344 zur Lehre verpflichtete wissenschaftliche Mitarbeiter überhaupt keine Lehrtätigkeit.

- Nach § 3 LVVO kann eine Lehrperson ihre nicht geleistete Lehrverpflichtung innerhalb zweier aufeinanderfolgender Studienjahre ausgleichen; § 5 LVVO lässt Ermäßigungen für Schwerbehinderung, für die Tätigkeit als Prorektor, Fachbereichssprecher oder Studienberater zu.

Diese und weitere Verringerungen des Lehrumfangs erfasste die Hochschulverwaltung auf den von den Fakultäten auszufüllenden Arbeitsblättern ohne Differenzierung.

Die Arbeitsblätter ermöglichten es nicht, nachzuvollziehen, welche Verringerungen der Lehrverpflichtung die Lehrpersonen jeweils geltend machen. Insbesondere der Ausgleich nicht erbrachter Lehrverpflichtung innerhalb zweier aufeinanderfolgender Studienjahre war so keinesfalls nachprüfbar.

Weiterhin ließen die Muster-Abrechnungsbögen der Universität eine Anrechnung für die Betreuung von Diplomanden und Doktoranden zu. Dies verstößt gegen die LVVO, die diese Möglichkeit nicht vorsieht.

In Ihrer Stellungnahme teilte die Universitätsverwaltung mit, dass die Arbeitsblätter entsprechend den Maßgaben des Landesrechnungshofes bereits überarbeitet seien.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest:

- Entgegen der Vorschrift des § 4 LVVO, wonach eine Lehrperson, wenn sie ihre Lehrverpflichtung wegen des Überangebots in der Lehre nicht erfüllen kann, „die Verminderung der Lehrverpflichtung dem Rektor der Hochschule anzuzeigen“ hat, meldeten die wissenschaftlichen Mitarbeiter ihre Verminderung nicht. Ein Ausgleich durch Nachleisten nicht erbrachter Arbeitsleistungen gemäß § 3 LVVO nahm das wissenschaftliche Personal nicht vor.

Die Otto-von-Guericke Universität Magdeburg und das Kultusministerium sagten diesbezüglich Abhilfe zu.

- Der Landesrechnungshof konnte aus den Unterlagen nicht entnehmen, inwieweit die Universitätsverwaltung die Arbeitsblätter auswertete. Zumindest konnte er keine auf einer solchen Auswertung basierenden Folgerungen feststellen.

Zwar sammelte die Abteilung Haushaltsplanung, Controlling und Statistik zentral alle Arbeitsblätter des wissenschaftlichen Personals; sie war aber nicht informiert über Lehrverpflichtungsermächtigungen (wie z. B. für Studienfachberatung, wegen Schwerbehinderung, für Forschungsfreisemester u. a.). Dies wusste nur das Dezernat für Studienangelegenheiten.

Aufgrund unserer Prüfung arbeiten diese beiden Organisationseinheiten inzwischen zusammen, so dass die Abteilung Haushaltsplanung, Controlling und Statistik nunmehr über sämtliche Informationen für eine ordnungsgemäße Auswertung verfügt.

In ihrer Stellungnahme vom 26.01.1999 zu unserer ersten Prüfung hatte die Universität die Nichtauslastung sowohl auf eine zu geringe Studierendenzahl als auch auf eine Überbesetzung mit wissenschaftlichem Personal zurückgeführt und kündigte eine „strukturelle Bereinigung“ an.

Durchgreifende Auswirkungen dieser „strukturellen Bereinigung“ konnte der Landesrechnungshof in seiner erneuten Prüfung nicht erkennen.

In der Stellungnahme vom 25.07.2000 hierzu legte die Universität dar, dass sie inzwischen Lehrveranstaltungen ihrer Mitarbeiter an Fachhochschulen in das Hauptamt einbeziehe. Weiterhin besetze sie freiwerdende Stellen nicht nach und versuche Stellen umzuwidmen. Ein vollständiger Ausgleich zwischen Lehrkapazität und Lehrnachfrage sei aufgrund des hohen Anteils an unbefristet tätigen wissenschaftlichen Mitarbeitern bisher jedoch nicht erreicht.

Nach der Stellungnahme des Kultusministeriums vom 12.03.01 befasst sich eine Projektgruppe und eine Arbeitsgemeinschaft mit der Prüfung der Struktur und mit der Erarbeitung von Vorschlägen für deren Verbesserung.

Die Universität ist aufgefordert, die Erfüllung der Lehrverpflichtung gründlicher zu kontrollieren und zu dokumentieren. Sie hat die mangelnde Lehrauslastung des Personals bei der Planung der Personalentwicklung zu berücksichtigen. Hierzu wird das Land verstärkt konkrete kw-Vermerke ausbringen müssen.

In seiner Stellungnahme weist das Kultusministerium darauf hin, dass

„die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg in den vergangenen zwei Jahren zahlreiche Anstrengungen unternommen hat, um den Vorgaben der LVVO gerecht zu werden. Im Hinblick auf noch bestehende Unzulänglichkeiten ist die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg weiterhin bestrebt, diese weiter abzubauen.“

19.	Einzelplan	07	Kultusministerium
	Kapitel	0776	Stiftungen des Kulturbereiches
	Haushaltsvolumen		39.932.300 DM

Beschaffung von Eigenmitteln durch Kulturstiftungen des öffentlichen Rechts

Die Kulturstiftungen des öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt haben sich mit unterschiedlichem Erfolg bemüht, durch die Beschaffung von Eigenmitteln ihre finanzielle Situation zu verbessern und damit zu einer besseren Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Zwecke beizutragen. Allerdings sind noch nicht alle Möglichkeiten hinreichend genug genutzt worden, Mittel von dritter Seite einzuwerben.

Die Kulturstiftungen des Landes besitzen in der Regel kein ausreichend ertragbringendes Vermögen, um ohne Zuwendungen des Landes dauerhaft ihre satzungsmäßigen Aufgaben erfüllen zu können. Soweit es jedoch den Stiftungen gelingt, den Anteil ihrer eigenen Einnahmen an den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu steigern, würde dies sonst nicht vorhandene Handlungsspielräume eröffnen und zu einer Entlastung des Landeshaushalts beitragen können.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2000 im Rahmen einer Orientierungsprüfung bei den Stiftungen Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt, Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt und Kloster Michaelstein – Musikinstitut für Aufführungspraxis - festgestellt, dass die Stiftungen ihre laufenden Personal- und Sachkosten in Höhe von rund 11,3 Mio. DM nur zu etwa 15 v.H. aus eigenen Einnahmen bestreiten können. Der Landesrechnungshof hat deshalb geprüft, durch welche Maßnahmen die Stiftungen ihre Einnahme- aber auch Kostensituation verbessern können.

Er hat u.a. angeregt, der Zusammenarbeit von Stiftungen untereinander mehr Beachtung zu schenken. Auf diese Weise könnten beispielsweise

- eine Kostenminimierung auf den Gebieten der Werbung und des Marketings und
- ein gesteigertes Besucherinteresse durch miteinander abgestimmte Veranstaltungen erreicht sowie
- potentielle Sponsoren gewonnen werden, denen ein Engagement in diesem Rahmen lohnend und attraktiv erscheint.

Auch durch die Tätigkeit von Ehrenamtlichen kann die Arbeit der Stiftungen gefördert werden. So hat der Landesrechnungshof die Stiftungen gebeten, mögliche Aufgabenfelder für ehrenamtliche Mitarbeiter zu beschreiben und in Kontakt mit entsprechenden Einrichtungen geeignete Personen zu werben.

Zudem sollten sich die Stiftungen noch intensiver als bisher bemühen, Sponsoren zu gewinnen und mit ihnen klare und eindeutige Vereinbarungen über die jeweiligen Leistungen abschließen. Aber auch die Spendenbeschaffung sollte professioneller betrieben werden. Bereits in Erscheinung getretene Spender werden bisher nicht immer systematisch betreut; dieses als Fundraising bezeichnete Vorgehen aber kann – wie die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen – zu beachtlichen Erfolgen führen. Auch wollen die Stiftungen inzwischen das im Jahre 2000 verabschiedete Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen offensiv für ihre Zwecke nutzen. Die durch dieses Gesetz für die Spender geschaffene Möglichkeit der Steuerersparnis schafft durchaus ein spendenfreundliches Klima.

Die Landesregierung hat die Kulturstätten in der Rechtsform von Stiftungen organisiert, damit diese Einrichtungen die Möglichkeit haben, Mittel von dritter Seite einzuwerben. Zu diesen Mitteln gehören neben Bundes-, EU- und Lotto/Toto-Mitteln auch Mittel Privater. Die Landesregierung hat aber keine Festlegungen getroffen, in welchem Umfang sie Erfolge erwartet. Spenden im wesentlichen Umfang hat keine Stiftung eingeworben. In welchen Größenordnungen dies hätte gelingen können, wenn die Stiftungen alle Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft hätten, hat der Landesrechnungshof nicht untersucht. Im Rahmen der Orientierungsprüfung hat er aber insgesamt den Eindruck gewonnen, dass keine Stiftung das Einwerben von Spenden als eine im Vordergrund stehende Aufgabe ansieht – möglicherweise auch deshalb, weil die Landesregierung bisher darauf verzichtet hat, den Stiftungen die Notwendigkeit der Beschaffung von eigenen Mitteln zu verdeutlichen.

Die Landesregierung sollte dies nachholen und die Rahmenbedingungen auf dieses Ziel ausrichten. Die Spendenbeschaffung sollte durch finanzielle Anreize unterstützt werden. Der Landesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die institutionelle Förderung mit einer Bedingung zu verbinden: Die Fördermittel dürfen nur dann verausgabt werden, wenn zusätzliche Mittel von Dritten in bestimmter Höhe durch die Stiftung eingeworben werden. Der von der Bedingung erfasste Betrag sollte spürbar sein.

Der Landesrechnungshof hat die Stiftungen und das Kultusministerium aufgefordert, die Anregungen aufzugreifen. Für das Verknüpfen von Mitteln der institutionellen Förderung mit dem erfolgreichen Einwerben von Spenden hat er das Kultusministerium gebeten, das Verfahren näher auszugestalten und zunächst bei einer Stiftung probeweise einzuführen.

Das Ministerium will die Vorschläge aufgreifen und Gespräche mit allen Stiftungen führen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

20.	Einzelplan	08	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
	Kapitel	0802	Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
	Titelgruppe	72	Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben
	Haushaltsvolumen		27.110.300 DM

Projektförderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen

Bei der Projektförderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen in Sachsen-Anhalt hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie seine eigenen Fördergrundsätze nicht beachtet und kontrolliert.

Das Land Sachsen-Anhalt hat ab 1992 wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen mit dem Ziel gefördert, vorhandene industrielle Forschungs- und Entwicklungskapazitäten zu erhalten, ihre marktorientierte Umstrukturierung zu begleiten und ihr Streben nach dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu stärken.

Von 1993 bis 1998 hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie insgesamt rd. 75 Mio. DM Fördermittel an acht Unternehmen unterschiedlicher Gesellschaftsform zusätzlich zu den Mitteln des Bundes und anderer Einrichtungen bewilligt. Die Förderung des Landes erfolgte in Form von Anschubfinanzierungen einzelner Unternehmen auf der Basis von Verträgen des Landes mit der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), als institutionelle Förderung und als Projektförderung.

Im Gegensatz zu anderen Förderbereichen, für die das Ministerium für Wirtschaft und Technologie mit der Veröffentlichung in Verkündungsblättern oder Informationsbroschüren den Bindungswillen der Verwaltung zum einheitlichen Handeln verdeutlicht hat, hat es hier eine formelle Richtlinie für die Ausreichung von Zuwendungen nicht erlassen.

Lediglich interne **Fördergrundsätze über eine zeitlich begrenzte Projektförderung** außeruniversitärer Forschungsinstitute und Forschungseinrichtungen der gewerblichen Wirtschaft im Land Sachsen-Anhalt hat das Ministerium 1993 in Kraft gesetzt.

Mit dem „Erlass“ dieser Fördergrundsätze hat sich das Ministerium – wenn auch intern - auf eine Verwaltungspraxis festgelegt und ist demnach auch gemäß dem Selbstbindungsprinzip der Verwaltung an diese gebunden.

Forschungseinrichtungen der gewerblichen Wirtschaft und außeruniversitäre Forschungsinstitute im Land Sachsen-Anhalt sollten danach Zuwendungen als Anteilfinanzierung bis zu 30 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben für eine begrenzte Übergangszeit erhalten. Diese Anteilsfinanzierung sollte jährlich um festgelegte Beträge bis zum Erreichen der wirtschaftlichen Selbständigkeit abgesenkt werden.

Gegenstand der Förderung war die

„Aufrechterhaltung des Forschungsbetriebes in den Forschungseinrichtungen als Ganzes.....“. „Sie ist an eine nachweisbare Effizienzverbesserung gebunden.“

In einer Vielzahl von Fällen ist das Ministerium bei der Handhabung der Fördergrundsätze im Verwaltungsvollzug abgewichen ohne dass es die Gründe erläutert hat.

1. Obwohl die o.g. Fördergrundsätze als Art der Zuwendung die Projektförderung festlegen, hat 1996 ein Institut der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen eine institutionelle Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung erhalten. Die gemäß § 23 in Verbindung mit § 26 Abs. 3 LHO dem Haushaltsplan beizufügenden Übersichten über Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers fehlen. Die gewährte Förderquote betrug 51 v.H. entgegen der nach den Fördergrundsätzen höchstmöglichen Förderquote von 30 v.H. Hinzu kommt, dass von den 1996 ausgereichten Mitteln lediglich rd. 66 v.H. für den festgelegten Förderzweck - den Fehlbedarf - benötigt wurden. Eine Rückforderung der nicht verbrauchten Mittel in Höhe von rd. 1.300 TDM sowie deren Verzinsung hat das Ministerium unterlassen.

In seiner Stellungnahme erläutert das Ministerium für Wirtschaft und Technologie, dass die institutionelle Förderung zur Konkursabwendung oder zur Vermeidung der unmittelbar bevorstehenden Abwanderung des Institutes in ein anderes Bundesland gewährt worden sei. Die einmalige institutionelle Förderung habe die Landesregierung in einer Kabinettsitzung am 28.05.1996 ausdrücklich beschlossen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass auch ein Kabinettsbeschluss nicht die Vorschriften des § 23 und § 26 LHO und damit die Information des Haushaltsgesetzgebers über institutionelle Förderungen wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ersetzen kann.

2. Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat mit der BvS 1995 Vereinbarungen zur Beteiligung an der Durchführung von Privatisierungskonzepten geschlossen, die ausschließlich dem Verlustausgleich dienen. Diese Vereinbarungen verpflichten das Land pauschal zur Zahlung der vereinbarten Mittel in Höhe von rd. 24 Mio. DM, enthalten aber keine Regelung zur evtl. Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel an das Land. Diese nicht verbrauchten Mittel betrugen in einem Fall bis einschließlich 2000 rd. 4,4 Mio. DM zuzüglich rd. 600.000 DM Zinsen, die bisher nicht vom Ministerium für Wirtschaft und Technologie zurückgefordert wurden.

In seiner Stellungnahme teilt das Ministerium für Wirtschaft und Technologie mit, dass die Rückführung des dem Land zustehenden Anteils einschließlich Zinsen vom Land „angestrebt“ wird und es entsprechende „Aktivitäteneingeleitet“ habe.

Der Landesrechnungshof kritisiert die Vertragsgestaltung zwischen dem Ministerium für Wirtschaft und Technologie und der BvS, in der keine Regelung zur Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel getroffen ist.

3. Als Finanzierungsart der Zuwendung ist in den Fördergrundsätzen die Anteilfinanzierung bis zu 30 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben festgelegt. Dieses können Personalkosten und Sach- und Gemeinkosten sein. Gleichzeitig hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie maximale Fördersummen benannt, die jährlich abgeschmolzen werden sollten.

Im Gegensatz dazu hat das Ministerium in seinen Zuwendungsbescheiden Fehlbedarfsfinanzierungen, Vollfinanzierungen und Festbetragsfinanzierungen gewährt.

Die Zuwendungsbescheide des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie haben in fast allen Fällen die jeweiligen individuellen Finanzierungslücken auf der Basis der Wirtschaftspläne der Zuwendungsempfänger gedeckt. Diese Finanzierungslücke entstand nach Ermittlung der Umsätze und sonstigen Erlöse unter Abzug der Aufwendungen des Unternehmens. Welcher Anteil der Ausgaben bereits durch Zuwendungen des Bundes und anderer Einrichtungen gedeckt worden ist, hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie nicht geprüft. Einfluss auf die Höhe der Personal- und Sachausgaben der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen hat das Ministerium ebenfalls nicht genommen.

Es konnten daher auch nicht die noch verbleibenden konkreten zuwendungsfähigen Ausgaben vom Ministerium für Wirtschaft und Technologie ermittelt werden, so dass eine 30 v.H. Anteilfinanzierung nicht durchgesetzt werden konnte.

Das Ministerium hat seine Festlegungen in den Fördergrundsätzen zum Förderhöchstbetrag und dessen jährlicher Abschmelzung nicht beachtet und in einigen Fällen sind die darin enthaltenen Höchstbeträge sogar überschritten.

Nach Auffassung des Ministerium für Wirtschaft und Technologie sind die Fördergrundsätze nicht als starres Korsett zu handhaben gewesen, sondern „...als Richtschnur zum Handeln. ...Die Förderung ist im Zusammenhang mit den Umsätzen der Unternehmen zu sehen. ...Danach haben sich die Förderquoten von 1996 zu 1998 drastisch verringert“. Das Ministerium erläutert aber an anderer Stelle, dass es die Förderanträge der Unternehmen auf der Basis der Fördergrundsätze geprüft hat.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie erkennt dabei, dass nicht die Umsätze, sondern die Ausgaben der Unternehmen Kriterium der Förderung nach den Fördergrundsätzen darstellen.

4. Nach den Fördergrundsätzen des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie sind die Zuwendungen an die wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen im Wege der Projektförderung zu bewilligen. Klar definierte forschungsbezogene Themen bzw. Aufgaben und Projekte, zu deren Durchführung Zuschüsse zu Personal- und Sachkosten gewährt werden, sind nur in wenigen Fällen gefördert worden. Als Förderzweck ist nicht ein konkretes Projekt benannt, sondern es sind allgemeine Formulierungen wie ... Erhalt der Liquidität, ... Abwendung eines drohenden Konkurses, ...Aufrechterhaltung des Forschungsbetriebes u.ä. gewählt worden.

Diese unkonkrete Festlegung des Förderzwecks lässt eine Prüfung der projektbezogenen Verwendung nicht zu und kann auch nicht die Grundlage einer Erfolgskontrolle sein. Durch diese Bewilligungspraxis hat der Zuwendungsempfänger nahezu freie Hand beim Umgang mit den öffentlichen Mitteln, da er über die Art und Höhe der zuwendungsfähigen betrieblichen Aufwendungen bestimmt. Dadurch war es u.a. möglich Mietzahlungen, Kaufpreise für Immobilien und übertarifliche Leistungen bei Personalausgaben aus Fördergeldern des Landes zu finanzieren. Im Ergebnis hat sich diese Verfahrensweise wie eine institutionelle Förderung ausgewirkt.

Das Ministerium führt aus, dass der Förderzweck gemäß der Fördergrundsätze die Aufrechterhaltung des Forschungsbetriebes als Ganzes war, um eine institutionelle Förderung zu vermeiden.

Bereits 1996 hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie im Bericht zum Stand der Industrieforschung, der industrienahen Forschung und der Technologieentwicklung im Land Sachsen-Anhalt ausgeführt,

„... dass eine Förderung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen richtig und notwendig ist, das Ziel – die wirtschaftliche Selbständigkeit – aber auf Grund der dort dargestellten Faktoren noch nicht erreicht werden konnte und die Förderung deshalb fortgesetzt werden muss...“.

Insoweit bestätigt das Ministerium für Wirtschaft und Technologie, dass die wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen auch mittelfristig nicht in der Lage sind, ohne finanzielle Unterstützung des Landes ihre Marktposition zu halten bzw. auszubauen.

Damit ist erkennbar gewesen, dass die Förderziele der Fördergrundsätze – Erreichen der wirtschaftlichen Selbständigkeit bis 1999 – nicht umgesetzt werden konnten. Die Fördergrundsätze von 1993 waren daher für die weitere Unterstützung der Einrichtungen ungeeignet. Konsequenzen hinsichtlich einer Neuformulierung der Förderziele und Förderkriterien hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie seitdem noch nicht gezogen.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung empfohlen, dass für die künftige Unterstützung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen durch das Land die Förderkriterien und Instrumentarien grundlegend zu überprüfen sind und neu festgelegt werden müssen. Darin sind u.a. Regelungen über Doppelförderung, Höchstsätze und Rückzahlungen vorzunehmen. Dabei sollten auch die Interessen der Zuwendungsempfänger hinsichtlich Planungssicherheit auch über die jährliche Bewilligung hinaus Berücksichtigung finden.

In seiner Stellungnahme zur Bemerkung des Landesrechnungshofes bringt das Ministerium für Wirtschaft und Technologie die Erwartung zum Ausdruck dass der Landesrechnungshof „... die Problematik des Erhalts der Forschungskapazitäten auch inhaltlich berücksichtigt...“.

Das Ministerium führt weiter aus, dass es vor der schwierigen Situation stand,

„...die für die regionale Wirtschaftsstruktur wertvollen Industrieforschungskapazitäten zu erhalten, aber auf der anderen Seite eine institutionelle Förderung, die als Instrument in bestimmten Fällen wesentlich besser geeignet gewesen wäre, zu vermeiden ...“.

„Es hält es ...“ nicht für richtig ... die Förderung vom Sinn her in Frage ...“

zu stellen.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht das Erfordernis der Unterstützung von Forschungskapazitäten im Bereich der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen und stellt deren Bedeutung als Dienstleister für die Entwicklung des Mittelstandes in Sachsen-Anhalt keineswegs in Frage.

Allerdings ist die Wertung der politischen Notwendigkeit der Ausgaben für den Erhalt der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen nicht Gegenstand von Prüfungen des Landesrechnungshofes, sondern die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Mittelbewilligung und -verwendung.

Der Landesrechnungshof hält angesichts der aufgezeigten Mängel bei der Umsetzung der Fördergrundsätze des Ministerium für Wirtschaft und Technologie an seinen Empfehlungen fest, dass die Verwaltung praktikable und kontrollierbare Förderinstrumentarien installieren muss, die auch die Interessen der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen angemessen berücksichtigen.

Im Hinblick auf die begrenzten Haushaltsmittel des Landes wird das Ministerium das Ziel des Erreichens der „wirtschaftlichen Selbständigkeit“ stärker bei der Beurteilung der Förderfähigkeit dieser Einrichtungen zu berücksichtigen haben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

21.	Einzelplan	11	Ministerium der Justiz
	Kapitel	1103	Sozialer Dienst der Justiz
	Titel	681 02	Zuschüsse zu Maßnahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs
	Haushaltsvolumen		561.900 DM

Finanzierung des Täter-Opfer-Ausgleichs

Die einzelnen Konfliktschlichtungsstellen führen den Täter-Opfer-Ausgleich mit gravierend unterschiedlichen Ausgaben durch.

Vorbemerkung

Der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) soll den Rechtsfrieden, der durch eine Straftat gestört ist, wieder herstellen. Ein zwischen Täter und Opfer entstandener Konflikt wird in einem Ausgleichsverfahren aufgearbeitet und nach Möglichkeit beigelegt. Durch die Schadenswiedergutmachung kann dem Opfer ein Zivilrechtsstreit und die Vernehmung als Zeuge erspart bleiben. Für den Täter kann die Gegenüberstellung mit dem Opfer und die Beseitigung der Tatfolgen durchaus erzieherisch wirken.

Die Durchführung des TOA obliegt den Konfliktschlichtungsstellen. Im Land Sachsen-Anhalt übernehmen diese Aufgabe freie Träger sowie die Sozialen Dienste der Justiz.

Prüfungsfeststellung

Das Land Sachsen-Anhalt gewährt den freien Trägern Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben zur Durchführung des TOA-Projekts als Fehlbedarfsfinanzierung.

Die Träger gehen davon aus, dass von einem Konfliktschlichter jährlich bis zu 100 Fälle erledigt werden können. Tatsächlich wurden nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Teil über mehrere Jahre nur 60 Fälle pro Jahr bearbeitet.

Das Ministerium der Justiz hat auch in diesen Fällen, in denen die Konfliktschlichter zu rd. 2/3 ausgelastet waren, die Personalausgaben in vollem Umfang als zuwendungsfähig anerkannt und mit bis zu 90 v.H. gefördert. Dies führte im Jahr 1998 zu erheblichen Kostenunterschieden von rd. 900 DM bis über 3.000 DM je bearbeiteten Fall (durchschnittlich 1.100 DM). Die Kosten je geschlichteten Fall lagen zwischen rd. 1.100 DM und rd. 4.300 DM (durchschnittlich 1.500 DM).

Um die Verwaltung u.a. von der Prüfung der Frage der tatsächlichen Auslastung der bei den Zuwendungsempfängern tätigen Konfliktschlichter zu „entlasten“, hat der

Landesrechnungshof empfohlen zu prüfen, ob der bestehenden Regelung eine Förderung aufgrund von Fallpauschalen vorzuziehen ist.

Die Förderung entsprechend der Anzahl bearbeiteter oder geschlichteter Fälle führt zu mehr Transparenz und erlaubt damit Kostenvergleiche. Zudem wird die Möglichkeit der Ausschreibung der Zuwendungsleistungen eröffnet.

Das Ministerium der Justiz will die Kosten für die Durchführung der einzelnen Projekte so gering wie möglich halten. Es geht davon aus, dass auf Grund der Zunahme der Fallzahlen die Kosten je Fall sinken. Träger mit überdurchschnittlich hohen Kosten sollen zur Absenkung dieser Kosten angehalten werden und soweit dies erfolglos bleibt, werden diese Träger nicht mehr gefördert.

Weiterhin nimmt das Ministerium der Justiz die Anregung des Landesrechnungshofes auf und erwägt Recherchen, ob die Förderung der freien Träger in Form von Fallpauschalen zu einer soliden und wirtschaftlichen Finanzierungsgrundlage führt und somit die Durchführung des TOA-Projekt in Zukunft auch in finanzieller Hinsicht überschaubar bleibt.

Es beabsichtigt ferner, den Vorschlag des Landesrechnungshofes aufzunehmen und die Zuwendungsleistungen zur Förderung des TOA-Projekts auszuschreiben. Aus organisatorischen Gründen kann das Ministerium der Justiz damit erst im Haushaltsjahr 2002 beginnen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

22.	Einzelplan	15	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
	Kapitel	1502	Allgemeine Bewilligungen
	Titel	685 51	Zuschüsse an Unterhaltungsverbände zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung
	Haushaltsvolumen		5.000.000 DM

Zuschüsse an Verbände zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung

Das Land Sachsen-Anhalt gewährt den Unterhaltungsverbänden jährliche Zuschüsse, die der Landesrechnungshof dem Grunde und der Höhe nach nicht in jedem Fall für gerechtfertigt hält.

Nach dem Wassergesetz des Landes Sachsen-Anhalt haben die Unterhaltungsverbände (UHV) die Aufgabe, die Gewässer II. Ordnung, nämlich die mit geringerer wasserwirtschaftlicher Bedeutung, zu unterhalten.

Die 29 Verbände finanzieren sich über Beiträge ihrer Mitglieder (zumeist Gemeinden).

Nach dem Gesetz gewährt das Land Sachsen-Anhalt

„im Rahmen der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel den Unterhaltungsverbänden auf Antrag einen Zuschuss zu ihren Aufwendungen für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung...

... Der Zuschuss ist, soweit möglich, zur Verminderung der Verbandsbeiträge, ausgenommen der Beiträge für Flächen von Truppenübungsplätzen, zu verwenden“

Der Landesrechnungshof hat die Verwendung der Zuschüsse durch die UHV geprüft und hierbei insbesondere Folgendes festgestellt:

- *Haushaltsführung/Rücklagenbildung*

Die UHV hatten bis zum Stichtag 31.12.1999 bei Gesamtausgaben

von rd. 30 Mio. DM

insgesamt einen Bestand an Rücklagen i. H.

von ca. 13,4 Mio. DM

angesammelt.

Im Land Sachsen-Anhalt existieren keine entsprechenden Regelungen zur Haushaltsführung der Verbände und damit zur Rücklage überhaupt bzw. zu deren Begrenzung.

Der Landesrechnungshof erkennt durchaus nicht, dass es insbesondere für die UHV mit eigenem Regiebetrieb sinnvoll ist, Mittel zurückzulegen.

Er weist jedoch auf die Höhe bei einigen UHV hin:

Im Extremfall hatte nämlich ein Verband im Jahr 1999 bei Jahresgesamtausgaben von knapp 1 Mio. DM

eine Rücklage

von ca. 1,4 Mio. DM

vorgehalten.

Das Land dürfte mit seinen jährlichen Zuschüssen direkt oder indirekt zu den Rücklagenbildungen bei den o.a. UHV beigetragen haben.

- *Zuschüsse für Truppenübungsplätze*

Der Gesetzgeber des Landes hat in seinem Wassergesetz beschlossen, dass „für Flächen von Truppenübungsplätzen ... kein Zuschuss gezahlt“ wird. Damit hat das Land die vom Bund für seine Truppenübungsplätze zu leistenden Beiträge von einer Reduzierung ausgeschlossen.

Das Regierungspräsidium Dessau hat jedoch bei einem Verband bei der Berechnung des Landeszuschusses auch eine Fläche von 7.000 ha mit einbezogen, obgleich es diese in seinem Liegenschaftskataster als „Truppenübungsplatz“ ausgewiesen hat.

Für diese Flächen hat der Verband zwischen 1996 und 2000 Zuschüsse i.H.v. insgesamt

ca. 120.000 DM

erhalten.

- *Verwendung der Zuschüsse*

Die UHV haben gemäß Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt den „Zuschuss ..., soweit möglich, zur Verminderung der Verbandsbeiträge, ausgenommen der Beiträge für Flächen von Truppenübungsplätzen, zu verwenden.“

Einige UHV haben dies jedoch nicht beachtet und den Zuschuss des Landes entgegen diesen Regelungen auch zur Reduzierung der Beiträge des Bundes eingesetzt.

- *Maßstab für Verbandsbeiträge*

Der Bund hat im Wasserverbandsgesetz u.a. geregelt, dass sich der Beitrag der Verbandsmitglieder an deren Vorteilen und den Kosten der Gewässerunterhaltung sowie aber auch an anderen Parametern orientieren kann.

Das Land Sachsen-Anhalt hat jedoch nicht die o.a. „Vorteilnahme“ der einzelnen Verbandsmitglieder der Beitragsermittlung zugrunde gelegt, sondern den jeweiligen Flächenanteil des Mitgliedes am Verbandsgebiet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bereits 8 Bundesländer von der Bemessung des Beitrages ausschließlich auf der Grundlage der Flächen abweichen.

Er hat dem Ministerium daher vorgeschlagen, über eine „gerechtere“ Verteilung der Beitragsbelastung zu befinden.

Z. B. geht das Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein von einem

„Grundbeitrag entsprechend der Flächengröße für die allgemeinen Vorteile von der Gewässerunterhaltung...“

aus.

Dieser wird dann durch

- „Zuschläge ... für Grundflächen, die ... Vorteile von der Gewässerunterhaltung haben, die über die ... (allgemeinen) Vorteile hinaus gehen“.
(z. B. Flächen, die ohne Ausbau der Gewässer vernässen würden),
- „Abschläge ... für Grundflächen, die sich auf den Wasserhaushalt besonders vorteilhaft auswirken oder deren eigener Vorteil besonders gering ist.“
(z. B. Waldflächen)

ergänzt.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt gebeten,

- unverzüglich entsprechende Vorschriften für die Rücklagenbildung zu erlassen,
- die Notwendigkeit eines Zuschusses überhaupt sowie
- die Zuschusshöhe neu zu überdenken.

Das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt hat den Landesrechnungshof darüber informiert, dass

- die Feststellungen des Landesrechnungshofes bezüglich der Haushaltsführung und Rücklagenbildung den Gegebenheiten entsprechen, es jedoch nicht beabsichtigt, daraufhin die Notwendigkeit der Zuschüsse in Frage zu stellen,
- es bei der Definition des Begriffs „Truppenübungsplatz“ möglicherweise „Irritationen“ gibt und

- es die Einführung des „Vorteilsmaßstabes“ im Land Sachsen-Anhalt nicht für zweckmäßig hält, „weil er zu enormen Verwaltungskosten und damit höheren Beiträgen führen würde“.

Dies überzeugt den Landesrechnungshof nicht, da die Landesregierung in den Entwürfen der Haushaltspläne 2000 und 2001 für die Zuschüsse an die UHV überhaupt keine Mittel ausgewiesen hatte.

Der Landesrechnungshof hält es daher nach wie vor für geboten, die Zuschussgewährung für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung neu zu überdenken.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23.	Einzelplan	15	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt –
	Kapitel	1502	Allgemeine Bewilligungen

Verzicht auf die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes (sogenannter „Wasserpfennig“)

Das Land hat auf die Möglichkeit, ein Wasserentnahmeentgelt nach dem Wassergesetz des Landes zu erheben und auf entsprechende Einnahmen bislang verzichtet.

Nach dem Wassergesetz des Landes Sachsen-Anhalt kann das Land

„für das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder Ableiten von Grundwasser ein Entgelt (Wasserentnahmeentgelt) erheben.“

Das Gesetz ermächtigt die Landesregierung, durch Verordnung die Erhebungsmodalitäten festzusetzen.

Das Wasserentnahmeentgelt steht dem Land zu.

Diese Einnahmen sind nach dem Gesetz vornehmlich

„für wasserwirtschaftliche Zwecke ..., insbesondere zur Sicherung und Verbesserung der quantitativen und qualitativen Bereitstellung von Wasser“

zu verwenden.

Das Land hat bis zum heutigen Tage noch keine diesbezügliche Verordnung erlassen und somit diese Form der Einnahmemöglichkeit für das Land nicht genutzt.

Diese Entgelterhebung ist in Deutschland zwischenzeitlich weit verbreitet. Die überwiegende Anzahl der Bundesländer nutzt heute schon diese Einnahmemöglichkeit und verfügt bereits über positive Erfahrungen - insbesondere im Hinblick auf die Vorteile der zweckentsprechenden Verwendung der erzielten Einnahmen -.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Land Sachsen-Anhalt unter Zugrundelegung eines Wasserentnahmeentgeltes von nur 6 Pfennig/m³ Wasserentnahme allein beim Trinkwasser mit einer jährlichen Einnahme von mindestens

ca. 10 Mio. DM

rechnen könnte.

Der Landesrechnungshof hatte sich diesbezüglich im Jahr 2000 sowohl an das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt als auch an das Ministerium der Finanzen gewandt.

Das Umweltministerium hatte gegenüber dem Landesrechnungshof zum Ausdruck gebracht, dass es sich der Einführung eines solchen Wasserentnahmeentgeltes grundsätzlich nicht verschließe, wies aber darauf hin, dass

„der Landtag von Sachsen-Anhalt ... 1996 den Beschluss (LT-Drs. 2/37/2021B) gefasst hat, `die Absicht der Landesregierung, zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Wasserentnahmeentgelt zu erheben, billigend zur Kenntnis zu nehmen“.

Der Landesrechnungshof hat – angesichts der Haushaltslage des Landes – seine Anregung bei den Beratungen zum Haushaltsplan 2001 wiederholt.

Das Ministerium hält gleichwohl weiterhin an dem Verzicht auf die Erhebung eines Wasserentnahmeentgeltes fest.

Es beabsichtigt, diesbezüglich keine neuen Initiativen zu ergreifen.

Der Landesrechnungshof hält nach wie vor die Einführung eines „Wasserpfennigs“ – auch in Sachsen-Anhalt – für geboten.

24.	Einzelplan	15	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
	Kapitel	1508	Fachaufgaben der Regierungspräsi- dien
	Titel	518 01	Mieten und Pachten
	Haushaltsvolumen		13.100 DM

Nutzung eines ehemaligen Forsthauses in einem Naturschutzgebiet des Biosphärenreservates „Mittlere Elbe“

Das Land Sachsen-Anhalt

- mietete von der TLG Treuhand eine Liegenschaft (Gebäude auf ca. 3,8 ha Fläche) gegen Zahlung eines Mietzinses an,
- überließ dieses Objekt einem Dritten kostenlos und
- hatte sich bis Anfang 2001 noch nicht über dessen künftige Verwendung entschieden.

Das Land Sachsen-Anhalt mietete von dem Eigentümer - der Treuhandliegenschaftsgesellschaft des Bundes („TLG Treuhand“) - ab dem 01.09.1997 ein in einem Naturschutzgebiet gelegenes ehemaliges Forsthaus gegen Zahlung eines monatlichen Zinses

i.H.v. 623,- DM

und zwar bis zur Übernahme im Jahre 1999.

Die Umweltverwaltung überließ dieses Objekt ab dem 01.12.1997 auf unbestimmte Zeit einem örtlichen Verein zur kostenlosen „Nutzung als Umweltstation und als Stützpunkt für Naturschutz, ökologische Landbewirtschaftung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit“. Sie begründete ihr Vorgehen damit, dass einerseits der Verein „keine eigenen Mittel zur Verfügung“ habe und andererseits „die Gefahr des Vandalismus“ bestehe.

Der Landesrechnungshof stellte hierzu Folgendes fest:

- Bis zur Übertragung des Eigentums hat das Land der TLG Treuhand Mietzahlungen

i.H.v. ca. 15.000,- DM

geleistet.

- Der Verein hat zumindest bis zum März 2000 überhaupt keine Miete bezahlt.

- Der o.a. Verein hatte ursprünglich die Absicht geäußert, umweltbezogene „Forschung und Öffentlichkeitsarbeit“ zu betreiben.
Der Landesrechnungshof konnte diesbezügliche Aktivitäten lediglich ansatzweise feststellen.
- Das Land hat die Flächen und das Gebäude in Landeseigentum übertragen bekommen, da dieses Gehöft dem Preußischen Staat gehört hatte und es in der Vergangenheit Verwaltungsaufgaben diente.
Mit der Übertragung wollte es verhindern, dass von diesen Liegenschaften ggf. Maßnahmen ausgehen, die den Zielen des Schutzgebietes entgegenstehen.
Das Land hatte zumindest jedoch kein Konzept künftiger Verwendung erstellt.

Das Land

- hätte dem Verein das ehemalige Forsthaus nur gegen Zahlung eines entsprechenden Mietzinses überlassen dürfen,
- sollte umgehend prüfen, ob nicht die für dieses Schutzgebiet zuständige Biosphärenreservatsverwaltung oder andere Zweige der Landesverwaltung die Liegenschaft für eigene Zwecke im Landesinteresse nutzen können und
- hat - sofern dieses nicht möglich ist - Alternativnutzungen nur zuzulassen, sofern diese den Naturschutzzielen nicht entgegenstehen.

Das Ministerium teilte uns hierzu insbesondere mit, dass

„die vom Verein erbrachten Leistungen ... zumindest die für die Nutzung zu erhebenden Entgelte“ deckten.

Der Verein habe nämlich

- sich „im Außenbereich ... an der fachgerechten Pflege des eingedeichten Grünlandes (Mahd) und an der Reparatur der Umzäunung“ beteiligt,
- „Maler- und Tapezierarbeiten, Fensterreparaturen u.a.“ durchgeführt,
- an der „Wasservogelzählung (u.a. Seeadler) im Bereich der Elbe und am Crassensee“ teilgenommen,
- „Umweltcamps mit der Kinder-Arbeitsgruppe des NABU“ durchgeführt sowie

- „auf dem Gelände der Liegenschaft Nistplätze der Schleiereulen betreut“.

Zur Zukunft des Forsthauses wies das Ministerium daraufhin, dass es „die Liegenschaft dem staatlichen Forstamt ... übertragen“ habe und diese „durch das Forstamt selbst und von der Naturschutzstation ... genutzt“ werde.

Inwieweit die Argumente des Ministeriums die Einwände des Landesrechnungshofes entkräften, bleibt dahingestellt. Das Ministerium hat jedoch umgehend für eine entsprechende Nutzung im Landesinteresse zu sorgen.

Die Verhandlungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim MDR und bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt

1. Prüfungen beim MDR

1.1 Allgemeine Information über Prüfungen beim MDR

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.

Dem jeweiligen Landesrechnungshof 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.

Prüfungen im Beteiligungsbereich des MDR

Am 08.12.1999 haben der MDR und die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag des MDR beteiligten Länder eine Vereinbarung über die künftigen Prüfungen im Beteiligungsbereich des MDR unterzeichnet. Eine direkte Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Beteiligungen des MDR, wie sie nach § 35 MDR-StV beim MDR selber vorgeschrieben ist, war und ist mit dieser Vereinbarung ausgeschlossen.

Vor dem Hintergrund der Veröffentlichungen über Spekulationsgeschäfte des MDR einerseits und der fehlenden Transparenz bei Beteiligungen des MDR andererseits hat der Intendant des MDR im Herbst 2000 gegenüber dem Sächsischen Landtag vor der Abstimmung über den 5. Rundfunkänderungsstaatsvertrag einräumen müssen, die Prüfrechte der Rechnungshöfe im Beteiligungssektor entsprechend den Regelungen für Prüfungen beim BR bzw. SWR auszugestalten.

Die beteiligten Rechnungshöfe und der MDR waren sich darüber einig, dass die Transparenz der finanziellen Lage der Beteiligungsunternehmen des MDR und ihrer Verflechtungen erhöht und hierzu den Rechnungshöfen eine umfangreiche Prüfungstiefe beim MDR und den Beteiligungsunternehmen ermöglicht werden soll. Einigkeit bestand dahingehend, dass eine Prüfung aller bisherigen und zukünftigen Geschäftsvorgänge im MDR und dessen Beteiligungsverwaltung sowie in den Beteiligungsgesellschaften möglich sein soll.

Mit einer neuen Vereinbarung sollte nunmehr die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Unternehmen, an denen der MDR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist, für die Rechnungshöfe ermöglicht werden. Für die Prüfung der Minderheitsbeteiligungen des MDR sollten die Regelungen der alten Vereinbarung übernommen werden, d.h. den Rechnungshöfen sollten die Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften über die Prüfung der Abschlüsse zur Verfügung gestellt werden. Außerdem wollte der MDR bei der Abfassung der Jahresabschlussberichte darauf hinwirken, dass diese Berichte die Feststellungen nach § 53 Abs. 1 HGrG und die Ergebnisse der Prüfung nach dem „Fragenkatalog zur Prüfung gemäß § 53 HGrG“ enthalten, was ebenfalls die Umsetzung der neuen Fragen nach dem KonTraG beinhaltet.

Mit Schreiben vom 03.07.2001 teilte der Intendant des MDR den Rechnungshöfen der beteiligten Länder mit, dass der MDR-Verwaltungsrat eine Zustimmung zur Vereinbarung nicht erteilt hat. Er befürchtet, „dass die Vereinbarung die Entwicklungsmöglichkeiten der Tochtergesellschaften beeinträchtigen und den Wert der Unternehmen vermindern könnte“. Vor allem die Aufnahme der Prüfrechte in die jeweiligen Satzungen erscheint dem Verwaltungsrat problematisch. Es wurde daher einstimmig beschlossen, zunächst von einem Gutachter prüfen zu lassen, ob solche Beeinträchtigungen tatsächlich zu erwarten sind und ob damit nicht indirekt ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorliegen könnte.

Für den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt sind diese Gründe nicht nachvollziehbar, da alle behaupteten Probleme in den Gesprächen zwischen dem MDR und den Rechnungshöfen der beteiligten Länder ausführlich erörtert wurden und im übrigen bei anderen Anstalten die Prüfungen von Beteiligungsgesellschaften praktiziert werden. Die Rechnungshöfe sehen sich daher erneut mit dem Problem konfrontiert, dass eine direkte Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Beteiligungen des MDR – auch der 100%igen – ausgeschlossen ist. Die Rechnungshöfe empfehlen deshalb - unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Empfehlungen der Landtagspräsidenten vom 03.05.2001 (Drs. 3/4590 vom 28.05.2001) - entsprechende Prüfungsrechte im MDR-StV gesetzlich festzuschreiben.

1.2 Einzelprüfungen beim MDR

a) Hörfunkdirektion des MDR

In den Haushaltsjahren 1997 und 1998 haben die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer eine gemeinsame Prüfung der Hörfunkdirektion des MDR mit den Schwerpunkten

- Hauptabteilung Klangkörper und
- Musiksommer 1996

durchgeführt.

Die wesentlichen Ergebnisse wurden als Drucksache des Landtages Sachsen-Anhalt (Drs. 3/4033 vom 20.12.2000) veröffentlicht.

b) Finanzanlagen des MDR

Vor den Hintergrund der Veröffentlichungen über Spekulationsgeschäfte des MDR haben die Rechnungshöfe eine Sonderprüfung zu den Finanzanlagen des MDR auf der Basis des Prüfberichts der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young Deutsche Allgemeine Treuhand AG vorgenommen.

Die wesentlichen Ergebnisse wurden als Drucksache des Landtages Sachsen-Anhalt (Drs. 3/4335 vom 13.03.2001) veröffentlicht.

c) Outsourcing beim und Beteiligungen des MDR

Nach Abschluss des Prüfverfahrens wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse unterrichten, der sie seinerseits dem Landtag mitteilt. Das Prüfungsverfahren wird voraussichtlich im September 2001 abgeschlossen. Die Ergebnisse der Prüfung geben zunächst einen allgemeinen Überblick über das Beteiligungsengagement des MDR, das Zustandekommen von Beschlüssen und eine Darstellung unvollkommener Entscheidungsgrundlagen.

Die Rechnungshöfe beabsichtigen in diesem Jahr in mittelbaren Tochterunternehmen des MDR zu prüfen, darunter

- die DREFA Immobilien GmbH vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt,
- die Media City Atelier GmbH vom Sächsischen Rechnungshof,
- die Media Mobil GmbH vom Thüringer Rechnungshof,
- das Mitteldeutsche Filmkontor GmbH vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt.

Schwerpunkte der Prüfungen sind die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Geschäftsentwicklung seit Gründung der Gesellschaften.

Die Rechnungshöfe gehen davon aus, dass die wesentlichen Ergebnisse 2002 an die Landtage versandt werden können - vorausgesetzt, der MDR behindert nicht diese Prüfung .

d) Prüfung Marketing und Öffentlichkeitsarbeit des MDR

Die Rechnungshöfe führen zurzeit Erhebungen zum Thema „Marketing und Öffentlichkeitsarbeit des MDR einschließlich Eigenwerbung“ durch. Schwerpunkte der Prüfung sind die organisatorischen und personellen Zuständigkeiten innerhalb des MDR,

- die Planung, Budgetierung, Abwicklung und Notwendigkeit von Marketingmaßnahmen,
- Inhalt, Umfang und Kontrolle einzelner Marketingaktivitäten sowie
- Erträge und Aufwendungen für diese Maßnahmen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Nach Abschluss des Prüfverfahrens wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse unterrichten, der sie seinerseits dem Landtag mitteilt.

2. Prüfung bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA)

Auf der Grundlage von § 111 LHO und § 58 Abs. 3 Mediengesetz Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der MSA für die Haushaltsjahre 1997 bis 1999 geprüft. Darüber hinaus wurden einzelne Maßnahmen des Haushaltsjahres 2000 in die Prüfung einbezogen.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein, darunter u.a.
 - Jahresabschlüsse für 1997 bis 1999
 - Abführungen an den MDR,
 - Rücklagenentwicklung,
 - Reisekostenabrechnungen und
 - Gremienausstattungen sowie
- die Umsetzung verschiedener Projektvorhaben, darunter u.a.
 - Ausstattung der Offenen Kanäle und
 - Einrichtung eines Medienkompetenzzentrums.

Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

a) Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Finanzausstattung der MSA stellt sich in den Jahren 1997 bis 1999 wie folgt dar:

	1997	1998	1999
Einnahmen aus Rundfunkgebühr	7.370.258,24	7.382.349,11	7.240.650,60
Einnahmen aus Kostensatzung/ Verwaltungseinnahmen	30.660,00	13.348,00	8.498,50
Zinseinnahmen	384.155,08	493.606,84	394.366,09
sonst. Einnahmen	16.339,67	19.544,80	26.767,25
Einnahmen aus Rücklagen	3.509.310,89	12.312.695,25	11.934.143,98
Summe Einnahmen	11.310.723,88	20.221.544,00	19.604.426,42

	1997	1998	1999
Personalausgaben (HGr. 4) alle Geschäftsbereiche *	1.006.013,52	1.232.502,04	1.392.093,21
Verwaltungsausgaben (HGr. 5) alle Geschäftsbereiche *	704.474,72	1.553.202,97	1.693.578,50
Fördermaßnahmen (HGr. 6)			
Darunter			
technische Infrastruktur	3.256.807,45	2.197.132,58	1.822.513,47
DAB / Büro Dig. Rundfunk	35.000,00	448.908,95	1.591.370,22
OK / NKL	0,00	675.896,63	1.299.706,27
sonstige Projekte	200.000,00	116.619,59	1.520.903,47
Rückzahlungen an den MDR	0,00	220.622,98	897.545,50
sonstige Aufwendungen	82.763,05	230.161,87	199.303,74
Bauausgaben (HGr. 7) alle Geschäftsbereiche *	0,00	194.816,59	95.086,00
Investitionen (HGr. 8) alle Geschäftsbereiche *	201.685,03	3.926.660,94	1.811.836,07
Zuführungen Rücklagen (HGr. 9) alle Geschäftsbereiche *	5.241.896,90	9.204.199,88	7.311.268,46
Summe Ausgaben	10.728.640,67	20.000.725,02	19.635.204,91
Einnahmen-Ausgaben ¹⁶	582.083,21	220.818,98	-30.778,49

* alle Geschäftsbereiche: das sind die MSA, Medienkompetenzzentrum und Büro Digitaler Rundfunk

Starke Schwankungen bei Einnahmen und Ausgaben erklären sich u.a. aus

- der jährlichen Auflösung der gebildeten Rücklagen sowie der jährlich erneuten Zuführung unverbrauchter zweckgebundener Mittel in Rücklagen für Projekte,
- der Erstausrüstung der OK und NKL die sich in den Ausgaben der HGr. 8 widerspiegelt, insbesondere im Haushaltsjahr 1998 sowie
- der Zusammenfassung der Hauptgruppen der drei Geschäftsbereiche für die Darstellung in der Tabelle (insbesondere HGr.5), während der Haushaltsplan der MSA in drei Kapitel gegliedert ist, aus denen die Verwendung nachvollziehbar hervorgeht.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse vorangegangener Prüfungen stellen sich die an den MDR zu leistenden Zahlungen aus unverbrauchten Mitteln wie folgt dar:

	Überschüsse und sonstige Rückzahlungen an den MDR (Soll)	geleistete Zahlungen an den MDR (Ist)
1992-1996	1.656.694,16	1.060.804,89
1997	582.083,21	0,00
1998	220.818,98	220.622,98
1999	0,00	897.545,50
	2.459.596,35	2.178.973,37
	Differenz	280.622,98

¹⁶ Die dargestellten Ergebnisse entsprechen den vom Wirtschaftsprüfer testierten Haushaltsabschlüssen der geprüften Jahre. Der negative Saldo in 1999 entspricht einem Einnahmerest, der aus einer Steuerrückzahlung resultiert und 2000 kassenwirksam wird.

Unberücksichtigt sind in der voranstehenden Aufstellung weitere Rückzahlungsverpflichtungen der MSA aus der nicht zweckentsprechenden Mittelverwendung aus Rücklagen. Der Differenzbetrag in Höhe von rd. 281 TDM wurde zwischenzeitlich an den MDR überwiesen.

b) Rücklagen

Die Rücklagen der MSA, ohne Berücksichtigung der Versorgungsrücklage, haben sich insgesamt wie folgt entwickelt:

in DM	31.12.1996 (nachrichtlich)	31.12.1997	31.12.1998	31.12.1999
Schuldendienstrücklage	0,00	0,00	0,00	547.653,50
Betriebsmittelrücklage	300.000,00	0,00	0,00	0,00
Ersatz und Ergänzung Geräte	511.697,78	639.226,59	511.826,90	377.086,35
Instandhaltung Gebäude und Grundstück	250.000,00	268.081,71	265.620,79	184.297,87
Projektförderung	4.782.000,00	8.528.762,00	7.951.534,81	6.224.712,37
DAB-Pilotprojekt	6.252.000,00	4.539.952,20	2.346.593,30	0,00
Überschüsse	235.889,27	535.889,27	315.070,29	220.818,98
Summe	12.224.889,27	14.511.911,77	11.390.646,10	7.554.569,07

Die Rücklagen im Rahmen der Projektförderung verteilen sich auf folgende einzelne Vorhaben:

	1996	1997	1998	1999	1999 neu
Projektförderung	4.782.000,00	4.782.000,00	---	---	
Förderung Offener Kanäle (TGr. 63)	0,00	3.086.762,00	2.930.338,48	1.608.451,40	1.214.066,77
Medienkompetenzzentrum	0,00	660.000,00	36.661,52	0,00	0,00
Nichtkommerzieller lokaler Hörfunk (TGr. 66)	0,00	0,00	670.000,00	1.086.182,08	936.182,08
Büro Digitaler Rundfunk	0,00	0,00	0,00	153.840,00	153.840,00
Medienwerkstätten	0,00	0,00	1.000.000,00	14.769,34	14.769,34
Wiss. Begleitforschung	0,00	0,00	50.000,00	400,00	400,00
Gemeinsame Aufgaben der LMA	0,00	0,00	60.838,13	107.534,39	107.534,39
Fin. Beteiligung an Projekten (Titel 685 52)	0,00	0,00	1.256.380,41	828.307,60	0,00
Förderung der technischen Infrastruktur (TGr. 70/71)	0,00	0,00	1.947.316,27	2.425.227,56	3.797.919,79
Summe	4.782.000,00	8.528.762,00	7.951.534,81	6.224.712,37	6.224.712,37

Die Änderungen unter „1999 neu“ ergeben sich aus der Zusammenfassung aller zweckgebundenen Rücklagen für die Finanzierung technischer Infrastruktur aus TGr. 63 und TGr. 66 sowie Titel 685 52 in einer Rücklage (TGr. 70/71).

Gem. § 58 Abs. 2 MedienG LSA kann im Haushaltsplan der MSA die Bildung von Rücklagen vorgesehen werden, soweit und solange dies zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung für bestimmte Maßnahmen erforderlich ist, die nicht aus Mitteln eines Haushaltsjahres finanziert werden können. Die Rücklagen sind zweckgebunden und ihre Notwendigkeit muss jährlich begründet werden.

Im Rahmen der Einzelfallbetrachtung hat der Landesrechnungshof folgende Feststellungen im Hinblick auf die Notwendigkeit der Bildung und der zweckentsprechender Verwendung bei nachstehenden Rücklagen getroffen:

Schuldendienstrücklage

Die MSA hat diese Rücklage im Haushaltsjahr 1999 vor dem Hintergrund einer angekündigten Rückforderung der Staatskanzlei in Rahmen eines Verwendungsnachweises gebildet. Da die Höhe nicht bekannt war, wurden alle nicht verbrauchten, nicht

anderweitig zweckgebundenen Mittel des Haushaltsjahres 1999 in diese Rücklage eingestellt. Auf Basis eines Widerrufs- und Zinsfestsetzungsbescheides der Staatskanzlei hat die MSA im Haushaltsjahr 2000 rund 374 TDM an die Staatskanzlei gezahlt. Der Restbetrag in Höhe von rund 173 TDM wurde an den MDR erstattet.

Rücklage für Ersatz und Ergänzung Geräte

Der Landesrechnungshof hat diese allgemeine Rücklage bereits in der letzten Prüfung als nicht notwendig betrachtet. Eine Begründung für die Notwendigkeit dieser Rücklage liegt nach wie vor nicht vor. Darüber hinaus wurden in diese Rücklage jährlich unverbrauchte Mittel anderer Titel eingestellt, ohne dass hierfür die Notwendigkeit begründet wurde. Die Rücklage in Höhe von rund 322 TDM (Stand 31.12.1999) ist unter Berücksichtigung des tatsächlichen Mittelabflusses im Haushaltjahr 2000 aufzulösen und an den MDR zurückzuzahlen.

Rücklage für Instandhaltung Gebäude und Grundstück

Die Rücklage in Höhe von rund 184 TDM (Stand 31.12.1999) sollte im Jahr 2000 vollständig verbraucht werden. Unter Berücksichtigung des tatsächlichen Mittelabflusses im Haushaltsjahr 2000 sind die restlichen unverbrauchten Mittel der Rücklage an den MDR zurückzuzahlen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist auch künftig keine Notwendigkeit für die Bildung einer allgemeinen Rücklage für Instandhaltungsmaßnahmen gegeben.

Rücklage DAB-Pilotprojekt

Für das Projekt wurden in den Jahren 1997 bis 1999 rund 7,3 Mio. DM gezahlt, wovon rund 5,5 Mio. DM reine Projektmittel waren und rund 1,8 Mio. DM auf die Rückzahlung von Zuwendungsmitteln an die Staatskanzlei entfielen. Im Rahmen des Projektes wurden aus der seit 1996 gebildeten Rücklage in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 insgesamt 233.605,04 DM als allgemeine Deckungsmittel, davon 26.798,32 DM als Zuführung in die o.g. Schuldendienstrücklage, im Haushalt der MSA verbraucht, d.h. hier liegt keine zweckentsprechende Verwendung der Mittel vor. Vor dem Hintergrund der insgesamt hohen Rücklagen in den betreffenden Haushaltsjahren und der allgemeinen Finanzausstattung bestand hierfür keine Notwendigkeit. Die Mittel sind in Höhe von rund 207 TDM, unter Berücksichtigung der bereits erfolgten Auflösung der Schuldendienstrücklage, an den MDR zurückzuzahlen.

Projektrücklagen

Eine abschließende Beurteilung über die Verwendung der Rücklagen für Projekte kann erst nach Abschluss der über mehrere Jahre laufenden Projekte, insbesondere bei der Förderung der Offenen Kanäle, des Nichtkommerziellen Hörfunks und der Technischen Infrastruktur, vorgenommen werden.

Die Erörterungen mit der MSA zu den nicht abschließend behandelten Rücklagen sind noch nicht beendet.

Den Empfehlungen des Landesrechnungshofes, die gebildeten Rücklagen, die Verwendung und die jährlichen Zuführungen nach deren Notwendigkeit zu begründen, ist die MSA bis zum Haushaltsplan 2000 nicht nachgekommen.

Vor dem Hintergrund, die Notwendigkeit, Entwicklung und Verwendung der Rücklagen darzustellen, hat der Landesrechnungshof folgenden Handlungsbedarf aufgezeigt, um die Transparenz der Haushalts- und Wirtschaftsführung insgesamt zu erhöhen:

- Die MSA stellt einen Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2000 auf, in dem die ermittelten tatsächlichen Rücklagen in voller Höhe als Einnahme aufzulösen sind.
- Durch die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen (VE) wird die zweckgebundene Verwendung begründeter Rücklagen in den Folgejahren dargestellt.
- Die im Haushaltsjahr 2000 nicht verbrauchten Mittel werden erneut – soweit sie nicht an den MDR zurückgeführt werden - zweckgebundenen Rücklagen zugeführt. Wird eine ausgebrachte VE kassenwirksam, so wird die jeweilige Ausgabe durch Entnahmen aus der zweckgebundenen Rücklage finanziert.
- Über die Entwicklung der Rücklagen und die Inanspruchnahme der VE ist ein gesonderter Nachweis entsprechend §§ 16 und 38 LHO zu führen.

Die Empfehlungen wurden zwischenzeitlich von der MSA umgesetzt.

c) Unwirtschaftliches Ausgabeverhalten

Bei der Wahrnehmung der Aufgaben zeigt sich eine Verschiebung der Schwerpunkte von der Kontrolle und Zulassung privater Veranstalter hin zur Förderung von Projekten und der Durchführung und Unterstützung medienpädagogischer Maßnahmen. Über das Medienkompetenzzentrum (eigenständiger Geschäftsbereich der MSA seit 1998) werden bspw. entsprechende Projekte und Fortbildungen organisiert.

Die per Gesetz zugewiesenen neuen und zusätzlichen Aufgaben – einschließlich der Förderung der technischen Infrastruktur - binden zwischenzeitlich fast 80% der zur Verfügung

stehenden Mittel aus dem anteiligen Gebührenaufkommen. Auf eine weitere Ausweitung der Aufgaben seitens des Gesetzgebers sollte deshalb verzichtet werden.

Weiterhin ist es erforderlich und notwendig, dass die MSA in allen Geschäftsbereichen ihre Haushaltsführung konsequent an einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel ausrichtet. Unwirtschaftliches Ausgabeverhalten hat der Landesrechnungshof beispielsweise in folgenden Bereichen festgestellt:

- Die Auslagerung der Buchführung ab dem Haushaltsjahr 2000 auf ein Steuerbüro führt zu Mehraufwendungen von jährlich rund 28.000 DM. Die Kosten betrugen vor der Auslagerung rund 36.000 DM und nach der Auslagerung rund 64.000 DM. Eine gem. § 7 Abs. 2 LHO für diese geplante Maßnahme angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt. Auch eine während der örtlichen Erhebungen nachträglich vorgelegte Vergleichsrechnung hat den Anforderungen nicht entsprochen.
- Die Vergabe von Zuwendungen und die Verwendungsnachweisprüfung wurde im Haushaltsjahr 2000 auf das LFI übertragen. Dadurch entstehen Mehraufwendungen von jährlich rund 5.400 DM. (Vergleichsberechnung auf Basis einer bisher in der Verwaltung der MSA vorhandenen Stelle IVb BAT-O und dem jetzt an das LFI zu zahlenden Betrag) Auch für diese Maßnahme wurde eine gem. § 7 Abs. 2 LHO notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur unzureichend durchgeführt, da aus Sicht des Landesrechnungshofes von falschen Voraussetzungen ausgegangen wurde.
Die Erörterungen mit der MSA zu beiden genannten Punkten sind noch nicht abgeschlossen.
- Die Regelungen des BRKG wurden nicht konsequent eingehalten. Hierdurch entstanden Mehraufwendungen von jährlich rund 9.000 DM (u.a. für die Abrechnung von Flügen bei mehrtägigen Dienstreisen; Nutzung der 1. Klasse statt 2. Klasse bei Bahnfahrten). Die MSA hat nach Abschluss der örtlichen Erhebungen mitgeteilt, dass die Bestimmungen des BRKG künftig eingehalten werden.

Zusammenfassend kommt der Landesrechnungshof zu folgenden Schlussfolgerungen:

- **Die originären Aufgaben der Medienanstalten – Zulassung und Kontrolle – entsprechen nur noch rd. einem Fünftel des Ausgabevolumens der MSA. Daraus ergibt sich, dass rd. 4/5 der Ausgaben des MSA - einschl. Förderung der technischen Infrastruktur - entstehen oder entstanden sind durch eine vom Landesgesetzgeber unterstützte Ausweitung der Aufgaben der MSA seit 1996 mit Inkrafttreten des 2. Rundfunkänderungsstaatsvertrages.**

- Gemäß der Protokollerklärung aller Länder zu Art. 5 (RFinStV), § 10 Abs. 1 und 2 des 5. Rundfunkänderungsstaatsvertrages lassen die Länder ab dem 31.12.2004 die automatische Teilhabe der Landesmedienanstalten an Rundfunkgebührenerhöhungen entfallen. Die derzeitige Finanzausstattung der MSA ist für die Aufgaben und Maßnahmen, wie sie sich in den Jahren 1998 und 1999 darstellen zwar mehr als ausreichend, dennoch sollte vor diesem Hintergrund der Landesgesetzgeber von der Übertragung weiterer Aufgaben endgültig Abstand nehmen.
- Um die bereits übertragenen Aufgaben auch zukünftig nach Auflösung der vorhandenen Rücklagen aus eigenen Mitteln finanzieren zu können, sieht der Landesrechnungshof es als zwingend notwendig an, dass die MSA alle Einsparungsmöglichkeiten durch wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nutzt. Vor diesem Hintergrund hält es der Landesrechnungshof insgesamt nach wie vor für erforderlich, eine detaillierte mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung zu erstellen.
- Der Landesrechnungshof begrüßt den Abschluss einer Vereinbarung über die Bildung eines Arbeitskreises Mitteldeutscher Medienanstalten (AML), an dem die MSA, die TLM und die SLM beteiligt sind. Der Landesrechnungshof behält sich vor, im Rahmen seiner nächsten Prüfung zu hinterfragen, ob und in welcher Form sich die erwarteten Synergieeffekte ergeben.

Abschnitt D - Überörtliche Kommunalprüfung

Unzulänglichkeiten bei ausgewählten Maßnahmen der Sozialhilfe

Die Sozialämter müssen die Verwaltungs- und Verfahrensabläufe effektiver gestalten und die entsprechenden Regelungen bei der Festsetzung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe vorschriftsgemäß anwenden.

Der Landesrechnungshof hat seit dem Jahre 1998 bis 2000 eine Schwerpunktprüfung der Sozialhilfeleistungen bei den Landkreisen Quedlinburg, Wernigerode, Weißenfels, Wittenberg, Burgenlandkreis, Bördekreis, Ohrekreis, Halberstadt, Mansfelder Land sowie in der Stadt Dessau durchgeführt. Er hat diese überörtliche Prüfung auf Maßnahmen des örtlichen Trägers der Sozialhilfe in den Bereichen „Hilfe zum Lebensunterhalt“, „Hilfe in besonderen Lebenslagen“, „Einsatz von Einkommen und Vermögen sowie Kostenersatz“, „Verpflichtung anderer“ und „Kostenerstattungen“ beschränkt.

Das Ziel der Prüfung bestand darin, festzustellen, ob die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der örtlichen Sozialhilfe

- die Aufgabenerfüllung in den Sozialämtern durch eine zweckmäßige Organisation der Verwaltungsabläufe und eine effektive Gestaltung der Verfahrensabläufe bei der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe sichern und
- die ordnungsgemäße Festsetzung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe gewährleisten.

Die Prüfung konzentrierte sich deshalb auf folgende Schwerpunkte:

- Organisationsstruktur des Sozialamtes,
- Gewährleistung der Dienst- und Fachaufsicht,
- Sicherung einer qualifizierten Sachbearbeitung,
- Zweckmäßigkeit der Aktenführung,
- Ordnungsmäßigkeit bei der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe.

Den Ergebnissen dieser Prüfung kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil sich in den zurückliegenden Jahren sowohl die Sozialhilfeausgaben als auch die Anzahl der Sozialhilfeempfänger im Land Sachsen-Anhalt wesentlich erhöht haben.

Haushaltsjahr	Sozialhilfeausgaben in TDM	Steigerung zum Vorjahr		Anzahl der Hilfempfeänger	Erhöhung zum Vorjahr	
		absolut TDM	relativ v. H.		absolut Anzahl	relativ v. H.
1995	212.947	--	--	59.428	--	--
1996	244.093	31.146	14,6	64.171	4.743	8,0
1997	325.396	81.303	33,3	74.631	10.460	16,3
1998	379.425	54.029	16,6	81.454	6.823	9,1
1999	375.152	- 4.273	- 1,1	83.017	1.563	1,9

Eine Ursache dieser Entwicklung ist die hohe Arbeitslosenquote im Land Sachsen-Anhalt, die aufgrund einer hohen Anzahl Langzeitarbeitsloser zwangsläufig zu einer Aufstockung des Lebensunterhalts durch Sozialhilfeleistungen führt.

Als Folge wird die Haushaltswirtschaft der Landkreise und kreisfreien Städte erheblich belastet und vor allem die Investitionsmöglichkeiten eingeschränkt. Auch unter diesem Gesichtspunkt sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe mehr denn je zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA verpflichtet.

Die rechtlichen und materiellen Voraussetzungen für einen Sozialhilfeanspruch ergeben sich aus dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), einschließlich der dazu vom Bundesgesetzgeber erlassenen Verordnungen. Daneben sollen weitere landesrechtliche Vorschriften und Bearbeitungshinweise, wie z. B. das Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AG-BSHG) und die Sozialhilferichtlinien (SHR), dafür Sorge tragen, dass eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung auf Landesebene gewährleistet ist.

Die örtlichen Träger der Sozialhilfe haben die Umsetzung dieser Aufgabenstellung in ihren Sozialämtern durch eine zweckmäßige Verwaltungsorganisation und einen den hohen Anforderungen gerecht werdenden Personaleinsatz zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof, der erste Ergebnisse dieser Schwerpunktprüfung in seinem Jahresbericht 1999, Teil 1 gewürdigt hatte, berücksichtigt in diesem Beitrag die Ergebnisse aller seiner in diesem Bereich durchgeführten Prüfungen. Diese zeigen, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe noch nicht

- die Verwaltungs- und Verfahrensabläufe in den Sozialämtern effektiv organisieren und durchführen,
- die Aus- und Fortbildung des Personals der Sozialämter im erforderlichen Maße gewährleisten,
- die Ordnungsmäßigkeit bei der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe umfassend sichern.

Der Landesrechnungshof hat folgende wesentliche Mängel festgestellt:

1. Gemäß § 4 Abs. 2 BSHG ist über die Form und den Umfang der Sozialhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, soweit das Gesetz das Ermessen nicht ausdrücklich ausschließt. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Bearbeitungs- und Entscheidungspraxis haben die örtlichen Träger der Sozialhilfe grundsätzlich eigene Verwaltungsvorschriften zu erlassen bzw. Festlegungen zu treffen.
Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei mehreren Sozialhilfeträgern Defizite bestanden, weil
 - die verwaltungsinternen Regelungen nicht in jedem Fall beachtet und umgesetzt worden sind,
 - der Regelungsbedarf in seiner Vielzahl und Breite verkannt worden ist.

Beispiel:

Das Sozialamt eines Landkreises hat zwar eine „Festlegung für einmalige Leistungen zu Form und Umfang der Leistungen entsprechend § 21 BSHG“ getroffen, dennoch besteht bezüglich weiterer Sachverhalte ein unbedingter Regelungsbedarf, um eine einheitliche Bearbeitungs- und Entscheidungspraxis zu gewährleisten.

Notwendige Arbeitsgrundlagen und Festlegungen zur

- Angemessenheit des Wohnraumes und Höhe der Unterkunfts- und Nebenkosten, in Anlehnung an die Sozialhilferichtlinien in Sachsen-Anhalt unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten,
- Übernahme von Mietrückständen und Energieschulden,
- Höhe und Umfang von Umzugskosten und Mietkautionen,
- Kürzung der Sozialhilfe bei unwirtschaftlichem Verhalten,
- Kürzung der Sozialhilfekosten bei nicht nur vorübergehendem Krankenhausaufenthalt,
- Verfahrensweise bei der „Hilfe zur Arbeit“ bis hin zu den Voraussetzungen zur Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber

hat das Sozialamt bisher nicht erarbeitet.

2. Die Arbeitsorganisation im Bereich der Sozialämter ist nicht bei allen örtlichen Trägern der Sozialhilfe optimal geregelt.

Das hat zur Folge, dass

- die Dienst- und Fachaufsicht teilweise nur unzureichend wahrgenommen wird,

- Arbeitsausführungen, insbesondere die Leistungsbearbeitung, -abrechnung und -nachweisführung in den einzelnen Bereichen nicht einheitlich und effektiv erfolgen,
- einheitliche Entscheidungsprozesse nicht gewährleistet sind.

3. Eine sachgerechte Gewährung der Sozialhilfe setzt ein entsprechend ausgebildetes und qualifiziertes Personal voraus.

Darüber hinaus werden durch die oftmals schwierige Klientel zusätzlich hohe persönliche Anforderungen an das Personal gestellt.

Diesen Anforderungen an die Personalauswahl und den Personaleinsatz sind die geprüften Kommunen bisher nur bedingt gerecht geworden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass

- vakante Stellen der Sozialämter teilweise durch nicht hinreichend qualifiziertes Personal besetzt werden,
- der Qualifikation des Personals in Anbetracht der besonderen Klientel sowie der umfangreichen und sich häufig ändernden gesetzlichen Regelungen immer noch zu wenig Bedeutung beigemessen wird. So werden die Teilnahme an Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie die Qualifizierung am Arbeitsplatz nicht im erforderlichen Umfang ermöglicht.
- die Belastung der Mitarbeiter durch lange Sprechzeiten und demzufolge kürzere Bearbeitungszeiten bei sehr vielen Zahlfällen teilweise sehr hoch ist.

4. Die Aktenführung und -vollständigkeit weisen erhebliche Mängel auf, die sich auch in der Bearbeitung und Entscheidung negativ auswirken.

Der Landesrechnungshof rügt insbesondere, dass

- in einer Vielzahl von Akten entscheidungserhebliche Unterlagen und Nachweise fehlen, wie z. B.
 - Angaben zu geschiedenen und getrenntlebenden Ehepartnern, zu Kindern und Eltern,
 - Angaben zu eheähnlichen und Haushaltsgemeinschaften,
 - Nachweise über Einkommens- und Vermögenslage des Antragstellers,
 - Nachweise über Zuzüge aus Bereichen anderer Sozialhilfeträger,

- teilweise anhand der Aktenlage die Entscheidung nicht nachvollzogen werden kann,
- in der Hauptakte keine Hinweise auf das Führen einer oder mehrerer Nebenakten vorhanden sind.
- die Akten nicht chronologisch in Verwaltungsheftung geführt werden,
- die Durchnummerierung nicht immer gegeben ist,
- teilweise die Eingangs- und Absendevermerke fehlen.

Aufgrund der festgestellten Mängel in der Aktenführung sind falsche Leistungsgewährungen nicht auszuschließen.

5. Bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ist überwiegend das spezielle EDV-Verfahren „PROSOZ“, das die Arbeitsabläufe von der Berechnung bis zur Zahlungsanordnung abdecken kann, im Einsatz.
Die sich bietenden technischen Möglichkeiten dieses speziellen Verfahrens werden von einigen Landkreisen noch nicht ausreichend genutzt, um den Arbeitsaufwand zu reduzieren.
6. Die Hilfesuchenden haben gemäß § 2 BSHG neben dem Einkommen auch ihr Vermögen zur Beschaffung des notwendigen Lebensunterhalts einzusetzen.
Mehrere örtliche Träger der Sozialhilfe haben in einer Vielzahl von Fällen diesbezüglich keine oder nur selten Ermittlungen angestellt.
7. Bei der Berechnung und Zahlbarmachung der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ hat der Landesrechnungshof in den Sozialämtern Fehler festgestellt, die es im Interesse der Rechts- und Ordnungsmäßigkeit künftig zu beseitigen gilt.

Der Landesrechnungshof hat schwerpunktmäßig folgende Hinweise gegeben und deren Beachtung empfohlen:

- Rechtswahrungsanzeigen, verbunden mit der Aufforderung zur Auskunft gemäß § 116 Abs. 1 BSHG, sind mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen, da das Auskunftersuchen ein Verwaltungsakt im Sinne von § 31 SGB X darstellt (siehe Tz. 1.1 SHR zu § 116 BSHG).

- Sind Sozialhilfeleistungen nur für Teile des Monats zu gewähren, so steht dem Hilfeempfänger für jeden Tag des Anspruchs ein Dreißigstel des Monatsbedarfs zu (siehe Tz. 2.5 SHR zu § 5 BSHG).
- Beiträge zu Kfz-Haftpflichtversicherungen können nur anerkannt und abgesetzt werden, wenn das Kfz für einen sozialhilferechtlich anerkannten Zweck gehalten wird.
Werden für Fahrten zur Arbeitsstätte die monatlichen Pauschalbeträge nach § 3 Abs. 6 Nr. 2 DVO zu § 76 BSHG berücksichtigt, sind damit alle berufsbedingten Kfz-Kosten (auch Haftpflicht) abgegolten (siehe Tz. 2.3 SHR zu § 76 BSHG).
- Bei Anspruch auf BAföG-Leistungen können grundsätzlich keine Sozialhilfeleistungen gewährt werden.
- Ist bei in Scheidung lebenden Eheleuten gemeinsames Haus- und Grundvermögen vorhanden, sind Sozialhilfeleistungen wegen der bevorstehenden Vermögensauseinandersetzung zunächst als Darlehen nach § 89 BSHG zu gewähren.
- Wehrsold ist Einkommen im Sinne von § 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 der VO zur Durchführung des § 76 BSHG und ist daher bei der Berechnung von Sozialhilfeleistungen zu berücksichtigen.
- Beinhalten die monatlichen Heizungskostenabschläge auch Anteile für die Warmwasserbereitung, so sind diese um 18 v.H. zu kürzen, da der Warmwasserbedarf bereits durch den Regelsatz abgedeckt ist (siehe Tz. 4.5 SHR zu § 12 BSHG).
- Bei der Ermittlung des Einkommens sind die Vorschriften von § 76 BSHG bzw. der DVO zu § 76 BSHG anzuwenden. Einkommen im Sinne dieser Regelungen sind auch einmalige Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit, wie z. B. Sonderzuwendungen im Zusammenhang mit dem Weihnachtsfest, Urlaubsgeld usw. Nähere Einzelheiten hierzu ergeben sich aus Tz. 1.5 SHR zu § 76 BSHG. Gleiches gilt auch für Steuerrückzahlungen (Tz. 1.1 SHR zu § 76 BSHG).

8. Die Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Arbeit“ wird als ein wirksames Instrument der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe mit unterschiedlicher Intensität genutzt. Es bestehen generell noch Reserven bei der Durchsetzung der Möglichkeiten gemäß § 18 BSHG zur Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit.

Darüber hinaus werden die Folgen aus der Weigerung, an entsprechenden Arbeitsmaßnahmen teilzunehmen, nicht immer gemäß § 25 BSHG konsequent durchgesetzt (Kürzung des maßgebenden Regelsatzes um mindestens 25 %).

9. Auch bei der Hilfgewährung als Darlehen gemäß §§ 15 a und 15 b BSHG haben die Sozialämter fehlerhaft gearbeitet.

Beispielhaft zeigt der Landesrechnungshof die Feststellungen im Sozialamt eines Landkreises auf:

- Das System der Aktenführung war während der gesamten Prüfung nicht erkennbar, so dass Entscheidungen nicht in jedem Fall nachvollziehbar waren.
- Bei der Prüfung der Darlehensakten hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass sowohl die Antragstellung mit Angaben über persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse der Hilfesuchenden, als auch die jeweilige Notlage (z. B. Kündigungsandrohungen, Mahnungen oder Rechnungen) nicht immer ausreichend dokumentiert wurden. Daher war eine vorübergehende Notlage nicht in jedem Fall erkennbar.
- Eine innerdienstliche Festlegung regelt z. B., dass Darlehen für Mietkautionen maximal in Höhe von 2 Monatsmieten gewährt werden sollen. In keiner der geprüften Akten waren dazu entsprechende Prüfungen vorgenommen worden. Auch andere Sachverhalte der Akten wurden nachweislich nicht geprüft.
- Der Landkreis gewährt Darlehen nach §§ 15 a und b BSHG sowohl durch Bescheid (Verwaltungsakt) gemäß § 33 Abs. 2 SGB X als auch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag entsprechend § 53 SGB X. In beiden Fällen werden keine Rückzahlungen der Darlehen vereinbart, sondern dies erfolgt in der Regel durch Leistungsbescheid.
Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird hier ein unnötig hoher Verwaltungsaufwand betrieben.
Der Landkreis sollte die Leistung durch Bewilligungsbescheid (Verwaltungsakt) gewähren, um die Rückforderungen effektiver und effizienter und die Vollstreckung über die Kreiskasse durchsetzen zu können. Die Rückzahlung des Darlehens sollte gleichzeitig mit der Bewilligung festgelegt werden.
- Zwischen der Gewährung der Darlehen und der Rückzahlung liegt oft ein sehr großer Zeitraum. Anhand der Akten ließen sich Gründe dafür nicht nachvollziehen.

- In den Hauptakten werden keine Nachweise über Auszahlung und Rückzahlung der Darlehen geführt. Es gibt auch keine Hinweise darauf, dass von den Haushaltssachbearbeitern des Sozialamtes zum gleichen Vorgang Haushaltsnebenakten geführt werden. Diese wiederum hat das Sozialamt zur Kontrolle offener Forderungen angelegt, obwohl hierzu keine Notwendigkeit besteht. Weiterhin enthalten die Akten keine Kopien von Auszahlungs- oder Annahmeanordnungen.

Der Landesrechnungshof hält die Haushaltsüberwachung durch das Sozialamt für sehr kosten- und personalaufwendig. Für die Überwachung und Beitreibung dieser Haushaltsmittel ist ausschließlich die Kreiskasse zuständig (§ 1 Abs. 1 GemKVO).

10. Die Prüfung und Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen gemäß § 91 BSHG wird unzureichend wahrgenommen. Ausgehend von der bereits beschriebenen lückenhaften Antragstellung wurden beispielsweise in einem Landkreis die notwendigen Rechtswahrungsanzeigen entweder nicht oder verspätet übersandt. Darüber hinaus wird das vorhandene Vermögen der Unterhaltspflichtigen oftmals nicht berücksichtigt.

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

- die Verwaltungsabläufe in den Sozialämtern durch die
 - Einhaltung und Umsetzung eigener Dienstanweisungen und Richtlinien,
 - Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht,
 - Sicherung einer zweckmäßigen und einheitlichen Aktenführung effizienter und effektiver zu gestalten.
- die Qualität des Personaleinsatzes zu erhöhen und die Personalstrukturen zu optimieren. Der Motivation und der Qualifizierung der Mitarbeiter kommt im sensiblen Bereich der Sozialhilfe besondere Bedeutung zu. Deshalb müssen Maßnahmen der
 - Personalauswahl,
 - Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter,
 - Bereitstellung ausreichender Fachliteratur
 oberste Priorität haben.

- die Ordnungsmäßigkeit bei der Berechnung und Zahlbarmachung der Sozialhilfeleistungen durch eine
 - sichere Anwendung der Rechtsvorschriften,
 - effektive Nutzung der EDV,
 - Spezialisierung in der Bearbeitung der Unterhaltsansprüche spürbar zu verbessern.

- die Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Arbeit“ als ein Instrument der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wirksam weiterzuentwickeln.

Ziel des örtlichen Trägers der Sozialhilfe muss es sein, berechtigte Ansprüche der Hilfesuchenden zu befriedigen und unberechtigte Forderungen mit der notwendigen Konsequenz abzuweisen.

Der finanzielle Mehraufwand infolge der geschilderten Unzulänglichkeiten, Mängel und Fehler dürfte erheblich sein. Eine genaue Quantifizierung ist sehr schwierig und arbeitsaufwendig; deshalb hat der Landesrechnungshof davon Abstand genommen.

Zuständigkeiten im Senat des Landesrechnungshofes

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, Informations- und Kommunikationstechnik, 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 06. August 2001

Dessau, im August 2001

Horst Schröder
Präsident