

Landesrechnungshof

Sachsen-Anhalt



Jahresbericht 2002

- Teil 1 -

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
Jahresbericht 2002

Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2001



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

	Seite
Abschnitt A - Grundsatzbeitrag	5
Allgemeine Aussagen zur Vergabe öffentlicher Aufträge	
Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen	9
1. Mängel bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern	9
2. Beschaffung und Bestandshaltung in der Apotheke des Klinikums der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	15
3. Medizinische Versorgung der Gefangenen	19
4. Modellversuch des Ministeriums des Innern	22
5. Einsatz von Betreuungspersonal für IT in der Landesverwaltung	33
6. Benchmarking im Bereich der Bezügesachbearbeitung	39
7. Unvollständige Erhebung der Grunderwerbsteuer in bestimmten Fällen	45
8. Festsetzung der Eigenheimzulage durch die Finanzämter	48
9. Verringerung von Einsparverpflichtungen	50
10. Mängel bei der Gewährung von Zuschüssen an Professoren	52
11. Arbeitszeitkonten für Lehrkräfte	56
12. Stellenbedarf im Lehrkräftebereich	62
13. Aufgaben, Organisation, Stellenausstattung der Ausbildungs- und Studienseminare – jetzt Staatliche Seminare für Lehrämter	66
14. Erfolgskontrolle bei der Umsetzung des Konsolidierungsprogramms „Impuls 2000“	72
15. Konsolidierungsprogramm „Impuls 2000“	77
16. Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der Landschaftspflege („Vertragsnaturschutz“)	82
17. Erhebliche Ausgaben für die Vergütung in Betreuungssachen	86
18. Mangelhafte Konzeption der Musikland Sachsen-Anhalt GmbH	91
19. Vorhaltung sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge im Land Sachsen-Anhalt	95

20. „Zahlungsmoral“ der Straßenbauverwaltung und der Staatshochbauverwaltung in den Haushaltsjahren 1997 bis 2000	99
21. Zu hohe Eingruppierungen von Angestellten	109
Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten	111
Abschnitt D - Überörtliche Kommunalprüfung	114
Zuständigkeiten des Senats	124

Abkürzungsverzeichnis

ABM	-	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BAT-O	-	Bundesangestelltentarif -Ost
BAZ	-	Bundesanzeiger
BBesO	-	Bundesbesoldungsordnung
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BGU	-	benachteiligte Gebiete Umwelt
BKA	-	Bundeskriminalamt
BU	-	Bauunterhaltung
BVormVG	-	Berufsvormündervergütungsgesetz
DrS	-	Drucksache des Landestages von Sachsen-Anhalt
DV	-	Datenverarbeitung
EDV	-	Elektronische Datenverarbeitung
EG	-	Europäische Gemeinschaft
EU	-	Europäische Union
GA	-	Gemeinschaftsaufgabe
GemHVO	-	Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GWB	-	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAMISSA	-	Haushalts-, Aufstellungs-, Management- und Informationssystem
IGS	-	Integrierte Gesamtschule
IT	-	Informationstechnik
JVA	-	Justizvollzugsanstalt
Kfz-RL	-	Kraftfahrzeug-Richtlinien
KMK	-	Kultusministerkonferenz
LT	-	Landtag
LAU	-	Landesamt für Umweltschutz
LFI	-	Landesförderinstitut des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	-	Landeshaushaltsordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LKA	-	Landeskriminalamt
LKO LSA	-	Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt
MBV	-	Ministerium für Bau und Verkehr
MDR	-	Mitteldeutscher Rundfunk
MF	-	Ministerium der Finanzen

MI	-	Ministerium des Innern
MJ	-	Ministerium der Justiz
MK	-	Kultusministerium
ML	-	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
MS	-	Ministerium für Gesundheit und Soziales
MU	-	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
MW	-	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
MwSt	-	Mehrwertsteuer
PC	-	Personalcomputer
PKW	-	Personenkraftwagen
RdErl.	-	Runderlass
RZ	-	Rechenzentrum
SGB	-	Sozialgesetzbuch
SLR	-	Schüler-Lehrer-Relation
StHBÄ	-	Staatshochbauämter
StK	-	Staatskanzlei
StV	-	Staatsvertrag
SVBl.	-	Schulverwaltungsblatt
TdL	-	Tarifgemeinschaft der Länder
TV	-	Tarifvertrag
VgV	-	Vergabeverordnung
VO	-	Verordnung
VOB/A	-	Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	-	Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOF	-	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	-	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
VV	-	Verwaltungsvorschrift

Abschnitt A - Grundsatzbeitrag

Allgemeine Aussagen zur Vergabe öffentlicher Aufträge

1. Grundsätze

Grundlage für das Vergaberecht ist neben den vergaberechtlichen Grundsätzen (Vierter Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB, Vergabeverordnung - VgV) das Haushaltsrecht. Dieses stellt hinsichtlich der öffentlichen Bedarfsdeckung insbesondere darauf ab, dass die Haushaltsmittel nur im notwendigen Umfang und zum richtigen Zeitpunkt, d.h. nicht früher, aber auch nicht später als erforderlich in Anspruch genommen werden. Darunter ist im Wesentlichen der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verstehen, der vor allem seinen Niederschlag im § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO) und § 90 der Gemeindeordnung (GO LSA) findet. Aus diesen beiden Bestimmungen ergibt sich, dass die von der Öffentlichen Hand beanspruchten Leistungen zu einem „angemessenen“ Preis zu beschaffen sind. Das beste und wirksamste Mittel, angemessene Preise zu ermitteln, ist ein breiter Wettbewerb. Für das Land schreibt deshalb § 55 Abs. 1 LHO, für die Kommunen § 32 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vor, dass „dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen“. Nach § 55 Abs. 2 LHO ist beim Abschluss von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Dazu gehören die in VV Nr. 2 zu § 55 LHO aufgeführten Vergabevorschriften.

Für den kommunalen Bereich schreiben § 109 GO LSA und § 32 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung vor, dass die Kommunen bei der Vergabe von Aufträgen und beim Abschluss von Verträgen die Vergabegrundsätze des Landes anzuwenden haben.

2. Nationale Ausschreibungen

Die Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A), die Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A) und die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) gestalten das im Haushaltsrecht verankerte Prinzip der Wirtschaftlichkeit näher aus.

Der jeweils erste Abschnitt der VOB/A und der VOL/A betrifft die Vergabe von Leistungen **unterhalb** der Schwellenwerte der EG-Vergaberichtlinien als nationales Verfahren. Im Ergebnis sind das Land über die LHO und die Kommunen über die Gemeindeordnung zur Anwendung der einheitlichen Vergaberichtlinien verpflichtet.

Unterhalb der Schwellenwerte regeln VOB/A und VOL/A die möglichen Vergabearten. Rangmäßig sind folgende Verfahren zu unterscheiden:

- Öffentliche Ausschreibung,
- Beschränkte Ausschreibung,
- Freihändige Vergabe.

Für die Beschaffungspraxis ist die Wahl der Vergabeart für den Einzelfall entscheidend. Die Verwaltung muss grundsätzlich öffentlich ausschreiben. Erst wenn „die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände es rechtfertigen“ kann sie beschränkt ausschreiben oder ggf. freihändig vergeben. In dieser Rangfolge hat die Verwaltung im Einzelfall vorzugehen. Die jeweiligen Voraussetzungen für diese Rangfolge ergeben sich aus den konkreten Regelungen der Verdingungsordnungen.

Nach der VV 2.5 zu § 55 LHO sind Runderlasse, die u.a. Ausnahmen zu Gunsten von bestimmten Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zulassen, anzuwenden. Das Wirtschaftsressorts hat im Erlasswege (zuletzt verlängert bis Dezember 2002) über die §§ 3 Nrn. 3 und 4 der VOB/A und der VOL/A hinaus **unterhalb** der Schwellenwerte bestimmt, dass

- beschränkt ausgeschrieben werden kann, wenn insbesondere der Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) unter 50.000 € liegt,
- freihändig vergeben werden kann, wenn der Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) 13.000 € nicht übersteigt.

Gemäß der Nr. 12 des gemeinsamen Runderlasses „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption“ sind „Die Gründe für eine Beschränkte Ausschreibung und eine Freihändige Vergabe ... schriftlich darzulegen und von der Behördenleitung oder einer von ihr beauftragten Person zu bestätigen (z.B. durch die oder den Beauftragten für den Haushalt)“.

3. Gemeinschaftsweite Ausschreibungen

Oberhalb der Schwellenwerte für

- | | |
|---|-------------|
| • Bauaufträge | 5.000.000 € |
| • Lieferaufträge | 200.000 € |
| • Lieferaufträge Telekommunikation | 600.000 € |
| • Lieferaufträge Wasser, Energie- und
Verkehrsversorgung | 400.000 € |
| • Dienstleistungsaufträge | 200.000 € |

sind zusätzlich die jeweiligen Abschnitte 2 - 4 der VOB/A und VOL/A sowie die VOF anzuwenden (Vierter Teil GWB, §§ 4 - 6 und § 7 VgV, VV Nr. 2.7 zu § 55 LHO). Hierfür sind maßgebend die europäischen Richtlinien, deren Grundlagen sich im EG-Vertrag befinden. Nach Artikel 249 des EG-Vertrages ist die Umsetzung von Richtlinien in innerstaatliches Recht nach Form und Mitteln in das Ermessen des Mitgliedsstaates gestellt. In Deutschland sind die Gemeinschaftsregelungen durch das Vergaberechtsänderungsgesetz umgesetzt worden. Maßgebend dafür sind die §§ 97 - 129 des GWB und die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV).

4. Zusammenfassung

Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang bereits in den Jahresberichten

- 1996 unter Teil 1 - Abschnitt B, Textziffer 1
- 1998 unter Teil 1 - Abschnitt D
- 2000 unter Teil 1 - Abschnitt D, Textziffern I und III

eine wirksame Umsetzung des Grundsatzes der Öffentlichen Ausschreibung in der Praxis gefordert.

Er weist mit Nachdruck darauf hin, dass

- die Anwendung der Verdingungsordnungen die Entlastung der öffentlichen Haushalte zum Ziel hat,
- die umfassende Anwendung der Verdingungsordnungen (VOB/A, VOL/A, VOF) der Sicherung eines fairen Wettbewerbs und der Bekämpfung unlauterer Beschaffungspraktiken dient und die schleichende Aushöhlung und Missachtung

der geltenden rechtlichen Regeln bei Auftragsvergaben verhindert werden müssen,

- die in den Verdingungsordnungen aufgeführten Regelungen ein umfassendes und effektives Instrumentarium zur Verhinderung von Korruption darstellen und deshalb die strikte Anwendung dieser Regeln als Mittel zur Korruptionsbekämpfung für die öffentlichen Auftraggeber unabdingbar ist,
- bereits ein gravierender Verstoß gegen die Verdingungsordnungen vorliegt, der zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der Vergabeentscheidung führen kann, wenn der öffentliche Auftraggeber keinen oder einen mangelhaften Vergabevermerk fertigt. Sofern durch diese Rechtsverletzung Schäden entstanden sind, kann der unterlegene Bieter unter Umständen Schadensersatz wegen Pflichtverletzung geltend machen. Das gilt für unvollständige Beschaffungsvorgänge sowie für fehlerhafte Niederschriften gleichermaßen.

Die nachfolgenden Beiträge des Abschnittes B Textziffern 1 - 4 befassen sich mit diesem Thema.

Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen

1. Einzelplan	03	Ministerium des Innern
Kapitel	0310	Regierungspräsidien
Kapitel	0320	Landespolizei

Mängel bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern

Die geprüften Behörden haben teilweise Haushalts- und Vergabegrundsätze nicht beachtet und den Antikorruptionserlass unzureichend umgesetzt.

Der Landesrechnungshof hat bei drei Behörden im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern das Beschaffungswesen geprüft und dabei die Einhaltung eingeleiteter Maßnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung von Korruption untersucht. Außerdem hat er das Beschaffungsverfahren der Jahre 1996 bis 2000 stichprobenartig geprüft.

1. Prüfung der Ordnungsmäßigkeit bei der Durchführung der Beschaffungen

Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, um sicher zu sein, dass für das Land auch das wirtschaftlichste Angebot eingeholt wird. Ausnahmen von der Öffentlichen Ausschreibung sind nur in begründeten Fällen möglich.

1.1 Einhaltung der Haushalts- und Vergabegrundsätze

Die Prüfergebnisse im Einzelnen

Die geprüften Verwaltungen haben teilweise Aufträge, die öffentlich auszuschreiben gewesen wären, teilweise beschränkt ausgeschrieben oder freihändig erteilt. Zum einen war der Auftragswert für die Anwendung der im Grundsatzbeitrag aufgezeigten Ausnahmeregelungen überschritten, zum anderen haben die geprüften Stellen auch

keine Gründe angegeben, die einen Verzicht auf die Öffentliche Ausschreibung rechtfertigen würden.

So hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass zwei Landesbehörden in erheblichem Umfang durch Beschränkte Ausschreibung ohne Begründung IT-Ausrüstung beschafften, obwohl die Auftragswerte zum Teil weit über den Grenzen für die Anwendung der Ausnahmeregelungen lagen.

Beispielhaft werden aufgeführt:

- Beschaffung von PC -Technik für 63.911 € (125.000 DM)1998
 - Beschaffung von PC-Technik für 76.690 € (150.000 DM)1998
 - Beschaffung von PC-Technik für 76.633 € (149.300 DM) 1999
 - Beschaffung von IT-Ausrüstung in 1998 für 62.557 € (122.350 DM).
- Eine weitere Behörde beschaffte freihändig (Wertgrenze 13.000 € = 25.000 DM):
 - Stablampen, Handscheinwerfer und Taschenlampen für rd. 55.220 € (108.000 DM) 1997
 - 12 Funk-Kräder für insgesamt 131.274 € (256.749 DM) in 1996.
 - Außerdem hat eine Behörde im Jahr 1997 Dienstkraftfahrzeuge im Wert von 1.351.042 € (2.642.408 DM) auf dem Wege der Freihändigen Vergabe unter Beiziehung von nur einem Angebot beschafft, obwohl es einer europaweiten Ausschreibung bedurfte, weil der EU-Schwellenwert überschritten war.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend geboten, dass der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung (§ 55 LHO) beachtet und ein Abweichen begründet wird. Auch die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes bestätigen, dass durch den öffentlichen Wettbewerb erhebliche Einsparungen erzielt werden können. Die Öffentliche Ausschreibung ist in der Regel unverzichtbar.

1.2 Unvollständige Beschaffungsvorgänge

Einige Beschaffungsvorgänge konnten auf ihre Ordnungsmäßigkeit nicht geprüft werden, weil wesentliche Unterlagen dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt wurden:

- Eine Behörde kaufte 1999 für 76.633 € (149.300 DM) Arbeitsplatzcomputer und Drucker für 38.858 € (76.000 DM.)
- Eine weitere Behörde kaufte 1998 für rd. 283.767 € (550.000 DM) Büroausstattungen.

Das Vergabeverfahren war nicht nachvollziehbar, weil der Nachweis über die Veröffentlichung der Ausschreibung, die Protokolle über die Öffnung der Angebote und die Angebote nicht zur Verfügung standen.

Damit haben die Bediensteten Beschaffungen vorgenommen, ohne nachzuweisen, dass sie zweckmäßig und wirtschaftlich gehandelt haben, und ohne dass die Verwaltung hieraus Konsequenzen gezogen hat.

Der Landesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass solche schwerwiegenden Versäumnisse nicht vorkommen dürfen. Es ist unerlässlich, dass alle Vergabeunterlagen, einschließlich der Vergabeentscheidung zu den Akten genommen werden.

1.3 Niederschrift über die Öffnung der Angebote

Die Niederschrift muss alle für die Angebote, deren Wertung und für die Zuschlagserteilung wesentlichen Angaben enthalten und damit im Interesse des Bieters, aber auch des Auftraggebers zur Sicherung des Beweises über diese Angaben dienen. Die Niederschrift ist deshalb entsprechend sorgfältig und gewissenhaft anzufertigen. In die Niederschrift sind u.a. der Name und Wohnort des Bieters und die Endbeträge der Angebote, ferner andere den Preis betreffende Angaben aufzunehmen.

Bei einer Behörde wurden alle geprüften Niederschriften nicht mit der nötigen Sorgfalt erstellt. **Der Landesrechnungshof erwähnt hier insbesondere mit Blick auf die Bekämpfung und Vermeidung von Korruption, dass die Endbeträge der Angebote und andere den Preis betreffende Angaben in keine der geprüften Niederschriften aufgenommen worden sind. Diese Verfahrensweise hat die Verwaltung unverzüglich abzustellen.**

Bei einer Vielzahl der Niederschriften über die Öffnung der Angebote in den Jahren 1997, 1998 und 2000 fehlte - entgegen § 22 Nr.4, Abs. 3 VOL/A - die Unterschrift der zweiten Person.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung sicherstellt, dass die Niederschriften über die Öffnung der Angebote künftig entsprechend der Forderung des § 22 Nr. 4 VOL/A erstellt werden.

1.4 Zuschlagserteilung/Vergabevermerk

Der Zuschlag ist auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Die Gründe für die Zuschlagserteilung müssen aus den Akten nachvollziehbar sein. Über die Vergabe ist ein Vermerk zu fertigen, in dem neben den Gründen für die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots alle im Rahmen des Wertungsverfahrens maßgeblichen Tatsachen und Umstände festgehalten werden, um sie für etwaige spätere Nachprüfung der Vergabeentscheidung zur Verfügung zu haben.

Die Prüfung der Beschaffungsunterlagen hat gezeigt, dass nicht in allen Fällen einzelne Stufen des Vergabeverfahrens nach der Aktenlage immer eindeutig nachvollziehbar waren und deshalb bei den Verwaltungen noch Verbesserungsbedarf besteht.

In allen geprüften Fällen einer Landesbehörde, in denen die teuersten Angebote den Zuschlag erhielten, hat die Behörde diese Angebote als die Wirtschaftlichsten erklärt. Warum es trotz wesentlich höheren Preises gegenüber anderen Angeboten wirtschaftlicher ist, hat sie nicht ausreichend erläutert.

Zum Beispiel erhielt ein Bieter den Zuschlag für das teuerste Angebot von 221.101 € (432.267 DM) für Sportschuhe der von ihm vertriebenen Weltmarke, obwohl auch ein Angebot eines anderen Bieters für Sportschuhe einer anderen Weltmarke zum fast halben Preis vorlag. Die Entscheidung hat die Behörde lediglich damit begründet, dass der teure Sportschuh den Anforderungen aus sportmedizinischer Sicht entsprechen würde. Warum die um 106.353 € (208.009 DM) günstigeren Sportschuhe der anderen Weltmarke nicht geeignet sein sollen, war nicht nachvollziehbar.

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, warum ein Sportschuh der anderen Weltmarke zum fast halben Preis den Anforderungen nicht genügt. Das gilt aufgrund der angespannten Haushaltslage umso mehr.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Zuschlag gemäß § 25 VOL/A unter Berücksichtigung aller Umstände für das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist. Wenn nicht dem preisgünstigerem Bieter der Zuschlag erteilt werden soll, hat die Verwaltung stets detailliert und nachvollziehbar darzulegen, warum die Annahme eines teureren Angebotes wirtschaftlicher ist.

2. Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption

Um die durch die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften entstehenden Manipulationsmöglichkeiten im korruptionsgefährdeten Beschaffungsbereich zu reduzieren, hat die Landesregierung am 13.03.1998 die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in Kraft gesetzt.

Danach waren behörden- und fachspezifisch notwendige Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung zu treffen.

Zwei von drei geprüften Landesbehörden haben nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption nach dem Antikorruptionserlass getroffen. Sie haben versäumt :

- ein Personalkonzept zu erarbeiten und umzusetzen, das maximale Verwendungszeiten (nicht länger als vier Jahre) für Bedienstete in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen beinhaltet.
- ein behördenspezifisches Kontrollsystem einzuführen und
- Stichprobenkontrollen nach dem Zufallsprinzip durchzuführen.

Bei einer Behörde überschritten sieben von neun Beschaffern die vorgesehene maximale Verwendungszeit von vier Jahren; davon sind vier Bedienstete seit 1991 ununterbrochen auf „ihrem“ gleichen Beschaffungsposten eingesetzt.

Der Landesrechnungshof begrüßt es, dass die Verwaltung ein Rotationskonzept erarbeitet hat. Sie realisierte bereits zwei Umsetzungen; die anderen Rotationen sollen zeitlich gestaffelt durchgeführt werden.

Zusammenfassend hält es der Landesrechnungshof für geboten,

- **die vorgesehenen Verwendungszeiten auch im Einzelfall für Bedienstete im Beschaffungsbereich festzulegen und einzuhalten,**
- **ein behördenspezifisches Kontrollsystem einzuführen,**
- **Stichprobenkontrollen nach dem Zufallsprinzip durchzuführen,**
- **die grundsätzliche Verpflichtung der Öffentlichen Ausschreibung gemäß § 55 LHO stärker zu beachten,**
- **eindeutige Leistungsbeschreibungen zu erstellen,**
- **die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens nachvollziehbar zu dokumentieren,**
- **insbesondere die Plausibilität bei der Zuschlagserteilung zu verbessern,**
- **die Mitarbeiter auf der Grundlage der VV zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption, vor allem aber zu den Vergabegrundsätzen verstärkt zu schulen.**

2.	Einzelplan	06	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0605	Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	hier: Wirtschaftsplan		
	Kontengruppe	66	Medizinischer Bedarf
	Haushaltsvolumen	1998	43,3 Mio. € (84,7 Mio. DM)

Beschaffung und Bestandshaltung in der Apotheke des Klinikums der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Bei der Beschaffung schöpft die Apotheke des Universitätsklinikums Potentiale zur Kostensenkung nicht aus, deshalb ist Wettbewerb beim Kauf von Arzneimitteln anzustreben, insbesondere ist er beim Erwerb von *sonstigem* Apothekenmaterial geboten. Die Bestandshaltung ist wirtschaftlicher zu organisieren.

1. Beschaffung

Im Universitätsklinikum Halle beschafft die zentrale Apotheke ihre Arzneimittel und ihr Verbrauchsmaterial selbst.

Grundlage der Beschaffung sind die von der Arzneimittelkommission und einer Arbeitsgruppe nach therapeutischen und pharmakologischen Aspekten erstellten Arzneimittel- sowie Diagnostika-Listen, welche die Produkte mit der Bezeichnung des Fertigarzneimittels und damit den Hersteller ausweisen. Anhand dieser detaillierten Listen handelt die Apotheke direkt mit den Herstellern bzw. (Groß-)Händlern die Konditionen und insbesondere die Preise aus.

Auf diese Weise hat die Apotheke des Universitätsklinikums im Jahr 1998 Beschaffungen für 32,1 Mio. € (62,8 Mio. DM) durchgeführt.

Der Landesrechnungshof verweist auf § 55 LHO, wonach

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

Er verkennt nicht, dass die Auswahl von Arzneimitteln, die sich aus der ärztlichen Verantwortung ergibt, einer Ausschreibung entgegen stehen kann.

Soweit therapeutische Aspekte aber zu vernachlässigen sind, sollte die Arzneimittelkommission in dafür geeigneten Fällen in der Arzneimittelliste entweder für bestimmte Wirkstoffe alternative Präparate (Hersteller) benennen oder sich auf Angaben von (herstellerneutralen) Wirkstoffen beschränken. Damit erhielte die Apotheke den Spielraum, auch diese Leistungen gemäß VOL/A im Wettbewerb zu vergeben.

Unverständlich ist dem Landesrechnungshof, dass die Apotheke auch *sonstiges* Material, das nicht im engeren Sinne als Arzneimittel einzustufen ist, also vor allem Desinfektionsmittel, Hautschutzpräparate, Bäder, Tees und dergleichen, überhaupt in die Arzneimittelliste aufnimmt und es dazu noch einzeln mit dem Produktnamen (Hersteller) ausweist.

Diese Artikel sind grundsätzlich nicht herstelleregebunden und eignen sich deshalb uneingeschränkt für den Wettbewerb.

Das Universitätsklinikum hat die Arzneimittelliste auf Arzneimittel zu beschränken. Sie sollte sich nicht von vornherein auf einzelne Hersteller festlegen, so dass die Apotheke die Vorteile des Wettbewerbs ausschöpfen kann. Das *sonstige* Apothekenmaterial hat die Apotheke grundsätzlich öffentlich auszuschreiben.

Das Kultusministerium führt in seiner Stellungnahme hierzu aus: „die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur Beschaffung des sonstigen Materials (Desinfektionsmittel) finden inhaltlich volle Zustimmung. Die Medizinische Fakultät hat inzwischen auch erklärt, diese öffentlich ausschreiben zu wollen.“

2. Bestandshaltung

Gemäß § 30 Apothekenbetriebsordnung muss eine Krankenhausapotheke die notwendige Menge an Arzneimitteln vorrätig halten, die mindestens dem durchschnittlichen Bedarf von zwei Wochen entspricht.

Dieser Mindestbestand sollte aus wirtschaftlichen Gründen allgemein obere Grenze sein. Bei einem Krankenhaus der Maximalversorgung kann die Gesamtbevorratungszeit mehr als zwei Wochen betragen, jedoch ist der Lagerbestand so groß wie nötig, gleichzeitig aber so klein wie möglich zu halten.

Im Universitätsklinikum fand der Landesrechnungshof Inventurlisten mit Wertangaben zum Lagerbestand der Apotheke zu den Stichtagen 31.12.1997 und 31.12.1998 vor, die das gesamte Sortiment erfassten. Danach lag an diesen Tagen ein Lagerbestand von jeweils ca. 3,1 Mio. € (6,0 Mio. DM) vor.

Nach eigenen Angaben verfügte die Apotheke im Jahresmittel 1998 über einen durchschnittlichen Bestand im Wert von 2,4 Mio. € (4,7 Mio. DM). Bei einem Jahresverbrauch von 32,1 Mio. € (62,8 Mio. DM) ergibt sich daraus eine Bevorratungsdauer von rd. vier Wochen.

Dabei verkennt der Landesrechnungshof nicht, dass dieses Sortiment – als Besonderheit des Uniklinikums Halle – auch die kostenintensiven „Blutgerinnungsfaktoren“ umfasst.

Daneben lagerten auf den Stationen des Klinikums Bestände an Arzneimitteln im Wert von 2,2 Mio. € (4,3 Mio. DM), die dem Bedarf von weiteren 3 ½ Wochen entsprachen.

Damit ergibt sich eine Gesamtbevorratungszeit von rd. 7 ½ Wochen.

Da der Handel sämtliche Artikel kurzfristig liefern kann, hält der Landesrechnungshof die Bestände in der Apotheke für erheblich überhöht.

Eine längere Lagerhaltung auf den Stationen ist unnötig, da diese innerhalb weniger Tage beliefert werden können.

Die überhöhte Bestandshaltung bindet Haushaltsmittel und verursacht unnötige Zinsaufwendungen.

Eine Verkürzung der Gesamtbevorratungszeit von 7 ½ auf nur 3 Wochen würde die Kapitalbindung von 4,6 Mio. € (9,0 Mio. DM) um 2,8 Mio. € (5,4 Mio. DM) reduzieren und zu jährlichen Zinseinsparungen zwischen 138.000 € (270.000 DM) (bei 5 %) und 193.000 € (378.000 DM) (bei 7 %) führen.

Die Apotheke des Universitätsklinikums hat die Bevorratung effektiv zu organisieren.

3. Rückgabe und Vernichtung von Arzneimitteln

Die Stationen sind gehalten, nicht benötigte Arzneimittel aus ihrem Bestand zurückzugeben.

Im Jahr 1998 nahm die Apotheke des Universitätsklinikums – nach eigenen Angaben – von den Stationen Medikamente im Wert von 484.900 € (948.300 DM) zurück. Hiervon musste sie einen Teil im Wert von 161.100 € (315.100 DM) vernichten.

Neben diesem finanziellen Verlust führte die Bearbeitung der Rückgaben – ihre Beurteilung, Einsortierung, Aussortierung und ggf. Vernichtung – zu einem nicht zu unterschätzenden Arbeitsaufwand.

Ursachen dafür lagen im überkommenen Vorratsdenken und der daraus resultierenden überdimensionierten Vorratshaltung auf den Stationen. Das Universitätsklinikum hat dem entgegen zu wirken, z.B. könnte auf den Stationen die Stärkung der persönlichen Verantwortung ausgewählter Mitarbeiter Rückgaben erheblich mindern.

Das Universitätsklinikum hat die aufgezeigten Ursachen zu beseitigen und damit die Rückgaben zu verringern.

Das Kultusministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin: „Inzwischen ist eine entsprechende Dienstanweisung erarbeitet worden. Ebenso steht die computerbasierte Bestellung und Belieferung der Stationen mit Produkten der Apotheke kurz vor dem Abschluss. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Bevorratung auf Stationen bzw. die Rückgabe von Medikamenten weiter rückläufig sein wird“.

3. Einzelplan	11	Ministerium der Justiz
Kapitel	1105	Justizvollzugsanstalten
Titelgruppe	61	Ärztliche Versorgung der Gefangenen
Haushaltsansatz		2.289.200 € (4.477.286 DM)

Medizinische Versorgung der Gefangenen

Für die medizinische Versorgung der Gefangenen fallen erhebliche Ausgaben an.

1. Mehrausgaben durch Einsatz externer Ärzte

Der Landesrechnungshof hat die medizinische Betreuung der Gefangenen im Land Sachsen-Anhalt untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass erhebliche Ausgaben anfallen, weil u.a. externe Ärzte die medizinische Betreuung vornehmen. Mit dem Ministerium der Justiz besteht Einvernehmen darüber, dass die Kosten deutlich niedriger wären, wenn Ärzte im Landesdienst hierfür beschäftigt würden. Das Ministerium der Justiz will die freien Planstellen besetzen, hat aber Schwierigkeiten geeignete Bewerber zu finden. Nach Meinung der Ärzte sei die Besoldung A13/A14 - Ost unzureichend.

2. Fehlerhafte Vergabepaxis

a) Laboruntersuchungen

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass einige Justizvollzugsanstalten mit externen Laboren erhebliche Preisnachlässe vereinbart haben. Beispielsweise hat das Justizvollzugskrankenhaus Preisnachlässe von 50 v.H. auf bakteriologische Untersuchungen und 40 % auf Spezialuntersuchungen ausgehandelt.

Der Landesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass bei einer vollständigen Ausschreibung der Laboruntersuchungen weitere Preisnachlässe möglich sind. Außerdem wäre zu prüfen, ob eine zentrale Vergabe für die Laboruntersuchungen aller Anstalten zusätzliche Preisnachlässe ermöglicht.

Die Anregungen des Landesrechnungshofes wurden vom Ministerium der Justiz aufgegriffen. Für die in allen Anstalten regelmäßig anfallenden Laboruntersuchungen prüft das Ministerium der Justiz die Möglichkeit einer zentralen Ausschreibung. Für einige Untersuchungen wurde bereits eine Ausschreibung eingeleitet. Im Übrigen sei jeder Anstalt aufgegeben worden, die Möglichkeit von Preisnachlässen bei den bestehenden Vertragspartnern zu prüfen bzw. nach preisgünstigeren Laboren zu suchen.

b) Medikamentenversorgung des Justizvollzugskrankenhauses

Das Justizvollzugskrankenhaus bezieht die erforderlichen Medikamente und Verbrauchsmittel von einer ortsansässigen Apotheke. Die Vergabe der Leistung erfolgte 1994 freihändig.

Da der Vertrag über die Belieferung des Justizvollzugskrankenhauses mit Medikamenten vor über sechs Jahren abgeschlossen wurde, ist aus Sicht des Landrechnungshofes die Leistung neu zu vergeben.

Das Ministerium der Justiz sicherte eine zeitnahe Ausschreibung zu.

c) Dezentrale Beschaffung

Die Beschaffung von medizinischen Geräten und Zubehör sowie Ausstattungs- und Einrichtungsgegenständen erfolgt durch die einzelnen Justizvollzugsanstalten. In einem Fall hat eine JVA die Beschaffungen einer medizinischen Einrichtung in mehrere Teilbeschaffungen (davon vier in einem Monat) gesplittet. Außerdem wurden im Zeitraum von 1993 bis 1995 insgesamt sieben Praxiseinrichtungen für zahnmedizinische Behandlungen einzeln beschafft. Dabei betrug der Anschaffungspreis bis zu 122.710 € (240.000 DM) und der Gesamtwert aller Anschaffungen rd. 347.678 € (680.000 DM).

Notwendige Beschaffungen sind nach Möglichkeit zusammenzufassen. Es ist allgemein bekannt, dass mit größeren Aufträgen höhere Mengenrabatte und damit günstigere Preise erreicht werden. Der Verwaltungsaufwand würde dadurch reduziert. Außerdem könnten in Fällen, in denen bisher eine Vergabe der Leistung durch Ausschreibung wirtschaftlich nicht sinnvoll erschien (z.B. beim Neuerwerb kleinerer Gerätschaften), dann effiziente Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden.

Aus Sicht des Ministeriums der Justiz sei es eher wirtschaftlich, bei der Umsetzung von Beschaffungsmaßnahmen auf die Besonderheiten der einzelnen Justizvollzugsanstalten und Ärzte abzustellen. In Einzelfällen sei jedoch eine zentrale Beschaffung

sinnvoll. Das Ministerium der Justiz sicherte zu, künftig jeweils die Möglichkeit einer zentralen Beschaffung besonders zu prüfen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, möglichst bald entsprechend zu verfahren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind zunächst abgeschlossen.

4.	Einzelplan	20	Hochbau
	Kapitel	20 11	Allgemeine Hochbauangelegenheiten
	Titel	519 01	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
	Haushaltsvolumen 1998		4,6 Mio. € (9 Mio. DM) durch das Ministerium des Innern selbst bewirtschaftet

Modellversuch des Ministeriums des Innern

Im Rahmen eines Modellversuches zur Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln für die Bauunterhaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern haben diverse Fehler, eklatante Verstöße gegen Vergabevorschriften und Verwaltungsmehraufwand zu unwirtschaftlichem Verhalten geführt.

Der Landtag hat im Haushaltsplan 1998 durch Ausbringung eines Haushaltsvermerkes im Einzelplan 20, bei Kapitel 20 11, Titel 519 01 - Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen - Folgendes festgelegt:

„... **9,0 Mio. DM werden durch das Ministerium des Innern nach Maßgabe der Erläuterungen selbst bewirtschaftet.

Erläuterung: 9,0 Mio. DM werden durch das Ministerium des Innern mit folgenden Auflagen im Rahmen eines Modellversuches selbst bewirtschaftet:

- Die Selbstbewirtschaftung erfolgt, ohne dass zusätzliches Personal eingestellt oder für diese Aufgaben eingesetzt wird;
- eine Auftragsvergabe an Dritte zur Abwicklung der Selbstbewirtschaftung ist ausgeschlossen.“

Erst sechs Wochen nach Zuweisung der Haushaltsmittel durch das Ministerium für Finanzen - teilte das Ministerium des Innern dem Ministerium der Finanzen seine interne Aufteilung der Mittel mit. Danach erhielten

- der Bereich Ministerium des Innern - Allgemein - 1.294.035 € (2.530.913 DM) und
- der Bereich Ministerium des Innern - Polizei - 2.792.882 € (5.462.403 DM)

und damit insgesamt 4.086.917 € (7.993.316,00 DM¹) zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, ob und ggf. inwieweit dieser Modellversuch einen effizienteren Einsatz von Bauunterhaltungsmitteln und damit verbunden die entsprechenden Bauunterhaltungsarbeiten ermöglichte und somit auch Signalwirkung für die übrige Landesverwaltung haben kann.

Die Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes hat im Einzelnen Nachfolgendes ergeben:

1. Sonderregelungen des Ministeriums des Innern beim Vergabeverfahren

Zur schnellen Umsetzung der Bauunterhaltungsarbeiten legte das Ministerium des Innern mit seinem RdErl. vom 12.03.1998 ein „vereinfachtes Verfahren“ fest. Es wies die ihm nachgeordneten Dienststellen wie folgt an:

„Aus wirtschaftlichen und ablauforganisatorischen Gesichtspunkten habe ich keine Bedenken, wenn bei der Auftragsvergabe zur Bauunterhaltung ein vereinfachtes Verfahren gewählt wird.

a) Aufträge bis 2.556 € (5.000 DM - einschl. MwSt.) können durch Freihändige Vergabe erfolgen. Allerdings ist diese Auftragsart aktenkundig mit vorliegenden Preisangeboten, telefonisch eingeholten Preise, Kenntnissen des ortsüblichen Preisgefüges oder Vergleichsaufträgen hinreichend zu begründen.

b) Aufträge bis 10.226 € (20.000 DM - einschl. MwSt.) können durch eine Beschränkte Ausschreibung vergeben werden, ...

¹ Die Abweichung gegenüber der im Haushaltsplan vorgesehenen Summe von 4,6 Mio. € (9 Mio. DM) ist insbesondere durch die Absetzung von bereits vor der Mittelzuweisung eingegangenen Rechtsverpflichtungen bedingt.

- c) Aufträge bis 51.128 € (100.000 DM - einschl. MwSt.) können durch Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben werden. ...“

Der Landesrechnungshof verweist dazu auf die im Grundsatzbeitrag (Abschnitt A) aufgeführten und für die Landesverwaltung insgesamt geltenden Regelungen.

Der Vergleich macht deutlich, dass das Ministerium des Innern mit seinem „vereinfachten Verfahren“ die bestehenden Regularien nicht vereinfachte, sondern de facto verschärfte.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes in den Polizeidienststellen zeigten u. a., dass von den in eigener Zuständigkeit durchgeführten Bauunterhaltungsmaßnahmen nur zwei Polizeidienststellen in jeweils einem Fall ein förmliches Ausschreibungsverfahren (Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb) durchführten.

Die übrigen, in eigener Zuständigkeit durchgeführten Maßnahmen realisierten die Dienststellen mittels Freihändiger Vergabe unter Beiziehung von Angeboten bzw. sogar in Direktvergaben und dies in einigen Fällen unter Nichtbeachtung der nach den Präferenzregelungen bestehenden Wertgrenzen.

2. Festgestellte Mängel bei der Planung, Durchführung und Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten durch die Polizeidienststellen

Bei der Überprüfung der Bauunterhaltungsmaßnahmen, die die Polizeidienststellen in eigener Zuständigkeit durchgeführt hatten, stellte der Landesrechnungshof neben Verwaltungsmehraufwand auch diverse Fehler, zum Teil eklatante Verstöße gegen die bestehenden Regularien der LHO, des VHB, der VOB und der RL Bau fest. Die nachfolgenden Beispiele machen dies deutlich:

Die Polizeidienststellen hatten

- Zeitvertragsfirmen ohne Vorgabe konkreter Leistungspositionen pauschal beauftragt und Rechnungen nicht auf die Einhaltung entsprechend den in den Rahmenverträgen festgelegten Bedingungen geprüft;

- Leistungen in Direktvergabe, also ohne Beziehung mehrerer Angebote vergeben;
- Bauunterhaltungsmaßnahmen in unzulässiger Weise gesplittet, um diese dann ohne Ausschreibung an Zeitvertragsnehmer vergeben zu können;
- Angebotene Skonti/Rabatte nicht in Anspruch genommen;
- Folgeaufträge ohne Angebotsbeziehung beauftragt;
- mangelhafte Bauausführung bei der förmlichen Abnahme nicht beanstandet;
- Mehrkosten aus nicht vereinbarten Leistungen akzeptiert und bezahlt;
- eine Firma ohne Vorgabe eines Leistungsverzeichnisses auf der Grundlage eines firmeneigenen Angebotes beauftragt und im Anschluss Folgeaufträge i.H.v. 82 v.H. der abgerechneten Gesamtauftragssumme (37.478 € / 73.300 DM) ausgelöst;
- zugelassen, dass Trockenbauarbeiten zur Beseitigung von Brandschutzmängeln nicht fachgerecht ausgeführt wurden;
- Sanierungsmaßnahmen bautechnisch unzutreffend eingeschätzt;
- Leistungen i.H.v. ca. 105.837 € (207.000 DM) nach Zeitvertrag sukzessive beauftragt und das vertraglich vereinbarte Abgebot nicht von der Rechnungssumme abgesetzt;
- Leistungsverzeichnisse einer Firma für Angebotsbeziehungen von einer Firma aufstellen lassen, für die Ausschreibung verwandt und anschließend dieser Firma den Auftrag erteilt und das Auftragsvolumen von ca. 10.226 € (20.000 DM) sukzessive auf insgesamt 66.468 € (130.000 DM) erhöht.

Eine Polizeidirektion reduzierte sogar nachträglich die ursprünglich gegenüber der Staatshochbauverwaltung geforderten Sicherheitsstandards, als sie bei der Durchführung der Maßnahme feststellte, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht ausreichen würden.

Wie der Landesrechnungshof weiterhin feststellte, ließ sich das Ministerium des Innern im Zuge des Modellversuches von den einzelnen Polizeidienststellen Erfahrungsberichte zuleiten.

Diesen Berichten ist u. a. Folgendes zu entnehmen:

- „..., dass die hausverwaltenden Dienststellen zwar flexibler bei der Abarbeitung der Baureparaturen, aber bei komplexen Instandsetzungsarbeiten auf die Zusammenarbeit entweder mit dem StHBA oder freien Planungsbüros angewiesen sind.“
- „Eine entsprechende Fachkenntnis ist jedoch unerlässlich, um eine genaue Leistungsbeschreibung erstellen zu können bzw. eine ordnungsgemäße Bauabnahme vornehmen zu können. Weiterhin sind ohne die genannten Voraussetzungen fachtechnische Prüfungen der Rechnungsunterlagen nicht möglich.“
- „Gerade die Realisierung von Maßnahmen in dieser Größenordnung erfordert eine kompetente fachliche Überwachung von der Planung über die Erarbeitung der Leistungsbeschreibung bis zu Ausschreibung, Submission, Auftragsvergabe, Ausführung und Abnahme der Leistung. ...“

Die Prüfungsfeststellungen machen deutlich, dass es dem Ministerium des Innern nicht gelungen ist, die Bauunterhaltungsarbeiten entsprechend den geltenden Regularien, wie zum Beispiel

- § 55 LHO, Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung,

- des VHB

- **zu § 6 VOB/A - Zeitverträge**
- **zu § 9 VOB/A - Beschreibung der Leistung**
- **zu § 4 VOB/B - Ausführung und**

- Nr. 1.3 Abschnitt C der RLBau - Splittung von größeren Maßnahmen sparsam und wirtschaftlich gemäß § 7 LHO umzusetzen.

3. Einsatz des Personalbestandes der Landespolizei für Bauunterhaltungsarbeiten

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass lediglich in vier der zehn Dienststellen der Landespolizei zuständige Sachgebietsleiter bzw. Sachbearbeiter für Liegenschaften über eine entsprechende Ausbildung als Bauingenieur verfügten.

Sie waren jedoch zum Teil seit der „Wende“ - also seit 1989 - nicht mehr mit Fachaufgaben, wie Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauüberwachung und Abrechnung von Baumaßnahmen, beauftragt.

Die fehlende fachliche Professionalität führte bei der Anwendung der VOB/A und VOB/B und den bestehenden Regularien des Landes Sachsen-Anhalt und auch bei der ingenieurmäßigen Umsetzung von Bauunterhaltungsmaßnahmen zu den o.g. diversen Fehlern, sogar zu eklatanten Verstößen.

Das Ministerium des Innern führt in seiner Stellungnahme vom 20.02.2002 zur Textziffer „Einsatz von eigenem Fachpersonal“ u. a. Folgendes aus:

„Die Haushaltsmittel konnten sehr effektiv eingesetzt werden, da oftmals Materialeinkäufe zur Behebung von kleinen Maßnahmen ausreichten und die Reparaturen durch hauseigenes Personal - Hausmeister, Elektriker, Klempner etc. - durchgeführt werden konnten.“

Im Ergebnis stellte der Landesrechnungshof fest, dass in den zehn Dienststellen der Landespolizei das vorhandene Personal zur Ausführung von qualifizierten Bauunterhaltungsarbeiten nicht im erforderlichen Umfang in der Lage war.

Der Landesrechnungshof weist aber ausdrücklich darauf hin, dass die fachliche Qualifikation der Haushandwerker bzw. Unterkunftsarbeiter der einzelnen Polizeidienststellen es nach wie vor gestattet, dass diese die Instandsetzung einfacher Art, d. h. Maßnahmen der sog. Kleinen Bauunterhaltungen weiterhin durchführen.

4. Beauftragung der Staatshochbauverwaltung

Wie der Landesrechnungshof feststellen konnte, verzichtete der Bereich Ministerium des Innern - Allgemein auf die ihm übertragene Bewirtschaftungsbefugnis und wies dem Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 20.03.1998 „(vereinbarungsgemäß) den Betrag von 2.528.113 DM wieder zur Bewirtschaftung zu, mit der Maßgabe, dass die in der Anlage dargestellten Bauunterhaltungsmaßnahmen vordringlich durch die Staatshochbauverwaltung realisiert werden“. Weiterhin hatten auch die Polizeidienststellen vorrangig die Staats-

hochbauverwaltung mit der Durchführung der Bauunterhaltungsmaßnahmen beauftragt.

Nach den vom Landesrechnungshof ausgewerteten Unterlagen hat die Staatshochbauverwaltung von 1.834.210 € (3.587.403 DM)^{*)} im Rahmen der „Amtshilfe“ für die einzelnen Polizeidienststellen Leistungen für die Bauunterhaltung in Höhe von ca. 963.000 € (1.883.000 DM) erbracht. Davon ausgenommen waren die Leistungen für die Mittelbereitstellung und Zahlungsanweisungen.

Allein die Polizeidirektion Halle hat ihre Maßnahmen ohne Einschaltung der Staatshochbauverwaltung umgesetzt.

Die Rückübertragung der Bewirtschaftungsbefugnis bzw. die vorrangige Beauftragung der Staatshochbauverwaltung sowie die festgestellten Mängel bei eigener Bewirtschaftung belegen, dass im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern grundsätzlich kein geeignetes Personal zur Selbstbewirtschaftung von Bauunterhaltungsmitteln vorhanden ist.

Der Landesrechnungshof ist im Übrigen der Auffassung, dass die Bediensteten - insbesondere im Polizeibereich - mit Ihren Planaufgaben ausgelastet sein sollten. Daraus ergibt sich auch, dass ein überhöhter Personalbestand abzubauen wäre.

Es ist auch nicht zu einer effizienteren und schnelleren Umsetzung der Bauunterhaltungsmittel gekommen. Im Gegenteil, durch die notwendige Rückübertragung von Haushaltsmitteln an die Staatshochbauverwaltung sind zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung eingetreten.

Das Ministerium des Innern rechtfertigt in seiner Stellungnahme vom 20.02.2002 noch mal die Notwendigkeit der Eigenbewirtschaftung von Bauunterhaltungsmitteln und wies zu den Prüfungsbeanstandungen auf Folgendes hin:

„... Zu der Zusammenarbeit zwischen Nutzer und Staatshochbauverwaltung kommt, dass das gesamte Verfahren der Verteilung und des Einsatzes der Bauunterhaltungsmittel aus Sicht des Nutzers zu zentralistisch betrieben wird. Bei der Lösung der vielen „Bauprobleme“ wiesen die Staatshochbauämter oftmals darauf hin, dass die durch das MF zugewiesenen Haushaltsmittel bereits verausgabt wären.

^{*)} zugewiesene Haushaltsmittel i.H.v. 2.792.882 € (5.462.403 DM)
abzüglich ABM-Anteil i.H.v. 958.672 € (1.875.000 DM)

Diese Situation ist für den Nutzer unbefriedigend, da der nunmehr mit der Lösung des Problems allein auf sich gestellt ist.

Aus dieser Notsituation heraus, wird zur Lösung dieser Spannungsproblematik ständig nach neuen Auswegen gesucht, da zur Durchführung der originären Aufgaben der Landespolizei u. a. grundlegende bauliche Voraussetzungen notwendig sind und durch einen Aufschub oftmals der Dienstbetrieb mindestens schwer beeinträchtigt wäre.

... Wie bereits erwähnt, wird durch die zentrale Bewirtschaftung der geringen Haushaltsmittel im Baubereich auch im Bereich der Landespolizei eine planmäßige kontinuierliche Erhaltung der Bausubstanz erschwert. Bei zunächst geringfügigen Mängeln, wie z. B. Fehlen einiger Dachziegel, wird größerer Schaden nur durch zügiges Handeln vermieden. Hier ist eine durchgreifende Handlungsmöglichkeit der Hausverwaltungen unverzichtbar.

Die gesamte Verfahrensweise zwischen Nutzer und Staatshochbauverwaltung (m. E. Servicebetrieb für den Nutzer) ist zu reformieren, zeitlich sind Abläufe zu verkürzen und stärker auf praktische Lösungsvorschläge des Nutzers einzugehen, ...“

Er bemerkte allerdings „..., dass die Verwaltung der Landespolizei nicht die Kernaufgaben der Staatshochbauverwaltung übernehmen will. Die Polizeiverwaltung ist aber Bindeglied - in dem Fall auch Servicebetrieb - gegenüber der Landespolizei und nur gemeinsam können die originären Aufgaben zu aller Zufriedenheit erfüllt werden. ...“

Wie der Landesrechnungshof feststellte, war das Ministerium des Innern nicht in der Lage Bauunterhaltungsarbeiten wahrzunehmen.

In seiner Stellungnahme vom 04.04.2002 schloss sich das Ministerium der Finanzen den Feststellungen des Landesrechnungshofes im Wesentlichen an und führte u.a. ergänzend aus:

„Während des laufenden Haushaltsjahres 1998 war schon erkennbar, dass der Modellversuch nicht den gewünschten Erfolg bringen wird. Auch erneuerte das MI seinen Antrag zur Eigenbewirtschaftung von BU-Mitteln für das Haushaltsjahr 1999 nicht. Deshalb wurde im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 1999

auch keine Fortsetzung dieses Pilotprojektes veranschlagt. Der MI hat hiergegen kein Veto eingelegt.

...

Die Bauverwaltung bereitet derzeit ein Konzept für die ‚optimierte Bauunterhaltung‘ vor. Darin werden Auswahlkriterien zur Bemessung, Verteilung und Prioritätensetzung von Bauunterhaltungsmitteln enthalten sein. Sobald ein diskussionsfähiger Entwurf für eine ‚Optimierung der Bauunterhaltung‘ vorliegt, gebe ich Ihnen einen Vorabdruck zur Kenntnis.“

Darüber hinaus begrüßt das Ministerium der Finanzen in seinem Schreiben vom 27. Mai 2002 den Vorschlag des Landesrechnungshofes:

„... die in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 im Einzelplan 03 veranschlagte Mittel für Bauangelegenheit der Landespolizei mit entsprechender Zweckbestimmung für Maßnahmen des MI/Bereich Polizei künftig in den Einzelplan 20 aufzunehmen. ...“

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass

- die Staatshochbauverwaltung die Bauunterhaltungsarbeiten für den Bereich Ministerium des Innern - Allgemein zu 100 v.H. und für den Bereich Ministerium des Innern - Polizei zwischen 56 v.H. und 84 v.H. (ohne ABM-Mittel) durchführte.
- das Ministerium „aus wirtschaftlichen und ablauforganisatorischen Gesichtspunkten“ abweichende Regelungen zu den geltenden Vergabebestimmungen erließ - sogenanntes „vereinfachtes Verfahren“ -.
- die Polizeidienststellen
 - nicht über fachlich qualifiziertes Personal zur Ausführung von Bauunterhaltungsarbeiten verfügen,
 - nicht unerheblich gegen die Vergabevorschriften verstießen,
 - bei der Abnahme und Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten Mängel zum Nachteil des Landes nicht erkannten.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass das Ministerium des Innern ab dem Haushaltsjahr 2001 in seinem Einzelplan 03 bei Kapitel 0320 Titelgruppe 63 für „Bauangelegenheiten der Landespolizei“ insgesamt 3,1 Mio. € (6 Mio. DM) ausgewiesen hat und zwar zur Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Titel 519 63) und für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (Titel 711 63).

Hierzu erläuterte das Ministerium der Finanzen in seinem Schreiben vom 27.05.2002, dass die

„... im Einzelplan 03 bei Kapitel 0320 ausgewiesenen Baumittel ... anders als im Jahre 1998 grundsätzlich über die Staatshochbauämter verausgabt (werden), d. h. Planung, Ausführung und Abrechnung erfolgen durch das zuständige Staatshochbauamt. Lediglich die Haushaltsmittelbereitstellung und -abrechnung erfolgen aus dem Einzelplan 03.“

Die Prüfungserkenntnisse machen deutlich, dass das Land grundsätzlich die bisher praktizierte Verfahrensweise bei der Durchführung von Bauunterhaltungsarbeiten beibehalten sollte.

Dazu gehört insbesondere:

- **Planung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen generell von der hierfür zuständigen Fachverwaltung ausführen zu lassen, d. h. keine In-sellösungen“ bei den Ressorts, zumal das erforderliche know-how nur bei regelmäßiger Tätigkeit im Baubereich erhalten und weiterentwickelt wird und nur so ein sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz der Haushaltsmittel gewährleistet ist; dies heißt jedoch auch, dass die Staatshochbauverwaltung ihr Selbstverständnis als Serviceleister überdenkt bzw. optimieren sollte.**
- **Die Deckungsfähigkeit und damit verbunden die Flexibilität der Baumittelsteuerung des Einzelplanes 20 durch ressortbezogene „Selbstbewirtschaftung“ von Haushaltsmitteln nicht zusätzlich einzuschränken.**

Der Landesrechnungshof empfiehlt aufgrund der Prüfungserkenntnis, die für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 veranschlagten Mittel für Bauangelegenheiten der Landespolizei mit entsprechender Zweckbestimmung für Maßnahmen des Ministeriums des Innern künftig in den Einzelplan 20 zu integrieren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt unabhängig davon, die Haushaltsmittel für den Bauunterhalt insgesamt und damit verbunden auch die Instandsetzung einfacher Art zu erhöhen, so dass die dringend erforderlichen Instandsetzungsmaßnahmen durch die Haushandwerker/Unterkunftsarbeiter kurzfristig durchgeführt werden können.

In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof auf den Beschluss der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe vom Mai 2000, in dem es heißt:

„Die Konferenz stellt fest, dass vielfach in den letzten Jahren von den insgesamt im Baubereich verfügbaren Mitteln zu wenig für die Bestandserhaltung verwendet wurden. Dies hat zur Folge, dass vorhandene Schäden schnell größer werden, zusätzliche Folgeschäden eintreten und die spätere Beseitigung erheblich kostenaufwendiger wird.

Es ist deshalb dringend erforderlich, dass die Bauverwaltungen Konzepte für eine optimierte Bauunterhaltung auf der Grundlage geeigneter Bemessungskriterien und Prioritätensetzung aufstellen.“

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

5. Einzelplan	Querschnittsprüfung alle Ressorts
Kapitel	Diverse

Einsatz von Betreuungspersonal für IT in der Landesverwaltung

Der erreichte durchschnittliche Betreuungsgrad in der Landesverwaltung entspricht in etwa dem Bundesdurchschnitt und sollte auch bei künftigen Entwicklungen die erreichten Werte nicht überschreiten. Allerdings bestehen erhebliche Abweichungen in einzelnen Geschäftsbereichen von den Durchschnittswerten des Landes, die im Einzelfall nach einer entsprechenden Analyse auch zu einer Reduzierung des Betreuungspersonals führen sollten.

Die Landesverwaltung ist aufgrund von § 7 LHO verpflichtet, in bestimmten Abständen den Einsatz der Informationstechnik (IT) auf seine Wirksamkeit zu überprüfen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass IT-Projekte nur durchzuführen sind, wenn ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Planung, Ausführung und Betreuung der Projekte vorhanden ist und in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die entstehenden Folgekosten ermittelt und berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung den Stand der IT-Betreuung unter Zugrundelegen der entsprechenden Angaben für das Jahr 1999 festgestellt und ausgewertet, wobei sich in den Folgejahren grundsätzlich keine Änderungen in der Gesamtbewertung ergeben haben.

Der Landesrechnungshof hat in die Prüfung alle Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt einbezogen mit Ausnahme der unter „sonstige Einrichtungen“ erfassten Verwaltungsstrukturen, die nicht dem typischen Aufgabenspektrum einer Landesverwaltung entsprechen (z.B. Universitäten, Fachhochschulen und Krankenhäuser). Berücksichtigt wurde ausschließlich eigenes Betreuungspersonal². Drittvergabe blieb aufgrund des begrenzten Anwendungsbereiches unberücksichtigt. Der Landesrechnungshof hat das Landesrechenzentrum Halle (LRZH), das Technische Polizeiamt (TPA) (nur IT-Bereich - Landesaufgaben), das Finanzrechenzentrum (FRZ) und die Zentrale Stelle IT des Ministerium des Innern (ZIT) als zentrale Dienstleister betrachtet.

² Unter IT-Betreuungspersonal wurde das Personal erfasst, welches für die Betreuung der Hard- und Software für die im Ressort vorhandenen IT eingesetzt wird (außer Administratortenaufgaben).

1. Landesverwaltung insgesamt

Die im Frühjahr 2000 durchgeführten Erhebungen haben folgende Ausgangswerte ergeben:

	Ohne zentrale Dienstleister	Mit zentralen Dienstleistern
Beschäftigte Mitarbeiter insgesamt	33.022	33.370
Anzahl PC-Arbeitsplätze	23.462	23.822
Anzahl Server	1.178	1.318
Betreuungspersonal hauptamtlich	443	647
Betreuungspersonal nebenamtlich	124	124
Betreuungsgrad Betreuer/PC hauptamtlich	1/53	1/37
Betreuungsgrad Betreuer/PC haupt- und nebenamtlich	1/41	1/31

Für die Auswertung der Ergebnisse hat der Landesrechnungshof als Vergleichswerte die Berechnungen zum Betreuungsaufwand für die Bundesverwaltung, Landesverwaltungen und Kommunalverwaltungen³ herangezogen. Als Durchschnittswerte für IT-Betreuungsaufwand (haupt- und nebenamtlich/zitiert: Mitarbeitergesamtzahl) werden hier genannt:

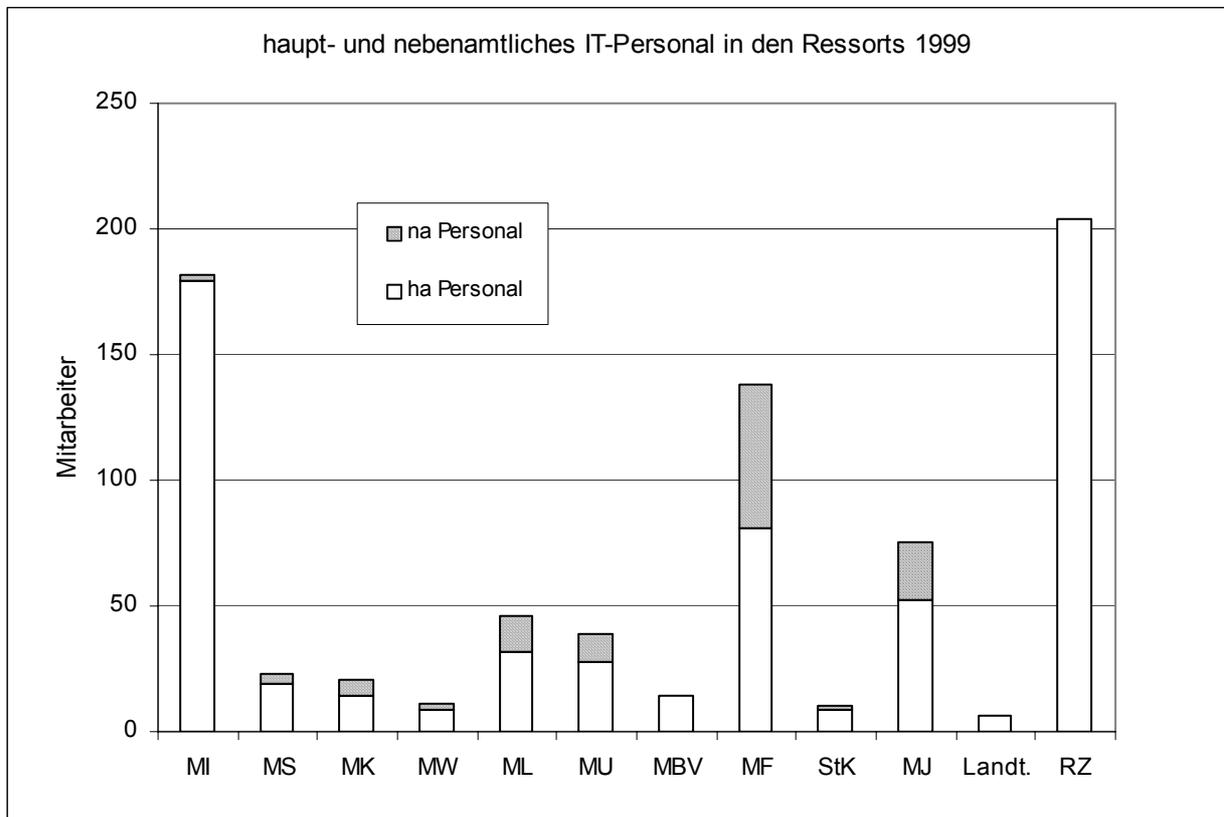
- Bundesverwaltung 1 DV-Mitarbeiter/32 PC
- Landesverwaltungen (Bundesdurchschnitt) „ /28 PC
- Kommunalverwaltungen (Bundesdurchschnitt) „ /34 PC
- Verwaltungen mit 20 bis 99 Mitarbeitern „ /18 PC
- Verwaltungen mit 100 bis 499 Mitarbeitern „ /54 PC
- Verwaltungen mit 500 und mehr Mitarbeitern „ /69 PC

Der in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt erreichte durchschnittliche Betreuungsgrad unter Berücksichtigung des haupt- und nebenamtlichen IT-Personals von 1/41 und 1/31 - bzw. 1/53 und 1/37 für die hauptamtliche Betreuung - entspricht in etwa dem Bundesdurchschnitt und sollte auch bei künftigen Entwicklungen diese Höhe nicht überschreiten.

³ IT-INVEST-MONITOR vom August 1999; TechConsult GmbH: IT-ITK-Einsatz und geplante Investitionen bis Ende 2001 in der bundesdeutschen allg. öffentlichen Verwaltung von Februar 2000

2. Ressortbetrachtung

Zwischen den einzelnen Ressorts sind hinsichtlich des Anteils an haupt- und nebenamtlichem Personal erhebliche Unterschiede festzustellen:



	MI	MS	MK	MW	ML	MU	MBV	MF	StK	MJ	LT	RZ	Land (ohne LRH)
hauptamtliches Personal	179	19	14	9	32	28	14	81	9	52	6	204	647
nebenamtliches Personal	2,85	3,90	7,00	2,18	14,30	10,90	0,01	57,10	1,20	23,29	0,00	0,01	124

Legende :

Das Landesrechenzentrum, die Zentrale Stelle IT im MI, der IT-Bereich für Landesaufgaben im TPA und das Rechenzentrum der OFD sind unter dem Punkt "RZ" zusammengefasst und aus den Ressorts herausgerechnet.

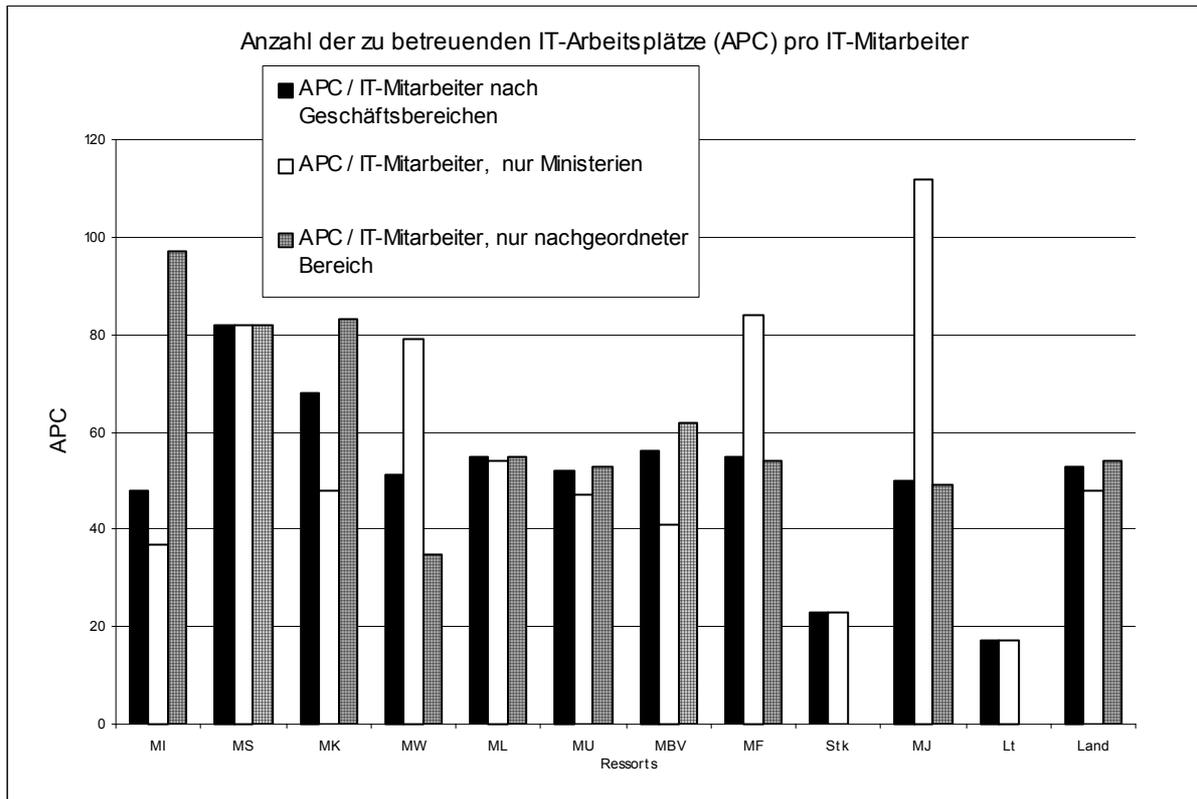
Die Schwankungsbreite liegt beim hauptamtlichen Betreuungspersonal zwischen 1 und 179 Mitarbeitern und beim nebenamtlichen Betreuungspersonal zwischen 0 und 57 Mitarbeitern (jeweils ohne Rechenzentrum). Die Schwankungen sind abhängig von

- der Anzahl der PC-Arbeitsplätze,
- der Anzahl und Größe der nachgeordneten Einrichtungen und der von ihnen mit Hilfe der IT zu lösenden Aufgaben und
- der Vielfalt der Anwendungen und dem Entwicklungsstand der eingesetzten Hard- und Software.

Im Bereich des Ministerium der Justiz werden mit 23 nebenamtlichen IT-Betreuern im Vergleich aller Ressorts (ohne Ministerium der Finanzen) die meisten nebenamtlichen IT-Betreuer eingesetzt. Die Ursache liegt in einer Vielzahl von kleineren Einrichtungen, in denen sich eine hauptamtliche Betreuung nicht rentieren würde. Für diese Bereiche wurde mit dem Ziel der Zentralisierung der hauptamtlichen Betreuungskräfte eine zentrale Betreuungsstelle beim Landgericht Magdeburg gebildet. Diese unterstützt die nebenamtlichen Betreuer durch telefonische Beratung oder persönlichen Einsatz vor Ort bei der Lösung von IT-Problemen, die in der Regel die Betreuung zentraler Projekte und der zugehörigen Hardware betreffen. Ähnliche Verfahrensweisen werden im Ressort Landwirtschaft bei der Betreuung der IT-Projekte im Bereich der Forstverwaltung sowie auch im Bereich des Ministeriums der Finanzen praktiziert.

Diese Form der Betreuung hat sich besonders in Ressorts mit einer großen Anzahl kleiner nachgeordneter Behörden durchgesetzt und stellt aus Sicht des Landesrechnungshofes eine mögliche ökonomische Variante der IT-Betreuung dar.

Der Landesrechnungshof hat in der Betrachtung ebenfalls die zu betreuenden IT-Arbeitsplätze je IT-Mitarbeiter in den obersten Landesbehörden und den nachgeordneten Bereichen berücksichtigt. Betrachtet wurde hier ausschließlich das hauptamtliche Betreuungspersonal (ohne zentrale Dienstleister).



	MI	MS	MK	MW	ML	MU	MBV	MF	Stk	MJ	LT	Land
APC / IT-Mitarbeiter nach Geschäftsbereichen	48	82	68	51	55	52	56	55	23	50	17	53
APC / IT-Mitarbeiter, nur Ministerien	37	82	48	79	54	47	41	84	23	112	17	48
APC / IT-Mitarbeiter, nur nachgeordneter Bereich	97	82	83	35	55	53	62	54	0	49	0	54

Das Ergebnis zeigt größere Abweichungen zwischen den obersten Landesbehörden und den nachgeordneten Einrichtungen einerseits und den einzelnen Geschäftsbereichen andererseits, die von den Ressorts mit den verschiedenen zu lösenden Fachaufgaben und Anwendungen begründet werden. So ist die Verantwortung für größere IT-Projekte in der Regel in den nachgeordneten Einrichtungen, speziell in den Landesämtern angesiedelt.

Erhebliche Abweichungen in einzelnen Geschäftsbereichen von den Durchschnittswerten des Landes, wie z.B. bei der Staatskanzlei (1/23) oder der Landtagsverwaltung (1/17), die sich in einer entsprechenden absoluten Höhe des Betreuungspersonals niederschlagen, müssen nach einer entsprechenden Analyse ggf. auch zu einer Reduzierung des Betreuungspersonals führen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es durchaus möglich, dass künftig einzurichtende zentrale Betreuungsstellen in den Ressorts ressortübergreifende IT-Aufgaben der Landesverwaltung federführend übernehmen.

Zusammenfassend hat der Landesrechnungshof das weitere Verfahren aufgezeigt. Ziel sollte es u.a. sein, Bewertungskriterien und Steuerungsinstrumentarien - wie beispielsweise die Einrichtung von Service- und Supportzentren sowie die Nutzung moderner Betriebssysteme und Analysesoftware - für den Einsatz von IT-Betreuungspersonal für das Land Sachsen-Anhalt zu erarbeiten, um ein einheitliches Handeln der Ressorts bei dem Einsatz und der Entwicklung des IT-Personals zu unterstützen sowie gezielt lenken zu können. Damit soll die Absicherung der IT-Betreuung zukünftig auch aus wirtschaftlicher Sicht optimal gewährleistet werden.

Die Verwaltung hat die Anregungen und Hinweise des Landesrechnungshofes in einer ersten Sitzung des Interministeriellen Arbeitskreises IT am 15.11.2001 aufgegriffen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

6. Einzelpläne	03	Ministerium des Innern
	04	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0310	Regierungspräsidien Magdeburg, Halle, Dessau
	0401	Ministerium der Finanzen
Titel	422 01	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/ Beamtinnen
	425 01	Vergütungen der Angestellten
Haushaltsvolumen		10,4 Mio. € (20,3 Mio. DM)

Benchmarking im Bereich der Bezügesachbearbeitung

Es bestehen erhebliche Unterschiede bei der Anzahl der pro Sachbearbeiter zu bearbeitenden Zahlfälle zwischen den Bezügeverwaltungen der Länder.

Bei tatsächlicher Erreichung der *durchschnittlichen* Bearbeitungsfallzahlen der anderen Bundesländer sind rechnerische Einsparungen in der reinen originären Bezügesachbearbeitung von bis zu 4,4 Mio. € (8,6 Mio. DM) denkbar. Dies entspricht einem Personalvolumen von bis zu 130 Vollbeschäftigteinheiten. Eine tatsächliche Erreichung setzt jedoch Prozessveränderungen voraus, die teilweise erst mittel- bis langfristig umsetzbar sind.

Eine Analyse der Ursachen für die bestehenden Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie die Prüfung der Übertragbarkeit der Abläufe der Länder mit hohen Messzahlen auf das Land Sachsen-Anhalt hat das Ministerium der Finanzen eingeleitet.

1. Ziel der Untersuchung

Der Landesrechnungshof hat auch im Jahre 2001 seine Benchmarking-Untersuchungen fortgesetzt und damit bestehende Leistungsunterschiede im Vergleich zu den jeweils anerkannt „Besten“ einer Vergleichsgruppe sichtbar gemacht. Da Benchmarking über einen reinen Kennzahlenvergleich hinausgeht hat der Landesrechnungshof zusätzlich anhand der gewonnenen Ergebnisse mögliche Optimierungsschritte aufgezeigt. Ziel der Untersuchung war die Ermittlung, wie viele Zahlfäl-

le oder Anträge pro Jahr von einem Sachbearbeiter in der Bezügestelle betreut bzw. bearbeitet werden.

Neben einem internen Vergleich der vier Bezügestellen des Landes Sachsen-Anhalt, der auf den tatsächlichen Betreuungsgrößen bzw. der tatsächlich abgearbeiteten Antragsanzahl basierte, hat er einen Vergleich mit anderen Bundesländern vorgenommen. Dabei hat der Landesrechnungshof die Messzahlen (SOLL-/ Bearbeitungsfallzahlen) des Landes Sachsen-Anhalt mit den anderen Bundesländern verglichen⁴, bei denen eine hinreichende strukturelle Vergleichbarkeit gegeben war.

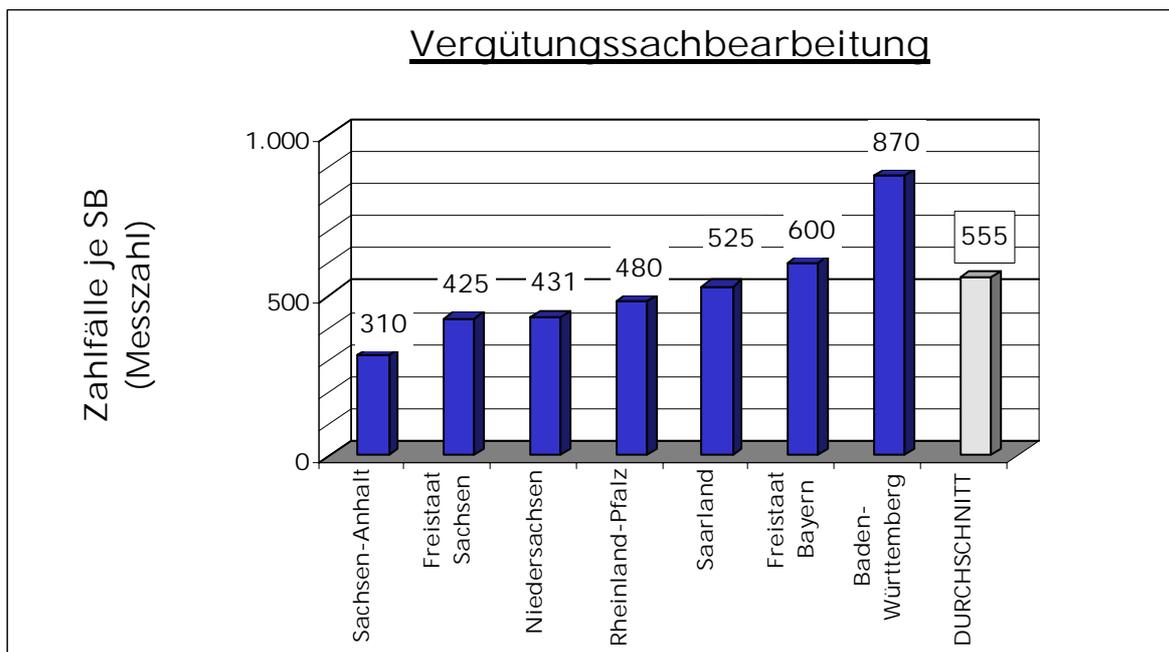
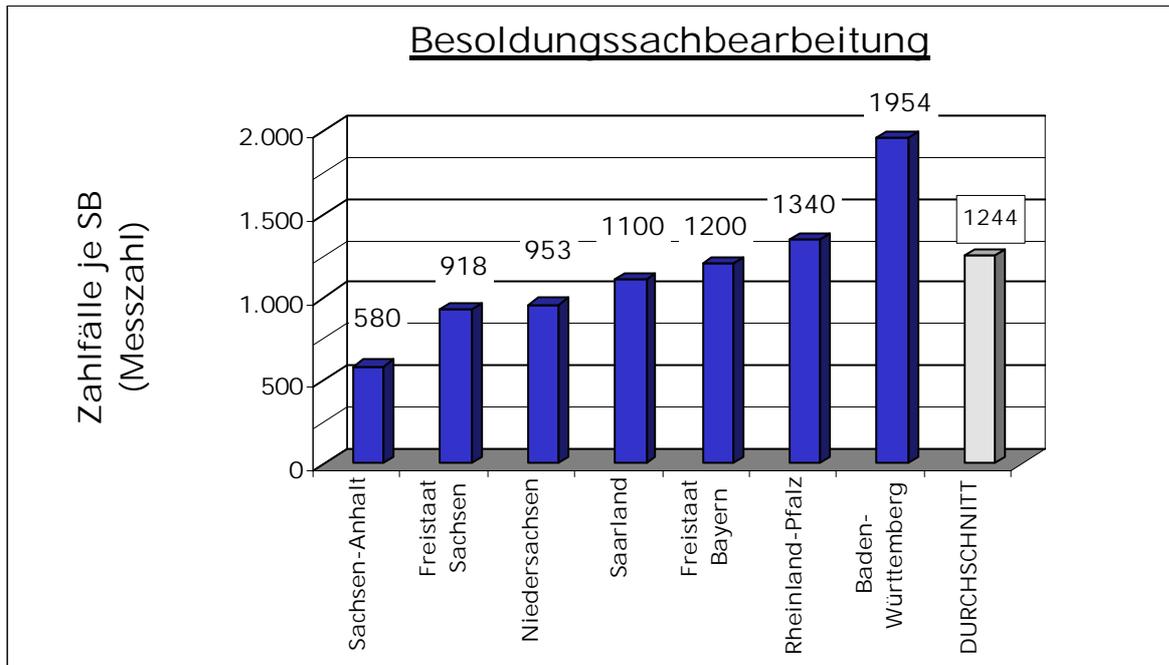
Mit dieser Benchmarking-Untersuchung wollte der Landesrechnungshof zusätzlich die Neuordnung der Bezügestellen begleiten und damit einen Beitrag zur notwendigen und beabsichtigten Optimierung leisten.

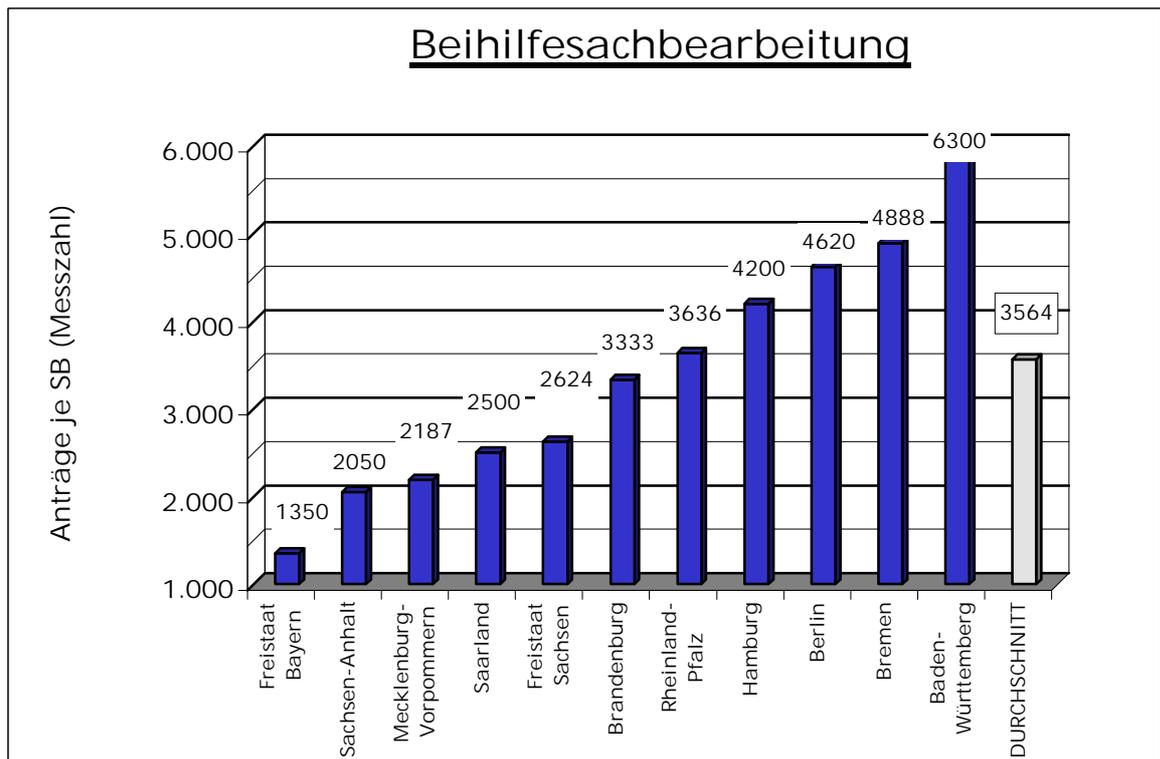
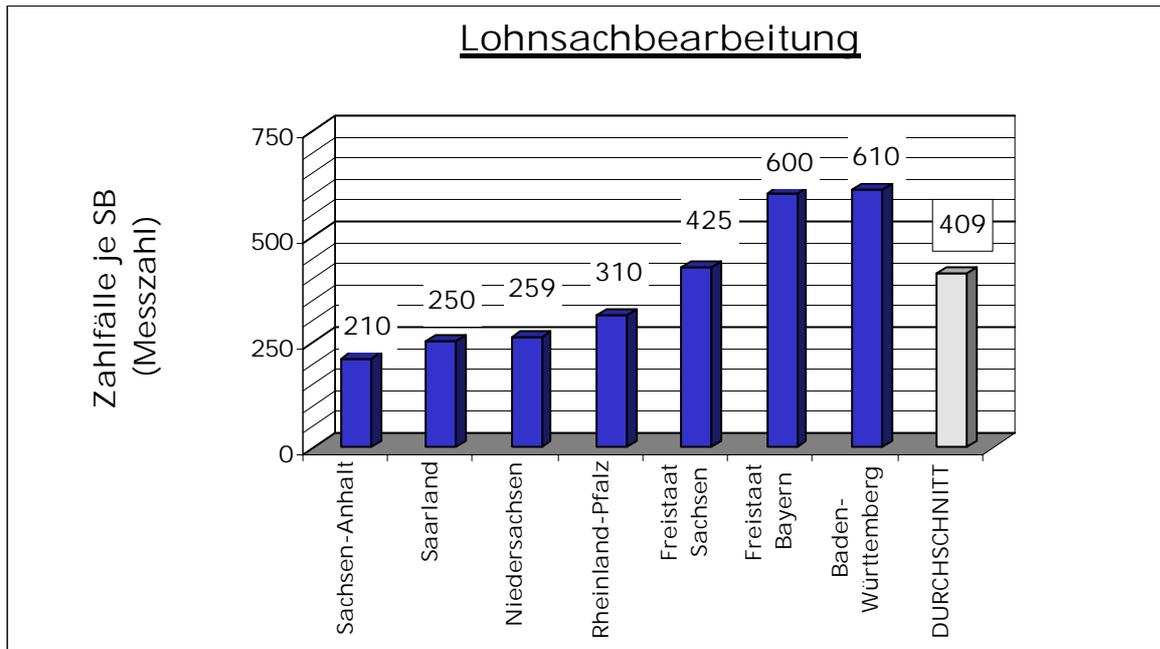
2. Ergebnisse

Beim länderübergreifenden Vergleich stellte der Landesrechnungshof erhebliche Unterschiede zwischen den vorgegebenen Bearbeitungsfallzahlen der Bundesländer fest.

Teilgebiet	Messzahlen			Einsparpotential zum Durchschnitt
	Sachsen-Anhalt	bestes Bundesland	Durchschnitt	
	(Zahlfälle je Vollkraft/ bearbeitete Anträge)	(Zahlfälle je Vollkraft/ bearbeitete Anträge)	(Zahlfälle je Vollkraft/ bearbeitete Anträge)	(in Vollkräften)
Besoldungssachbearbeitung	580	1954	1244	21,0
Vergütungssachbearbeitung	310	870	555	82,8
Lohnsachbearbeitung	210	610	409	17,5
Beihilfesachbearbeitung	2050	6300	3564	8,7
GESAMT:				130,0

⁴ Quelle: Umfrage des Unterausschusses „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Stand August 2000





Die Messzahlen des Landes Sachsen-Anhalt waren in fast allen Vergleichsgruppen die geringsten, deren Ursache der Landesrechnungshof in der Ablauf- und Aufbauorganisation und in der EDV-Anwendung sieht (u.a. mangelnde Ausschöpfung von Optimierungspotentialen). Unter Berücksichtigung des Durchschnittswertes jeder Vergleichsgruppe ermittelte der Landesrechnungshof in der reinen originären Bezügesachbearbeitung ein rechnerisches Ein-

sparpotential von bis zu 130 Vollkräften, was einem Ausgabevolumen von 4,4 Mio. € (8,6 Mio. DM) entspricht.

Auch beim Vergleich der vier Bezügestellen des Landes Sachsen-Anhalt untereinander stellte der Landesrechnungshof Leistungsunterschiede fest.

Eine tatsächliche Erreichung der Einsparpotentiale setzt jedoch Prozessveränderungen voraus, die teilweise erst mittel- bis langfristig umsetzbar sind.

3. Ergebnisse eines externen Gutachtens

Bereits im Jahre 1998 legte eine Unternehmensberatungsgesellschaft ein Gutachten zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bezügestellen des Landes Sachsen-Anhalt vor. Darin bezifferte die Unternehmensberatungsgesellschaft das von ihr ermittelte Einsparpotential mit 140 Vollkräften. Diese Einsparpotentiale konnten bisher - auch aufgrund der Tatsache, dass zwei Ressorts mit teilweise unterschiedlichen Vorstellungen für die Bezügestellen zuständig waren - nicht realisiert werden.

4. Vorschläge und bisherige Veränderungen

Sowohl der landesinterne Vergleich als auch der Ländervergleich haben gezeigt, dass in der Bezügesachbearbeitung noch erhebliche Einsparpotentiale vorhanden sind. Niedrige Messzahlen der Bezügeverwaltung Sachsen-Anhalts haben auch aufbau- und ablauforganisatorische Ursachen. So sind die Leistungsfähigkeit der Bezügestellen und der Personalstellen eng miteinander verknüpft. Bisher werden z.B. (EDV)-Daten der Personalstelle auf einen Vordruck übertragen, dieser Vordruck geht an die Bezügestelle, diese wiederum gibt die erforderlichen Daten in das EDV-Abrechnungsprogramm ein. Zur Vermeidung von Doppelarbeiten an der Schnittstelle Personal- zur Bezügesachbearbeitung hat der Landesrechnungshof empfohlen ein integriertes Personalbewirtschaftungs- und Personalabrechnungsprogramm zügig einzuführen, mit dem die Daten nur einmal erfasst und gemeinsam genutzt werden. Die Einführung hat die Landesregierung bereits 1997 beschlossen und das Ministerium der Finanzen 1998 in Aussicht gestellt.

Auch wenn die aufgezeigten Einsparpotentiale nicht kurzfristig zu realisieren sind, so sollte im Rahmen der derzeit vorgenommenen Neustrukturierung der Bezügestellen der gesamte Bereich der Bezügesachbearbeitung auf seine Effektivität und Effizienz

hin überprüft und Erfahrungen der anderen Bundesländer genutzt werden. Als erste Maßnahmen der Neustrukturierung hat die Landesregierung die bisher bei den Regierungspräsidien angesiedelten Bezirksbezügestellen aus den Regierungspräsidien herausgelöst und dem Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion zugeordnet und damit die bisher auseinanderfallende Dienst- und Fachaufsicht im Ministerium der Finanzen zusammengefasst. Des Weiteren sollen die Aufgaben der Bezügestellen am Standort Dessau konzentriert werden.

In einer ersten Stellungnahme zu dieser Benchmarking-Untersuchung teilte der Finanzminister dem Landesrechnungshof mit, dass er die Einschätzung zum Vorhandensein von Optimierungs- und Einsparpotentialen teilt und er den entsprechenden Bericht als wichtigen Beitrag zur Neuorganisation der Bezügestellen ansieht. Eine Analyse der Ursachen für die bestehenden Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie die Prüfung der Übertragbarkeit der Abläufe der Länder mit hohen Messzahlen auf das Land Sachsen-Anhalt hat das Ministerium der Finanzen eingeleitet.

Der Landesrechnungshof begrüßt die ersten eingeleiteten Maßnahmen, sieht dies jedoch nur als ersten Schritt weiterer Optimierungsmöglichkeiten an. Er erwartet als weiteren Schritt ein grundlegendes Gesamtkonzept einschließlich der Festlegung eines realistischen zeitnahen Rahmens zur Umsetzung weiterer notwendiger Maßnahmen, damit die Bezügeverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt den Durchschnitt der Bearbeitungsfallzahlen der anderen vergleichbaren Länder erreicht.

7. Einzelplan	04	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	Finanzämter

Unvollständige Erhebung der Grunderwerbsteuer in bestimmten Fällen

Die Finanzämter erheben die Grunderwerbsteuer für den Übergang von Grundstücken im Rahmen von Firmenumwandlungen und Anteilsvereinigungen nur lückenhaft, weil die Grunderwerbsteuerstellen der Finanzämter von derartigen Vorgängen nicht immer Kenntnis erlangen. Das kann im Einzelfall zu beträchtlichen Steuerausfällen führen.

Der Grunderwerbsteuer unterliegen Rechtsgeschäfte, die einen Anspruch auf Übereignung eines inländischen Grundstücks begründen. Den wesentlichen Teil dieser Rechtsgeschäfte bilden notarielle Grundstückskaufverträge. Daneben erfasst das Grunderwerbsteuergesetz aber auch zahlreiche weitere Rechtsvorgänge, wie z.B. den Eigentumsübergang im Enteignungsverfahren, das Meistgebot im Zwangsversteigerungsverfahren, den Übergang der wirtschaftlichen Verfügungsmacht, die Vereinigung der wesentlichen Anteile einer grundbesitzenden Gesellschaft und den Wechsel des wesentlichen Gesellschafterbestandes einer grundbesitzenden Personengesellschaft. Dabei stehen Erbbaurechte und Gebäude auf fremdem Grund und Boden den Grundstücken gleich.

Der Steuersatz für Erwerbsvorgänge beträgt 3,5 v.H. des Werts der Gegenleistung bzw. des Werts des Grundstücks. Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer steht dem Land zu.

Der Gesetzgeber hat einen Katalog von Anzeigepflichten normiert, um den Grunderwerbsteueranspruch bei diesen „Einmalvorgängen“ zu sichern. So sind die mit der Bearbeitung der entsprechenden Fälle betrauten Gerichte, Behörden und Notare verpflichtet, die entsprechenden Erwerbsvorgänge dem Finanzamt anzuzeigen. Zusätzlich darf ein Erwerber erst dann in das Grundbuch eingetragen werden, wenn er eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des für die Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzamts vorlegt, dass der Eintragung steuerliche Bedenken nicht entgegenste-

hen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass grunderwerbsteuerlich relevante Vorgänge dem Finanzamt bekannt werden.

Für Erwerbsvorgänge, bei denen das zivilrechtliche Eigentum am Grundbesitz unverändert bleibt, geht das Erfordernis der Unbedenklichkeitsbescheinigung ins Leere, weil Eintragungen im Grundbuch unterbleiben. Der Gesetzgeber hat deshalb für diese Fälle die Anzeigepflicht zusätzlich auf die Steuerschuldner ausgedehnt.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2001 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei drei Finanzämtern die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Grunderwerbsteuerstellen der Finanzämter bei Firmenumwandlungen und Anteilvereinigungen von Gesellschaften mit Grundbesitz vielfach nicht über die grunderwerbsteuerlich relevanten Sachverhalte informiert werden. Dabei kommen weder die Notare und Gerichte noch die Steuerpflichtigen ihrer Anzeigepflicht nach. So war den notariellen Urkunden nicht immer zu entnehmen, ob die Notare bei der Beurkundung überhaupt der Frage nach möglichem Grundbesitz nachgegangen sind. Auch die Gerichte haben dieser Frage keine Bedeutung beigemessen, obwohl insbesondere die Registergerichte den Wechsel im Grundstückseigentum auf Grund einer Eintragung im Handels-, Genossenschafts- oder Vereinsregister anzuzeigen haben. Einzelheiten hierzu enthält auch die Anordnung über die Mitteilung in Zivilsachen (MiZi). Soweit aber die Registergerichte den Finanzämtern Mitteilungen über die vorgenommenen Eintragungen übersenden, fehlen Hinweise auf vorhandenen Grundbesitz, obwohl die Gerichte über die entsprechenden Kenntnisse aufgrund der ihnen vorzulegenden Bilanzen verfügen.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass anderen Arbeitsbereichen in den Finanzämtern durchaus Anhaltspunkte für möglicherweise grunderwerbsteuerbare Vorgänge vorliegen. Diese Informationen werden jedoch nur selten an die Grunderwerbsteuerstellen weitergeleitet. So sind den für die Besteuerung der Personen- und Kapitalgesellschaften zuständigen Arbeitsbereichen (Sachbereich) die Beteiligungsverhältnisse und das Vorhandensein von Grundbesitz regelmäßig bekannt. Trotzdem haben die Bearbeiter des Sachbereichs bei Veränderungen in den Beteiligungsverhältnissen die Grunderwerbsteuerstellen nur in wenigen Fällen über Vorgänge informiert, die eine Grunderwerbsteuer auslösen können.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Stichprobenauswahl Fälle mit Grundbesitz im Wert von mehr als 4,4 Mio. € (8,6 Mio. DM) vorgefunden, in denen bisher eine grunderwerbsteuerliche Prüfung unterblieben ist. Er hat die geprüften Finanzämter aufgefordert, diese Prüfung umgehend nachzuholen. In einem weiteren Fall mit

Grundbesitz von fast 3,6 Mio. € (7 Mio. DM) kann die Grunderwerbsteuer wegen Ablaufs der Festsetzungsfrist nicht mehr erhoben werden.

Um zu vermeiden, dass auch künftig Fälle des Übergangs von Grundstücken im Rahmen von Firmenumwandlungen und Anteilsvereinigungen grunderwerbsteuerlich nicht erfasst werden, hat der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen gebeten zu prüfen, ob ein nochmaliger Hinweis des Ministeriums der Justiz an die Gerichte, ihren Anzeigepflichten nachzukommen, zu einem verbesserten Anzeigeverhalten führen kann. Außerdem hat der Landesrechnungshof die Oberfinanzdirektion gebeten, bei den Notaren anzuregen, dass diese in die Urkunden die Frage nach vorhandenem Grundbesitz und das Ergebnis dieser Befragung aufnehmen, um auf diese Weise die Beteiligten für ihre Anzeigepflicht zu sensibilisieren. Er hält es aufgrund seiner Feststellungen gleichzeitig für geboten, dass in allen Finanzämtern gezielt bisher nicht aufgedeckten Fällen nachgegangen wird.

Der Landesrechnungshof hat ferner die Finanzämter aufgefordert, die ihnen in anderen Arbeitsbereichen zugehenden Informationen stets auch in grunderwerbsteuerlicher Hinsicht auszuwerten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

8. Einzelplan	04	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	Finanzämter

Festsetzung der Eigenheimzulage durch die Finanzämter

Die Finanzämter haben die Voraussetzungen für die Festsetzung der Eigenheimzulage insbesondere bei Ausbauten und Erweiterungen sowie bei der ökologischen Zusatzförderung nicht ausreichend geprüft. Dadurch ist es zu fehlerhaften Festsetzungen der Eigenheimzulagen gekommen.

Das Eigenheimzulagengesetz ersetzt seit 1996 die bisher in den §§ 10e und 34f des Einkommensteuergesetzes angesiedelte Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums. Bauherren und Eigenheimerwerber erhalten danach über einen Zeitraum von acht Jahren eine progressionsunabhängige Zulage. Gefördert werden sowohl die Herstellung oder Anschaffung einer Wohnung als auch der Ausbau oder die Erweiterung einer eigenen Wohnung. Die Eigenheimzulage umfasst den Fördergrundbetrag, die ökologische Zusatzförderung und die Kinderzulage. Die Eigenheimzulage wird auf Antrag von den Finanzämtern für den gesamten Förderzeitraum von acht Jahren festgesetzt. Die Auszahlung der Zulage erfolgt hingegen für das Erstjahr in der Regel nach der Festsetzung und für die folgenden Jahre jeweils am 15. März.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2001 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei drei Finanzämtern die zutreffende Festsetzung der Eigenheimzulage geprüft. In die Prüfung hat er 322 Festsetzungen einbezogen, von denen etwa knapp ein Viertel zu beanstanden waren.

Der Fördergrundbetrag beträgt jährlich 5 v.H. der Bemessungsgrundlage, höchstens jedoch 2.556 € (5.000 DM) bzw. – bei Altbauten – jährlich 2,5 v.H. der Bemessungsgrundlage, höchstens 1.278 € (2.500 DM). Folglich ist auch die Bemessungsgrundlage regelmäßig nur bis zu einem Betrag von 51.120 € (100.000 DM) von Bedeutung. Da die Herstellung oder Anschaffung einer Wohnung diesen Betrag häufig weit übersteigt, treten bei der Vielzahl der Fälle keine Probleme auf. Wird jedoch abweichend von diesen Regelfällen auch die ökologische Zusatzförderung oder die Zulage

für einen Ausbau oder eine Erweiterung beantragt, müssen die Finanzämter das Vorliegen weiterer Voraussetzungen prüfen. Dies haben die Finanzämter nicht immer mit der erforderlichen Sorgfalt getan. So ist die ökologische Zusatzförderung häufig gewährt worden, ohne dass die im Gesetz geforderten Bedingungen erfüllt waren. Bei Ausbauten und Erweiterungen haben die Finanzämter nur unzureichend überprüft, ob dabei neuer Wohnraum geschaffen worden ist. Offensichtliche Erhaltungsaufwendungen haben sie häufig antragsgemäß als zulagebegünstigte nachträgliche Herstellungskosten anerkannt. Zuschüsse, die die Bemessungsgrundlage mindern, haben die Finanzämter nur berücksichtigt, wenn auch die Anspruchsberechtigten diese abgesetzt hatten; Hinweisen auf gewährte Zuschüssen sind die Finanzämter dagegen nicht nachgegangen.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, in den fehlerhaften Fällen die Festsetzungen zu überprüfen und erforderlichenfalls die Eigenheimzulage für den noch verbleibenden Förderzeitraum neu festzusetzen oder die Festsetzungen aufzuheben. Künftig sollten die Finanzämter die Bearbeitung der „Problemfälle“ sorgfältiger vornehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

9.	Kapitel	Diverse	
	Hauptgruppen	4 und	Persönliche Verwaltungsausgaben
		6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke mit Ausnahme für Investitionen

Verringerung von Einsparverpflichtungen

Die Ausgliederung von Personal darf nicht die Einsparverpflichtungen reduzieren.

1. Einsparraten im Vorbericht zum Landeshaushalt verankert

In den Allgemeinen Bemerkungen zur Veranschlagung der Personalausgaben im Vorbericht zum Haushaltsplan werden die Abbauraten für die erforderliche Stellenreduzierung differenziert nach Einzelplänen dargestellt. Dadurch wird das mittelfristige Stellenrückführungskonzept der Landesregierung⁵ transparent und die Ressorts erhalten Planungssicherheit.

2. Gesamtbetrachtung von „Kernhaushalt“, Wirtschaftsplänen, Titelgruppen und des Personals in Landesgesellschaften, Anstalten und Stiftungen erforderlich

Ein Teil der Stellenrückführung ist in der Vergangenheit dadurch „erreicht“ worden, dass Personal in Landesbetriebe gemäß § 26 LHO (§ 26-er Betrieb), Anstalten, Stiftungen oder Landesgesellschaften ausgegliedert wurde⁶.

Beispielhaft betrachtet führt die Ausgliederung des Landeseichamtes in einen Landesbetrieb ohne Weiterleitung der Einsparverpflichtung im Haushaltsjahr 2002 zu folgenden Effekten:

⁵ bei tatsächlicher Ausweisung der Einsparziele

⁶ Siehe Jahresbericht 2001, Teil 1, S. 44 ff.

Stellenziele vor und nach der Ausgliederung der Eichverwaltung

Einzelplan 08

	Haushalt 2001	Haushalt 2002
Haushalt	450	394
Wirtschaftspläne		
0811 Eichverwaltung	0	46
0812 Landesmaterialprüfamt	87	79
Summe	537	519
Einsparziele		
Vorbericht		
2002	19	0
2003	19	0
2004	5	0
Summe Vorbericht	43	0
kw in Wirtschaftsplänen	5	0
Summe der Einsparziele	48	0
Ziel 2004	489	519

Im Vorbericht zum Haushaltsplan 2002 (S.22) ist eine Stellenreduzierung von 450 auf 394 Stellen ausgewiesen und die Einsparverpflichtungen bis 2004 von 43 Stellen (Vorbericht Haushaltsplan 2001) auf 0 Stellen (Vorbericht Haushaltsplan 2002) reduziert worden. **Der vorgesehene Gesamtstellenbestand (Stellenziel) bis 2004 im Einzelplan 08 hat sich dadurch um 30 Stellen von 489 auf 519 Stellen erhöht.**

Es findet keine tatsächliche Einsparung statt, wenn das Personal „nur“ aus dem „Kernhaushalt“ ausgegliedert aber im Landesbetrieb tatsächlich weiterbeschäftigt wird und der abgebende Kernhaushalt von der Einsparverpflichtung entlastet wird, ohne dass der aufnehmende Wirtschaftsplan des Landesbetriebes entsprechend mit der Einsparverpflichtung belastet wird. So kommt es zu einem „Verschwinden“ der Einsparverpflichtung. Die Belastung des Landeshaushaltes für das weiterhin vorhandene Personal besteht über Landeszuschüsse an die Einrichtungen aber weiter.

Die notwendige Personalrückführung muss auch bei einer Ausgliederung von Personal fortgesetzt werden und in der neuen Organisationsform weiterhin stattfinden.

Es sollte eine „Effizienzrendite“ erwirtschaftet werden, die mindestens die Höhe der bisherigen Einsparverpflichtung erreicht. Künftig sollten daher bei Ausgliederungen die Einsparverpflichtungen auf die aufnehmenden Landesbetriebe, Anstalten, Stiftungen und Gesellschaften anteilig übertragen werden.

10.	Einzelplan	06	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0604	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
		0605	Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
		0608	Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
		0611	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	Titel	422 01	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/Beamtinnen

Mängel bei der Gewährung von Zuschüssen an Professoren

Das Kultusministerium gewährte großzügig Zuschüsse an Professoren.

Professoren kann unter bestimmten Voraussetzungen ein Zuschuss zum Grundgehalt nach den Vorbemerkungen Nr. 1 und 2 zur Bundesbesoldungsordnung (BBesO C) gewährt werden.

Der Landesrechnungshof hat die Zuschussgewährung bei Professoren der Besoldungsgruppe C 4 an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und der Martin-Luther-Universität Halle überprüft. Von 149 geprüften Fällen waren 46 zu beanstanden (31 v.H.)

1. Zuschüsse bei Berufungsverhandlungen nach der Vorbemerkung Nr. 1 zur BBesO C

Bei der ersten Berufung in ein Amt der Besoldungsgruppe C 4 kann ein Zuschuss gewährt werden, soweit die Dienstbezüge aus dem Amt als Professor hinter den Einkünften aus der bisherigen **hauptberuflichen** Tätigkeit zurückbleiben würden (Vorbemerkung Nr. 1 Abs. 1 Nr. 1 BBesO C). In diesem Fall ist der Einkommensverlust zugleich die Höchstgrenze des Zuschusses. Einkünfte aus Nebentätigkeiten finden keine Berücksichtigung.

Die Zuschusshöhe ist begrenzt auf die Höhe des Unterschiedes zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe C 4 und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 7.

1.1 Festgestellte Fehler

- Nachweise für das bisherige Einkommen, die als Grundlage zur Gewährung von Zuschüssen erforderlich sind, liegen teilweise nicht in den Berufungsakten vor oder sind nicht auffindbar.
- Die gewährten Zuschüsse nach der Vorbemerkung Nr. 1 liegen teilweise über der gesetzlich zulässigen Höchstgrenze.
- Professoren wurden teilweise rechtswidrig befristet Zuschüsse nach der Vorbemerkung Nr. 1 bis zur Höhe der bisherigen **Nebeneinkünfte** gezahlt.

In vier der vorgenannten Fälle wurden jeweils 1.023 € (2.000 DM) monatlich oder mehr zu viel vereinbart.

1.2 Maßnahmen der Verwaltung

Bei den Erörterungen hat das Kultusministerium zugesagt, es werde darauf achten, dass die erforderlichen zahlungsbegründenden Unterlagen vorhanden sind und dass künftig kein Ausgleich von Nebeneinkünften mehr nach der Vorbemerkung Nr. 1 erfolgt. Es betont, diesem Sachverhalt künftig besondere Beachtung zu schenken.

2. Sonderzuschüsse zum Grundgehalt in besonderen Fällen nach der Vorbemerkung Nr. 2 zur BBesO C

Nach Abs. 1 der Vorbemerkung Nr. 2 können Professoren der Besoldungsgruppe C 4 in besonderen Fällen Zuschüsse zum Grundgehalt gezahlt werden (Sonderzuschüsse), **insbesondere**

- a) wenn sie aus dem Ausland oder aus dem Bereich außerhalb der Hochschulen gewonnen werden sollen, oder
- b) wenn ihre Abwanderung in den Bereich außerhalb der Hochschulen im Geltungsbereich dieses Gesetzes abgewendet werden soll.

Bei der Sonderzuschussgewährung bei einer Berufung von Hochschule zu Hochschule im Inland müssen folgende Voraussetzungen **kumulativ** erfüllt sein:

- einmal die wissenschaftliche Spitzenleistung und
- zum anderen die Unzumutbarkeit der Rufannahme zu Normalbedingungen aus der besonderen finanziellen Situation des Professors heraus.

Ein vorrangiger Grund für die Gewährung des Sonderzuschusses nach der Nr. 2 ist die Ausschöpfung des Zuschusses nach Vorbemerkung Nr. 1, weil der Professor vor der (erneuten) Berufung bereits Besoldung bis entsprechend B 7 erhalten hat, so dass er ohne Zahlung eines Sonderzuschusses nach der Nr. 2 keinen Berufungsgewinn erhalten würde.

Der Zuschuss kann danach bis in Höhe des Betrages des Unterschiedes zwischen den Grundgehältern der Besoldungsgruppen B 7 und B 10 gewährt werden.

2.1 Festgestellte Fehler

- Die Gewährung von Zuschüssen wurde teilweise damit begründet, dass Angebote aus der privaten Wirtschaft vorliegen. Entsprechende Unterlagen befanden sich nicht bei den Personalakten.
- Auch Professoren, denen in Sachsen-Anhalt erstmalig ein Amt der Besoldungsgruppe C 4 übertragen wurde, wurden Sonderzuschüsse gewährt, obwohl sie häufig vor der Ernennung nur ein Amt der Besoldungsgruppe C 1 oder C 2 inne hatten. In 13 Fällen hat das Kultusministerium Sonderzuschüsse von mehr als 511 € (1.000 DM) monatlich, in einem Fall davon sogar mehr als 1.892 € (3.700 DM) monatlich vereinbart. Einem Professor, der vor seiner Ernennung in Sachsen-Anhalt in keinem Beschäftigungsverhältnis stand, wurde ein Zuschuss in Höhe von monatlich 1.023 € (2.000 DM) gewährt. Hier Beispiele für diese Berufungspraxis anhand von Durchschnittssätzen⁷:

⁷ Grundlage für die Berechnung bildeten die Richtsätze gemäß Rundschreiben Ministerium der Finanzen vom 11.01.1999 - MF 11.01.19999-V1.04043.-3/4 „1 von 4-Regelung“

Vorherige Besoldungsgruppe	Vorherige Jahresbezüge nach den Durchschnittssätzen *)	C 4-Besoldung nach den Durchschnittssätzen *)	„Beförderungsgewinn“	darüber hinaus gewährter jährlicher Zuschuss
C 2	46.489 € (90.925 DM)	62.869 € (122.962 DM)	16.380 € (32.036 DM)	7.107 € (13.900 DM)
C 2	46.489 € (90.925 DM)	62.869 € (122.962 DM)	16.380 € (32.036 DM)	12.782 € (25.000 DM)
C 2	46.489 € (90.925 DM)	62.869 € (122.962 DM)	16.380 € (32.036 DM)	7.976 € (15.600 DM)
C 1	35.177 € (68.800 DM)	62.869 € (122.962 DM)	27.692 € (54.161 DM)	19.429 € (38.000 DM)
C 1	35.177 € (68.800 DM)	62.869 € (122.962 DM)	27.692 € (54.161 DM)	12.271 € (24.000 DM)

Bei einer erstmaligen Berufung in ein Amt der Besoldungsgruppe C 4 wurden in einem Umfang Dienstbezüge gewährt, die in der Regel erst nach mehrmaligen Berufungen in ein solches Amt erreicht werden sollten. Der Vorteil der Erreichung des C 4-Status wird außer Acht gelassen. Durch eine hohe Zuschussgewährung bei einer ersten Berufung in ein Amt der Besoldungsgruppe C 4 grenzt das Land für nachfolgende Berufungsverhandlungen die Verhandlungsspielräume ein.

Das Kultusministerium hielt diese Praxis der Sonderzuschussgewährung nur in der Aufbauphase für gerechtfertigt. Künftig will es zurückhaltender agieren. Der Landesrechnungshof hält es daher für unumgänglich, in Berufungsverhandlungen bei einer erstmaligen Berufung strengere Maßstäbe bei der Zusage von Zuschüssen zu setzen.

*) vgl. Fußnote 7

11. Einzelplan	07	Kultusministerium - Bildung und Kultur -
Kapitel	0711	Sonderschulen in Landsträgerschaft
	0712	Schulen für Geistigbehinderte
	0713	Schulen für Lernbehinderte
	0714	sonstige Sonderschulen
	0715	Gymnasien in Landsträgerschaft
	0717	Gymnasien
	0718	Gesamtschulen/Schulverbünde
	0721	Grundschulen
	0722	Sekundarschulen
Titel	425 01	Vergütungen der Angestellten

Arbeitszeitkonten für Lehrkräfte

Die Schulen führen die Arbeitszeitkonten teilweise fehlerhaft.

Die Änderung des Berechnungsverfahrens für Arbeitszeitkonten durch das Kultusministerium führt dazu, dass ab Juli 1998 durch Abwesenheit - zusätzlich zur regulären Vergütungsfortzahlung - Zeitguthaben in Höhe von ca. 12,8 Mio. € (ca. 25 Mio. DM) ohne Arbeitsleistung „entsteht“.

1. Tarifvertragliche Regelungen

Am 03.02.1997 hat die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) für das Land Sachsen-Anhalt mit den vertragsschließenden Gewerkschaften den „Tarifvertrag in Ausfüllung des § 15 c BAT-O zur Sicherung von Arbeitsplätzen an allgemeinbildenden Schulen Sachsen-Anhalts“ (ArbeitsplatzsicherungsTV Schulen Land Sachsen-Anhalt) abgeschlossen. Um trotz des dramatischen Schülerrückganges⁸ Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrkräfte zu sichern, haben die Tarifvertragsparteien vom 01.08.1997 bis zum 31.07.2003 Arbeitszeit und Vergütung der Lehrkräfte auf

- 81 v.H.(Grundschulen) oder
- 87 v.H. (Sonderschulen, Sekundarschulen und Gymnasien)

der regelmäßigen Arbeitszeit bzw. Vergütung reduziert.

⁸ Siehe Jahresbericht 1999 des Landesrechnungshofes , Teil 1, Abschnitt A-Grundsatzbeitrag-, S. 22 f.

Bedarfsweise kann die Arbeitszeit durch das Kultusministerium bis auf die volle regelmäßige Arbeitszeit einer vollbeschäftigten Lehrkraft erhöht oder bis auf die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit reduziert werden. Die insoweit gegenüber der abgesenkten Arbeitszeit anfallenden „Mehr-“ oder „Minderstunden“ werden auf einem Arbeitszeitkonto der Lehrkraft angeschrieben.

Nach dem Grundprinzip des Arbeitsplatzsicherungstarifvertrages soll in der ersten Hälfte der Laufzeit zunächst ein Zeitguthaben angesammelt werden (Aufbauphase: die Arbeitszeit ist höher als 81 bzw. 87 v.H., die Vergütung beträgt 81 bzw. 87 v.H.), welches in der zweiten Hälfte der Laufzeit wieder ausgeglichen wird (Abbauphase: die Arbeitszeit ist geringer als 81 bzw. 87 v.H., die Vergütung beträgt 81 bzw. 87 v.H.)⁹. Der Arbeitszeitenkontenausgleich soll bis zum 31.07.2003 erfolgen.

Zur Buchung der Arbeitszeit werden für die Lehrkräfte die Konten über den Arbeitszeitausgleich (Arbeitszeitkonten) an der Stammschule in Verantwortung des Schulleiters geführt.

Die Einzelheiten für die Arbeitszeitkontenführung hat das Kultusministerium erstmals in seinem Runderlass vom 27.06.1997 geregelt.

2. Durchgeführte Prüfungen

Der Landesrechnungshof hat 2000 und 2001 stichprobenhaft in

- vier Schulamtsbezirken
- an 112 Schulen
- bei 1.157 Lehrkräften

die Arbeitszeitkontenführung für die Schuljahre 1997/1998, 1998/1999 und 1999/2000 in den Schulformen

- Grundschule,
- Sekundarschule,
- Gymnasium und
- IGS

geprüft.

3. Fehler bei der Arbeitszeitkontenführung

Bei 1.157 geprüften Fällen hat der Landesrechnungshof in 247 Fällen (21 v.H.) Fehler bei der Arbeitszeitkontenführung festgestellt. Fehlerschwerpunkte waren:

⁹ LT-Drs. 3/1934, S. 6

- Überhöhter Ausweis von Zeitguthaben wegen Nichtbeachtung von Abwesenheitszeiten.
- Unberechtigte Führung von Arbeitszeitkonten für Lehrkräfte, die nicht unter den Geltungsbereich des ArbeitsplatzsicherungsTV fallen.
- Fehlerhafter Ausweis von Zeitguthaben wegen falscher Ermittlung des Zeitpunktes der Einstellung von Krankenbezügen und fehlender Mitteilung vom Schulamt an die Schule.
- Zugrundelegung einer falschen regelmäßigen Arbeitszeit.
- Fehler bei der Führung von Arbeitszeitkonten bei Schulformwechsel oder beim Eintritt in Altersteilzeitarbeit.
- Mängel beim Informationsfluss zwischen Schule, Schulamt und Bezügestelle.

In einer Stichprobe von 63 Schulen in 4 Schulformen hat der Landesrechnungshof schulformbezogen folgende Fehlerschwerpunkte festgestellt:

- Unvollständige Berücksichtigung von Erkrankungen der Lehrkräfte bei der Ermittlung der im Arbeitszeitkonto auszuweisenden Abwesenheiten bei 23 v.H. der Schulen.
- Fehlerhafte Berücksichtigung des gesetzlichen Anspruchs auf Freistellung von der Arbeitsleistung bei Erkrankung eines Kindes bei 48 v.H. der einbezogenen Schulen.

Die festgestellten Mängel erstreckten sich quer durch die Schulformen.

Um diese Fehler künftig zu vermeiden, hat der Landesrechnungshof das Kultusministerium gebeten, allgemeine Hinweise zur Berechnung des Zeitguthabens insbesondere bei Erkrankung und Freistellung zu erarbeiten und entsprechende Schulungen vorzunehmen.

Das Kultusministerium hat daraufhin mitgeteilt, dass es die Vielzahl der Beanstandungen zum Anlass nehme, ergänzend zu den vorhandenen Erlassregelungen allgemeine Hinweise für die Schulleitungen zu erarbeiten und die Fehlerquellen in Dienstberatungen mit den Staatlichen Schulämtern auszuwerten. Ergänzend sei vorgesehen, künftig eine interne Prüfung der Arbeitszeitkonten durch die Staatlichen Schulämter vornehmen zu lassen.

Die fehlerhaften Arbeitszeitkonten seien korrigiert worden. Nach Mitteilung des Kultusministeriums wurde die Überprüfung und Korrektur der Arbeitszeitkonten aller Lehrkräfte durch die Staatlichen Schulämter zu Beginn des Jahres 2002 abgeschlossen.

4. Das neue, vom Kultusministerium geänderte Berechnungsverfahren führt dazu, dass nunmehr trotz Abwesenheit Zeitguthaben ohne Arbeitsleistung „entsteht“ und teilweise ausgezahlt wird.

Nach der ersten Regelung des Kultusministeriums zur Führung der Arbeitszeitkonten vom 27.06.1997¹⁰ blieben Abwesenheitszeiten bei der Ermittlung des Arbeitszeitguthabens oder -defizits richtigerweise unberücksichtigt. Dies hatte den Effekt, dass die Lehrkräfte für diesen Zeitraum - entsprechend dem Entgeltfortzahlungsgesetz - ihre tarifvertraglich vorgesehene reguläre Vergütung in Höhe von 81 v.H. (Grundschulen) bzw. 87 v.H. (andere allgemeinbildende Schulformen) erhielten, darüber hinaus aber weder ein Zeitguthaben noch ein Zeitdefizit auf den Arbeitszeitkonten entstand.

Diese Regelung hat das Kultusministerium mit seinem Runderlass vom 27.07.1998¹¹ geändert. Nach der neuen Regelung werden bis zu sechswöchige Krankheitszeiten sowie Beurlaubungen und Arbeitsbefreiung unter Fortzahlung der Vergütung in die Berechnung mit einbezogen. Durch diese Neuregelung entsteht bei den Lehrkräften in der Aufbauphase bei Abwesenheit ein Arbeitszeitguthaben in Höhe der Differenz zwischen der durchschnittlichen Arbeitszeit (z.B. 21,87 Stunden an Grundschulen entsprechend 81 v.H. Vergütung) und der bedarfsbedingten Arbeitszeit (z.B. 25 Stunden), ohne dass die Lehrkraft tatsächlich arbeitet.

In einer Stichprobe hat der Landesrechnungshof untersucht, wie viel zusätzliches Arbeitszeitguthaben und welche Mehrkosten durch die Verbesserung der Regelung¹² entstanden sind. Allein die Neuregelung, dass bei Krankheit nicht nur die reguläre Vergütungsfortzahlung erfolgt, sondern zusätzlich noch ein Arbeitszeitguthaben gutgeschrieben wird, führte bei 521 untersuchten Lehrkräften aller Schulformen

¹⁰ Rd.Erl. des MK, SVBl. S. 225 ff.

¹¹ Rd.Erl. des MK, SVBl. S. 239 ff.

¹² Die Neuregelung wäre nur dann kostenneutral, wenn es tatsächlich zu einem Ausgleich der Arbeitszeitkonten in der Abbauphase käme. Tatsächlich steigt das Arbeitszeitkontenguthaben jedoch immer weiter an. So betrug es zum Schuljahresende 1998/99 ca. 194 Mio. € (379 Mio. DM), zum Schuljahresende 1999/2000 bereits über 250 Mio. € (489 Mio. DM). Zum Vertragsende 2003 erwartet das Kultusministerium ein Guthaben von ca. 300 Mio. € (587 Mio. DM).

in drei Jahren zu einem zusätzlichen Arbeitszeitguthaben von 7.345 Stunden. Dieses neu geschaffene Arbeitszeitguthaben hat einen Wert von ca. 320.000 € (ca. 625.000 DM).

Hochgerechnet auf die gesamte Anzahl der unter den ArbeitsplatzsicherungsTV fallenden Lehrkräfte¹³, bedeutet dies, dass die Neuregelung zu einem zusätzlichen Arbeitszeitguthaben von ca. 294.600 Stunden mit einem Wert von ca. 12.821.500 € (ca. 25.076.700 DM) führt.

Teilweise ist das durch die neue Buchungspraxis trotz Abwesenheit „geschaffene“ Guthaben bereits ausgezahlt worden. So erhielt z.B. eine Lehrkraft ca. 3.000 € (ca. 6.000 DM) für Zeiträume ausgezahlt, an denen sie nicht anwesend war.

Der Landesrechnungshof hält es in Übereinstimmung mit dem Kultusministerium für erforderlich, dass die Regelungen über den Auf- bzw. Abbau von Zeitguthaben - wie vom Kultusministerium 1997 geregelt - wieder auf die tatsächliche Wahrnehmung der Unterrichtsverpflichtung abstellen.

Da dann weiterhin die reguläre tarifvertraglich vorgesehene Vergütung von 81 bzw. 87 v.H. gezahlt wird, führt dies zu keiner Benachteiligung der Lehrkräfte bei Abwesenheit.

Der Landesrechnungshof verkennt dabei allerdings nicht, dass eine „Rückrechnung“ aller fast einundzwanzigtausend Arbeitszeitkonten für die vergangenen sechs Jahre einen so hohen Verwaltungsaufwand verursachen würde, dass Einspareffekte vermutlich nicht unwesentlich reduziert würden und weitere Aspekte wie zum Beispiel die Frage der Gleichbehandlung mit ausgeschiedenen Lehrkräften, denen das durch die geänderte Arbeitszeitkontenführung entstandene Guthaben bereits ausgezahlt wurde, gegen eine „Rückrechnung“ sprechen.

¹³ 20.895 zum Schuljahresende 1999/2000 lt Anlage 1 des Schreibens des MK vom 09.05.2001

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass

- **die neuen Regelungsmechanismen auch in der Abbauphase angewendet werden, d.h. dass dann Krankheit und sonstige Abwesenheiten zu einem Abzug auf dem Arbeitszeitkonto führen und**
- **bei einer Anschlussregelung eindeutig definiert wird, welche Auswirkungen Abwesenheit auf das Arbeitszeitkonto hat.**

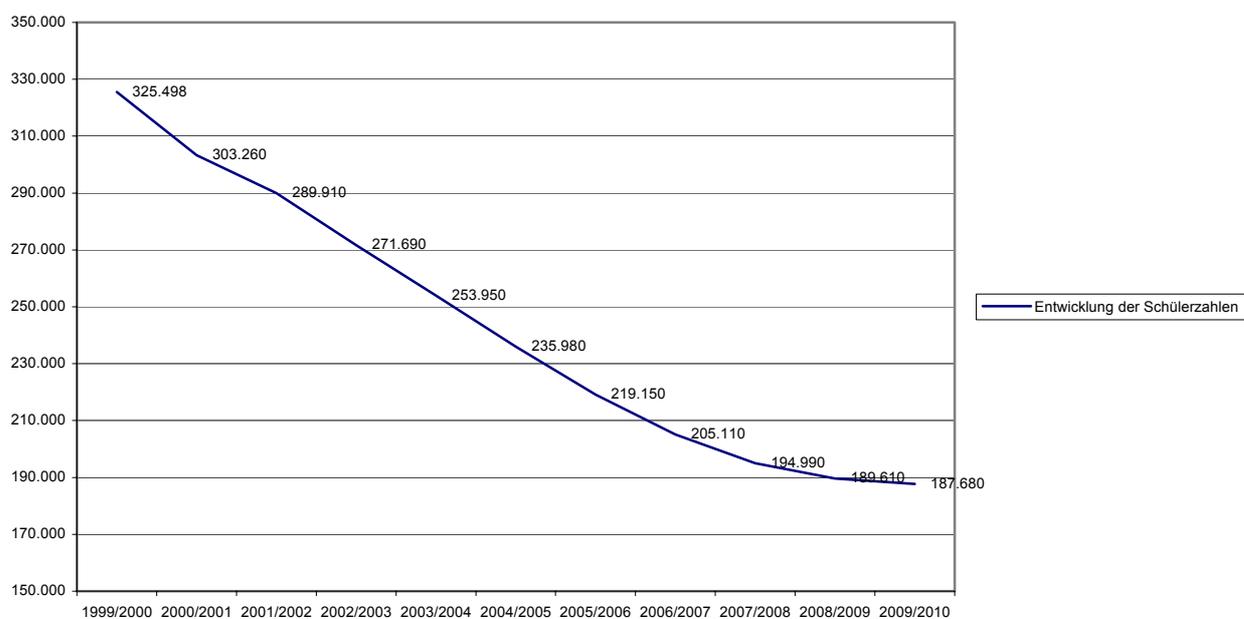
12. Einzelplan	07	Kultusministerium - Bildung und Kultur -
Kapitel	0711	Sonderschulen in Landsträgerschaft
	0712	Schulen für Geistigbehinderte
	0713	Schulen für Lernbehinderte
	0714	sonstige Sonderschulen
	0715	Gymnasien in Landsträgerschaft
	0716	Schulen des zweiten Bildungsweges
	0717	Gymnasien
	0718	Gesamtschulen/Schulverbünde
	0721	Grundschulen
	0722	Sekundarschulen
Hauptgruppe	4	Persönliche Verwaltungsausgaben
Haushaltsvolumen		1.257,1 Mio. € (2.459 Mio. DM)

Stellenbedarf im Lehrkräftebereich

Der Stellenbedarf im Lehrkräftebereich verringert sich um über 8.000 Stellen.

1. Sinkende Schülerzahlen führen zu sinkendem Lehrkräftebedarf

Der Lehrkräftebedarf ist abhängig von der Schülerzahl. Die Schülerzahl wird sich nach einer Prognose des Kultusministeriums¹⁴ wie folgt entwickeln:



¹⁴ Berichterstattung an den Ausschuss für Finanzen vom 09.05.2001

Der Lehrkräftebedarf wird mit der sogenannten Schüler-Lehrer-Relation (SLR) ermittelt. Sie sagt aus, wie viele Schüler eine (Vollzeit)Lehrkraft betreut.

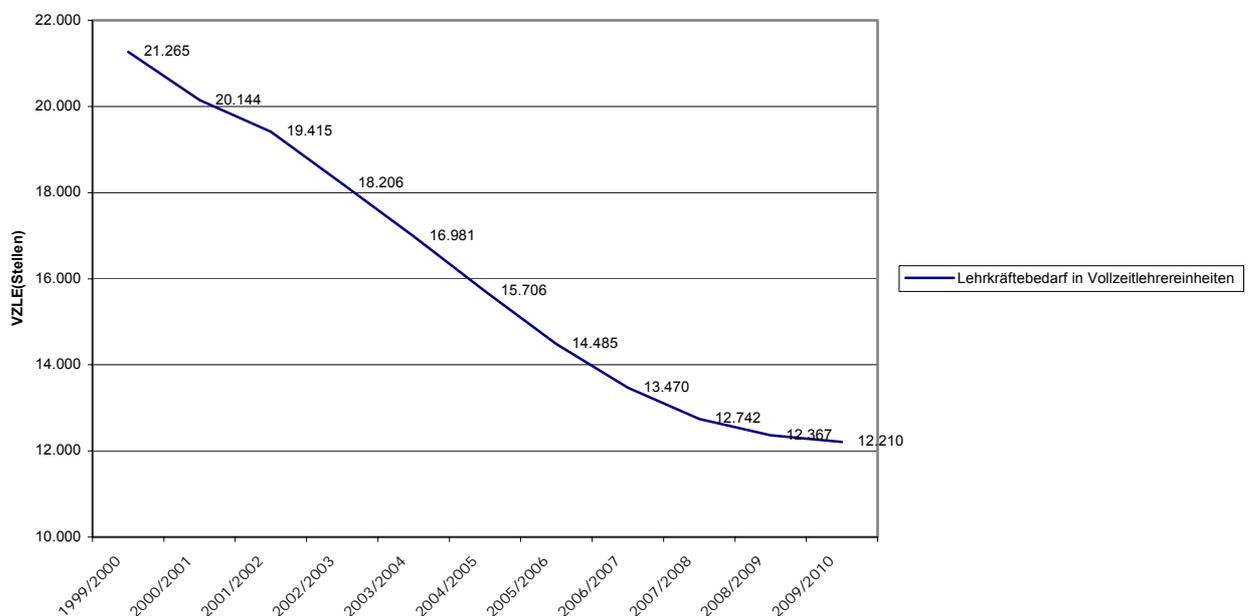
Sachsen-Anhalt hat im Bundesvergleich eine sehr günstige SLR, wie der nachfolgende Vergleich zeigt:

Schulform	SLR Sachsen-Anhalt	Durchschnitt neue Länder	SLR Bundesdurchschnitt ¹⁵
Grundschule	16,8	18,4	21
Sekundarschule	14,2	15,7	15 (Hauptschule) 18,3 (Realschule)
Gymnasium	14,7	15,6	17,8

Als Bedarfsparameter sollte der Durchschnitt der Flächenländer herangezogen werden. Der Durchschnitt der neuen Länder sollte nicht unterschritten werden.

2. Der Lehrkräftebedarf reduziert sich auf ca. 12.200 Stellen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen zum Schuljahr 2009/2010

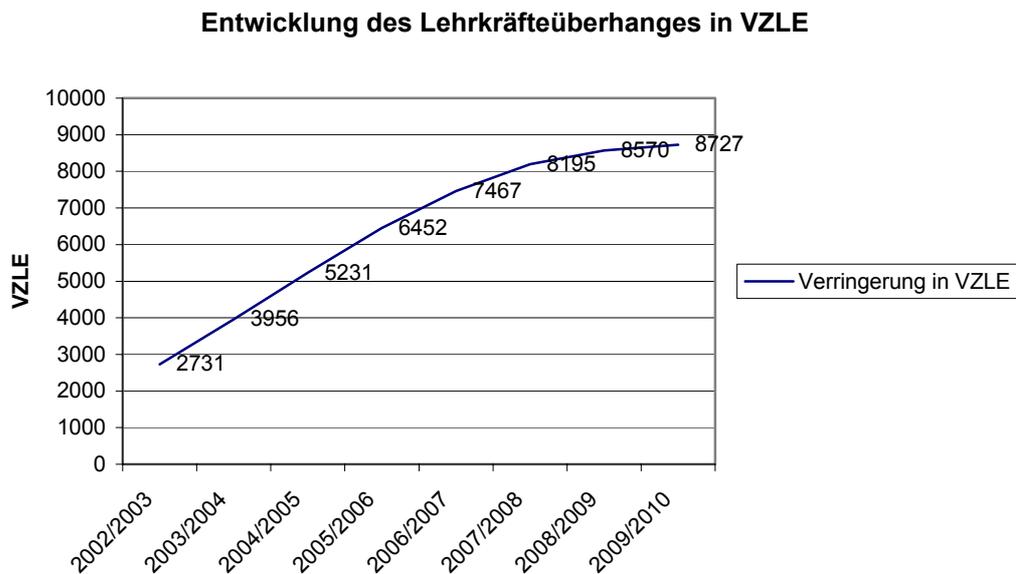
Selbst wenn man als Schüler-Lehrer-Relation nur den Durchschnitt der neuen Länder zugrundelegt, entwickelt sich der Lehrkräftebedarf in Vollzeitlehreinheiten (VZLE) wie folgt:



¹⁵ KMK – Veröffentlichung Nr. 151 vom Dezember 2000

3. Bis zum Schuljahr 2009/2010 sinkt der Lehrkräftebedarf um über 8.000 Stellen

Im Haushaltsplan 2002 sind für Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen in den Kapiteln 0711 bis 0722¹⁶ noch 20.937 Stellen ausgebracht. Der Vergleich des Stellenbestandes 2002 mit dem Lehrkräftebedarf macht die Höhe des Bedarfsrückganges deutlich:



Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme vom 14.06.2002 die Zahlen des Landesrechnungshofes bestätigt. Die Landesregierung sähe durchaus die Notwendigkeit der Personalreduzierung im Lehrkräftebereich. Mit den Gewerkschaften würden Tarifverhandlungen geführt mit dem Ziel, den Abschluss eines beschäftigungssichernden Anschlussstarifvertrages an den bestehenden Arbeitsplatzsicherungstarifvertrag zu erreichen. Parallel dazu wurden und würden die verfügbaren Instrumente für einen sozialverträglichen Personalabbau genutzt. Der Stellenbestand könne nicht im selben Verhältnis wie die Entwicklung der Schülerzahlen verändert werden, solange damit Beschäftigungsumfänge weit unterhalb einer Vollzeitbeschäftigung verbunden seien. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der PISA-Studie 2000 und der notwendigen Innovation und Qualitätssicherung sei eine Verschlechterung der schulischen Bedingungen nicht sinnvoll.

Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof, dass er die bisherigen Anstrengungen durchaus würdigt. Er fordert keine Verschlechterung der Bedingungen, sondern eine Anpassung des Lehrkräftebestandes an die stark sinkenden Schülerzahlen. Vor dem

¹⁶ Ohne Kapitel 0720

Hintergrund der dramatischen Finanzsituation in Sachsen-Anhalt sei jedoch die Frage erlaubt, warum andere Bundesländer in der Lage zu sein scheinen, mit geringerem Personal(ausgaben)einsatz je Schüler bessere Ergebnisse zu erreichen.

Die durch dramatisch sinkende Schülerzahlen verursachte Bedarfsreduzierung um über 8.000 Stellen macht es erforderlich, dass sämtliche Maßnahmen zur Anpassung des Lehrkräftebestandes an den Bedarf genutzt werden. Bei der Vereinbarung einer wie auch immer ausgestalteten Anschlussregelung für den zum 31.07.2003 auslaufenden Tarifvertrag zur Arbeitsplatzsicherung an den Schulen und der Entscheidung über den Umgang mit dem nach Vorausberechnungen des Kultusministeriums bis 2003 entstehenden Arbeitszeitkontingent Guthaben von ca. 300 Mio. € (587 Mio. DM) sollte der Bedarfseinbruch berücksichtigt werden.

13. Einzelplan	07	Kultusministerium - Bildung und Kultur -
Kapitel	0752	Staatliche Seminare
Haushaltsvolumen		9,0 Mio. € (17,6 Mio. DM)

Aufgaben, Organisation, Stellenausstattung der Ausbildungs- und Studienseminare – jetzt Staatliche Seminare für Lehrämter

Die Neuorganisation der Lehrerausbildung im Jahr 2001 bezüglich Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Ausbildungsstätten ist ohne wesentliche Wirkung geblieben.

Der Landesrechnungshof hat die Ausbildungs- und Studienseminare geprüft. Die Prüfung hatte zum Ergebnis, dass die Ausbildung für Lehrämter nach wie vor unwirtschaftlich ist:

1. Regionale Verteilung und Auslastung der Ausbildungs- und Studienseminare

1.1 Einrichtung von Ausbildungs- und Studienseminaren

Mit Beschluss der Landesregierung über die Einrichtung von Ausbildungs- und Studienseminaren zur Durchführung des Vorbereitungsdienstes für Lehrämter vom 16.08.1991 hatte das Land an 12 Standorten insgesamt 20 Ausbildungsseminare (für Lehrkräfte des gehobenen Dienstes) und Studienseminare (für Lehrkräfte des höheren Dienstes) eingerichtet, nämlich:

- 10 Ausbildungsseminare - Lehramt an Grund- und Sekundarschulen
- 1 Ausbildungsseminar - Lehramt an Sonderschulen
- 8 Studienseminare - Lehramt an Gymnasien
- 1 Studienseminar - Lehramt an berufsbildenden Schulen.

Ein Ausbildungsseminar wurde im Jahr 1996 aufgelöst, so dass bis zum Beschluss der Landesregierung vom 24.10.2000 über die Neustrukturierung der Lehrerausbildung noch 19 Ausbildungsstätten an 11 Orten vorgehalten wurden.

Mit v. g. Beschluss sind jetzt die bisherigen 19 Ausbildungs- und Studienseminare in der Regel an denselben oder nahegelegenen Standorten zu 10 Staatlichen Seminaren für Lehrämter an 9 Orten zusammengefasst worden.

Eine tatsächliche Einsparung ist mit dieser „Veränderung“ der Struktur in der Lehrerausbildung nicht erzielt worden.

1.2 Auslastung der Seminare

Unter Berücksichtigung der Organisationsstruktur (bis 2000 alte Struktur, ab 2001 neue Struktur) haben sich die Kennzahlen der Ausbildungsstätten wie folgt entwickelt:

Bezeichnung	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Anzahl Auszubildende: Soll	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	970	750	699	565
Anzahl Auszubildende: Ist	966	976	981	933	776	532	406	345	311
Auslastung v. H.	96,6	97,6	98,1	93,3	77,6	54,8	54,1	49,4	55,0
Auszubildende je Ausbildungsstätte (Soll)	50,0	50,0	50,0	50,0	52,6	51,0	39,5	36,8	56,5
Auszubildende je Ausbildungsstätte (Ist)	48,3	48,8	49,1	46,7	40,8	28,0	21,4	18,2	31,1
Teilnehmerzahl je Ausbildungsplatz	0,97	0,98	0,98	0,93	0,781	0,55	0,54	0,49	0,55

Die mit Beschluss der Landesregierung vom 24.10.2000 vorgenommene Verringerung der Zahl der Ausbildungsstätten von 19 auf 10 hat somit die rückläufige Auslastung der Ausbildungsstätten von 96,6 v.H. im Jahr 1993 auf 55,0 v.H. im Jahr 2001 nicht verhindern können. Der Landesrechnungshof hält eine weitere Verringerung für unumgänglich.

2. Innere Organisation der Ausbildungs- und Studienseminare

Die Lehrerausbildung wird innerhalb der oben beschriebenen Ausbildungs- und Studienseminare in pädagogischen und didaktischen (fachspezifischen) Seminaren durchgeführt.

2.1 Pädagogische Seminare

a) Größe der Seminare

Gemäß Ausbildungsordnung für Lehrämter vom 12.6. 1996 soll die Größe eines pädagogischen Seminars mindestens 15 und maximal 25 Auszubildende (Haushaltsplanung bis 1999 bezüglich Anwärterstellen im Verhältnis zu Seminarleiterstellen

bzw. aus Anlage 1 der Ausbildungsordnung) umfassen. Als Richtgröße sind für alle Lehrämter etwa 20 Auszubildende vorgegeben.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass über die Jahre hinweg mehr als die Hälfte der Seminare nicht einmal die vorgegebene Mindestgröße von 15 Teilnehmern erreichte:

Bezeichnung	Schuljahr 1998/1999		Schuljahr 1999/2000		Schuljahr 2000/2001	
	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.
1) gebildete pädagogische Seminare Gesamt: davon Seminare mit	40	100,0	35	100,0	32	100,0
a) bis 10 Teilnehmern	8	20,0	14	40,0	16	50,0
b) 11 bis 14 Teilnehmern	18	45,0	13	37,1	10	31,2
c) 15 bis 19 Teilnehmern	9	22,5	6	17,2	4	12,5
d) 20 und mehr Teilnehmern	5	12,5	2	5,7	2	6,3
2) Seminare unter 15 Teilnehmern	26	65,0	27	77,1	26	81,2
3) Seminare über 15 Teilnehmer	14	35,0	8	22,9	6	18,8

b) Ausnahmen von der Seminargröße

Mit Runderlass vom 01.02.1999 hat das Kultusministerium darüber hinaus Abweichungen von seinen Vorgaben in der Ausbildungsordnung zugelassen:

Dies hatte zur Folge, dass verstärkt ab dem Schuljahr 1999/2000 pädagogische „Kleinst-Seminare“ wie z. B. beim

- Ausbildungsseminar A. im Schuljahr 1999/2000 mit 2 Anwärtern des 2. Ausbildungsjahres
- Ausbildungsseminar B. in den Schuljahren 1999/2000 bzw. 2000/2001 mit 3 bzw. 1 Anwärter(n)
- Studienseminar C. im Schuljahr 2000/2001 mit 6 bzw. 7 Referendaren

gebildet worden sind.

c) Auslastung der Seminarleiter

Aus den im Haushaltsplan (Kapitel 0752 Titel 422 01, 422 41) veranschlagten Stellen für Seminarleiter und den Stellen für auszubildende Anwärter und Referendare lässt sich die vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehene Auslastung von Seminarleitern entnehmen. Es ist erkennbar, dass eine rückläufige Auslastung der Seminarleiter vorgesehen ist:

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Soll: Auszubildende je Seminarleiter	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	26,9	25,0	23,3	18,8	20,2

Tatsächlich hat sich die Auslastung jedoch um vieles stärker rückläufig entwickelt:

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ist: Auszubildende je Seminarleiter	-	-	-	25,9	21,6	14,8	12,7	11,9	10,7

Insgesamt ergibt sich gegenüber den Vorgaben eine anteilige Auslastung in v. H. von

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ist-Auslastung in v. H.	-	-	-	103,6	86,4	55,0	50,8	51,1	56,9

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in einer Reihe von Seminaren festgestellt, dass Leiter beschäftigt wurden, die keine oder nur sehr wenige Lehrkräfte ausbildeten:

Eingesetzte Seminarleiter (SL) (1)/Fachseminarleiter (FSL ¹⁾) mit pädagogischen Aufgaben (2)	Schuljahr 1998/1999				Schuljahr 1999/2000				Schuljahr 2000/2001			
	Anzahl		v. H.		Anzahl		v. H.		Anzahl		v. H.	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1) Gesamt:	36	3	100	100	30	4	100	100	29	5	100	100
davon Auslastung mit												
a) keinen Auszubildenden	2	0	5,5	0,0	3	0	10,0	0,0	3	0	10,3	0,0
b) 1 bis 4 Auszubildenden	0	0	0,0	0,0	1	0	3,3	0,0	2	0	6,9	0,0
c) 5 bis 14 Auszubildenden	19	2	52,8	66,7	16	3	53,3	75,0	18	4	62,1	80,0
d) 15 bis 19 Auszubildenden	8	0	22,2	0,0	6	0	20,0	0,0	3	1	10,4	20,0
e) ab 20 Auszubildenden	7	1	19,5	33,3	4	1	13,4	25,0	3		10,3	0,0
2) unter 15 Auszubildenden	21	2	58,3	66,7	20	3	66,7	75,0	23	4	81,2	80,0
3) über 15 Auszubildenden	15	1	41,7	33,3	10	1	33,3	25,0	6	1	18,8	20,0
4.) Auslastung je SL/FSL ¹⁾	13,6	15,0			11,3	14,0			9,6	13,0		
5.) Auslastung mit Auszubildenden befasster SL/FSL ¹⁾	14,4	15,0			12,1	14,0			10,7	13,0		

¹⁾ Fachseminarleiter mit pädagogischen Aufgaben

Im Hinblick darauf, dass Seminarleiter mindestens in Vergütungsgruppe Ia BAT-O (entspricht A 15) eingestuft sind, also mindestens eine Gruppe höher als Lehrer, hält der Landesrechnungshof es für unumgänglich, das vom Kultusministerium der Einsatz der Seminarleiter überprüft wird.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten die Seminare zusammenzulegen, um die Ausbildung der Lehrkräfte wirtschaftlicher zu gestalten.

2.2 Fachdidaktische Seminare

a) Größe der Seminare

Nach der Ausbildungsordnung sollen die fachdidaktischen Seminare mit 4 bis 15 Teilnehmern belegt werden. Eine Teilung kann ab dem 13. Teilnehmer erfolgen.

Im Widerspruch hierzu stehen die nachfolgend beispielhaft angeführten Seminare:

- Ausbildungsseminar D., 2. Ausbildungsjahr Unterrichtsfach: Kunst
An diesem Standort betreute ein Fachseminarleiter insgesamt 2 Anwärter im fachdidaktischen Seminar Musik.
- Ausbildungsseminar E., 2. Ausbildungsjahr Unterrichtsfach: Kunst
Auch hier wurden lediglich 2 Anwärter im fachdidaktischen Seminar Musik unterrichtet.
- Studienseminar F., 2. Ausbildungsjahr Unterrichtsfach: Mathematik
Im fachdidaktischen Seminar Mathematik ist 1 Referendar durch einen Fachseminarleiter des Standortes G. betreut worden.
- Studienseminar H., 1. und 2. Ausbildungsjahr Unterrichtsfach: Mathematik
Im 1. und 2. Ausbildungsjahr wurde den Unterlagen des Studienseminars zufolge jeweils 1 Referendar im fachdidaktischen Seminar Mathematik unterrichtet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die außerordentlich geringen Seminarbelegungen, die zudem erheblich von den Vorgaben des Kultusministeriums abweichen, unwirtschaftlich.

b) Einsatz von Fachseminarleitern

Als Fachseminarleiter werden vom Land „bestellte“ oder „beauftragte“ Lehrkräfte, die an einer staatlichen Schule des Landes Unterricht erteilen, eingesetzt.

„Bestellte“ Fachseminarleiter werden vom Land berufen und erhalten eine um mindestens eine Vergütungsgruppe höhere Einstufung (mindestens Ib, Gymnasiallehrer Ia), als ihnen nach der Tätigkeit ohne Funktion zustehen würde und darüber hinaus

Anrechnungsstunden in Abhängigkeit von der Zahl der zu betreuenden fachdidaktischen Seminare und deren Teilnehmerzahl.

„Beauftragte“ Fachseminarleiter erhalten keine finanziellen Vergünstigungen, jedoch aber Anrechnungsstunden in Abhängigkeit von der Zahl der zu betreuenden Auszubildenden im fachdidaktischen Seminar zuzüglich 2 weiterer Anrechnungsstunden.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass neben der Bildung von zu kleinen Gruppen auch „bestellte“ Seminarleiter – z. T. über mehrere Schuljahre – berufen waren, obwohl sie mangels Auszubildenden nicht ausbildend tätig werden konnten. Das Kultusministerium hat hier keine notwendigen Maßnahmen ergriffen, um ungerechtfertigte Vergütungen und Anrechnungsstunden zu vermeiden.

Das Kultusministerium hat gegen die vorstehenden Darstellungen keine Einwände erhoben und die in der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes getroffenen Feststellungen zur Auslastung der Ausbildungsstätten bezüglich der Ausbildung von Lehrkräften bestätigt. Es hat die Absicht bekundet, die von der Vorgängerregierung vorgegebenen Grundsätze zur Neuordnung der Seminarlandschaft einer gründlichen Prüfung zu unterziehen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die vorgesehenen Maßnahmen zu einer Reduzierung der Ausbildungsstätten und der Anzahl der Seminarleiterstellen führen wird.

14. Einzelplan	08	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	Allgemeine Bewilligungen
	5280	Sondervermögen Förderfonds
Programmvolumen 1994 - 2000		insgesamt 256 Mio. € (500 Mio. DM)

Erfolgskontrolle bei der Umsetzung des Konsolidierungsprogramms „Impuls 2000“

Bei der Förderung von Unternehmen im Rahmen des Konsolidierungsprogramms „Impuls 2000“ hat das Ministerium keine Zielvorgaben zum Erfolg der Konsolidierungshilfen festgelegt.

Eine effektivere Mittelvergabe und ein frühzeitiges Umsteuern hätten dem Land finanzielle Spielräume geschaffen.

Die Landesregierung hat das Konsolidierungsprogramm „Impuls 2000“, das die Gewährung von Konsolidierungsdarlehen an mittelständische Unternehmen zum Inhalt hat, 1994 initiiert und dieses 1996 um die Förderung durch Konsolidierungsbeteiligungen und Beratungsleistungen ergänzt. Bis zum Ende des Programms im Juni 2000 sind insgesamt Mittel in Höhe von rd. 256 Mio. € (rd. 500 Mio. DM) im Rahmen dieses Programms eingesetzt worden.

Damit hat die Landesregierung ein umfassendes Programm zur Unterstützung von mittelständischen Unternehmen geschaffen, das zur nachhaltigen Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Landes dienen sollte.

Das Landesinteresse hat im Ausgleich von Erschwernissen und Belastungen von mittelständischen Unternehmen gelegen, die ihren akuten Finanzbedarf für Konsolidierung und Wachstum - auch bei positiven Entwicklungschancen - nicht mehr abdecken konnten und für die die Förderinstrumente des Bundes/Landes nicht ausreichten.

Zweck des Programms ist die

- Verbreiterung der Haftungsbasis für ein weitergehendes Engagement der Kreditwirtschaft durch Verbesserung der Eigenkapitalsituation und der Liquiditätslage der Unternehmen und/oder die
- Finanzierung einer Konsolidierungs-/Umstrukturierungsphase sowie die
- Verminderung von Qualifikationsdefiziten der Unternehmensführung

gewesen.

§ 7 LHO gebietet, den Erfolg eines derartigen Programms unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu kontrollieren. Dieses setzt die Festlegung eines mit dem Programm zu erreichenden Zieles voraus, das nicht nur allgemeiner Natur und unscharf beschrieben sein darf, sondern das als qualitative und quantitative Vorgabe fixiert sein muss. Die im Programm genannte Herstellung einer dauerhaften Wettbewerbsfähigkeit bzw. die Stabilisierung von Unternehmen und damit die Erhaltung von Arbeitsplätzen kann lediglich ein Oberziel darstellen. Als Vorgabe einer Erfolgskontrolle müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes konkret messbare Unterziele benannt sein.

Das Ministerium hat nach Anlauf des Programms 1994 und Weiterentwicklung 1996 eine Studie zur Evaluierung beim Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e.V. (ISW) und eine zweite Studie bei einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zwecks Untersuchung der Effektivität der finanziellen Konsolidierungshilfen im Rahmen des Konsolidierungsprogramms „Impuls 2000“ in Auftrag gegeben.

Die Untersuchung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom November 1997 hat sich mit der Situation der geförderten Unternehmen vor und nach der Ausreichung des Konsolidierungsdarlehens mittels einer betriebswirtschaftlichen Kennzahlenanalyse befasst. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Zielvorgaben der Richtlinien nur verbal formuliert sind, deren Messung aber nicht möglich ist, da sie keine zahlenmäßigen Vorgaben hinsichtlich des Erfolges fixieren.

Weiterhin wird in der Studie festgestellt, dass ein bedeutender Teil der Darlehen an Unternehmen vergeben wurde, die zwischenzeitlich in die Gesamtvollstreckung gegangen sind. Die Studie weist bereits 1997 nach, dass von 60 untersuchten Unternehmen 33 Unternehmen nicht in der Lage waren, die Mittel für die Tilgung des Konsolidierungsdarlehens aufzubringen. Dieser Teil der gewährten Darlehen müsse auf Grund der nachrangigen Besicherung mit hoher Wahrscheinlichkeit als verlorener Zuschuss betrachtet werden.

In der Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird weiter ausgeführt, dass die Vorgabe der Rückzahlung nur erreicht werden kann, wenn bei der Vergabeentscheidung geprüft wird, ob das Unternehmen mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Lage ist, Zahlungen zur Tilgung des Konsolidierungskredites auch tatsächlich aufzubringen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft empfiehlt, keine Darlehen an Unternehmen zu bewilligen, die diese Zahlungen nicht leisten können.

Das Ministerium musste somit davon ausgehen, dass nicht alle gewährten Konsolidierungshilfen greifen und mit Gesamtvollstreckungen zu rechnen ist.

In welcher Höhe es diesen Anteil, gemessen am Gesamtvolumen ohne Veränderung der Förderkriterien, akzeptieren wollte, hat das Ministerium nicht festgelegt.

Nach unseren Recherchen hat das Ministerium nach Kenntnis der Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft keine durchgreifenden Maßnahmen hinsichtlich der Veränderung von Förderkriterien auf Grund des hohen Anteils an Gesamtvollstreckungen und damit kein rechtzeitiges „Umsteuern“ veranlasst.

So hat bei der Prüfung der Anträge auf Gewährung von Konsolidierungsdarlehen und der Dokumentation der Prüfungsergebnisse das Landesförderinstitut als „Darlehen gewährende Stelle“ unverändert keine konkreten Aussagen darüber getroffen, ob die Unternehmen mit Wahrscheinlichkeit in der Lage sind, die Tilgungsleistungen des Konsolidierungsdarlehens zu erbringen. Bei positiven Entscheidungsvorschlägen im Rahmen der Antragsprüfung heißt es lediglich, dass bei Fortführung der Maßnahmen des Konsolidierungskonzeptes“die dauerhafte Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen möglich erscheint“.

Die Empfehlungen der Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, bei der Antragsprüfung eine konkrete Aussage darüber zu verlangen, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Unternehmen in der Lage sein werden, die Tilgungsleistungen zu erbringen, blieben also unberücksichtigt.

Bis Ende des Jahres 2000 mussten von 647 Unternehmen, die ein Konsolidierungsdarlehen erhalten hatten, ca. 53 v.H. ein Gesamtvollstreckungsverfahren beantragen. Bei einer durchschnittlichen Darlehenshöhe von rd. 255.646 € (rd. 500.000 DM) hatte das Land bis Ende des Jahres 2000 einen Verlust in Höhe von rd. 86,9 Mio. € (rd. 170 Mio. DM) zu verzeichnen. Hinzu kommt eine Vielzahl von Stundungsanträgen und Anträgen auf Tilgungsaussetzung von Unternehmen, die bei dem genann-

ten Verlust nicht berücksichtigt sind, so dass die Verluste des Landes weitaus höher zu erwarten sind.

Dieses Ergebnis der hohen Ausfallquote bei Konsolidierungsdarlehen hat somit den Trend der Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aus dem Jahr 1997 bestätigt.

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat das Ministerium in einem Abschlussgespräch u.a. dargelegt, dass eine Vorgabe von konkreten und messbaren Zielen aus seiner Sicht nicht möglich war. Der politische Grundauftrag war Richtschnur des Handelns, um Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu helfen. Auch konnte die Sicherstellung der Tilgungsleistungen durch die Darlehensnehmer nach Auffassung des Ministeriums nicht alleiniges Kriterium für die Gewährung eines Darlehens bzw. einer Beteiligung sein.

Ergänzend hat es in einer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, die Effizienz bzw. der Erfolg dieses Programms sei daran zu messen gewesen, „inwieweit es gelingt, den nach dem Strukturwandel benachteiligten Unternehmen, soweit diese grundsätzlich Aussichten auf dauerhafte (Wieder-)herstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit hatten, durch staatliche Förderung das Weiterleben zu ermöglichen.“ Das Festlegen von messbaren Kriterien, die das Einstellen des Programms bei Erreichen einer vorherbestimmten Ausfallquote zur Folge haben sollten, sei in keiner Weise sachgerecht gewesen.

Darüber hinaus führt es aus, die hohe Ausfallquote habe sich erst während der Laufzeit des Programms allmählich aufgebaut. Nachdem diese Entwicklung deutlich hervorgetreten war, hätte sie dann auch neben anderen Erwägungen zur Einstellung des Programms geführt.

Der Erfolg des Programms ergäbe sich nach Darstellung des Ministeriums daraus:

- „dass der Einbruch in der Unternehmerlandschaft Sachsen-Anhalts deutlich tiefer verlaufen wäre ...,
- deutlich mehr Produktionen vor allem in abgelegenen Regionen Sachsen-Anhalts für immer verschwunden wären,
- wesentlich mehr Unternehmen ihre Rechnungen ... nicht mehr hätten bezahlen können...“.

Der Landesrechnungshof stellt in Frage, dass eine konkrete Erfolgsaussage ohne Festlegung entsprechender Kriterien möglich ist.

Die Hinweise des Ministeriums zum „Erfolg“ beinhalten lediglich Prognosen, die nicht mit Fakten belegt sind.

Die Argumente des Ministeriums überzeugen nicht, da spätestens nach den Studien der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Jahre 1997 die hohe Ausfallquote absehbar war. Durch eine Konkretisierung der Förderkriterien und effektivere Mittelvergabe zu einem frühen Zeitpunkt, wie es die Studie verlangte, wären nach Auffassung des Landesrechnungshofes finanzielle Spielräume für die Förderpolitik der Landesregierung geschaffen worden.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, den Erfolg von Förderprogrammen aufgrund konkret messbarer Kriterien fortlaufend zu überwachen und zu kontrollieren und auch den Erfolg nach Auslaufen des Programms zu beurteilen; dies gilt umso mehr, wenn das Ministerium bei seiner Auffassung bleibt, dass die Sicherstellung der Tilgungsleistungen nicht alleiniges Kriterium für die Gewährung eines Darlehens sein kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

15. Einzelplan	08	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	Allgemeine Bewilligungen
	5280	Sondervermögen Förderfonds
Programmvolumen 1994 - 2000		insgesamt 256 Mio. € (500 Mio. DM)

Konsolidierungsprogramm „Impuls 2000“

Vertragsabschluss zur Durchführung eines Förderprogramms zur Unterstützung gefährdeter Unternehmen in Sachsen-Anhalt mit einem Unternehmen aus einem anderen Bundesland ohne Prüfung von Alternativen und ohne Kontrolle der treuhänderisch zu verwaltenden Mittel.

Gründung einer Gesellschaft

Auf Betreiben des Wirtschaftsministeriums Sachsen-Anhalt hat eine Entwicklungsgesellschaft aus einem anderen Bundesland am 14.12.1995 eine Gesellschaft als 100-prozentige Tochter mit Sitz in Sachsen-Anhalt gegründet, die als weiterer Baustein (vergleiche vorstehenden Beitrag) zur Unterstützung gefährdeter Unternehmen im Rahmen des Konsolidierungsprogramms „Impuls 2000“ dient.

Der Vorteil für die Entwicklungsgesellschaft aus dem anderen Bundesland hat darin bestanden, dass diese durch ihre o. g. Tochtergesellschaft mit Aufträgen für ihr eigenes Personal versorgt wurde und immer noch versorgt wird. Ein weiterer Vorteil besteht in der Möglichkeit der Gewinnausschüttung von dieser Tochtergesellschaft an die Muttergesellschaft in dem anderen Bundesland.

Bis auf das Rumpfgeschäftsjahr 1995 hat die Tochtergesellschaft in den Jahren ihrer Tätigkeit für das Land Sachsen-Anhalt regelmäßig Jahresüberschüsse erzielt. Da diese Tochtergesellschaft bisher kein Eigengeschäft betrieben hat, sind die Jahresüberschüsse ausschließlich durch die Tätigkeit für das Land Sachsen-Anhalt verursacht.

Der Landesrechnungshof hat die Frage aufgeworfen, warum das bei der Entwicklungsgesellschaft aus dem anderen Bundesland angesammelte Know-how (welches das Wirtschaftsministerium nutzen wollte) nicht unmittelbar bei dieser „eingekauft“ wurde, sofern tatsächlich kein vergleichbares Know-how in Sachsen-Anhalt vorhanden war.

Hier wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Abschluss eines Dienstleistungs- oder Kooperationsvertrages denkbar gewesen.

Wenn schon eine Gesellschaft eigens für den genannten Zweck gegründet werden musste, stellt sich die Frage, warum diese nicht vom Land Sachsen-Anhalt direkt gegründet wurde. Zumindest die Jahresüberschüsse der Tochtergesellschaft wären dann im Lande verblieben.

Das Wirtschaftsministerium hält entgegen, die Inanspruchnahme der Gesellschaften sei wegen deren „Know-how“ und wegen der fehlenden GA-Förderfähigkeit einer Gesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt geboten gewesen, ohne jedoch darzulegen, warum das „Know-how“ über eine Tochter-Gesellschaft eingekauft werden musste und warum die Gesellschaft eines anderen Landes, nicht aber die des Landes Sachsen-Anhalt, förderfähig ist.

Vergütung der Tätigkeit als Projektträger für das Land

Die Grundlage für die Tätigkeit der o. g. Tochtergesellschaft bildet ein Vertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und dieser Tochtergesellschaft vom 20.12.1995.

Die Trägervergütung der Tochtergesellschaft ist in den §§ 6 und 7 des Vertrages geregelt.

Hiernach erhält sie für ihre Aufgabe, „Anlagevermögen (Grundstücke, Gebäude, Maschinen und Einrichtungen) von Unternehmen in Gesamtvollstreckung zu erwerben, um es für die Betriebsfortführung und für Auffanggesellschaften zu sichern“, eine Vergütung, die nach Zeitaufwand und Stundensätzen bestimmt ist.

Zu diesem Zweck fertigen alle an einem Projekt tätigen Mitarbeiter Aufschreibungen, in denen sie ihre Arbeitszeiten für das Projekt festhalten. Den so festgestellten zeitlichen Aufwand vergütet das Wirtschaftsministerium mit einem einheitlich Stundensatz, der entsprechend der sog. Selbstkostenerstattungspreise von der Entwicklungsgesellschaft aus dem anderen Bundesland gemäß der Preisrechtsverordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953 (BAZ Nr. 244 vom 18.12.1953) in der jeweils geltenden Fassung als Sanierungstreuhänder im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen ermittelt und von der dortigen Bezirksregierung als Preisprüfungsbehörde für die jeweilige Abrechnungsperiode als Selbstkostenpreis der Entwicklungsgesellschaft bestätigt wird. Dieser Verrechnungssatz ent-

hält alle Gemeinkosten, den kalkulatorischen Gewinn und die kalkulatorische Verzinsung.

Gemäß Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen dürfen die genannten Selbstkostenpreise nur vereinbart werden, wenn Preise sonst nicht festgestellt werden können, eine Mangellage vorliegt oder der Wettbewerb auf der Anbieterseite beschränkt ist.

1995 waren bereits Sanierungstrehänder in Sachsen-Anhalt für die öffentliche Hand tätig, die ihre Leistungen zu weitaus niedrigeren Preisen angeboten haben.

Zum Vergleich ist hier ein Sanierungstrehänder mit nachstehenden Selbstkostenerstattungspreisen genannt, die ebenfalls auf der Basis der PR Nr. 30/53 ermittelt worden sind:

Vergleich von Stundensätzen von Sanierungstrehändern aus dem Land Sachsen-Anhalt und einem anderen Bundesland:

	1995	1996	1997	1998	1999
LSA	62,22 € 121,69 DM	62,77 € 122,76 DM	63,45 € 124,09 DM	64,49 € 126,13 DM	65,51 € 128,13 DM
Bundesland X	95,10 € 186,00 DM	97,15 € 190,00 DM	99,70 € 195,00 DM	102,26 € 200,00 DM	121,73 € 238,09 DM

In dem Vertrag vom 20.12.1995 hat das Wirtschaftsministerium zwar diesen Selbstkostenerstattungspreis des anderen Bundeslandes vereinbart, aber weder seinerzeit, noch zu einem späteren Zeitpunkt überprüft, ob die Voraussetzungen für die Anwendung im Sinne der Verordnung PR Nr. 30/53 (noch) vorliegen und ob Alternativen hinsichtlich der Höhe der Kosten zur Sanierungstrehänderschaft in Frage kommen.

Der Landesrechnungshof forderte eine Prüfung der Möglichkeiten, den Vertrag an Vergütungen anzupassen, die an hiesige Sanierungsträger zu zahlen wären.

Hierzu teilt das Ministerium mit, die Vergütung solle nunmehr an das hiesige Niveau angepasst werden.

Doppelzahlung

Über die Abrechnung nach dem Selbstkostenpreis hat das Wirtschaftsministerium Sachaufwendungen vergütet, die es darüber hinaus mit Zuwendungen gefördert hat. Zu den bei der Festsetzung des Selbstkostenpreises zuzurechnenden Kosten zählt neben den Löhnen, Gehältern und anderen Personalkosten u. a. der Abschreibungsbetrag für eingesetzte Anlagegüter, d. h. die Gesamtnutzung unter Berücksichtigung der erfahrungsmäßigen Lebensdauer der Güter.

Das bedeutet, dass mit der Anwendung des Selbstkostenpreises sämtliche Kosten abgegolten sind, auch die der angeschafften und genutzten Bürosessel, Schränke, Kleiderschränke, Personalcomputer usw.

Gleichwohl hat das Wirtschaftsministerium der Tochtergesellschaft eine Zuwendung gewährt, für die diese in Höhe von 69.750 € (136.420 DM) Ausstattungsgegenstände für Büroräume angeschafft hat.

Dass die Tochtergesellschaft einerseits ihre Leistungen über den Selbstkostenpreis abrechnet (womit auch die Abnutzung von Büroausstattung bezahlt wird) und andererseits eine Zuwendung zur Ausstattung der Büroräume erhält, stellt eine un gerechtfertigte Doppelzahlung dar.

Der Landesrechnungshof hat das Wirtschaftsministerium auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Nach Darstellung des Ministeriums ist eine Doppelförderung nicht erfolgt, da die Büroausstattung im Treuhandvermögen erfasst sei.

Bei diesem Sachverhalt stünde sie nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch im Eigentum des Landes und es wäre für ihre Nutzung ein Entgelt zu zahlen.

Umgang mit Treuhandmitteln des Landes

Gemäss VV Nr. 15.1. zu § 44 LHO Abs. 2 – Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen - ist eine Verwaltung von Landesmitteln i. S. von § 44 Abs. 2 LHO anzunehmen, wenn eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung beauftragt ist, Landesmittel zur Erfüllung bestimmter Zwecke für Rechnung des Landes (treuhänderisch) zu verwalten.

Nach den in § 2 des Vertrages vom 20.12.1995 geregelten Verfahrensgrundsätzen erfüllt die Gesellschaft die ihr übertragenen Aufgaben im Treuhandauftrag für das

Land nach Weisung des Wirtschaftsministeriums. Die Tochtergesellschaft handelt dabei im eigenen Namen und für Rechnung des Landes.

Gemäß § 5 Nr. 2 des Vertrages hat die Tochtergesellschaft bis zum 30.06. des Folgejahres einen Sach- und Erfahrungsbericht über das abgelaufene Jahr vorzulegen.

Verwendungsnachweise erstellte die Tochtergesellschaft nicht.

Die Tochtergesellschaft legte mit Schreiben vom 03.03.1998 Sach- und Erfahrungsberichte für die Jahre 1996/97 vor.

Mit Schreiben vom 17.02.2000 forderte das Wirtschaftsministerium die Tochtergesellschaft auf, den Sach- und Erfahrungsbericht 1998 umgehend zur Verfügung zu stellen; gleichzeitig erinnerte es an die Vorlage des Berichtes 1999 bis zum 30.06.2000.

Das Wirtschaftsministerium hat bis 31.12.2000 ca. 37,63 Mio. € (73,6 Mio. DM) der Tochtergesellschaft zur Erfüllung der vertraglich vereinbarten Aufgaben zur Verfügung gestellt.

Eine Prüfung der treuhänderisch verwalteten Mittel durch einen sachverständigen Dritten erfolgte nicht.

Der Landesrechnungshof wies das Wirtschaftsministerium auf diesen Sachverhalt hin. Gleichzeitig bat er das Wirtschaftsministerium um Erläuterung, weshalb es nicht nur auf einen Verwendungsnachweis entsprechend § 44 LHO, sondern auch auf eine zeitgerechte und vertragsgemäße Vorlage der Sach- und Erfahrungsberichte der Tochtergesellschaft verzichtet habe.

Bezüglich der Kontrolle über das zur Verfügung gestellte Treuhandvermögen empfahl der Landesrechnungshof dem Wirtschaftsministerium, Buchführung und Rechnungslegung des Treuhandvermögens jährlich eigenständig durch einen sachverständigen Dritten prüfen zu lassen.

Die hierzu vom Ministerium geäußerte Auffassung, wegen der Buchführung in dem anderen Land sei eine Belegkontrolle durch Einsichtnahme zu zeit- und kostenaufwendig und deshalb der Mittelbestand durch mündliche und schriftliche Berichterstattung beurteilt und geprüft, befriedigt nicht. Im Hinblick auf die von den auswärtigen Gesellschaften verwalteten beträchtlichen Mittel ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine intensive Kontrolle unerlässlich.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

16. Einzelplan	09	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
Kapitel	0902	Allgemeine Bewilligungen, Landesförder- maßnahmen
Titelgruppe	81	Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Flächen (Vertragsnaturschutz) und Aus- gleich umweltspezifischer Einschränkungen (BGU) 1999 (Landschaftspflegemaßnahmen/Vertrags- naturschutz)
Haushaltsvolumen	1999	ca. 15,34 Mio. € (30 Mio. DM)
Kapitel	0906	Zuwendungen und Erstattungen der EU- Förderphase bis 1999
Titel	286 06	Erstattungen der EU markt- und stand- ortangepasste Landwirtschaft/alte Rassen und Genreserven

Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der Landschaftspflege („Vertragsnaturschutz“)

Die Umweltverwaltung reichte - entgegen den Zusagen des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt - auch ab 1998 noch von der EU mitfinanzierbare Fördermittel zum Teil nicht EU-konform aus, so dass das Land hierfür die 75 v.H. EU-Beteiligung nicht in Anspruch nehmen konnte.

Das Land fördert u. a. die „naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Flächen (Vertragsnaturschutz)“.

Es verfolgt damit auch das Ziel, die Landwirte zu ermutigen, - auf freiwilliger Basis! - „im Dienste der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen bzw. beizubehalten, die der zunehmenden Notwendigkeit des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt ... gerecht werden.“

Die EU erstattet dem Land hierbei 75 v.H. seiner Gesamtaufwendungen.

Der Landesrechnungshof hatte die Fördermittelausreichung dieses Programms für den Zeitraum 1994 - 1998 geprüft und die gravierendsten Verstöße in seinem Jahresbericht 1999 - Teil 1 - aufgezeigt.

Im Zuge der Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss/Ausschuss für Finanzen kündigte der Landesrechnungshof an, er würde die Hinweise des Ministeriums, es habe ab 1998 keine nicht EU-konformen Mittel auf der Basis von alten vertraglichen Verpflichtungen ausgereicht, im Jahre 2001 überprüfen. Der Ausschuss solle daher die im Jahresbericht aufgezeigten Beanstandungen bis 1998 für erledigt erklären. Der Ausschuss folgte dieser Beschlussempfehlung des Landesrechnungshofes.

Der Landesrechnungshof nahm sich also dieser Thematik im Jahr 2001 im Rahmen einer „Erfolgskontrolle“ erneut an und musste u.a. Folgendes feststellen:

Fehlende Konformität mit den EG-Verordnungen

Folgende Maßnahmen hat die Verwaltung ab 1998 zwar aus dem Landeshaushalt finanziert, das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat sie aber nicht zur Erstattung bei der EU angemeldet. Ihm war also klar, dass keine Konformität mit den Verordnungen der EG vorlag.

- *Bewilligung von „Mähweiden“*

So förderten die Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung beispielsweise auf Grünflächen während der Vegetationsperiode das maschinelle Mähen sowie das Beweiden durch Tiere (sogn. „Mähweide“). Das Ministerium zahlte diese Maßnahme aus „... Naturschutzgerechter Bewirtschaftung von Flächen (Vertragsnaturschutz)“ obwohl es diese Maßnahme „Mähweide“ nicht in die Richtlinien vom 25.11.1994 bzw. 02.01.1997 aufgenommen und die EU diese somit nicht notifiziert hatte.

Diese Ausgaben waren damit nicht EU-konform und konnten nicht zur Erstattung angemeldet werden.

Das Land verausgabte allein für diese Maßnahmen in der Zeit von 1998 - 2000

rd. 1,38 Mio. € (2,7 Mio. DM).

Das Ministerium verwies darauf, dass es zwischenzeitlich „... mit der Umsetzung der VO'en (EG) Nr. 1257/1999 und Nr. 1750/1999 durch den Rahmenplan 2000 bis 2006 des Landes Sachsen-Anhalt zur Entwicklung des ländlichen Raumes die Maßnahmekombination in ein EU-genehmigtes Verfahren überführt ...“ habe.

- *Maßnahmen in Schutzgebieten*

Die Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung bewilligten und finanzierten weiterhin aus Vertragsnaturschutzmitteln in der Zeit vom 1. Januar bis zum 30. Juni 1999 Projekte mit einem Volumen von

ca. 286.000 € (560.000 DM)

für die Einhaltung von Auflagen in Schutzgebieten, die die Zuwendungsempfänger ohnehin nach der jeweils geltenden Schutzgebietsverordnung hätten durchführen müssen.

Hiermit förderte das Land „Altverträge“ - die zum 31.12.1998 ausliefen - bis zum 30.06.1999 weiter. Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass diese „Altverträge“ nicht EU-konform waren und das Land diese voll aus Landesmitteln finanziert hatte (vgl. o. a. Denkschriftsbeitrag).

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass ab Juli 1999 diese Maßnahmen nach Änderung der Schutzgebietsverordnungen - Abstufung der Auflagen - (vgl. Artikelverordnung v. 16.12.1999) förderfähig waren.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sieht die Förderzeit vom 1. Januar bis 30. Juni 1999 als „Überbrückungszeitraum“ an, was nach Ansicht des Landesrechnungshofes das Ministerium nicht dazu berechtigt, nicht EU-konforme Maßnahmen zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof weist nochmals daraufhin, dass das Land die o.a. Mittel nicht bei der EU zur Erstattung angemeldet und sie damit bewusst zu 100 v.H. aus Landesmitteln finanziert hat.

Dadurch sind dem Land Einnahmen in Höhe der EU-Erstattung (rd. 1,25 Mio. € / 2,44 Mio. DM) entgangen.

Weiterhin war die Finanzierung aus der Titelgruppe 81 - hier: „Landschaftspflegemaßnahmen“ (Vertragsnaturschutz) - in Kapitel 0902 nicht korrekt, da sie eine Beteiligung der EU mit 75 v.H. vorsieht. Reine Landesmittel für „Vertragsnaturschutz“-Maßnahmen sind im Haushaltsplan nicht veranschlagt.

Das Ministerium hat es also - entgegen seinen Zusagen! - gebilligt, dass die Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung weiterhin nicht den EG-Verordnungen entsprechende Auszahlungen vorgenommen und damit ausschließlich den Landeshaushalt belastet haben.

Im Übrigen hatte der Landtag am 22. Juni 2000 (Drs. 3/40/3279 B) zum o.a. Denkschriftsbeitrag u.a. beschlossen, „er erwarte, dass die Landesregierung die novellierte Richtlinie ‚Vertragsnaturschutz‘ umgehend veröffentlicht“.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nahm dies aber erst mit Runderlass vom 11.04.2002 - also nicht „umgehend“ - vor. Die Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung bewilligten die Fördermittel somit über Gebühr lang auf der Basis von nicht formell in Kraft gesetzten Richtlinien, die darüber hinaus nur als Entwürfe vorlagen.

Nach Ansicht des Ministeriums sei aber die „... Richtlinienumsetzung gewährleistet ...“ gewesen, da diese Verwaltungsvorschrift „... mit der Aufnahme in den Bewilligungsbescheid ... nach außen hin rechtswirksam ...“ geworden sei.

17. Einzelplan	11	Ministerium der Justiz
Kapitel	1104	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften
Titel	536 19	Kosten auf Grund des Betreuungsgesetzes
Haushaltsansatz		15.400.000 € (30.119.782 DM)

Erhebliche Ausgaben für die Vergütung in Betreuungssachen

Die Kosten aufgrund des Betreuungsgesetzes sind von 9,2 Mio. € (18 Mio. DM) im Jahr 1999 auf 15,4 Mio. € (30,1 Mio. DM) im Jahr 2002 gestiegen. Der Grund für die Steigerung liegt hauptsächlich in der wachsende Anzahl der Betreuungsverfahren.

Ein wesentlicher Teil der Ausgaben wird für die Vergütung und den Aufwandsersatz für Berufsbetreuer und Betreuungsvereine aufgewendet.

Die Vergütung für Berufsbetreuer bzw. für Angestellte von Betreuungsvereinen regelt § 1836 BGB i.V.m. 1908i BGB und § 1 Abs. 1 BVormVG. Die Höhe der Vergütung beträgt je nach den für die Führung der Betreuung nutzbaren Fachkenntnissen des Betreuers sowie nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Geschäfte 16,20 (31,68 DM/Stunde), 18,50 (36,18 DM/Stunde) oder 27,90 €/Stunde (54,57 DM/Stunde).

Die zunehmende Kostensteigerung im Betreuungswesen stellt sich in allen Bundesländern in gleicher Weise dar. Das Betreuungsrecht unterliegt zudem bundesgesetzlichen Vorgaben. Die Justizministerkonferenz hat aus diesem Grunde im vergangenen Jahr eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die mit dem Ziel tätig ist, das Betreuungsrecht zu reformieren. Insbesondere sollen Lösungsvorschläge zur Eindämmung der Kostenexplosion im Betreuungsrecht erarbeitet werden.

1. Fehlende Kostentransparenz ermöglicht zweifelhafte Abrechnungen

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, dass zum Teil Vergütungen abgerechnet werden, bei denen Zweifel an der Richtigkeit des angesetzten Zeitaufwandes bestehen.

- Beispielsweise ergab die Prüfung der Vergütungsabrechnungen stichprobenartig ausgewählter Betreuer eine Spannweite des durchschnittlichen Arbeitsaufwands von 1,7 bis 6,5 Stunden im Monat je Betreuung. Der Durchschnittswert im Jahr 2000 lag bei 3,8 Stunden. Die untersuchten Betreuer betreuten in dieser Zeit zwischen 20 und 57 Personen.

Dabei hatte der Betreuer mit dem höchsten Arbeitsaufwand je Verfahren auch die meisten Betreuungen bearbeitet. Nach seinen Vergütungsabrechnungen war dieser Betreuer im Jahr 2000 insgesamt an 338 Tagen im Jahr tätig und zwar durchschnittlich über 11 Stunden täglich. Die sich aus diesen Abrechnungen ergebende Summe belief sich auf über 120.000 € (234.700 DM).

Die derzeitige Rechtslage ermöglicht es, dass einzelne Betreuer an mehreren Amtsgerichten tätig sind. Der gesamte Zeitaufwand dieser Betreuer blieb bislang verborgen.

- In anderen Fällen hat der Landesrechnungshof Doppelabrechnungen von Betreuern, vorwiegend bei Betreuungsvereinen, festgestellt. In diesen Fällen hatten Betreuer für den selben Zeitraum Tätigkeiten für verschiedene Betreute abgerechnet.

Die Vergütungsabrechnungen und der von den einzelnen Betreuern geleistete Betreuungsumfang wird an den Amtsgerichten nicht erfasst. Somit ist ein Vergleich der Faktoren, aus denen sich die jährliche Vergütungshöhe der einzelnen Betreuer errechnet, nicht möglich. Beeinträchtigt wird die Transparenz der Kosten zusätzlich dadurch, dass viele der Betreuer für mehrere Amtsgerichte tätig sind.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass eine Zusammenführung aller Daten der jeweiligen Betreuer, welche zur Gesamtvergütungshöhe beitragen, zur Transparenz der Kosten unerlässlich ist.

Das Ministerium der Justiz weist darauf hin, dass für die Betreuer in § 1908 BGB eine kalenderjährliche Mitteilungspflicht über die Zahl der von ihnen im Kalenderjahr

geführten Betreuungen, die von ihnen dafür in Rechnung gestellte Zeit, den dafür in Rechnung gestellten Geldbetrag und den dafür erhaltenen Geldbetrag gegenüber der örtlichen Betreuungsbehörde bestünde. Dieser Mitteilungspflicht würde überwiegend nicht nachgekommen. Von den Betreuungsbehörden würden diese Mitteilungen in vielen Fällen von den Betreuern nicht abgefordert, so dass die Vormundschaftsgerichte ihrerseits nicht in der Lage seien, auf diese Daten zurückzugreifen.

Der Landesrechnungshof hält diesen Umweg über die Betreuungsbehörde nicht für zwingend erforderlich. Alle Daten, die die Betreuer den Betreuungsbehörden mitzuteilen haben, sind den Justizbehörden aus den Abrechnungen der Vergütungen für die Berufsbetreuer im vollen Umfang bekannt.

Eine koordinierte Erfassung und Auswertung z.B. mit Hilfe von zeitsparender EDV kann eine Hilfe der Bediensteten an den Amtsgerichten sein.

Der Landesrechnungshof hat zudem angeregt zu prüfen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um künftig Fehler bei der Abrechnung sichtbar zu machen und dadurch zu verhindern.

Das Ministerium der Justiz hat mitgeteilt, dass beabsichtigt ist, eine interne Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese soll u.a. die Frage klären, ob und in welcher Weise die zur Schaffung der Kostentransparenz notwendigen Daten ermittelt, ausgewertet und den Amtsgerichten zur Verfügung gestellt werden können.

Das Ministerium der Justiz wird den Landesrechnungshof über die Ergebnisse unterrichten.

2. Hoher Prüfungsaufwand bei den Amtsgerichten

Die Vergütungsabrechnungen der Betreuer werden von den Amtsgerichten geprüft. Diese Prüfungen sind zeitintensiv. Auch ist der tatsächliche Umfang der von den Betreuern angesetzten Tätigkeiten im Wesentlichen nicht nachprüfbar. Möglich ist lediglich eine Einschätzung der Plausibilität der einzelnen Abrechnungspositionen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wären deshalb bei der Prüfung der Abrechnungen Durchschnitts- bzw. Richtwerte als Arbeitshilfe für die Amtsgerichte von Vorteil.

Das Ministerium der Justiz hat dazu mitgeteilt, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern erforderlich sei, um eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten. Auch will es prüfen, in wie weit Durchschnittswerte bzw. Richtwerte ermittelt und in welcher Weise aus diesen Werten Arbeitshilfen für die Amtsgerichte entwickelt werden können. Dabei seien die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu berücksichtigen.

3. Unzureichende Konsequenzen bei unrealistischen Vergütungsabrechnungen

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, dass durchaus häufig Einzelpositionen von Vergütungsabrechnungen bei der Prüfung durch die Amtsgerichte herabgesetzt oder sogar komplett nicht anerkannt wurden. In diesen Fällen bestanden seitens der Amtsgerichte erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit des Betreuungsaufwands bzw. an der Vergütungsfähigkeit der durchgeführten Tätigkeiten.

Bis auf die Herabsetzung der Vergütung erfolgten jedoch keine weiteren Maßnahmen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes reicht die Herabsenkung der Vergütung als Sanktion nicht aus, wenn die Amtsgerichte Vergütungsabrechnungen mehrfach zu Recht beanstandet haben. Weitere Konsequenzen könnten angebracht sein. Z.B. könnte geprüft werden, ob in diesen Fällen auch aus Kostengesichtspunkten ein Betreuerwechsel vorgenommen werden soll.

Das Ministerium der Justiz hat darauf hingewiesen, dass bei einzelnen Verstößen ein Betreuerwechsel nicht zweckmäßig sein kann. Insbesondere seien auch die Auswirkungen auf die Betreuten zu beachten. Bei mehrfachen oder schwerwiegenden Verstößen könnte ein Betreuerwechsel angezeigt sein. Jedoch verböten sich wegen der richterlichen Unabhängigkeit Vorgaben an die Amtsgerichte.

Bisher liegen den Richtern umfassende Informationen über Unregelmäßigkeiten bei Vergütungsabrechnungen einzelner Betreuer nicht vor - insbesondere dann nicht, wenn diese bei mehreren Amtsgerichten tätig sind. Eine vom Ministerium der Justiz eingesetzte Arbeitsgruppe wird daher prüfen, wie künftig sichergestellt werden kann, dass Informationen über Abrechnungsverstöße den betroffenen Richtern zur Entscheidungsfindung zur Verfügung gestellt werden können.

Mit der Verwaltung besteht Einvernehmen darüber, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Einführung der erforderlichen Maßnahmen in Sachsen-Anhalt grundsätzlich nicht mit der Begründung verzögert werden darf, die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern sei noch nicht abschließend koordiniert.

18. Einzelplan	13	Ministerium der Finanzen
Kapitel	1320	Vermögensverwaltung
Haushaltsvolumen		1,1 Mio. € (2,2 Mio. DM)

Mangelhafte Konzeption der Musikland Sachsen-Anhalt GmbH

Wegen mangelhafter Konzeption konnte die Musikland Sachsen-Anhalt GmbH keinen nachhaltigen Erfolg erzielen.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2001 – Teil 1 in einem Grundsatzbeitrag zu den Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts verdeutlicht, dass die Landesregierung den in der LHO formulierten Voraussetzungen für die Gründung einer Landesbeteiligung stärker als in der Vergangenheit Beachtung schenken muss. Zu den in der LHO genannten Voraussetzungen zählt in aller erster Linie das Vorliegen eines wichtigen Interesses des Landes. Dabei ist aktenkundig zu machen, welche Zielsetzung das Land mit der Gründung einer Landesgesellschaft oder dem Eingehen einer Beteiligung verfolgt und in wieweit dieses Ziel ein wichtiges Landesinteresse darstellt. Das macht es erforderlich, dass ein aussagekräftiges Unternehmenskonzept im Vorfeld erarbeitet wird, aus dem die Beantwortung der angesprochenen Fragen hervorgeht. Aus dem Konzept muss auch klar erkennbar werden, dass der beabsichtigte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann.

In dem angesprochenen Zusammenhang ist die Prüfung der Betätigung des Landes bei der Musikland Sachsen-Anhalt GmbH (ML-GmbH) durch den Landesrechnungshof von Interesse. Die Gesellschaft konnte die Erwartungen des Gesellschafters (Land Sachsen-Anhalt) zu keinem Zeitpunkt erfüllen. Sie ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür, dass eine mangelhafte Konzeption im Vorfeld der Gründung der Gesellschaft und bei der Umsetzung ein entscheidender Grund für den Misserfolg einer Gesellschaft ist.

Die ML-GmbH war am 29. Mai 1997 durch Umfirmierung einer bestehenden GmbH gegründet worden. Gegenstand des Unternehmens der ML-GmbH war laut Gesell-

schaftsvertrag die Vorbereitung und die Durchführung von Musikfesten in Sachsen-Anhalt. Das Ministerium der Finanzen hatte gemeinsam mit dem Kultusministerium die Notwendigkeit der Landesbeteiligung damit begründet, dass im Land ab 1998 wieder kontinuierlich Landesmusikfeste stattfinden sollten, die eine hohe Akzeptanz und eine große Resonanz im Land finden würden. Da das Landesmusikfest als wiederkehrende Veranstaltung installiert werden sollte, sah die Landesregierung die Sicherung der Aufgabenerfüllung und des kulturpolitischen Einflusses des Landes durch eine landeseigene Gesellschaft als notwendig an. Als Hauptaufgaben der Gesellschaft definierte die Landesregierung die Programmgestaltung und Koordinierung zwischen den auf den Musikfesten einzusetzenden Klangkörpern und Veranstaltungsorten sowie die Sicherstellung der Logistik einschließlich der wahrzunehmenen Marketingaufgaben und der Werbung von Sponsoren. Der Landesrechnungshof stellt insoweit das Vorliegen des wichtigen Landesinteresses nicht in Frage.

Bei seinen Erhebungen hat er jedoch festgestellt, dass die Landesregierung im Vorfeld der Gründung/Umfirmierung der ML-GmbH mögliche Alternativen zur Aufgabenerledigung durch die ML-GmbH nicht untersucht hat. Dies gilt auch hinsichtlich der Beteiligung dritter oder der Alternative der echten Privatisierung der Ausrichtung von Landesmusikfesten. Damit hätte unter Umständen eine bessere Verteilung der Kosten für die durchzuführenden Landesmusikfeste erreicht werden können. Auch hätten sich positive Effekte für die Bereiche Marketing und Sponsorengewinnung ergeben können.

Das erste Vorhaben der ML-GmbH war die Durchführung des Landesmusikfestes 1998. Zunächst hatte der damalige künstlerische Geschäftsführer ein Konzept für das Musikfest erstellt, das jedoch nie zum Tragen kam. Bereits im Januar 1998 schied dieser Geschäftsführer aus der Gesellschaft aus. Die zuständigen Gremien (Aufsichtsrat, Beirat, Gesellschafter) entschieden sich kurzfristig, ein eigenes Konzept für das Musikfest zu erarbeiten, das sich an dem finanziell Machbaren orientieren sollte. Aber auch diesem Konzept war kein Erfolg beschieden, wie eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben sowie von verfügbaren Plätzen und dem Auslastungsgrad zeigt. Im Jahr 1998 fanden sieben Veranstaltungen im Rahmen des Musikfestes Sachsen-Anhalt statt. Diese sieben Veranstaltungen haben Kosten in Höhe von rd. 297.061 € (581.000 DM) verursacht, während auf der Einnahmenseite lediglich rd. 13.805 € (27.000 DM) erzielt werden konnten. Für eine Aufführung am

21. September 1998 konnten von den vorhandenen 416 Plätzen nur 170 Eintrittskarten verkauft werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei drei der genannten Veranstaltungen keine Eintrittsgelder veranschlagt wurden.

Nach Angaben der Gesellschaft lag die Auslastung der Veranstaltung insgesamt in der Regel bei ca. 80 v.H.

Für das Landesmusikfest Sachsen-Anhalt 1999 waren nach ersten Überlegungen 25 Veranstaltungen mit einem Ausgabenvolumen von 506.179 € (990.000 DM) vorgesehen. Einnahmen wurden in Höhe von rd. 94.078 € (184.000 DM) geplant, wobei für alle Veranstaltungen tatsächlich lediglich rd. 12.271 € (24.000 DM) Einnahmen erzielt werden konnten. Von den für die Veranstaltungen insgesamt zur Verfügung stehenden Plätzen in Höhe von 4.420 konnten lediglich 1.359 Eintrittskarten verkauft werden. Die Auslastung der durchgeführten Veranstaltungen (ca. 31 v.H.) lag weit unter den Ergebnissen des Vorjahres. Insgesamt konnte das Land mit den über die ML-GmbH veranstalteten Musikfesten keine positive Resonanz erzielen.

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hat die Gesellschaft in den ca. 2 Jahren ihres Bestehens etwa 1,12 Mio. € (2,2 Mio. DM) an Mitteln verbraucht, die direkt vom Land oder durch die Beteiligungsgesellschaft bereitgestellt wurden. Die Feststellungen zeigen, dass es nicht ausreicht, eine Gesellschaft zu gründen und diese mit finanziellen Mitteln auszustatten, um ein erfolgreiches Landesmusikfest als Dauereinrichtung zu etablieren. Wesentliche Faktoren, wie z.B. die örtlichen Gegebenheiten, die Verteilung der Standorte im Land, die Interessen der Musikfestbesucher oder der Zeitgeist wurden nach Auffassung des Landesrechnungshofes konzeptionell nicht hinreichend untersucht und gewürdigt.

Gerade die ML-GmbH zeigt, dass es unumgänglich ist, Landesbeteiligungen nur in soweit einzugehen, als für diese auch umsetzbare Konzeptionen vorliegen, und dass diese im Zusammenspiel zwischen den mit der Verwaltung der Gesellschaft betrauten Gremien (Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Beirat, Ministerien) zielstrebig umgesetzt werden müssen. Es müssen klare Ziele formuliert werden, die auch im Nachgang abrechenbar sein müssen. Auch wäre es notwendig gewesen, vor dem Eingehen der Beteiligung ein mittelfristiges Finanzierungskonzept zu erarbeiten. Das notwendige Zusammenspiel zwischen künstlerischem Leiter und kaufmännischem Geschäftsführer hat offenbar gar nicht stattgefunden. Neben dem fehlenden mittelfristigen Finanzierungskonzept fehlte auch ein mittelfristiges künstlerisches Konzept. Die

beiden durchgeführten Landesmusikfeste sind somit nicht als Ergebnis einer abgerundeten Musikfest-Konzeption zu betrachten.

Die ML-GmbH ist zwischenzeitlich erloschen. Landesmusikfeste gibt es seither in Sachsen-Anhalt nicht mehr. Die eingesetzten Haushaltsmittel konnten in soweit keinen nachhaltigen Erfolg bewirken.

19.	Einzelplan	13	Allgemeine Finanzverwaltung
	Kapitel	1399	sonstige Einnahmen und Ausgaben
	Einzelplan	03	Ministerium des Innern
	Kapitel	0320	Landespolizei

Vorhaltung sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge im Land Sachsen-Anhalt

Die Vorhaltung sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge im Land Sachsen-Anhalt bedarf einer effizienteren Organisationsform.

Der Landesrechnungshof hat die Art und Weise der Vorhaltung sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge in der Landesverwaltung in den Jahren 1998 bis 2001 geprüft.

1. Das Land hat für die Beschaffung und den Betrieb von Dienstkraftfahrzeugen 1999 eine Kraftfahrzeugrichtlinie (Kfz-RL) erlassen, die bis auf einige darin geregelte Ausnahmen, auch für die Vorhaltung personengebundener sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge gilt.
Mit hohem personellen und sächlichem Aufwand werden zur Minimierung des Sicherheitsrisikos für „Schutzpersonen“ spezielle Dienst-Pkw mit Sicherheitsausstattung beschafft und unterhalten, dabei werden die Beschaffungsvorschriften und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach der Kfz-RL nicht beachtet.
2. Zur Verhinderung oder Abwehr von Angriffen gegen gefährdete Personen (Schutzpersonen) hat das Land Personenschutzvorschriften erlassen. Dabei sollen die eingesetzten Personenschutzfahrzeuge und das Fahrzeug der Schutzperson taktischen Erfordernissen entsprechen. Das Fahrzeug einer Schutzperson genügt diesen Anforderungen seit Oktober 1999 nicht.
Bis heute fehlt auch ein Konzept, wie die mit dem Einsatz unterschiedlicher Sicherheitsfahrzeuge verbundenen sicherheitstaktischen Defizite abgebaut werden können.

3. Die aufwendig betriebene Vorhaltung von sondergeschützten Dienstkraftfahrzeugen in diesem sensiblen Sicherheitsbereich beruht nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht auf ausreichenden Verwaltungsvorschriften und nicht auf einem gut organisierten, allen Sicherheitsanforderungen entsprechenden sowie wirtschaftlich ausgewogenen Verwaltungssystem:

3.1 So sind im Land Sachsen-Anhalt mehrere Behörden mit der Vorhaltung sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge befasst.

Ab März 2001 sind die Beschaffungsaufgaben des Ministeriums der Finanzen dem Ministerium des Innern übertragen worden. Damit sind aber immer noch drei Behörden für die Vorhaltung von sondergeschützten Dienstkraftfahrzeugen zuständig, so dass die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel im Wesentlichen fortbestehen.

3.2 Die jeweilige Aufgabenzuordnung für die mit der Vorhaltung sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge befassten Behörden ist nicht durchgängig geregelt, so dass hier fehlende Verwaltungsvorschriften durch zuweilen unabgestimmte Einzelentscheidungen ersetzt werden.

Diese Entscheidungspraxis beruht nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht immer auf pflichtgemäßem Ermessen, sondern erfolgt zuweilen „Kraft des Amtes“ entgegen bestehender Regelungen der Kfz-RL und sicherheitstaktischer Polizeidienstvorschriften und führt, wie nachfolgende Beispiele belegen, zu Fehlentscheidungen:

- So wurde ohne dass dafür ein dienstlicher Bedarf bestand ein neues Sicherheitsfahrzeug von Oktober bis November 1999 „getestet“, ob „es den dienstlichen Zwecken der Schutzperson genügt“. Das „testende“ Ressort war in technischen sowie Sicherheits- und Personenschutzfragen unzuständig und hat sich auch nicht zuvor mit den für die Beschaffung und Sicherheitsangelegenheiten zuständigen Ressorts abgestimmt. Das „testende“ Ressort hätte die Frage der dienstlichen Eignung dieses Fahrzeuges nicht losgelöst von den Sonderschutzvorschriften allein abklären dürfen.

- Der so unqualifiziert getestete Fahrzeugtyp wurde ohne Aussonderung eines anderen Fahrzeuges und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, nur weil es der Schutzperson zusagte, zusätzlich angemietet. Die schriftliche Ausfertigung des Mietvertrages erfolgte allerdings erst ein Jahr später.
- Die von der Fachbehörde gegebenen Hinweise gegen den Einsatz des neuen Mietfahrzeuges wurden innerhalb des Dienstweges so „verwässert“, dass die Anmietung bedenkenlos erfolgte.
- Das völlig intakte bisherige Sicherheitsfahrzeug (Kaufpreis ca. 214.743 € / 420.000 DM), das durch die vorgenannte außerplanmäßige Anmietung nicht mehr benötigt wurde, stand fünf Monate ungenutzt in der Garage des LKA. Die vorgesetzte Behörde benötigte diesen Zeitraum, um ihre Übernahmezusage innerdienstlich umzusetzen.
- Einerseits bleibt, wie vorbeschrieben, ein intaktes Sicherheitsfahrzeug mit 90.000 km Laufleistung ungenutzt, andererseits wird in einem Sicherheitsfahrzeug mit einer Laufleistung von 358.000 km kurz vor der Aussonderung noch eine Reparatur von 17.128 € (33.500 DM) vorgenommen. Im Nachhinein wird das mit einem unbegründeten Hinweis „unabdingbar für den Dienstbetrieb“ gerechtfertigt.
- Ein nach einem Jahr ersetztes Mietfahrzeug wurde übernommen und zugelassen, obwohl die Klärung mit dem Ministerium der Finanzen noch nicht erfolgt war. Dadurch blieb dieses Fahrzeug über 14 Tage ungenutzt, so dass für diese Zeit noch ein weiteres Fahrzeug zur Überbrückung gemietet werden musste.

Darüber hinaus beschaffte das Ministerium der Finanzen unplanmäßig, ungestimmt und ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eine Luxuslimousine (Jahreswagen, 43.460 € / 85.000 DM), die weder im Sicherheitsbereich noch im Landesdienst zu verwenden war. Eine Fahrzeugakte konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden; sie soll mit dem Fahrzeug in Berlin gestohlen worden sein. Diese Darstellung birgt in sich einen weiteren Verstoß gegen die Kraftfahrzeugrichtlinie und vermochte den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen.

4. Die Erfahrungen in der Staatskanzlei seit Oktober 1999 mit den sondergeschützten Mietfahrzeugen werden bis heute nicht mit denen des übrigen Bestandes der Sicherheitsfahrzeuge verglichen. Dafür und wie der gemischte Fuhrpark mit einheitlichen Sonderfahrzeugen wirtschaftlich vorzuhalten ist, hat die Landesregierung kein Konzept. Demzufolge gibt es entgegen den Vorschriften der Kfz-RL auch keine vergleichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Das Ministerium des Innern sicherte zu, nunmehr vor jeder Neubeschaffung von sondergeschützten Dienstkraftfahrzeugen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen.

Für den Landesrechnungshof besteht nach wie vor Klärungsbedarf, wie eine wirtschaftlichere zentrale Vorhaltung und ein Abbau bestehender sicherheitstaktischer Defizite erfolgen soll.

Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Vorhaltung aller sondergeschützten Dienstkraftfahrzeuge organisatorisch so zu straffen, dass gebündelt in einer kompetenten Behörde mit kurzen Wegen alle notwendigen Entscheidungen hierzu getroffen werden können und bei voller Anwendung der Kraftfahrzeugrichtlinie stärker dem Gedanken der Wirtschaftlichkeit entsprochen werden kann.

Die Erörterungen mit den befassten Ressorts sind noch nicht abgeschlossen.

20. Einzelplan	14	Ministerium für Bau und Verkehr
Kapitel	1409	Straßenbau
Titel	diverse	Hauptgruppe 7
Haushaltsvolumen 1997 - 2000		insgesamt 167,5 Mio. € (327,5 Mio. DM)
Einzelplan	20	Hochbau
Kapitel	2011	Allgemeine Hochbauangelegenheiten
Titel	519 01	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
Kapitel	2012 bis 2089	Baumaßnahmen der Staatlichen Hochbauverwaltung
Obergruppe	712	Hochbaumaßnahmen
Haushaltsvolumen 1997-2000		insgesamt 492,5 Mio. € (963,2 Mio. DM)

„Zahlungsmoral“ der Straßenbauverwaltung und der Staatshochbauverwaltung in den Haushaltsjahren 1997 bis 2000

Bei der Überprüfung der Rechnungsdurchläufe der Haushaltsjahre 1997 bis 2000 in der Straßenbauverwaltung und in der Staatshochbauverwaltung – von Baumaßnahmen nach VOB/B – hat der Landesrechnungshof Verstöße gegen die in § 16 VOB/B normierten Zahlungsfristen bei Abschlags- und Schlussrechnungen festgestellt, die sowohl die Auftraggeber als auch die Auftragnehmer verursacht hatten.

Ca. 31 v.H. der geprüften Fälle entsprachen nicht den Fristen gemäß VOB/B. Die Ursachen/Gründe der Überschreitung der Zahlungsfristen treffen für beide Bauverwaltungen in gleicher Weise zu.

Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes haben in ca. 50 v.H. der Zahlfälle die Auftragnehmer die Ursachen für Überschreitungen der Zahlungsfristen selbst zu vertreten.

In der Straßenbauverwaltung war ab dem Haushaltsjahr 1999 zwar zu erkennen, dass der Anteil an fristgerechten Zahlungen seit der Anwendung von

HAMISSA anstieg. Dennoch waren die Zahlungsfristen unzureichend eingehalten.

Durch Nichtbeachtung dieser Fristen durch die Bauverwaltung des Landes wird zum einen das Vertrauen der Auftragnehmer zum öffentlichen Auftraggeber nachhaltig beschädigt. Zum anderen leidet die Glaubwürdigkeit des Landes sowohl als Kreditnehmer als auch als Fördermittelgeber. Eine schlechte Zahlungsmoral der öffentlichen Hand würde auch den eigenen Zielsetzungen des Landes im Zusammenhang mit der Unterstützung des Mittelstandes widersprechen. Im Einzelfall kann die verzögerte Bearbeitung von Rechnungen zu finanziellen Nachteilen für das Land durch den Verlust von Skontobeträgen bzw. zu Zinszahlungen an die Auftragnehmer führen. Dies gilt umso mehr, da durch die Staatshochbauverwaltung allein für Hochbaumaßnahmen des Landes jährlich mindestens rd. 200 Mio. € (400 Mio. DM) und die Straßenbauverwaltung rd. 100 Mio. € (200 Mio. DM) durch öffentliche Aufträge umgesetzt werden.

Deshalb hat der Landesrechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung insgesamt 9.943 Rechnungsdurchläufe in sechs Straßenbauämtern und sieben Staatshochbauämtern, darunter 4.271 Abschlagsrechnungen und 3.679 Schluss-/Einzelrechnungen, vom Rechnungseingang bis zur Zahlung durch die Kasse geprüft.

Gemäß § 16 Nrn. 1 (3) und 3 (1) VOB/B sind Zahlungen für Abschlagsrechnungen binnen 18 Werktagen und für Schlussrechnungen spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zugang der Aufstellung/Rechnung zu leisten. Diese Regelung verpflichtet die Auftraggeber zur Zahlung der vereinbarten Vergütung in einer angemessenen Frist in Anlehnung an das Werkvertragsrecht des BGB § 631 ff.

Im Einzelnen ist Folgendes festzustellen:

Straßenbauverwaltung

In der Straßenbauverwaltung hat der Landesrechnungshof von 6.390 Zahlfällen insgesamt 4.070 (63,7 v.H.) Abschlags-, Schluss- und Einzelrechnungen der Haushaltsjahre 1997 bis 2000 datentechnisch erfasst und ausgewertet.

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit aller geprüften Rechnungen betrug 21,1 Kalendertage.

Auf Abschlags- und Schlussrechnungen, die in der Regel große Abrechnungsbeträge beinhalten, entfielen 2.077 (51 v.H.) aller geprüften Rechnungen mit folgenden durchschnittlichen Bearbeitungszeiten:

Haushaltsjahr	Abschlagsrechnung (in Werktagen)	Schlussrechnung (in Kalendertagen)	Bemerkungen
1997	17,0	56,1	
1998	21,5	50,3	
1999	19,0	50,2	Einführung von HAMISSA
2000	15,2	44,7	
1997 bis 2000	18,2	50,5	

Danach lag die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Zahlfälle statistisch betrachtet innerhalb der normierten Zahlungsfristen.

- bei Abschlagsrechnungen 18,2 Werktage und
- bei Schlussrechnungen 50,5 Kalendertage.

Eine Analyse der Zahlfälle im Einzelnen machte jedoch Folgendes deutlich:

Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt	Abschlagsrechnungen (in Stück)		Schlussrechnungen (in Stück)	
	geprüft	davon nicht fristge- recht	geprüft	davon nicht fristge- recht
Insgesamt in Stück	1.594	505	483	134
nicht fristgerecht in v.H.	31,7		27,7	
nicht fristgerecht geleistete Zahlungen bei Abschlags- und Schlussrechnungen in v. H.	30,7			

Die Überschreitungen der Zahlungsfristen lagen zwischen

- 1 bis 106 Werktagen bei den Abschlagsrechnungen und
- 1 bis 290 Kalendertagen bei den Schlussrechnungen.

Dabei waren extreme Fristüberschreitungen

- bei Abschlagsrechnungen (ab 8 Werktage nach Fristablauf) in ca. 38 v.H. der Fälle und
- bei Schlussrechnungen (ab 20 Werktage nach Fristablauf) in ca. 57 v.H. der Fälle

zu verzeichnen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die Einführung von HAMISSA in der Straßenbauverwaltung ab 1999 eine Verbesserung/Verkürzung bei den Rechnungsdurchläufen bewirkt hat, aber auch dies war im Ergebnis noch unzureichend.

Staatshochbauverwaltung

Der Landesrechnungshof hat von ca. 68.100 Zahlfällen in der Staatshochbauverwaltung insgesamt 5.873 (ca. 9 v.H.) Abschlags- und Schluss-/Einzelrechnungen ab Januar 1997 bis 31. März 2000 geprüft.

Hier stellte der Landesrechnungshof fest, dass bei der Staatshochbauverwaltung die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten sämtlicher geprüfter Zahlfälle bei den

- Abschlagsrechnungen 22,4 Werktage und
- Schluss-/Einzelrechnungen 31,1 Kalendertage

betrug.

Die relativ geringen durchschnittlichen Bearbeitungszeiten bei den Schluss- und Einzelrechnungen bezogen auf die Zahlungsfrist gemäß § 16 Nr. 3 (1) VOB/B – Zahlungen spätestens innerhalb von zwei Monaten – sind u. E. darauf zurückzuführen, dass die geprüften Fälle überwiegend Einzelrechnungen, in der Regel mit relativ kleinen Abrechnungssummen, waren.

Die Betrachtung der Zahlfälle im Einzelnen ergab nachfolgendes Ergebnis:

Staatshochbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt	Abschlagsrechnungen (in Stück)		Schluss-/Einzelrechnungen (in Stück)	
	geprüft	davon nicht fristgerecht	geprüft	davon nicht fristgerecht
Insgesamt in Stück	2.677	1.501	3.196	292
nicht fristgerecht in v.H.	56,1		9,1	
nicht fristgerecht geleistete Zahlungen bei Abschlags- u. Schluss-/Einzelrechnungen in v.H.	30,5			

Die Überschreitung der Zahlungsfristen lagen zwischen

- 1 bis 29 Werktagen bei Abschlagsrechnungen
- 1 bis 361 Kalendertagen bei den Schlussrechnungen.

Dabei waren extreme Fristüberschreitungen bei den Abschlagszahlungen in ca. 32 v.H. der Fälle zu verzeichnen.

Der Landesrechnungshof stellte zusammenfassend fest, dass die Straßenbauverwaltung 30,7 v.H. und die Staatshochbauverwaltung 30,5 v.H. der Zahlungen bei Abschlags- und Schluss-/Einzelrechnungen nicht fristgerecht geleistet haben.

Zur Feststellung der Ursachen/Gründe für den Zahlungsverzug hat der Landesrechnungshof den Rechnungsdurchlauf von 129 Zahlfällen in der Straßenbauverwaltung und von 193 Zahlfällen in der Staatshochbauverwaltung untersucht und auch hier – weitestgehend übereinstimmend – die folgenden drei Ursachenschwerpunkte festgestellt.

Für ca. 10 v.H. der geprüften Zahlfälle mit Überschreitung der Fristen konnte der Landesrechnungshof in den Bauverwaltungen die Ursachen nicht mehr ermitteln.

1. Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes haben in ca. 50 v. H. der verspäteten Zahlfälle die Auftragnehmer die Ursachen für Überschreitungen der Zahlungsfristen selbst zu vertreten.

So hatten die Auftragnehmer den Bauverwaltungen unvollständige, zum Teil nicht prüffähige, Rechnungen vorgelegt.

Zum einen fehlten zahlungsbegründende Unterlagen/Leistungsnachweise.

Zum anderen lagen weitere Ursachen in Unstimmigkeiten zwischen Leistungsverzeichnis und Ausführung sowie in Mängeln am Bauwerk.

Auch legten Auftragnehmer noch mit der Schlussrechnung Nachtragsangebote vor.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gemäß § 14 Nr. 1 VOB/B die Auftragnehmer die Leistungen prüfbar abzurechnen und den Rechnungen die zum Nachweis von Art und Umfang erforderlichen Unterlagen beizufügen haben.

Im Übrigen gelten für Nachtragsvereinbarungen die Regelungen des § 2 Nrn. 5, 6 und 8 VOB/B. Danach sind die Nachträge vor der Ausführung der Maßnahme zu vereinbaren. Der Auftragnehmer hat der Bauverwaltung den Anspruch auf besondere Vergütung anzuzeigen, bevor er mit der Ausführung der Leistung beginnt.

Die Prüfungsfeststellungen machen deutlich, dass die Auftragnehmer die Bestimmungen der § 14 Nr. 1 VOB/B sowie § 2 Nrn. 5, 6 und 8 VOB/B nicht ausreichend beachtet und somit in nicht unerheblichem Maße die Überschreitung der Zahlungsfristen selbst zu vertreten hatten.

Unabhängig davon hat die Bauverwaltung bei Schlussrechnungen entsprechend § 16 Nrn. 3 und 4 VOB/B „das unbestrittene Guthaben als Abschlag sofort zu zahlen“ bzw. können „in sich abgeschlossene Teile der Leistung nach Teilabnahme ohne Rücksicht auf die Vollendung der übrigen Leistungen endgültig festgestellt und bezahlt werden“.

2. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauämter mit ca. 20 v.H. und die Staatshochbauämter mit ca. 40 v.H. die Verzögerungen bei den Rechnungsdurchläufen der geprüften Zahlfälle zu vertreten hatten.

Nach Recherchen des Landesrechnungshofes haben die Bauämter die Rechnungsdurchläufe vom Eingang im Amt bis zur förmlichen Zahlungsanordnung nicht ausreichend kontrolliert.

Ursachen für die Überschreitungen der Zahlungsfristen waren Folgende:

Bei den Straßenbauämtern:

- Unkenntnis über die Zahlungsfristen nach VOB/B,
- zu lange Bearbeitungszeiten in den Fachdezernaten und
- zum Teil fehlerhafte Eintragungen in den Auszahlungsanordnungen, insbesondere bezüglich des Fälligkeitstages.

Auch lagen die Ursachen in einem zum Teil sehr aufwendigen Rechnungsdurchlauf, d.h. die Rechnungen nahmen folgenden Weg: vom Eingang im Straßenbauamt zur Straßenmeisterei, zurück zum Straßenbauamt, danach zum Fachdezernat im Amt und schließlich die Anordnung der Zahlung im Dezernat 1 des Straßenbauamtes.

War diese „Kette“ an einer Stelle, z. B. durch Urlaub oder Krankheit eines Bearbeiters unterbrochen, entstanden Verweilzeiten - also nicht Zeiten der Rechnungsprüfung -, die in nicht wenigen Fällen zu extremen Überschreitungen der Zahlungsfristen führten.

Bei den Staatshochbauämtern:

- Die Ämter führten zwar rechnergestützte Listen, jedoch enthielten diese nicht das Rechnungseingangsdatum. Insofern war der Fristbeginn des Rechnungsdurchlaufes in den Ämtern nicht fixiert.
- Die mit der Rechnungsprüfung befassten Bediensteten in den Ämtern haben eingegangene Rechnungen zum Teil längere Zeit unbearbeitet gelassen, so dass diese insbesondere die Zahlungsfrist für Abschlagsrechnungen nicht einhielten.
- Einzelne Ämter verzögerten die Anordnung der Zahlungen aus für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbaren Gründen, obgleich die Rechnungsprüfung bereits abgeschlossen war.

Verzögerungen traten auch dann auf, wenn die von den Bauverwaltungen mit der Rechnungsprüfung beauftragten Ingenieurbüros die Prüfung der Rechnung nicht unmittelbar nach Erhalt durchführten.

3. Im Zusammenhang mit dem Kassen- und Buchungsschluss und verspäteten Mittelzuweisungen - zum Teil erst Ende Januar/Anfang Februar des Folgejahres - kam es zu Zahlungsverzögerungen.

In der Straßenbauverwaltung führte die o. a. Vorgehensweise in ca. 20 v.H. der geprüften Fälle zu extremen Fristüberschreitungen.

Wie der Landesrechnungshof feststellte, führte auch der Kassen- und Buchungsschluss zum Ende eines Haushaltsjahres dazu, dass die Ämter gemeinsam mit den Auftragnehmern abweichend von den Vorschriften der VOB/B Zahlungstermine für das neue Haushaltsjahr vereinbarten.

Die verspätete Mittelbereitstellung durch die Bauverwaltungen - bedingt z. B. durch Zeiten vorläufiger Haushaltsführung - ist jedoch kein Grund, Zahlungen nicht fristgerecht zu leisten.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass es sich in allen Fällen um Rechtsverpflichtungen handelte, für die die Bauverwaltungen Zahlungen hätten fristgerecht leisten müssen.

Zu den entsprechenden Prüfungsfeststellungen hatten die Staatshochbauverwaltung und die Straßenbauverwaltung u. a. wie folgt Stellung genommen:

Unter dem 18.02.2002 teilte die Oberfinanzdirektion Magdeburg mit, dass der Landesrechnungshof „... die Gründe für die Fristüberschreitungen durch die StHBÄ festgestellt (hat). Meine Auswertung der Prüfungsniederschrift mit den StHBÄ bestätigt die Feststellungen.“

Weiterhin haben einzelne Ämter der Staatshochbauverwaltung bereits verfügt:

- „Für die fachtechnische und rechnerische Prüfung im eigenen Hause ohne Beteiligung eines Ingenieurbüros ist nach Eingang der Rechnung diese umgehend vorab auf Vollständigkeit und Prüfbarkeit der begründenden Unterlagen zu untersuchen.“

Bei Nichterfüllung der Prüfbedingungen ist die Rechnung mit den entsprechenden Nachforderungen umgehend an den Auftragnehmer zur Vervollständigung zurückzugeben.

Bei Neueinreichung ist auf das aktuelle Datum der Rechnung zu achten.“

- „Unter Berücksichtigung eigener Bearbeitungszeiten sind künftig einem mit der Prüfung der Rechnung beauftragten Architektur-/Ingenieurbüro die ihnen verbleibenden Prüfungsfristen mitzuteilen.“

Der Landesrechnungshof regt an, die o. a. Regelungen für alle Ämter der Staatshochbauverwaltung einzuführen.

Mit der Einführung eines einheitlichen DV-gestützten Kontrollsystems ab Dezember 2000 erwartet die Staatshochbauverwaltung eine weitere Verbesserung und Vereinheitlichung der Rechnungsdurchläufe.

Das Landesamt für Straßenbau nahm mit Schreiben vom 27. März 2002 wie folgt Stellung:

„Die Auswertung in den Dienststellen der Straßenbauverwaltung erfolgte unter Beachtung der Anregungen, Hinweise und Feststellungen der Prüfungsniederschrift

Die Dienststellen haben alle Bediensteten, die für Zahlungsabläufe verantwortlich zeichnen, aktenkundig auf folgende Schwerpunkte hingewiesen:

- die zeitnahe Dokumentierung aller Rechnungen,
- die fristgemäße Zahlung gemäß VOB/B zu leisten,
- die optimale Gestaltung der Rechnungsdurchläufe in den Straßenmeistereien, in den Dezernaten und mit dritten Auftragnehmern ...,
- die fristgerechten Zahlungen von Abschlags- und Schlussrechnungen.

Die Auswertungen wurden durch die Beauftragten für den Haushalt der Ämter gegenüber dem Landesamt für Straßenbau schriftlich erklärt ...“

Weiter heißt es:

„... 2. die Haushaltsgesetze und Führungserlasse werden ... jährlich ... in den wichtigen Passagen erläutert.

3. die Möglichkeiten des Systems HAMISSA werden durch laufende Konsultationen und Erkenntniszuwachs immer besser genutzt.

4. die Prüfungsfeststellungen ... werden künftig in jährlichen Abständen vom Beauftragten für den Haushalt zum Anlass genommen, Hinweise und Erläuterungen zu dieser Problematik zu geben...“

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die Nichteinhaltung der Zahlungsfristen in Höhe von ca. 31 v.H. sowohl die Bauverwaltungen als auch die Auftragnehmer verursacht haben.

Darunter waren die Auftragnehmer in ca. 50 v.H. Verursacher.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Staatshochbau- und die Straßenbauverwaltung nach Übersendung der Prüfungsfeststellungen mit Hinweisen und Empfehlungen unverzüglich Regelungen getroffen haben, die eine Verkürzung der Rechnungsdurchläufe erwarten lassen und somit die „Zahlungsmoral“ der Bauverwaltungen verbessert.

In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof insbesondere auch auf das Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen vom 01.05.2000, welches den Auftragnehmern die Möglichkeit bietet Maßnahmen zu ergreifen, die die Verzögerung von Zahlungen wirtschaftlich unattraktiv macht. Gleichzeitig können die Auf-

tragnehmer fällige Ansprüche schneller gerichtlich geltend machen. Diese grundsätzlichen Zielstellungen müssen umso mehr für die öffentlichen Auftraggeber gelten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsmoral konsequent umsetzt.

21. Einzelplan	15	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Kapitel	1504	Landesamt für Umweltschutz Halle
Titel	425 01	Vergütungen der Angestellten
Haushaltsvolumen		9.143.100 € (17.882.300 DM)

Zu hohe Eingruppierungen von Angestellten

Zu hohe Eingruppierungen von Angestellten im Landesamt für Umweltschutz Halle (LAU) verursachten allein im Haushaltsjahr 2000 Mehrausgaben in Höhe von 271.793 € (531.580 DM).

Grundlage der tarifgerechten Eingruppierung der Angestellten ist die aktuelle und tarifgerechte Bewertung der auszuübenden Tätigkeiten.

1. Festgestellte Fehler

Der Landesrechnungshof hat beim Landesamt für Umweltschutz Halle in 62 von 228 geprüften Tätigkeitsbewertungen *auf Basis der Aktenlage* zu hohe Eingruppierungen bei den Angestellten festgestellt. Damit verbunden waren Überzahlungen in der Vergangenheit und in der Gegenwart. Die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes bestehenden Überzahlungen verursachten allein für das Haushaltsjahr 2000 Mehrausgaben von 271.793 € (531.580 DM).

Darüber hinaus ist aufgrund der vorzeitigen Höhergruppierung (fehlerhafte Gewährung eines Fallgruppenbewährungsaufstieges) bei einer Angestellten eine Überzahlung von insgesamt rd. 25.053 € (49.000 DM) eingetreten.

2. Ursachen

Wesentliche Fehlerursachen der zu hohen Eingruppierungen der Angestellten waren neben der mangelnden Aktualität einzelner Tätigkeitsbewertungen die nicht hinreichende Beachtung der tariflichen Eingruppierungsvoraussetzungen. So hat das LAU die Erfüllung einzelner Tätigkeitsmerkmale als erfüllt angesehen, obwohl die auszu-

übende Tätigkeit eine höhere Eingruppierung nicht zugelassen hat. Bei den Angestellten des allgemeinen Verwaltungsdienstes handelte es sich dabei beispielsweise um die Tätigkeitsmerkmale „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“ sowie „selbständige Leistungen“. Bei den im LAU beschäftigten technischen Angestellten lagen teilweise die maßgeblichen Heraushebungsmerkmale wie z.B. „besondere Leistungen“ und „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ nicht vor.

Des Weiteren hat das LAU bei der Eingruppierung der Angestellten beispielsweise die persönliche Anforderung der „wissenschaftlichen Hochschulbildung“ (tarifliche Eingruppierungsvoraussetzung ab der VergGr. II a Fg. 1 a) fälschlicherweise als erfüllt angenommen. So hat das LAU fünf Angestellte ohne das Vorliegen einer „wissenschaftlichen Hochschulbildung“ in die VergGr. II a Fg. 1 a und höher eingruppiert. Eine Feststellung, inwieweit bei diesen Angestellten die Alternativmöglichkeit der „gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen“ eines sonstigen Angestellten zum Zeitpunkt der Eingruppierung vorgelegen haben könnte, hatte das LAU bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes nicht vorgenommen.

3. Maßnahmen der Verwaltung zur Abarbeitung der Feststellungen

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

Zwischenzeitlich eingetretene Aufgabenänderungen bei den auszuübenden Tätigkeiten können Änderungen der ursprünglichen Eingruppierung nach sich ziehen.

Das Landesamt und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt haben konstruktiv auf eine Korrektur der zu hohen Eingruppierungen hingewirkt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Verwaltung ohne Zeitverzug mit der konsequenten Umsetzung der Beanstandungen begonnen hat. Hervorzuheben ist hierbei insbesondere, dass die Verwaltung die im Prüfbericht ermittelten gravierenden Überzahlungsfälle bereits größtenteils schon korrigiert hat.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (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 Rechnungshof ist nach der Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18.02.1992 eingeräumt, die Landesfunkhäuser – nach regionalen Gesichtspunkten – eigenständig zu prüfen.

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

1.2. Aktuelle Prüfungen beim MDR

a) Outsourcing beim und Beteiligungen des MDR

Die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer haben im Haushaltsjahr 1999 eine gemeinsame Prüfung „Outsourcing beim MDR und Beteiligungen des MDR“ mit den Schwerpunkten

- Umsetzung des Outsourcing-Konzeptes,
- Einflussmöglichkeiten des MDR auf die Drefa Media Holding GmbH und deren Tochtergesellschaften,
- Finanzielle Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des MDR,
- Betätigungsprüfung bei 100 %igen Tochtergesellschaften des MDR

durchgeführt.

Der Landtag Sachsen-Anhalt wurde über die wesentlichen Ergebnisse mit der Drucksache des Landtages Sachsen-Anhalt (Drs. 3/5330 vom 19.02.2002) unterrichtet.

Am 05.02.2002 haben der Intendant des MDR und die Präsidenten der Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer des MDR eine neue Prüfungsvereinbarung über die Prüfung im Beteiligungsbereich des MDR unterzeichnet.

Zurzeit prüfen die Rechnungshöfe verschiedene mittelbare Tochterunternehmen des MDR, darunter

- die DREFA Immobilien Management GmbH durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt,
- die Media City Atelier GmbH durch den Sächsischen Rechnungshof,
- die Media Mobil GmbH durch den Thüringer Rechnungshof,
- die Mitteldeutsches Filmkontor GmbH durch den 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.

b) Prüfung Marketing und Öffentlichkeitsarbeit des MDR

Die Rechnungshöfe haben Erhebungen zum Thema „Marketing und Öffentlichkeitsarbeit des MDR einschließlich Eigenwerbung“ durchgeführt. 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.

c) Prüfung des Landesfunkhauses Sachsen-Anhalt des MDR in Magdeburg

Die Prüfung des Landesfunkhauses in den Jahren 1999 und 2000 erfolgte mit den Schwerpunkten

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

Über die wesentlichen Ergebnisse wurde der Landtag mit Schreiben des Ministerpräsidenten vom 14.12.2001 unterrichtet.

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

Auf der Grundlage von § 111 LHO und § 58 Abs. 3 Mediengesetz Sachsen-Anhalt prüft der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Medienanstalt für die Haushaltsjahre 2000 und 2001.

Schwerpunkte der Prüfung sind:

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein, darunter u.a.
- Jahresabschlüsse für 2000 und 2001
- Abführungen an den MDR,
- Rücklagenentwicklung,
- die Umsetzung verschiedener Projektvorhaben, darunter u.a.
 - Zuwendungen an Offene Kanäle (OK) und Nichtkommerziellen Lokalrundfunk (NKL)
 - Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Landesmedienanstalten,
- die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes aus vorangegangenen Prüfungen.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten und den Landtag über die wesentlichen Ergebnisse unterrichten.

Abschnitt D - Überörtliche Kommunalprüfung

Die Erhöhung der Leistungskraft der kommunalen Haushalte ist aufgrund der knapper werdenden Finanzausstattung dringend notwendig, aber auch möglich.

Seit dem In-Kraft-Treten der LHO ist der Landesrechnungshof auch für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften zuständig. Als mit Wirkung vom 1. Juli 1994 die Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) und die Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LKO LSA) das mit einigen Änderungen fortgeltende Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR (Kommunalverfassung) ablösten, wurde auch ausdrücklich der Auftrag des Landesrechnungshofes und seiner staatlichen Rechnungsprüfungsämter spezialgesetzlich normiert, die Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern überörtlich zu prüfen.

Die überörtliche Prüfung der anderen kommunalen Körperschaften (Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften bis einschließlich 25.000 Einwohner, Zweckverbände) obliegt den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise.

Der Landesrechnungshof hat in den mehr als elf Jahren seines Bestehens eine Vielzahl an Turnus-, Schwerpunkt- und Querschnittsprüfungen bei den Kommunen durchgeführt. Aus seiner Sicht wesentliche Ergebnisse, hat er regelmäßig im Jahresbericht in einem gesonderten Abschnitt dargestellt, der jeweils vom Landtag, insbesondere den Mitgliedern im Rechnungsprüfungsausschuss, mit besonderer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen worden ist. Dabei hat der Landesrechnungshof die Hoffnung, dass **alle** Kommunen, vor allem die nicht geprüften, diese Zusammenfassungen auswerten und die notwendigen Schlussfolgerungen für die eigene tägliche Praxis ziehen. Leider ist dies nur selten der Fall, wie z.B. die aktuellen Feststellungen bei den fortgesetzten Prüfungen in den Bereichen Sozialhilfe, kommunale Krankenhäuser und IT zeigen.

Der Landesrechnungshof sieht sich an dieser Stelle veranlasst, bevor besondere Feststellungen aus der Prüfungstätigkeit in den Kommunen dargestellt werden, auf

Sachverhalte hinzuweisen, die er für mindestens genau so wichtig erachtet für die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung durch die Kommunen, wie die vielfach angesprochene angespannte finanzielle Ausstattung der Kommunen – die Regeldichte und die Häufigkeit der Änderung von Vorschriften. Der Gesetzgeber und der Verordnungsgeber sind sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene „sehr fleißig“. Die Gesetzentwürfe tragen dabei häufig den Vermerk „keine finanziellen Auswirkungen“. Nicht in ausreichendem Maße beachten dabei sowohl der Gesetz- als auch der Verordnungsgeber, dass die Vorschriften von den Mitarbeitern in den unterschiedlichsten Behörden auszuführen und anzuwenden sind. Übergangsvorschriften oder auch Übergangszeiträume finden sich kaum. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf ein prominentes Beispiel deutscher Rechtsgeschichte hin – das Bürgerliche Gesetzbuch vom 18. August 1896. Dieses ist am 1. Januar 1900 in Kraft getreten, also mehr als drei Jahre nach seiner Verkündung. Demgegenüber sind z.B. die Änderungen des Kommunalabgabengesetzes, die auch häufig wesentliche Änderungen von Satzungen der Kommunen notwendig gemacht haben, am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft getreten. Ganz zu schweigen von dem Erfordernis, das Personal im Umgang mit den neuen Vorschriften zu schulen, um diese dann auch zweckentsprechend anwenden zu können.

Damit schließt sich der Kreis zur Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes, der bei seinen Prüfungen auf der kommunalen Ebene eine Vielzahl an Feststellungen getroffen hat.

Der Landesrechnungshof hat 2001/2002 schwerpunktmäßig die Prüfung der Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe, die Prüfung von Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik und die Prüfung der kommunalen Krankenhäuser fortgesetzt. Auf die Darstellungen in den Jahresberichten 1999, 2000 und 2001 zu diesen Themen weist der Landesrechnungshof ausdrücklich hin. Die dort getroffenen Aussagen haben an ihrer Aktualität vom Grundsatz nichts eingebüßt.

Die Prüfung der Leistungsfähigkeit des Haushalts und der Gewährleistung des Liquiditätsmanagements in den kreisfreien Städten wurde begonnen. Außerdem haben die staatlichen Rechnungsprüfungsämter die Turnusprüfungen fortgesetzt.

Zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte ist mehr Wirtschaftlichkeit der Leistungen ebenso nötig wie die Verbesserung der Einnahmen

Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung

Die wirtschaftliche Erfüllung der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben der Kommunen ist unabdingbar. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Kosten der Leistung ermittelt und dem Nutzen gegenübergestellt werden. Hierzu bedarf es einer Kostenrechnung, die nach einheitlichen Maßstäben durchgeführt werden muss, um vergleichbare Ergebnisse erzielen zu können. Mit der Änderung des § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung ist der Begriff der kostenrechnenden Einrichtung auf alle Einrichtungen erweitert worden, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden. Danach sind für diese Einrichtungen im Verwaltungshaushalt auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen. In der Praxis werden Kostenrechnungen jedoch zum Teil nur für ausgewählte Bereiche erstellt.

Die vorhandenen Kostenrechnungen sind außerdem oft noch mit erheblichen Mängeln behaftet, die jedoch teilweise auch Folge der Änderungshäufigkeit von Vorschriften sind.

Auch deshalb werden beispielsweise Zinsen sowohl für das Fremdkapital als auch für das Eigenkapital nicht nach den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung ermittelt und Zuweisungen oder Zuschüsse bei der Ermittlung der Zinsen und Abschreibungen nicht vom Anlagekapital abgesetzt.

Die in § 14 der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschriebene Veranschlagung der Erstattung in den Fällen, in denen es für die Kostenrechnung erforderlich ist, wird nicht oder nur unzureichend durchgeführt.

Durch die Einführung einer Kostenrechnung in allen geeigneten Bereichen der Verwaltung wird ein leistungsfähiges Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle wirtschaftlichen Handelns geschaffen. Der Landesrechnungshof sieht hierin eine Möglichkeit, Entscheidungen im Sinne des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA schneller und wirkungsvoller zu treffen und somit die Haushalts- und Finanzlage der Kommunen zu verbessern.

Der Landesrechnungshof hat in einigen Landkreisen im Rahmen der Turnusprüfung die Schülerbeförderung als zu erbringende Leistung gemäß § 71 des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt geprüft. Grundsätzlich ist die Beförderung der anspruchsberechtigten Schüler im öffentlichen Linienverkehr durchzuführen. Ist dies

nicht möglich, hat die Beförderung der Schüler im freigestellten Schülerverkehr zu erfolgen, der gemäß § 1 Abs. 6 des Gesetzes zur Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs im Land Sachsen-Anhalt auf unumgängliche Ausnahmen zu beschränken ist.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Landkreisen bestehende Reserven bei der Festlegung des Umfangs, der vertraglichen Fixierung und der Abrechnung der Beförderungsleistungen aufgezeigt und insbesondere bei der Beförderungsart „freigestellter Schülerverkehr“ von den Landkreisen gefordert, dass

- **die Leistungen qualitativ und quantitativ exakt bestimmt,**
- **die Leistungen unter Beachtung des öffentlichen Wettbewerbs vergeben und**
- **die konkrete Abrechnung und Bezahlung der erbrachten Leistungen gesichert**

werden.

Bei den fortgesetzten Prüfungen ausgewählter Maßnahmen der Sozialhilfe hat der Landesrechnungshof wiederholt festgestellt, dass die Anmeldung und Bezifferung von Kostenerstattungen gemäß § 107 des Bundessozialhilfegesetzes regelmäßig nicht bzw. nicht vollständig erfolgt. Die örtlichen Träger der Sozialhilfe verzichten damit auf Einnahmen. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die Anmeldung und Bezifferung von Kostenerstattungen und die Kontrolle des Eingangs der Erstattungsbeträge in der Regel einen hohen Aufwand bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und herangezogenen kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften verursacht.

Er empfiehlt deshalb den örtlichen Trägern der Sozialhilfe im Land Sachsen-Anhalt eine Vereinbarung zu treffen, wonach gegenseitig auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verzichtet wird. Ein derartiges Verfahren würde diesen Verwaltungsaufwand vermeiden und damit zu mehr Wirtschaftlichkeit der Leistungen beitragen. Auf bestehende Erfahrungen aus anderen Ländern könnte beim Abschluss der Vereinbarung zurückgegriffen werden.

Auswirkungen der Personalausgaben auf die Wirtschaftlichkeit

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen wird in erster Linie regelmäßig eine Reduzierung der Personalkosten bzw. der Personalkostenanteile gefordert. Die Wirtschaftlichkeit oder Unwirtschaftlichkeit einer Verwaltung wird dabei häufig allein anhand des Verhältnisses der Personalkosten zu den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes einer Kommune bewertet.

Bei den Prüfungen hat der Landesrechnungshof regelmäßig die Personalkostenentwicklung der Kommune selbst und im Vergleich zum jeweiligen Landesdurchschnitt dargestellt und bewertet. Eine Bewertung anhand der „Kennzahl“ Personalkosten je Einwohner oder Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes ist für die Beurteilung vieler Sachverhalte allein nicht ausreichend. Dennoch müssen die Kommunen nach Auffassung des Landesrechnungshofes in den kommenden Jahren die Bemühungen verstärken, weiter Personal zu reduzieren, um die Personalkosten nicht weiter anwachsen zu lassen.

Eine Möglichkeit zum sozialverträglichen Personalabbau und damit zur langfristigen Reduzierung der Personalausgaben bietet die im Tarifvertrag zur sozialen Absicherung verankerte Abfindungsregelung. Die Kommunen haben diesen Tarifvertrag bereits in der Vergangenheit angewandt, allerdings nicht immer im Einklang mit den tarifvertraglichen und gesetzlichen Vorschriften. Der Landesrechnungshof hat in seinen Turnusprüfungen die Zahlung von Abfindungen stichprobenweise geprüft und teilweise erhebliche Überzahlungen festgestellt, weil

- die Begrenzung der Abfindung auf ein Viertel der letzten Monatsvergütung für jedes volle Beschäftigungsjahr, jedoch höchstens auf das Fünffache der Monatsvergütung bei Kündigung und höchstens auf das Siebenfache bei Aufhebungsvertrag nicht beachtet wurde,
- übertarifliche Zahlungen veranlasst wurden, die gemäß § 73 Abs. 3 GO LSA bzw. § 63 Abs. 2 LKO LSA einer Ausnahmegenehmigung durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde bedurften, die jedoch nicht vorlag,
- Beschäftigte in die Abfindungsregelungen einbezogen wurden, deren Arbeitsverhältnisse nicht aus Gründen des Personalabbaus entweder durch Kündigung oder durch Auflösungsvertrag beendet wurden.

Beispiele:

Eine Stadt sicherte im Jahr 2000 sieben Mitarbeitern für den Fall der Kündigung durch eine Zusatzvereinbarung die Zahlung von Abfindungsbeträgen in Höhe des Siebenfachen der letzten Bruttovergütung zu. Im Ergebnis dieser Zusatzvereinbarung kam es zu Überzahlungen in Höhe von insgesamt mehr als 53.685 € (105.000 DM).

Eine andere Stadt hat in den Jahren 1997 bis 2000 an nahezu 200 Beschäftigte eine Abfindung gezahlt. Der Landesrechnungshof hat davon ein Fünftel der Abfindungszahlungen geprüft und festgestellt, dass die Stadt ebenfalls die Bindung der Abfindungshöhe an die Beschäftigungszeit und die festgelegten Höchstgrenzen nicht beachtet hat, sodass es bei 16 Beschäftigten zu Überzahlungen in Höhe von insgesamt mehr als 57.264 € (112.000 DM) kam.

Der Landesrechnungshof hat die Kommunen zur

- **Einhaltung des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung und**
- **Beachtung der Ausnahmeregelungen gemäß § 73 Abs. 3 GO LSA und § 63 Abs. 2 LKO LSA**

aufgefordert.

Ein weiterer möglicher Lösungsweg ist die Privatisierung von Aufgaben in den Bereichen, in denen Private die Aufgaben tatsächlich wirtschaftlicher erfüllen können. Damit die Aufgabenverlagerung aber tatsächlich zu mehr Wirtschaftlichkeit führen wird, ist eine entsprechende Vorbereitung der notwendigen Entscheidungen ebenso notwendig wie eine Kontrolle der Umsetzung. Die Überprüfung durchgeführter Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen belegt, dass nicht in jedem Fall alle wesentlichen Gesichtspunkte, wie z.B. steuerliche und arbeitsrechtliche Folgen, in die Entscheidung angemessen einbezogen werden.

Häufig werden bei Privatisierungsentscheidungen auch die sich verringernden Einfluss-, Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten der Gemeinde- und Stadträte bzw. Kreistage nicht berücksichtigt und bewertet.

Verbesserung der Einnahmen

Wie ausgeführt, erfordert die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen eine Kostenrechnung. Nur wenn alle Kosten erfasst und die zugehörigen Erlöse ermittelt werden, kann auch der Kostendeckungsgrad dargestellt werden. Grundsätzlich hat die Kommune die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen nach § 91 Abs. 2 Gemeindeordnung, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für ihre Leistungen und im übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Die konkrete Entscheidung über die Höhe der Entgelte kann der Gemeinde- oder Stadtrat bzw. Kreistag jedoch nur dann fehlerfrei treffen, wenn verlässliche Kalkulationen vorliegen und anhand der vorliegenden Rechnungsergebnisse der bisherige konkrete Zuschussbedarf ermittelt worden ist.

Beispiel:

Ein Landkreis betreibt ein Internat als Einrichtung „Wohnheim“ gemäß § 45 SGB VIII. Eine Entgeltkalkulation hat er unter Einbeziehung kalkulatorischer Kosten erstmalig im Jahre 1999 erstellt. Er hat allerdings versäumt, zeitnah einen Beschluss des Kreistages gemäß § 33 Abs. 3 Nr. 6 der Landkreisordnung herbeizuführen. Die vom Landesrechnungshof anhand der Haushaltsansätze ermittelte Ausgabendeckung (nicht Kostendeckung) betrug im Haushaltsjahr 1999 nur 66,7 v.H.

In vielen Bereichen werden Zahlungen an die Kommunen nicht rechtzeitig geleistet. Es entstehen Kasseneinnahmereste, die die Kassenliquidität belasten und in der Folge auch zu Belastungen des Haushaltes führen.

Nach § 25 Gemeindehaushaltsverordnung hat die Gemeinde ihre Einnahmen rechtzeitig einzuziehen und ihren Eingang zu überwachen.

Bereits in den Jahresberichten 1996 und 2000 hat der Landesrechnungshof auf die bestehenden Probleme in diesem Bereich hingewiesen. Die Feststellungen sind nach wie vor aktuell.

Voraussetzung für eine rechtzeitige Einziehung der Einnahmen und die Überwachung des Eingangs ist, dass gem. § 7 Abs. 2 Gemeindekassenverordnung die Einnahme zur Annahme angeordnet wird, sobald die Verpflichtung zur Zahlung, der

Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen. Vielfach werden Anordnungen erst erteilt, wenn der Zahlungseingang tatsächlich zu verzeichnen ist.

Neben dem zusätzlichen Aufwand, der der Kasse für die Zuordnung der Einnahme entsteht, besteht die Gefahr, dass der Zahlungseingang nicht ausreichend überwacht wird. So werden z.B. Mahnungen allein deshalb nicht versandt, weil die Behörde aufgrund der Vielzahl der eingegangenen Beträge nicht nachvollziehen kann, ob die Forderung überhaupt bzw. in der festgesetzten Höhe beglichen worden ist.

Beispiele:

Bei der Vergabe von Darlehen im Bereich der Sozialhilfe wird von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zwar teilweise ein Rückzahlungsmodus im Darlehensbescheid vorgegeben bzw. im Darlehensvertrag vereinbart. Die Einnahmen werden jedoch nicht zum Soll gestellt, sodass die Kasse keine Mahnung und Vollstreckung einleiten kann. Für die Mahnung und Vollstreckung ist jedoch gemäß § 1 Abs. 1 der Gemeindekassenverordnung grundsätzlich die Kasse zuständig. Das Fachamt selbst führt auch keine Übersichten über ausgereichte Darlehen und zu leistende Rückzahlungsraten, sodass der Rückfluss der ausgereichten Darlehen nicht überwacht werden und der Kommune dadurch ein Schaden entstehen kann.

Eine Stadt hat im Jahr 2000 ein neues Kassenprogramm eingeführt. Die technischen Voraussetzungen für die Mahnung und Vollstreckung hat sie in diesem Zusammenhang jedoch nicht mit geschaffen. Dadurch sind die Vollstreckungsrückstände sowohl der eigenen Vollstreckungsaufträge als auch der Vollstreckungshilfeersuchen anderer Behörden stark angestiegen. Außerdem stellt die Stadt die Mahngebühren, Säumniszuschläge, Verzugszinsen u.ä. nicht zum Soll. Erst nach Begleichung der Gesamtforderung bucht die Stadt auch die Nebenforderungen sowohl im Soll als auch im Ist auf die entsprechende Haushaltsstelle. Wird jedoch nur die Hauptforderung beglichen, verfolgt die Stadt regelmäßig die Mahngebühren, Säumniszuschläge und Verzugszinsen nicht weiter. Sie verzichtet somit von vornherein auf mögliche Einnahmen aus Nebenforderungen und verstößt damit gegen die Einnahmebeschaffungsgrundsätze des § 91 GO LSA.

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zum Anlass, auch **positive Erfahrungen** von Kommunen darzustellen. Eine Verwaltungsgemeinschaft hat ihr Mahn- und Vollstreckungswesen in den vergangenen Jahren deutlich effektiviert. Zum einen versendet sie Mahnungen in farbigen Umschlägen. Dadurch wird Außenstehenden „diskret“ kenntlich gemacht, dass jemand bei der Zahlung von Abgaben oder Entgelten säumig ist.

Im Rahmen der Vollstreckung wird im nächsten Schritt gemäß §§ 27 ff. des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes der PKW des Schuldners gepfändet, indem er mit einer Parkkralle und einem deutlich sichtbaren Hinweisblatt über die Pfändung versehen wird. Die Erfahrungen der Verwaltungsgemeinschaft zeigen, dass die Schuldner ihre rückständigen Abgaben in der Regel innerhalb von zwei Tagen zahlen. Bestehende Vollstreckungsrückstände in beträchtlichem Umfang konnten so kontinuierlich abgebaut werden.

Eine Folge der schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Unternehmen im Lande ist eine Vielzahl von offenstehenden Gebührenforderungen und damit sehr hohe Kasseneinnahmereste. Diese Forderungen sind im Fall der Insolvenz der Unternehmen nicht mehr durchsetzbar und führen zu Einnahmeausfällen.

Der Landesrechnungshof hat den Kommunen empfohlen, in geeigneten Fällen entsprechend § 7 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt die Vornahme der beantragten Amtshandlung von der vorherigen Zahlung der Kosten oder von der Zahlung oder Sicherstellung eines angemessenen Kostenvorschusses abhängig zu machen.

Die Ausführungen des Landesrechnungshofes veranschaulichen mit aller Deutlichkeit:

Auch ohne Abgehen von der Kameralistik können die Kommunen durch ein systematisches Controlling ihre Einnahmemöglichkeiten verbessern und ihre Ausgaben günstiger gestalten.

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat.

Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Schröder	Übergreifende Angelegenheiten, Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen, Sonderaufgaben Informations- und Kommunikationstechnik Stiftungen des öffentlichen Rechts für den Geschäftsbereich des Kultusministeriums
Vizepräsident	Herr Borcharding	Steuerverwaltung Arbeit, Gesundheit, Soziales, Justiz
Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	Öffentliches Dienstrecht, Personal, Inneres, Wirtschaft, Technologie, Verkehr Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 3	Herr Seibicke	Grundsatzangelegenheiten des Haus- halts-, Kassen- und Rechnungswesens, Organisations- und Wirtschaftlichkeitsun- tersuchungen, Schuldenverwaltung des Landes, Rundfunkangelegenheiten, Staatskanzlei und Landtag, Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten

Abteilungsleiter 4	Herr Snuis	Bildung und Kultur Wissenschaft und Forschung, Raumordnung und Umwelt, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
--------------------	------------	---

Abteilungsleiter 5	Herr Stollberg	Überörtliche Kommunalprüfung
--------------------	----------------	------------------------------

Redaktionsschluss war der 15. Juli 2002

Dessau im August 2002

Schröder
Präsident