

**Landesrechnungshof**

**Sachsen-Anhalt**



**Jahresbericht 2003**

**- Teil 1 -**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2003

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2002



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Abschnitt A - Grundsatzbeitrag</b>	<b>7</b>
1. Rechte und Pflichten der Vertreter des Landes als Gesellschafter von Landesbeteiligungen und Kontrollorgan der Gesellschaft nach Gesellschaftsrecht, Handelsrecht und Haushaltsrecht	7
2. Anstellungsverträge der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten sowie sonstige Vergütungsbestandteile bei ausgewählten Landesbeteiligungen	14
<b>Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen</b>	<b>29</b>
1. Stellen- und Personalausgabenentwicklung	29
2. Eingruppierung von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern	37
3. Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern bei der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	40
4. Schulpsychologischer Dienst im Land Sachsen-Anhalt	43
5. Kraftfahrzeugwerkstätten der Landespolizei	48
6. Kleiderkammern der Polizei	55
7. Statistisches Landesamt - Aufgabenkritik, Benchmarking und länderübergreifende Zusammenarbeit	60
8. Prüfung der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen	74
9. Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch die Finanzämter	83
10. Prüfung der Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen	93
11. Lehr- und Versuchsanstalt Görzig der Landwirtschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	98
12. Fehlende Einnahmen aufgrund der Nichtgeltendmachung von Zinsansprüchen des Landes in den klassischen Städtebauförderungsprogrammen	101
13. Überschreitung der Fahrzeuggesamtgewichte und Überladungen von Fahrzeugen mit mehr als vier Achsen	106
14. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft	111
15. „Storchenhof Loburg“	114
16. Hochschulneubau als Investorenbau	117

<b>Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten</b>	<b>127</b>
Prüfungen beim MDR und bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt	127

## Abkürzungsverzeichnis

BAT-O	- Bundesangestelltentarif Ost
BB	- Brandenburg
BG LSA	- Beamtengesetz Land Sachsen-Anhalt
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
BMGS	- Bundesministerium für Gesundheit und Soziales
BRAGO	- Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung
BVG	- Bundesversorgungsgesetz
BW	- Baden-Württemberg
BY	- Bayern
DDR	- Deutsche Demokratische Republik
DrS	- Drucksache
DV	- Datenverarbeitung
EDV	- Elektronische Datenverarbeitung
EG	- Europäische Gemeinschaft
EU	- Europäische Union
EVAS	- Einheitliches Verzeichnis aller Statistiken der statistischen Ämter des Bundes und der Länder
EWG	- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FraktG LSA	- Fraktionsgesetz Land Sachsen-Anhalt
GbR	- Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GG	- Grundgesetz
GmbHG	- GmbH-Gesetz
GVFG	- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HE	- Hessen
HGB	- Handelsgesetzbuch
HGrG	- Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	- Haushalt
KfzRPol	- Kraftfahrzeugrichtlinien Polizei
LHO	- Landeshaushaltsordnung
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
MBE	- Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten
MBI. LSA	- Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MBV	- Ministerium für Bauen und Verkehr

MF	- Ministerium der Finanzen
MI	- Ministerium des Innern
MJ	- Ministerium der Justiz
MK	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
ML	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
MLU	- Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
MS	- Ministerium für Gesundheit und Soziales
MTArb-O	- Manteltarifvertrag Arbeiter Ost
MU	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
MW	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
MWF	- Ministerium Wissenschaft und Forschung
MV	- Mecklenburg-Vorpommern
NI	- Niedersachsen
NW	- Nordrhein-Westfalen
OEG	- Opferentschädigungsgesetz
OFD	- Oberfinanzdirektion
PD	- Polizeidirektion
RP	- Regierungspräsidium
RP	- Rheinland-Pfalz
SchulG LSA	- Schulgesetz Land Sachsen-Anhalt
SH	- Schleswig-Holstein
SL	- Saarland
SN	- Sachsen
SSÄ	- Staatliche Schulämter
ST	- Sachsen-Anhalt
Stk	- Staatskanzlei
StVZO	- Straßenverkehrszulassungsordnung
TGr.	- Titelgruppe
TH	- Thüringen
TOP	- Tagesordnungspunkt
UStG	- Umsatzsteuergesetz
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VV	- Verwaltungsvorschriften

VV-Gk

- Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts

## **Abschnitt A - Grundsatzbeitrag**

### **1. Rechte und Pflichten der Vertreter des Landes als Gesellschafter von Landesbeteiligungen und Kontrollorgan der Gesellschaft nach Gesellschaftsrecht, Handelsrecht und Haushaltsrecht.**

Im Grundsatzbeitrag zum Jahresbericht 2001 Teil 1 hatte der Landesrechnungshof Ausführungen zur Problematik der Wahrnehmung von Gesellschafterrechten gemacht. Zu diesem Zeitpunkt war die Dezentralisierung der Beteiligungsverwaltung noch im Aufbau. Der Landesrechnungshof stellt hier seine Ergebnisse aus Prüfungen der Betätigung des Landes im Rahmen der Beteiligungsverwaltung dar. Er hat bei der Überprüfung der Rechte und Pflichten der Vertreter des Landes als Gesellschafter von Landesbeteiligungen und der Mitwirkung in den Aufsichtsgremien der Unternehmen des privaten Rechts die nachfolgend dargestellten Feststellungen getroffen. In seiner Stellungnahme vom 20. Mai 2003 stimmt das Ministerium der Finanzen den Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes zu.

#### **1.1 Beschlussfassung der Wirtschaftspläne**

**Die Aufstellung und Beschlussfassung der Wirtschaftspläne der Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, erfolgt nicht immer vor Beginn des neuen Geschäftsjahres. Zum einen fehlt damit die Voraussetzung für die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen der Gesellschaftsorgane, zum anderen wird die Einflussnahme auf die Einhaltung der Grundsätze des § 7 LHO „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ erschwert. Zudem erfolgen unterjährig oftmals diverse Fortschreibungen.**

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind auch von Gesellschaften zu berücksichtigen, an denen das Land beteiligt ist.

Eine Voraussetzung für die Einhaltung dieser Grundsätze ist die jährliche und zeitnahe Aufstellung eines Wirtschaftsplanes.

Die Aufstellung und Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes vor Beginn des Geschäftsjahres durch Aufsichtsrat bzw. Gesellschafterversammlung bilden die Grundlage für eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit des jeweiligen Unternehmens. Der Wirtschaftsplan ist außerdem Grundlage für die Tätigkeit in den Überwachungsorganen.

Für Unternehmen, die aus dem Landeshaushalt Zuwendungen über Förderungen bzw. Betriebsverlustausgleiche erhalten, sind festgestellte bzw. beschlossene Wirtschaftspläne unerlässliche Grundlage für die Einstellung der entsprechenden Mittel in den Landeshaushalt.

Im Rahmen seiner Prüfungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Gesellschaftsverträge der Unternehmen die Vorlage des jährlichen Wirtschaftsplanes zum Teil nicht oder in unterschiedlichem Umfang vorsehen.

Die Praxis zeigt zudem, dass die Erstellung und Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes - soweit vorgesehen - nicht immer vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres erfolgt. Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof fest, dass in einigen Fällen die Wirtschaftspläne unterjährig mehrmals fortgeschrieben wurden. In einer Stellungnahme hat das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass eine solche Fortschreibung seiner Auffassung nach für sich genommen nicht auf mangelnde Qualität der Wirtschaftspläne schließen lasse; im Einzelfall könnten durchaus nicht vorhersehbare Ereignisse die Fortschreibung notwendig machen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der zuständige Gesellschafter dafür Sorge trägt, dass die Wirtschaftspläne der Unternehmen vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres durch die Geschäftsführung erstellt und durch das zuständige Gesellschaftsorgan festgestellt bzw. beschlossen werden.

## **1.2 Beauftragung des Jahresabschlussprüfers**

**Die Beauftragung des Jahresabschlussprüfers erfolgt nicht immer in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben des § 318 Abs. 1 HGB. Danach soll die Beauftragung des Jahresabschlussprüfers vor Ablauf des zu prüfenden Geschäftsjahres erfolgen.**

In § 318 HGB ist die Bestellung des Jahresabschlussprüfers geregelt. Darin heißt es in Absatz 1 Satz 3:

„Der Abschlussprüfer soll jeweils vor Ablauf des Geschäftsjahres gewählt werden, auf das sich seine Prüfungstätigkeit erstreckt.“

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bestellung neben der Wahl des Abschlussprüfers durch das zuständige Unternehmensorgan auch die Auftragserteilung durch den Aufsichtsrat und die Annahme des Auftrages durch den Abschlussprüfer beinhaltet.

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes erfolgt die Beauftragung der Abschlussprüfer in vielen Fällen erst nach Ablauf des zu prüfenden Geschäftsjahres.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass § 318 Abs. 1 HGB nicht nur eine formelle Regelung beinhaltet. Vielmehr soll diese Vorschrift auch dafür Sorge tragen, dass unmittelbar nach Ablauf des Geschäftsjahres und Aufstellung des Jahresabschlusses durch die Geschäftsführung eine Prüfung dieses Abschlusses erfolgen kann. Die Prüfung des Jahresabschlusses ist darüber hinaus Grundlage für die Gewährleistung der Kontrolltätigkeit der Organe der Gesellschaft und zur Durchführung des Entlastungsverfahrens für Aufsichtsrat und Geschäftsführung.

### **1.3 Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof**

**Die Beteiligungsverwaltung hat das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof zur Bestellung des Jahresabschlussprüfers nach § 68 Abs. 1 Satz 2 LHO in einigen Fällen nicht bzw. in einigen anderen Fällen erst nach Entscheidungsfindung in den Unternehmensorganen eingeholt.**

**Damit wird dem Landesrechnungshof auch sein in der VV Nr. 2 zu § 68 LHO zugesichertes Recht auf Festlegung besonderer Prüfungsschwerpunkte vor Beginn der Prüfung genommen.**

Nach § 68 Abs. 1 Satz 2 LHO hat das für die Beteiligungsverwaltung zuständige Ministerium bei der Wahl oder Bestellung des Prüfers das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof herzustellen.

Zu § 68 LHO heißt es in der VV Nr. 3: „Das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof über die Wahl oder Bestellung des Prüfers nach § 53 Abs. 1 HGrG ist vor der Abgabe der Erklärung in den zuständigen Unternehmensorganen herbeizuführen.“

Das hat seinen Sinn darin, dass die Auffassung des Landesrechnungshofes bei der Wahl oder Bestellung des Prüfers noch einfließen kann und darüber hinaus die Anlage zur VV Nr. 2 zu § 68 LHO Anwendung finden kann, nach der die ... „Gesellschafter (d.h. das Land) und Landesrechnungshof ... dem Abschlussprüfer vor Beginn seiner Prüfung ihre besonderen Prüfungsanforderungen, die berücksichtigt werden müssen“, übermitteln.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in einigen Fällen das Einvernehmen nicht, in einigen anderen Fällen es erst nach Entscheidungsfindung in den zuständigen Unternehmensorganen hergestellt wurde.

Deshalb erwartet der Landesrechnungshof, dass die Beteiligungsverwaltung das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof entsprechend den Regelungen nach § 68 LHO einholt, damit der Landesrechnungshof seiner ihm eingeräumten Beratungs- und Kontrollfunktion gerecht werden kann. Dabei muss das Einvernehmen zeitlich so erfolgen, dass auch die gesetzlichen Regelungen nach § 318 HGB (siehe Punkt 1.2) eingehalten werden.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass es die Regelung der VV Nr. 3 zu § 68 LHO so interpretiere, dass diese lediglich Erklärungen der Unternehmensorgane nach außen (gegenüber den sich bewerbenden Abschlussprüfern) vor der Herstellung des Einvernehmens verbiete. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann dieses nur solange gelten, als sichergestellt ist, dass seine Hinweise in die Entscheidungsfindung einfließen.

#### **1.4 Fristgerechte Erstellung des Jahresabschlusses**

**Die Beteiligungsverwaltung hat in einigen Fällen nicht darauf hingewirkt, dass die gesetzlichen Vertreter Ihrer Verpflichtung zur fristgerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse gem. § 264 Abs. 1 HGB nachkommen. Darüber hinaus ist sie in einigen Fällen ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Beschlussfassung zur Feststellung des Jahresabschlusses und zur Ent-**

**Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat gem. § 42a Abs. 2 GmbHG nicht nachgekommen.**

In den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land beteiligt ist, ist überwiegend festgelegt, dass für die Erstellung der Jahresabschlüsse die Grundsätze für „Große Kapitalgesellschaften“ anzuwenden sind. Somit sind nach § 264 Abs. 1 Satz 2 HGB der Jahresabschlussbericht und der Lagebericht von den gesetzlichen Vertretern in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen.

Gemäß § 42a Abs. 2 GmbHG haben die Gesellschafter spätestens bis zum Ablauf der ersten acht Monate des Geschäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Ergebnisverwendung zu beschließen. Der Gesellschaftsvertrag kann die Frist nicht verlängern.

Der Landesrechnungshof stellte in diesem Zusammenhang fest, dass einige Fachressorts im Rahmen ihrer Beteiligungsverwaltung den o.g. Verpflichtungen nicht nachkommen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine zeitgerechte Prüfung durch den Abschlussprüfer sowie die Einhaltung der unverzüglichen Vorlagepflicht für den Aufsichtsrat und die Gesellschafter vor Ablauf von acht Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres notwendige Voraussetzung für eine kritische Würdigung und Feststellung des Jahresabschlusses durch die Gesellschafter ist, auf deren Grundlage die Entlastung von Aufsichtsrat und Geschäftsführung vollzogen werden kann.

Darüber hinaus ist sie Grundlage für einen ordnungsgemäßen Abschluss des Geschäftsjahres, insbesondere aber für die Planung einer wirtschaftlichen und erfolgreichen Unternehmenstätigkeit in den folgenden Geschäftsjahren und der Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch die Gesellschafter.

Außerdem kommt der Einhaltung der o.g. Fristen auch insoweit Bedeutung zu, als die Gesellschaften gesetzlich nach § 325 HGB zur Offenlegung des Jahresabschlusses verpflichtet sind.

## **1.5 Prüfung und Berichterstattung der Ministerien nach § 69 LHO**

**Nicht alle Fachressorts, die mit der Beteiligungsverwaltung betraut sind, nehmen ihre Aufgaben im Rahmen ihrer Kontroll- und Berichtstätigkeit i.S.d. § 69 LHO vollständig wahr. Einige Ressorts verkennen dabei, dass die Berichterstattung nach § 69 LHO nicht vorrangig für den Landesrechnungshof erfolgt. Die im Bericht zu berücksichtigenden Sachverhalte dienen vornehmlich der Wahrnehmung der eigenen Kontrolle und der Entscheidungsfindung der Ressorts und nicht zuletzt auch der Gewährleistung der parlamentarischen Kontrollfunktion.**

**Die Unterrichtung des Landesrechnungshofes nach dieser Vorschrift hält die Beteiligungsverwaltung nicht in allen Fällen ein.**

Bereits im Grundsatzbeitrag zum Jahresbericht 2001 Teil 1 hatte der Landesrechnungshof unter Punkt VI.1. zu dieser Problematik entsprechende Ausführungen gemacht und Hinweise zur Erstellung eines „Musterberichtes“ gem. § 69 LHO gegeben.

Der Landesrechnungshof stellte bisher fest, dass die Beteiligungsverwaltung die Berichterstattung nach § 69 LHO in der Regel als zusätzliche Aufgabe - nur für den Landesrechnungshof - versteht. Dementsprechend fertigt die Beteiligungsverwaltung erst im Nachhinein, also nach Feststellung der Jahresabschlüsse und der Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat, die Berichte, die in der Regel eine Wiederholung der Feststellungen des Abschlussprüfers darstellen. Diese Berichterstattung lässt oftmals die eigene Kontrolltätigkeit der Beteiligungsverwaltung, wie sie in den VV Nr. 2.1 bis 2.8 zu § 69 LHO vorgeschrieben ist, nicht erkennen. Eine verspätete Berichterstattung (nach Feststellung des Jahresabschlusses) lässt eine effektive Kontrolltätigkeit darüber hinaus nicht zu. Auch das Ministerium der Finanzen vertritt nunmehr die Sichtweise des Landesrechnungshofes, dass der Bericht auch der Selbstkontrolle diene. Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, dafür Sorge zu tragen, dass im Rahmen der Berichterstattung nach § 69 LHO eine ausführliche Auseinandersetzung mit der gesetzlichen Grundlage erfolgt.

Außerdem stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Übersendung der in § 69 LHO benannten Unterlagen in der Regel nicht in der vorgeschriebenen Frist erfolgt.

Die Einhaltung des § 69 LHO fordert zum einen die zeitgerechte (unverzögerte) Kontrolle durch den Gesellschafter und sichert die Wahrnehmung der dem Landesrechnungshof obliegenden gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben. Damit verbunden ist letztlich die Sicherstellung der parlamentarischen Kontrolle.

## **2. Anstellungsverträge der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten sowie sonstige Vergütungsbestandteile bei ausgewählten Landesbeteiligungen**

Der Landesrechnungshof hat entsprechend § 92 LHO eine Querschnittsprüfung zum Thema „Anstellungsverträge der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten sowie sonstige Vergütungsbestandteile bei ausgewählten Landesbeteiligungen“ durchgeführt.

### **2.1 Wahrnehmung der Querschnittsaufgabe / Steuerungsfunktion durch das Ministerium der Finanzen**

Im Rahmen der Dezentralisierung der Beteiligungsverwaltung hat die Landesregierung in der Richtlinie Beteiligungsverwaltung in der Fassung vom 18.03.1997 dem Ministerium der Finanzen die Zuständigkeit für die Erfüllung von Querschnittsaufgaben übertragen. Darunter fallen u.a. Personalangelegenheiten von Vorstandsmitgliedern/Geschäftsführern und leitenden Angestellten sowie arbeitsrechtliche und versorgungsrechtliche Grundsatzfragen. Dem Ministerium der Finanzen ist damit auch eine gewisse Steuerungsfunktion übertragen worden.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, dass dem Ministerium der Finanzen für einige Landesbeteiligungen die Unterlagen im Zusammenhang mit o.g. Querschnittsaufgabe nur sehr lückenhaft bzw. gar nicht vorlagen. Diverse Verträge hat das Ministerium der Finanzen erst im Rahmen der Prüfung bei den Fachressorts und bei den Gesellschaften angefordert. Auch hier stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Unterlagen des Ministeriums der Finanzen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Aktualität mangelhaft waren. Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium der Finanzen auf, dafür Sorge zu tragen, dass es über entsprechende Vorgänge im Personalbereich der Landesbeteiligungen durch alle Ressorts zeitnah unterrichtet wird, damit es seine in der Richtlinie Beteiligungsverwaltung zugewiesene Querschnittsaufgabe ordnungsgemäß erfüllen kann.

Das Ministerium der Finanzen teilte daraufhin mit, dass es die berechtigte Kritik zum Anlass genommen habe, die Fachressorts nochmals eindringlich aufzufor-

dern, das Ministerium der Finanzen zeitnah über jede Änderung im Geschäftsbereich von Landesgesellschaften zu unterrichten, da insbesondere jede Änderung eines Anstellungsvertrages eines Geschäftsführers der Mitzeichnung durch das Ministerium der Finanzen bedarf.

## 2.2 Bestandteile der Vergütung

Zu den Personalangelegenheiten zählen in aller erster Linie auch Vergütungsvereinbarungen. Die Gesamtvergütung eines Geschäftsführers setzt sich im allgemeinen aus einem Festgehalt, aus zusätzlichen festen jährlichen Einmalzahlungen (z.B. Urlaubsgeld und/oder Weihnachtsgeld), variablen Gehaltsbestandteilen, wie Tantiemen oder Gratifikationen, Pensionszusagen und Sachbezügen, wie z.B. Fahrzeugüberlassung, zusammen.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung folgende Vergütungsbestandteile festgestellt:

- Das Festgehalt wird in der Regel als Jahresgehalt mit monatlicher Zahlung vereinbart.
- Jährliche Einmalzahlungen in Form von Urlaubs- oder Weihnachtsgeld erhalten nur einige der Geschäftsführer der geprüften Landesbeteiligungen.
- Die Mehrheit der geprüften Anstellungsverträge der Geschäftsführer enthält Tantiemeregeln. Gesellschafter/Aufsichtsrat und Geschäftsführer haben aber nur bei einzelnen Gesellschaften Zielvereinbarungen für die Zahlung und Berechnungsregelungen für die Ermittlung der Höhe der Tantieme abgeschlossen.
- Die Gestellung eines Dienst-Pkw, auch zur privaten Nutzung, wird für die Geschäftsführer als eine absolut übliche Leistung angesehen, die bei Landesbediensteten eine Besonderheit darstellt.

Für einige Geschäftsführer trägt die Gesellschaft Beiträge zu einer persönlichen Unfallversicherung, was für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar ist.

- In Ausnahmefällen zahlt die Gesellschaft unverständlicherweise für den Geschäftsführer Beiträge für eine Vermögensschadenshaftpflichtversicherung für Organe (D+O- Versicherung).

Der Landesrechnungshof stellte zusammenfassend fest, dass in Einzelfällen erhebliche außertarifliche Gehälter und Tantiemen gezahlt und im Laufe der Jahre stetig erhöht wurden.

Der Landesrechnungshof verwies in seinem Prüfbericht darauf, dass dies dem Trend in der privaten Wirtschaft widerspricht. Dort wird die Änderung der variablen erfolgsabhängigen Vergütungsbestandteile der Änderung der Festgehälter vorgezogen und den Geschäftsführern die Möglichkeit eingeräumt, für erhebliche unternehmerische Risiken und außerordentliche unternehmerische Erfolge auch eine entsprechende erfolgsabhängige Tantieme zu erreichen. Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium der Finanzen, dass künftig die Vergütung der Geschäftsführer in stärkerem Maße als bisher variable und erfolgsabhängige Anreize enthalten und weniger auf eine Festvergütung ausgerichtet sein sollte, wobei Voraussetzung dafür jedoch ist, dass geeignete Kriterien für die Messung der Leistung der Geschäftsführer entwickelt werden. Im Übrigen bat er das Ministerium der Finanzen um Mitteilung, weshalb bei den geprüften Landesbeteiligungen von einer einheitlichen Gestaltung der Vergütungsbestandteile abgesehen wurde.

Das Ministerium der Finanzen teilte daraufhin zum einen mit, dass es die Forderung nach einer einheitlichen Gestaltung der Vergütungsbestandteile nicht für berechtigt hält; die Vergütungsbestandteile müssten an den individuellen Erfordernissen der einzelnen Gesellschaften ausgerichtet sein, wobei der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen kann, welche dem Landesinteresse dienenden „Individualitäten“ z.B. die Zusage von Krankenkostenersatz, Versorgungsleistungen oder Haftpflichtversicherungen notwendig machen. Zum anderen gesteht das Ministerium der Finanzen jedoch zu, dass den variablen Gehaltsbestandteilen eine stärkere Bedeutung zukommen sollte, der durch den Abschluss von Zielvereinbarungen insoweit Rechnung getragen werden soll, als erst deren Erfüllung die Zahlung der variablen Gehaltsbestandteile zur Folge hat.

In einem Fall hat das Ministerium der Finanzen nunmehr folgende Vereinbarung zur Tantiemezahlung getroffen:

Die Tantiemehöhe ergibt sich aus der Erreichung der vereinbarten Teilziele 1 und 2, wobei beispielsweise die zum Teilzielwert 1 zu errechnende Zielrendite  $R_Z$  sich wie folgt ermittelt

$$„ R_Z = (R_{1Calc} + R_{2Calc}) * 0,5 + x \text{ mit } \begin{cases} x > 0 \text{ für } R_Z > [(R_{1Calc} + R_{2Calc}) * 0,5] \\ x = 0 \text{ für } R_Z = [(R_{1Calc} + R_{2Calc}) * 0,5] \\ x < 0 \text{ für } R_Z < [(R_{1Calc} + R_{2Calc}) * 0,5] \end{cases}$$

mit  $R_{1Calc}$ : kalkulatorische Rendite des Vor-Vorjahres des Betrachtungszeitraumes bei Abschreibungsquote 50 %

$R_{2Calc}$ : kalkulatorische Rendite des Vorjahres des Betrachtungszeitraumes bei Abschreibungsquote 50 %

x: vereinbarte Renditeveränderung in %“

Der Landesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die gefundene Regelung sich bewährt und ggf. gänzlich oder in Grundzügen auch auf andere Gesellschaften übertragen werden kann. Damit könnte ein Schritt zur empfohlenen einheitlichen Gestaltung getan sein.

### 2.3 Höhe und Angemessenheit der Bezüge

Die Höhe der Bezüge der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten in den geprüften Landesgesellschaften fällt sehr unterschiedlich aus.

Dazu kommt, dass in Einzelfällen dem betroffenen Personenkreis zusätzlich nicht unwesentliche Versorgungszusagen gemacht wurden bzw. der betroffene Personenkreis aus beurlaubten Beamten besteht.

Für die Ermittlung der Höhe der Bezüge und die Beurteilung ihrer Angemessenheit können verschiedene Einflussfaktoren maßgeblich sein. Auch in der freien Wirtschaft gestaltet sich die Beurteilung der Höhe und der Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsführer und leitenden Angestellten schwierig.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollten für die Beurteilung der Höhe und der Angemessenheit der Vergütung bei den Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land beteiligt ist - über die Kriterien der freien Wirtschaft hinaus, soweit diese überhaupt Anwendung finden können -, spezifische Krite-

rien für Landesgesellschaften Berücksichtigung finden. Hinweise dazu gibt der Landesrechnungshof unter Punkt 2.7 dieses Beitrages.

Der Landesrechnungshof hält es nicht für plausibel und sachdienlich, für die Ermittlung der Höhe und der Angemessenheit der Vergütung allein einen Vergleich mit der freien Wirtschaft heranzuziehen. Vielmehr ist es - nicht zuletzt im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit Steuermitteln - notwendig, bei den hier vorliegenden Konstellationen einen Vergleich mit ähnlichen Strukturen innerhalb der Landesverwaltung anzustellen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Aufgabenbestand und, abgesehen von der nunmehr anzuwendenden kaufmännischen Rechnungsführung, Aufgabenerledigung nicht wesentlich von der zuvor in der Verwaltung vorgefundenen abweichen.

**Dabei könnte als Anhaltspunkt für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten je nach Größe und Leistungsstärke der Landesgesellschaften die Vergütung von Referats-/Abteilungsleitern bzw. Staatssekretären im Dienste des Landes dienen. Die Vergütung des betrachteten Personenkreises sollte im Regelfall nicht über diese hinaus gehen.**

Das Ministerium der Finanzen teilte in seiner Stellungnahme grundsätzlich die Ansichten des Landesrechnungshofes, verwies jedoch auf die spezifischen Anforderungen jedes Unternehmens. Das Ministerium der Finanzen prüft gegenwärtig, ob eine Unterscheidung der Landesbeteiligungen in

- Unternehmen, die behördenähnliche Aufgaben wahrnehmen und
- Unternehmen, die auf einem vom Wettbewerb geprägten marktähnlichen Umfeld operieren,

als Kriterium sinnvoll ist. Insoweit nähert sich das Ministerium der Finanzen der o.a. Abgrenzung nach Aufgaben an. Welche konkreten Differenzierungen im Rahmen der Zuordnung zu der einen oder der anderen Kategorie und der Festlegung der Höhe der Vergütung getroffen werden könnten, ließ das Ministerium der Finanzen jedoch offen. Es werde nach seiner Ansicht so sein, dass man ein Typisierungsverfahren in Gang zu setzen habe, bei dem die typischen Merkmale eines Unternehmens analysiert und zu einem Gesamtbild des Betriebes zusammengefügt werden, das es dann erlaube, ein Unternehmen vom Typ her einem der Bereiche zuzuordnen.

Der Landesrechnungshof hält eine Definition geeigneter Kriterien für die Zuordnung der einzelnen Landesbeteiligungen zu der einen oder der anderen Kategorie und eine Festlegung der Vergütungshöhe für dringend geboten. Im Ergebnis kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht unberücksichtigt bleiben,

a) bei Vergleich mit öffentlichen Strukturen

- ob und inwieweit die erledigten Aufgaben bzw. „Geschäftsfelder“ mit denen der Verwaltung identisch oder vergleichbar sind,
- dass ihre Veränderung oder die Erweiterung von „Geschäftsfeldern“ (Aufgaben) in Behörden eine Änderung der Vergütung nicht zur Folge hat,

b) bei Vergleich mit marktwirtschaftlichen Strukturen

- dass durch die Gewährung von Verlustausgleichen aus Steuermitteln das „Geschäftsrisiko“ um vieles geringer ist.

## 2.4 Besserstellungsverbot und seine Beachtung

Für die Vergütung der Mitarbeiter von Gesellschaften, die durch das Land durch Zuwendungen institutionell gefördert werden, ist der Rahmen der Vergütung bereits durch die Regelungen im Haushaltsrecht und im Zuwendungsrecht bestimmt.

Der überwiegende Teil der geprüften Gesellschaften erhält aus dem Landeshaushalt zwar keine Zuwendungen, jedoch Mittel in unterschiedlichen Formen, wie z.B. als Betriebsverlustausgleich, Einzahlungen in die Kapitalrücklage oder günstige Darlehen, die ebenso wie die institutionelle Förderung der Sicherung des Bestandes der Gesellschaft dienen sollen.

Eigene Einnahmen sind oft nicht, oder nur in begrenzter Form vorhanden.

**Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass bei einer Gesellschaft, deren alleiniger Gesellschafter das Land ist, und die Mittel aus dem Landeshaushalt, gleich in welcher Form (institutionelle Förderung, Betriebsverlustausgleich, Einzahlungen in die Kapitalrücklage, Darlehen) erhält, grundsätzlich die Regelungen des BAT-O anzuwenden sind.**

Das Ministerium der Finanzen verweist darauf, „es liege in der Natur der Sache“, dass die Landesunternehmen ihre Eigenkapitalausstattung vom Land er-

hielten und es deshalb auf die Form der Eigenkapitalfinanzierung nicht ankommen könne. Es verweist hierzu auf den (vom Landesrechnungshof begrüßten) sukzessiven Kapitalaufbau bei Landesunternehmen, verkennt dabei jedoch, dass es sich bei den vom Landesrechnungshof angesprochenen Leistungen, wie z.B. dem Verlustausgleich, um solche zur Gewährleistung des laufenden Betriebes handelt und diese mit einer institutionellen Förderung vergleichbar sind.

## 2.5 Tantieme

Der Begriff „Tantieme“ bedeutet umgangssprachlich: Gewinnanteil, Vergütung orientiert an der Höhe des Gesamtgewinns (Ministerium der Finanzen: Das, was sich jemand auch verdient hat). Die Tantieme ist deshalb einerseits vergangenheitsorientiert, soll aber andererseits auch einen Anreiz bieten, in der Zukunft ein besonders gutes Geschäftsergebnis zu erreichen. In der Wirtschaft dient die Vereinbarung von Tantieme somit auch als Anreiz für die Geschäftsführung, ein überdurchschnittliches Jahresergebnis zu erzielen.

Bestenfalls im Zusammenhang mit einer solchen Anreizfunktion könnte die Tantieme eine Rolle spielen. Der Anreiz müsste dahin gehend wirken, die Zuschüsse zum Geschäftsbetrieb der Gesellschaft aus dem Landeshaushalt zu reduzieren.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Erhebungen fest, dass bei den meisten Beteiligungen des Landes, mit Verweis auf die zuvor erwähnten Gegebenheiten in der freien Wirtschaft, Tantieme gezahlt wird.

Kriterien für die Zahlung von Tantieme waren dabei die Erzielung eines befriedigenden bzw. positiven Geschäftsergebnisses. Für die Beurteilung, wann ein Geschäftsergebnis befriedigend oder positiv ist, gibt es in den untersuchten Fällen keine einheitliche Festlegung. Die Entscheidung darüber trifft, wie in der freien Wirtschaft, die Gesellschafterversammlung auf Empfehlung des Aufsichtsrates.

In diesem Zusammenhang stellte der Landesrechnungshof fest, dass sich die Tantiemezahlungen bei Landesbeteiligungen zwischen 5.000 € bis 35.700 € jährlich bewegen. Dabei handelt es sich:

- a) um feste Tantiemezahlungen ohne konkrete, schriftlich fixierte Zielvereinbarung bis
- b) zur erfolgsabhängigen Tantieme mit Auflagen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte eine Zahlung von Tantieme bei Gesellschaften ausgeschlossen sein, die keinen Gewinn erzielen. Das trifft auf viele der betrachteten Landesgesellschaften zu. Dem will sich das Ministerium der Finanzen nicht anschließen. Es hält auch eine Verlustreduzierung für eine Rechtfertigung für Tantiemezahlungen. Solange eine Gesellschaft zum Ausgleich ihrer Verluste Ausgleichsmittel aus Steuergeldern erhält, dürfte nach Ansicht des Landesrechnungshofes für Tantiemezahlungen kein Raum sein.

**Der Landesrechnungshof hält deshalb die Zahlung von Tantieme, abweichend von der Auffassung der Verwaltung, grundsätzlich nur bei der Erreichung eines positiven Geschäftsergebnisses für geboten.**

**Dieses kann nur dann vorliegen, wenn die Gesellschaft ohne Finanzierungshilfen der Gesellschafter bestehen kann.**

## **2.6 Vergütungen der Geschäftsführungen der Landesbeteiligungen**

Ausgehend von der vom Landesrechnungshof in Punkt 2.3 vorgeschlagenen Obergrenze für Leistungen an die Geschäftsführung der Gesellschaften wäre höchstens von einer Vergütung auszugehen, die für einen Staatssekretär zu Grunde zu legen wäre:

– Grundgehalt B 9 BBesO	91.147 €
(88,5 v.H., auf Basis 2001 gem. Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 14.05.2001)	
– Versorgungszuschlag i.H.v. 30 v.H.	27.344 €
(gem. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.12.2001/laut Ministerium der Finanzen LSA anwendbar)	
– Anteil Beihilfeaufwendungen	2.100 €
<b>Gesamt</b>	<b>120.591 €</b>

Bei der Betrachtung der Gesamtvergütungen der Geschäftsführer von Landesgesellschaften in Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- Die jährliche Vergütung des Geschäftsführers einer Gesellschaft beträgt derzeit 108.300 € Festgehalt plus bis zu 35.700 € Tantieme = insgesamt 144.000 €, zuzüglich PKW-Nutzung, Beamtenversorgung u.Ä. Damit liegt er weit über der oben dargestellten zu Vergleichszwecken herangezogenen Besoldung eines Staatssekretärs im Dienste des Landes, dessen „Vergütung“ im Vergleich wie folgt darzustellen wäre: Bezüge **91.147 €** im Vergleich zum Festgehalt des Geschäftsführers in Höhe von **108.300 €**. Unter Einbeziehung des weiteren Aufwands des Dienstherrn/Arbeitgebers ergeben sich für den Beamten bei einem Versorgungszuschlag von 30 v.H. und einem Beihilfeanteil von rund **2.100 €** insgesamt **120.591 €**, denen für den Geschäftsführer unter Einbeziehung der Tantieme und, u.a. weil ihm Beamtenversorgung sowie Beihilfe wie für einen Beamten zugesagt worden ist, ebenfalls eines Versorgungszuschlags von 30 v.H. sowie des Beihilfeanteils von **2.100 €** eine Gesamtvergütung von **178.590 €** gegenübersteht.

Das Ministerium der Finanzen weist darauf hin, dass es die Tantieme künftig gänzlich in eine leistungsabhängige auf der Grundlage einer Zielvereinbarung umwandeln will, um den leistungsabhängigen Vergütungsteil auf eine noch transparentere Grundlage zu stellen. Es wird zu verfolgen sein, welche Auswirkungen diese Maßnahme auf die Gesamtvergütung haben wird.

- Der Geschäftsführer einer anderen Gesellschaft erhält ein Festgehalt von 115.000 € und eine jährliche Tantieme von 10.000 €. Die Gesamtjahresvergütung beträgt somit insgesamt 125.000 €. Diese Vergütung konnte der Geschäftsführer gegenüber dem Gesellschafter im Rahmen einer Vertragsverlängerung durchsetzen.

Dabei gewährte der Gesellschafter diesem Geschäftsführer eine Steigerung des Gehaltes um 21,6 Prozent und eine Verdopplung der Tantieme.

Nach Feststellung des Landesrechnungshofes erfolgte der Vertragsabschluss vorfristig und, bezogen auf die Vergütung, rückwirkend und ohne belegten Grund.

Damit entspricht die Gesamtvergütung dieses Geschäftsführers ebenfalls der, die für einen Staatssekretär anzusetzen ist.

Das Ministerium der Finanzen verwies auf die hohen Anforderungen an die Geschäftsführung, das hohe Risiko im Bereich der Geschäfte der Gesellschaft und auf das überdurchschnittlich gute Management, wobei es auch darum gegangen sei, einen auf den Geschäftsführer gerichteten Abwehrungsversuch abzuwehren.

- Eine weitere Gesellschaft zahlt ihrem Geschäftsführer 87.000 € und zusätzlich eine Tantieme bis zu 18.000 €, was insgesamt eine jährliche Vergütung von 105.000 € ergibt.

Die private Nutzung des Dienst-Pkw ist vereinbart. Außerdem zahlte die Gesellschaft in dem betrachteten Jahr zu den vom Geschäftsführer entrichteten Sozialversicherungsbeiträgen einen Arbeitgeberanteil von 8.167 € und vermögenswirksame Leistungen.

Auch hier nähert sich die Gesamtvergütung an die Beträge an, die für einen Staatssekretär anzusetzen sind.

- Der Vertrag des Geschäftsführers einer anderen Gesellschaft hatte eine Laufzeit von fünf Jahren (mit Vergütungsanpassungen), hier bis zum Jahr 2000. Da keine der Vertragsparteien eine Kündigung vorgenommen hatte, verlängerte sich der Anstellungsvertrag des Geschäftsführers automatisch, entsprechend der Modalitäten des Anstellungsvertrages, um drei Jahre. Demnach hatte der fortgeschriebene Anstellungsvertrag Gültigkeit bis zum Juni 2003. Unabhängig davon sah die Vorsitzende des Aufsichtsrates die Notwendigkeit, im Dezember 2001 eine Nachtragsvereinbarung zum bestehenden Anstellungsvertrag abzuschließen. Als Vertragsbeginn wurde der 01.04. 2002 vereinbart.

Dieser Vertrag beinhaltet Folgendes:

- Erhöhung der festen Vergütung auf nunmehr 102.000 € und eine mögliche jährliche Tantieme bis zu 10.200 €,
- bei Widerruf der Bestellung zum Geschäftsführer vor Ablauf der Vertragszeit werden 75 v.H. der Bezüge bis zum Ende der Vertragslaufzeit weiter gezahlt.

Im Rahmen der Erörterung teilte uns der Gesellschaftervertreter dazu mit:

„Aus welchen Gründen die Vertragsverlängerung von Herrn ... vollzogen wurde und warum eine Erhöhung seines Gehaltes erfolgte, ist nicht bekannt.“

In diesem Fall ist nicht nur die Gesamtvergütung der eines Staatssekretärs angenähert, sondern auch die für diesen geltende Ruhestandsregelung.

- In einer anderen Gesellschaft stellte der Landesrechnungshof zum Prüfungszeitpunkt fest, dass hier neben dem Geschäftsführer auch eine Prokuristin beschäftigt war. Beide Personen erhielten eine außertarifliche Vergütung und eine Tantieme bis zu je 10.200 €.

Nach unseren Feststellungen haben beide Beschäftigte erstmals im Jahre 2002 für das Geschäftsjahr 2000, das das erste volle Geschäftsjahr für die Gesellschaft war, die volle Tantieme erhalten. Die Möglichkeit, eine abgestufte Tantieme zu zahlen, haben weder Aufsichtsrat noch Gesellschafter in Erwägung gezogen. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, worin die Notwendigkeit bestand, bereits für das erste Geschäftsjahr die Tantiemeregulung voll auszuschöpfen.

Hier verwies das Ministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme auf das außerordentliche Gewinnungsinteresse an der Person des Geschäftsführers (was nicht näher erläutert wurde) und die besondere Funktion der Prokuristin.

- Ein weiteres Beispiel betrifft eine Gesellschaft mit zwei Geschäftsführern, die jeweils 110.000 € Festgehalt und mindestens 10.000 € Tantieme erhalten. Außerdem besteht die Möglichkeit der privaten Nutzung des Dienst-Pkw. Bei der Übererfüllung der mit dem Gesellschafter vereinbarten Ziele kann die Tantieme bis zu 20 v.H. des Jahresbruttogehaltes betragen. Damit kann die Gesamtvergütung die für Staatssekretäre anzusetzenden Vergütungen sogar noch übersteigen.

Das Ministerium der Finanzen begründet die Leistungen an die Geschäftsführung mit

- den hohen Anforderungen,
- der notwendigen Qualifikation,
- der Erforderlichkeit, der Konkurrenz entgegenzutreten,
- Inflationsausgleich,
- Akquisitionstätigkeit der Gesellschaft auf privatwirtschaftlichen Geschäftsfeldern,
- hohen Managementqualitäten

und die vorzeitigen Vertragsverlängerungen mit dem besonderen Gewinnungsinteresse bzw. der Abwehr von Abwerbungsversuchen, die jedoch nicht aktenkundig gemacht waren.

Es wird zu beobachten sein, inwieweit die vom Ministerium der Finanzen dargestellten Gründe und der wirtschaftliche Erfolg der Gesellschaften die Vergütungen rechtfertigen. Hierzu werden die vom Ministerium der Finanzen in Aussicht genommenen Zielvereinbarungen eine Grundlage sein.

## 2.7. Fazit und Empfehlungen des Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Vergütung der Geschäftsführer und der leitenden Angestellten kritisch und fortlaufend überprüft wird. Darin stimmt das Ministerium der Finanzen mit ihm überein.

Bei „behördenähnlich aufgebauten und agierenden Unternehmen“ hält auch das Ministerium der Finanzen es für notwendig, die Vergütungen an die Besoldungsstrukturen im öffentlichen Dienst anzulehnen. Bei marktähnlich agierenden will das Ministerium die „betriebswirtschaftlich messbare Erfolgsbezogenheit“ des einzelnen Unternehmens in den Vordergrund stellen und nicht die Art und Weise seiner Finanzierung.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes müssen einheitliche Kriterien für die Vergütung in den Landesgesellschaften entwickelt werden. Hierbei sollten die nachfolgenden besonderen Umstände in den Landesbeteiligungen Berücksichtigung finden:

- Die Mehrzahl der Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land beteiligt ist, erhält in unterschiedlichen Formen Mittel aus dem Landeshaushalt.
- Das Land ist oftmals 100-prozentiger Gesellschafter. Das Land vergütet seine Beschäftigten jedoch auf der Grundlage von festen und einheitlichen tariflichen Vereinbarungen.
- Die Geschäftsführer und leitenden Angestellten tragen aufgrund der Gesellschafterstellung des Landes, des Gesellschaftszwecks und ihrer überwiegenden Existenz und Tätigkeit auf der Grundlage von Landesmitteln kein mit der freien Wirtschaft vergleichbares Risiko.

Das Ministerium der Finanzen betont in seiner Stellungnahme, dass die unterschiedlichen Leistungsanforderungen in den Gesellschaften an das Management in den Mittelpunkt der Überlegungen gestellt werden müssen; das operative Geschäftsfeld – und nicht die Unternehmensfinanzierung – sei für die Bemessung der Vergütungshöhe und das mit der Wirtschaft vergleichbare Risiko prägend.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, Folgendes zu beachten:**

- **Die Gesamtvergütung (z.B. Festgehalt plus Tantieme) sollte in der Höhe an der Besoldung entsprechender Ämter ausgerichtet sein.**
- **Bei mittelständischen Unternehmen mit behördenähnlichen Strukturen und Aufgaben sollte BAT-Ost, Vergütungsgruppe I bzw. die Besoldungs-/Vergütungsgruppe eines Referatsleiters die Obergrenze bei der Vergütung bilden.**
- **Bei größeren Unternehmen mit behördenähnlichen Strukturen und Aufgaben sollte die Vergütung diejenige eines Referats-/Abteilungsleiters im Landesdienst nicht übersteigen. Bei besonders leistungsstarken Geschäftsführern/Gesellschaften mit bedeutendem Gestaltungsauftrag des Landes kann die Besoldung/Vergütung eines Staatssekretärs als Obergrenze dienen.**
- **Tantiemezahlungen sollten grundsätzlich bei Gesellschaften, die behördenähnliche Aufgaben wahrnehmen und Zuschüsse zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes aus dem Landeshaushalt erhalten, nicht in Betracht kommen.**
- **Für beide Typen von Gesellschaften kommen lediglich Zahlungen (man mag sie Tantiemezahlungen nennen) in Betracht, die als Anreiz dienen, besonders gute Arbeitsergebnisse zu erzielen und den Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt zu reduzieren. Der Anreiz sollte in einer konkreten Zielvereinbarung formuliert werden. Festgehalt und Tantieme müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, wobei dem variablen, erfolgsabhängigen Bestandteil der Vorzug zu geben ist.**
- **Bei Gesellschaften, die auf einem vom Wettbewerb geprägten marktähnlichen Umfeld agieren, sind Tantiemezahlungen möglich und auch vertretbar; diese sind allerdings immer mit einer konkreten Zielvereinbarung, die sich an den Zielen der Gesellschaft orientiert, zu verbinden.**
- **Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte es möglich sein, die hier betrachteten Positionen mit qualifiziertem Personal zu besetzen, das mit den o.g. Konditionen einverstanden ist.**

- **Verträge sollten „nicht ohne Not“ vorfristig zum Nachteil des Landes geändert werden.**
- **Der Landesrechnungshof hält es für unvertretbar, rückwirkende Vergütungsvereinbarungen zu treffen.**
- **Bei der Wahl des Zeitpunktes einer Vertragsänderung sollten die Landesvertreter künftig – auch unter Berücksichtigung der knappen öffentlichen Mittel - mehr Fingerspitzengefühl entwickeln.**

## Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen

- |               |                                 |
|---------------|---------------------------------|
| 1. Einzelplan | alle                            |
| Hauptgruppe 4 | Persönliche Verwaltungsausgaben |

### Stellen- und Personalausgabenentwicklung

**Sachsen-Anhalt hatte auch 2002 den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer im Verhältnis zur Einwohnerzahl.**

**Der Personalbestand in den Ministerien hat sich von 1992 bis 2002 - im Gegensatz zum Gesamtpersonalbestand - erhöht.**

**Die Umsetzung des Lehrertarifvertrages führte zu einem Personalkostenanstieg ab 1997, der sich nicht in der Haushaltsrechnung widerspiegelt.**

#### 1. Stellenbestand des Landes im Vergleich

Trotz der Tendenz zu einer Steuerung des Personalhaushaltes durch monetäre Vorgaben bleiben Stellen eine wesentliche Grundlage für die Personalbewirtschaftung; sie bilden im Rahmen der Haushaltsmittel die Handlungsermächtigung durch den Landtag für die Personaldienststellen.

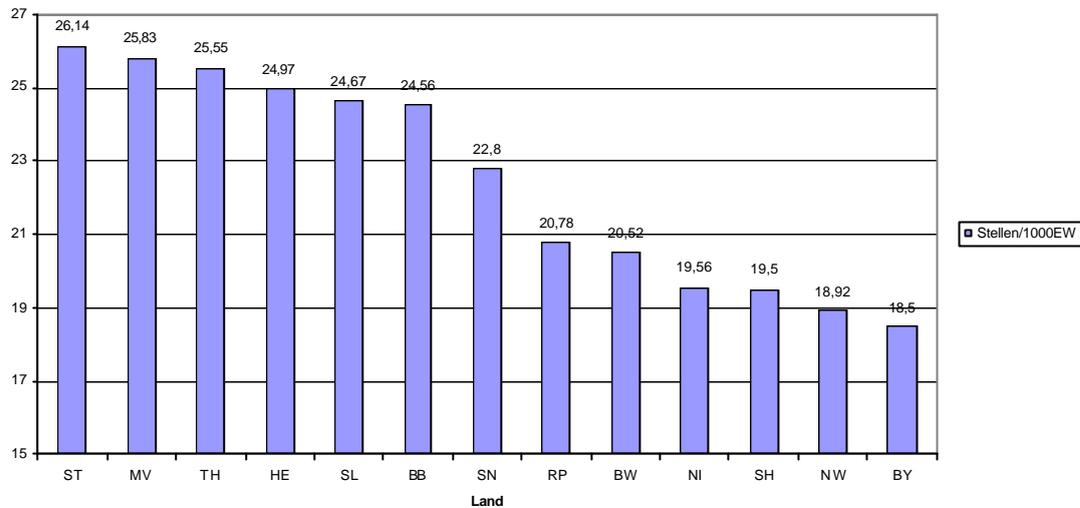
Ungeachtet der in den Länderhaushalten festzustellenden „Ausgliederungstendenzen“ ist die Größe Stellen/1.000 Einwohner für Ausstattungsvergleiche geeignet, da die Aufgaben in den Schwerpunktbereichen Schulen, Landespolizei, Hochschulen, Justiz und Finanzverwaltung in den Flächenländern vergleichbar sind.

In den Flächenländern sind 2002 folgende Planstellen/Stellen für Beamte, beamtete Hilfskräfte, Anwärter, Angestellte und Arbeiter je 1.000 Einwohner<sup>1</sup> in den Haushalten ausgebracht :

---

<sup>1</sup> Einwohnerzahlen zum 31.12.2001, Statistisches Bundesamt, Stellen in den „Kernhaushalten, (Personalsoll A in Bayern und Sachsen) **ohne Landesbetriebe und sonstige ausgegliederte Bereiche**“, lt. Länderhaushaltsplänen

Stellen/1.000 Einwohner 2002



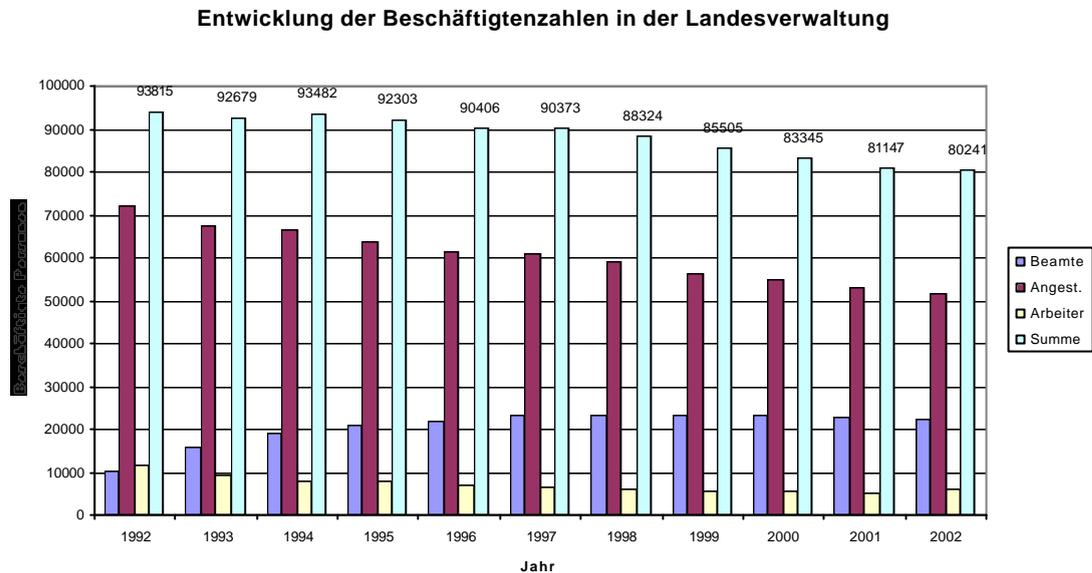
Trotz der gegenüber 1992 erreichten Erfolge bei der Stellenrückführung hat Sachsen-Anhalt weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer im Verhältnis zur Einwohnerzahl.

**Der Vergleich des Stellenbestandes zeigt, dass die von der Landesregierung angestrebte Erreichung des Zieles von 21,6 Stellen/1000 Einwohner, was einem Stellenbestand von rd. 55.000 Stellen entspricht, erreichbar und notwendig ist, um bei sinkenden Transferleistungen, steigendem Vergütungsniveau und wachsenden Versorgungsleistungen die Belastung des Landeshaushaltes durch konsumtive Ausgaben zu begrenzen.**

## 2. Personalentwicklung

### 2.1 Allgemeine Personalentwicklung

Die Anzahl der beschäftigten Personen (Kopfzahlen) in der Landesverwaltung<sup>2</sup> hat sich seit 1992 wie folgt entwickelt<sup>3</sup>:



Von 1992 bis 2002 hat es einen Rückgang von 13.574 Personen gegeben. Somit waren 2002 noch 86 v.H. des Personalbestandes von 1992 vorhanden.

### 2.2 Personalentwicklung in den Ministerien

Nach § 6 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil - sollen die Ministerien nur vorbereitende gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie zentrale Aufgaben der Aufsicht, Erfolgskontrolle und Planung wahrnehmen. Vollzugsaufgaben und die Bearbeitung von Einzelfällen sind in der Regel den nachgeordneten Behörden vorbehalten.

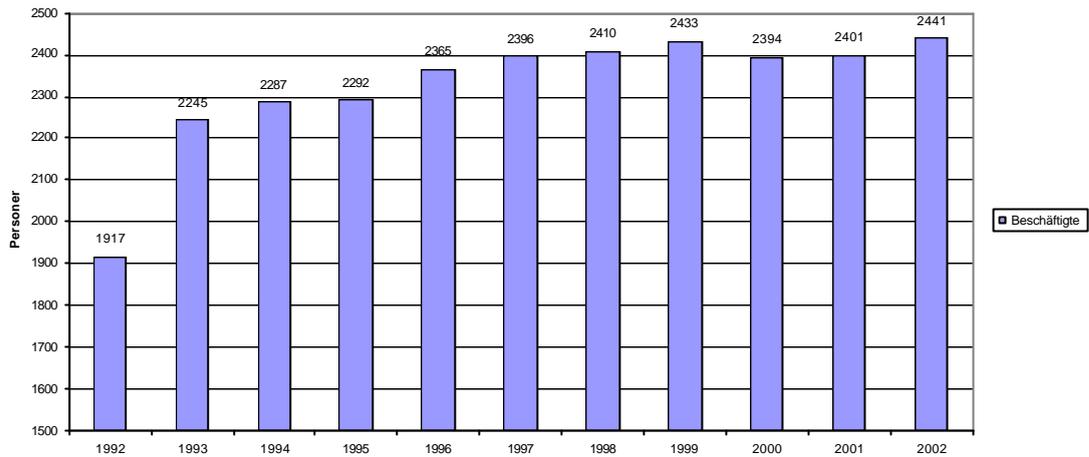
Seit 1992 hat sich der Personalbestand (tatsächlich beschäftigtes Personal) in den Ministerien wie folgt entwickelt<sup>4</sup> :

<sup>2</sup> Ohne ausgelagerte Bereiche

<sup>3</sup> Daten aus der Statistik: „ Personal im öffentlichen Dienst“ des Statistischen Landesamtes

<sup>4</sup> Personalstandsstatistik des Statistischen Landesamtes

Beschäftigte in den Ministerien



Einzelplan	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
02/Stk	133	140	140	151	146	149	172	170	169	170	172
03/MI	283	301	318	349	347	345	331	424 <sup>o</sup>	412	416	426
04/MF	183	229	248	255	265	285	275	262	267	268	273
05/MS	178	270	284	299	290	285	273	282	272	272	271
06/MWF	104	136	160	0	0	0	0	0	0	0	0
07/MK	251	267	233	345	365	356	365	336	335	335	347
08/MW	214	238	266	225	238	237	243	225	219	216	215
09/ML	148	169	174	185	195	198	198	204	200	0	0
11/MJ	93	106	173	128	135	139	134	143	142	141	143
12/MBE	92	104	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14/MBV	93	121	125	152	152	156	155	157	155	157	156
15/MU	145	164	166	203	232	246	264	230	223	426	438
<b>Summe</b>	<b>1.917</b>	<b>2.245</b>	<b>2.287</b>	<b>2.292</b>	<b>2.365</b>	<b>2.396</b>	<b>2.410</b>	<b>2.433</b>	<b>2.394</b>	<b>2.401</b>	<b>2.441</b>

Seit 1992 hat sich somit der Personalbestand in den Ministerien auf 127 v.H. des Ausgangsbestandes von 1992 erhöht. Selbst wenn man Sondereinflüsse (wie die Eingliederung des Verfassungsschutzes) herausrechnet, fand immer noch ein Personalaufwuchs statt.

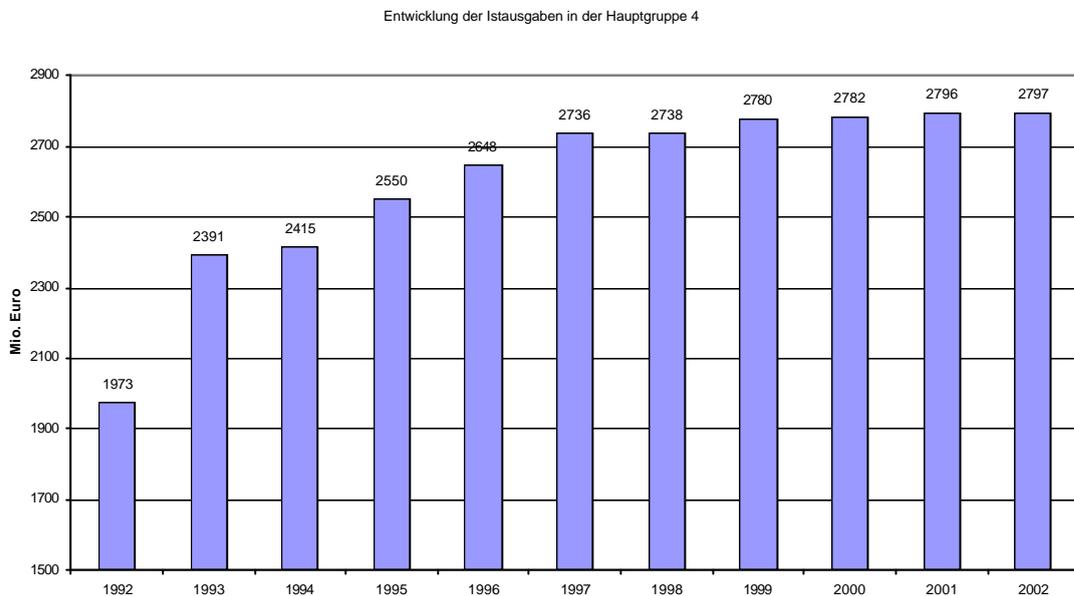
**Um keine kopflastige Verwaltungsorganisation zu schaffen, sollte bei der von der Landesregierung angekündigten weiteren Rückführung des Stellenbestandes der Ministerialbereich von den Effizienzsteigerungen nicht ausgeklammert werden.**

**Der Landesrechnungshof begrüßt insofern den Beschluss der Landesregierung, in den Ministerien insgesamt 300 Stellen einzusparen.**

<sup>5</sup> Eingliederung des Verfassungsschutzes (Kapitel 0307) in das Kapitel 0301

### 3. Personalkostenentwicklung

Die Personalausgaben (Ist in der Hauptgruppe 4 ohne Reste) haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt:



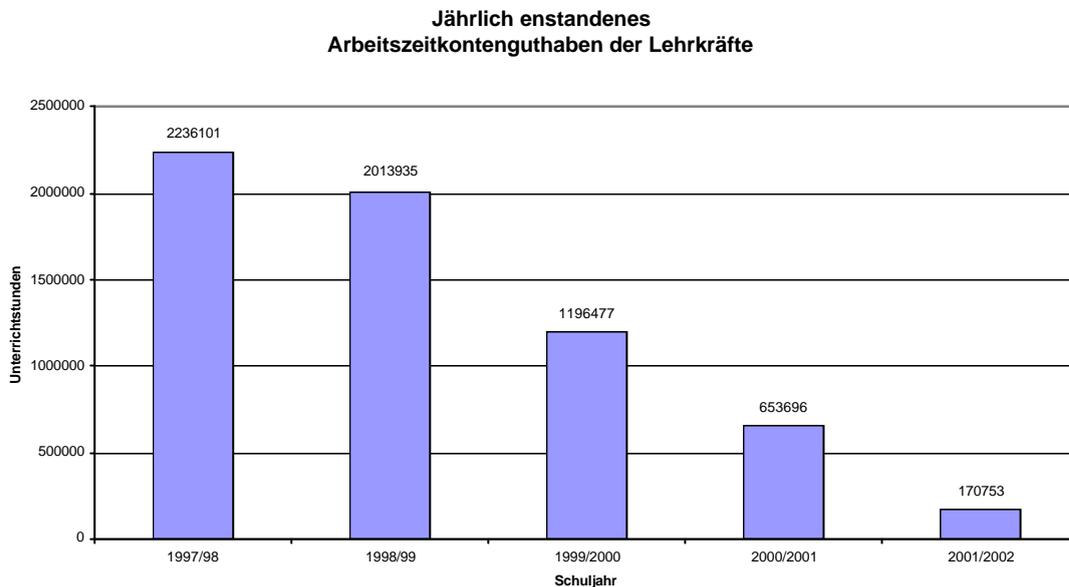
Diese Darstellung der Ausgaben gibt jedoch nicht wieder, welche Personalkosten in diesem Zeitraum tatsächlich entstanden sind. Wesentlich beeinflusst werden die gesamten Personalausgaben und -kosten durch den Kultusbereich. In ihm fielen 2002 rd. 48 v.H. der Personalausgaben an.

Seit dem 01.08.1997 bis zum 31.07.2003 werden die Personalkosten im Schulbereich durch den „Lehrertarifvertrag“<sup>6</sup> geprägt. Es wurde eine stetige Vergütung von 81 bzw. 87 v.H. gezahlt, die nicht der variierenden Arbeitszeit entsprach.<sup>7</sup> Am Ende sollten sich Zeitguthaben und Zeitdefizite nach § 6 des Tarifvertrages ausgleichen. Da trotz stark sinkender Schülerzahlen dieses personalwirtschaftlich nicht erreicht wurde, entstanden Arbeitszeitkontenguthaben der Lehrkräfte, die von dem Land ab dem Haushalt 2004 auszugleichen sind. Faktisch sind somit die Personalausgaben in die Zukunft verschoben worden.

<sup>6</sup> Tarifvertrag in Ausfüllung des § 15 c BAT – O zur Sicherung von Arbeitsplätzen an allgemeinbildenden Schulen vom 03.02.1997

<sup>7</sup> Siehe hierzu Jahresbericht 2002, Teil 1, Tz 11, S. 56

In den Schuljahren 1997/1998 bis 2001/2002 sind folgende Arbeitszeitkontenguthaben der Lehrkräfte entstanden:



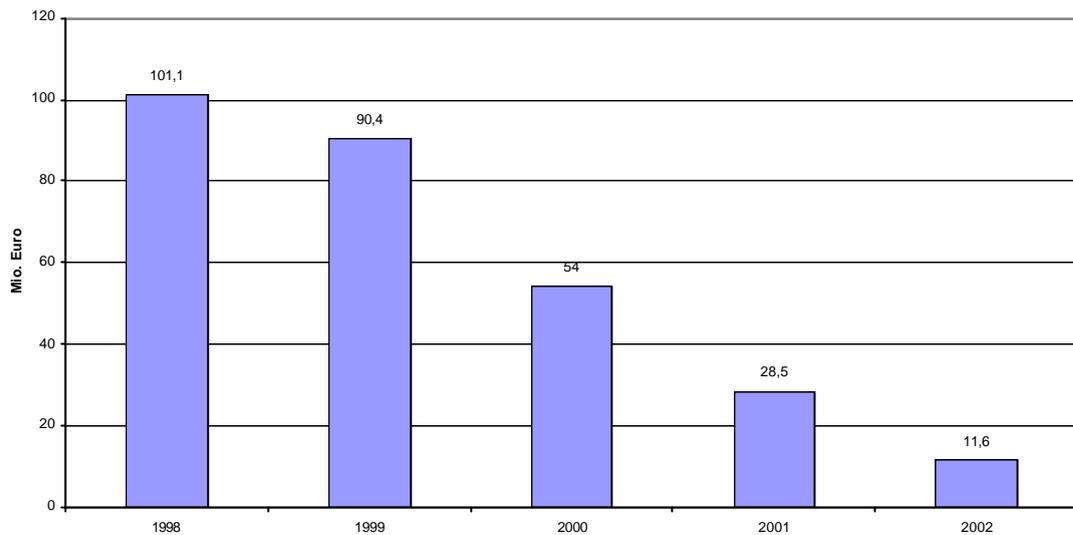
Ingesamt ist somit bis zum Schuljahresende 2001/2002 ein Arbeitszeitkontenguthaben von **6.270.963 Stunden** entstanden, das vom Land noch zu vergüten ist.

Die Ansprüche gegen das Land sind durch die Erarbeitung in den Schuljahren ab 1997/1998 entstanden, so dass nur eine Zuordnung zu den Personalkosten der jeweiligen „Entstehungshaushaltjahre“ die tatsächlich in den Jahren ab 1997 entstandenen Personalkosten widerspiegelt.

Das in den Schuljahren erarbeitete Arbeitszeitkontenguthaben und damit Vergütungsansprüche der Lehrkräfte hatten in den jeweiligen Haushaltsjahren rd. die folgende Höhe<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Berechnung auf der Basis von Durchschnittssätzen, Grundschullehrkräfte Vergütungsgruppe III, sonstige Lehrkräfte Vergütungsgruppe II a  
Da das Schuljahr nicht mit dem Haushaltsjahr identisch ist, haben wir die Summe dem Haushaltsjahr des Schuljahresendes zugeordnet.  
Denkbar wäre auch eine jeweils „hälftige“ Zuordnung.

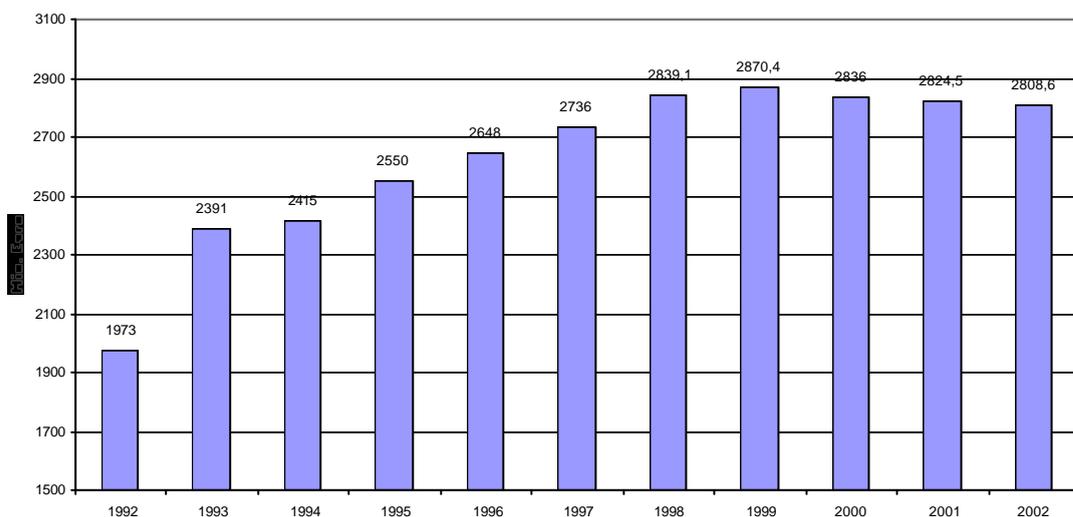
Höhe des jährlich entstandenen Arbeitszeitguthabens



Ingesamt sind in den Jahren 1998 bis 2002 zusätzliche Personalkosten von rd. 286 Mio. € entstanden.<sup>9</sup>

Wenn man diese Beträge zu den tatsächlich gebuchten kameralistischen Personalausgaben addiert, werden die in den jeweiligen Jahren entstandenen tatsächlichen Personalkosten deutlich:

Personalkostenentwicklung



<sup>9</sup> Durch Vergütungssteigerungen beträgt der heutige Zeitwert des Arbeitszeitkontenguthabens über 310 Mio. €

Die Darstellung zeigt, dass der Tarifvertrag - trotz der stark sinkenden Schülerzahlen - zunächst zu keiner Personalkostenentlastung geführt hat. Erst ab dem Jahr 2000 verringern sich die Personalkosten. Dies zeigt die Gefahr von flexiblen Modellen auf, bei denen keine Notwendigkeiten zur tatsächlichen personalwirtschaftlichen Anpassung an den Bedarf fixiert sind und keine laufende Vollzugskontrolle erfolgt. Sie verleiten dazu, notwendige Anpassungen nicht vorzunehmen und Personalkosten in künftige Haushaltsjahre zu verschieben. Dies gilt umso mehr, wenn sich begünstigende Regelungen des Tarifvertrages innerhalb der Laufzeit auswirken, Belastungen aber hinter das Ende der Vertragslaufzeit geschoben werden.

Bei künftigen flexiblen Tarifvertragmodellen - wie dem neuen Lehrertarifvertrag - sollten Schlüsse aus diesen Erfahrungen gezogen werden.

2. Einzelplan	03	Ministerium des Innern
Kapitel	0310	Regierungspräsidium Magdeburg
	0320	Landespolizei
Titel	425 01	Vergütungen der Angestellten
	426 01	Löhne der Arbeiter/Arbeiterinnen
Haushaltsvolumen		93,6 Mio. €

### **Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern**

**Die durch zu hohe Eingruppierungen der Angestellten und zu hohe Einreihungen der Arbeiter und Arbeiterinnen in verschiedenen Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern verursachten Mehrausgaben beliefen sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes auf 514.000 € jährlich.**

Der Landesrechnungshof hat seine Eingruppierungsprüfungen fortgesetzt und u.a.

- in der Fachhochschule der Polizei,
- im Landeskriminalamt,
- in der Polizeidirektion Magdeburg und
- im Regierungspräsidium Magdeburg

die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung überprüft.

Grundlage für die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung ist die aktuelle und tarifgerechte Bewertung der auszuübenden Tätigkeiten.

## 1. Festgestellte Fehler

Zu hohe Bewertungen hat der Landesrechnungshof in der Fachhochschule der Polizei in

- 16 von 58 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten,
- 7 von 36 geprüften Einreihungen der Arbeiter,

beim Landeskriminalamt in

- 21 von 141 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten,
- 4 von 15 geprüften Einreihungen der Arbeiter,

in der Polizeidirektion Magdeburg in

- 95 von 256 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten,
- 45 von 79 geprüften Einreihungen der Arbeiter,

und beim Regierungspräsidium Magdeburg in

- 12 von 168 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten,
- 7 von 36 geprüften Einreihungen der Arbeiter festgestellt.

Die zu hohen Eingruppierungen und Einreihungen verursachten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Mehrausgaben in Höhe von 514.000 € jährlich.

Außerdem musste der Landesrechnungshof in Einzelfällen zusätzlich fehlerhaft gewährte Zeit-/ Bewährungs- und Fallgruppenaufstiege feststellen.

Nicht in allen Dienststellen lagen aktuelle Tätigkeitsbewertungen vor. In der Polizeidirektion Magdeburg hat er in 65 Fällen überhaupt keine Tätigkeitsbewertungen vorgefunden.

Innerhalb des Geschäftsbereiches des Ministerium des Innern gab es Qualitätsunterschiede bei der tarifgerechten Bewertung der Arbeitsplätze. Dies trifft sowohl auf die Aktualität der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen als auch auf die richtige Umsetzung tariflicher Vorschriften zu. Beim Landeskriminalamt hat der Landesrechnungshof ein hohes Niveau der Personalwirtschaft festgestellt, das durchaus als Orientierung für eine ordnungsgemäß arbeitende Personalverwaltung dienen kann. Die gleichwohl dort festgestellten Mängel sind zu beheben.

## 2. Ursachen

Wesentliche Fehlerursachen der zu hohen Eingruppierungen der Angestellten bzw. der zu hohen Einreihungen der Arbeiter waren die nicht hinreichende Beachtung der tariflichen Eingruppierungsmerkmale. So haben die Dienststellen die Erfüllung einzelner Tätigkeitsmerkmale als erfüllt angesehen, obwohl die ausgeübte Tätigkeit eine höhere Eingruppierung/Einreihung nicht zugelassen hat. So verrichten lt. den vorgefundenen Tätigkeitsbeschreibungen in der Polizeidirektion Magdeburg beispielsweise fast alle Kfz-Handwerker (die nicht Meister sind) „hochqualifizierte“ Arbeiten an Polizeieinsatzfahrzeugen und sind damit in der höchsten Lohngruppe eingereiht. Beim normalen Betrieb einer Kfz-Werkstatt fallen jedoch gerade nicht nur „hochqualifizierte“ Arbeiten an. Aber auch die notwendigen in der Person des Angestellten oder Arbeiters liegenden Anforderungen (persönliche Eingruppierungs-/und Einreihungsvoraussetzungen wie z.B. Abschluss in einem bestimmten Lehrberuf bei Arbeitern) lagen in einzelnen Fällen nicht vor.

## 3. Maßnahmen der Verwaltung zur Umsetzung der Feststellungen

Nach Vorlage der jeweiligen Prüfberichte haben die Dienststellen zeitnah erste gezielte Maßnahmen getroffen, um die Beanstandungen abzuarbeiten und die erforderlichen Schritte einzuleiten.

**Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Dienststellen ohne Zeitverzug mit der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen begonnen haben. Hervorzuheben ist hierbei auch die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof. Er erwartet, dass alle Beanstandungen zeitnah beseitigt werden. Einzelne notwendige Maßnahmen sollten auch in aktuell anstehenden Umorganisationen einzelner Behörden eingebettet werden.**

Die Stellungnahmen der Dienststellen zu den Prüfungsfeststellungen stehen zum Teil noch aus.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3. Einzelplan	06	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
Kapitel	0605	Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Personalaufwand lt. Wirtschaftsplan		134.825.317 €

### **Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern bei der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg**

**Allein die bei einer Stichprobe von 6 v.H. des Personalbestands der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität festgestellten zu hohen Eingruppierungen von Angestellten/Einreihungen von Arbeitern verursachten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Mehrausgaben von rund 151.000 € jährlich.**

Der Landesrechnungshof hat stichprobenhaft die Eingruppierung von Angestellten und die Einreihung von Arbeitern in vier ausgewählten Bereichen der Verwaltung und der Kliniken der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität geprüft und dabei folgendes festgestellt:

#### **1. Fehlende Tätigkeitsbewertungen**

Grundlage der tarifgerechten Eingruppierung/Einreihung von Angestellten und Arbeitern ist die tarifgerechte Bewertung der auszuübenden Tätigkeiten. Da der Angestellte Vergütung nach der Vergütungsgruppe bzw. der Arbeiter Lohn aus der Lohngruppe erhält, in die er eingruppiert/ingereiht ist, kommt der Tätigkeitsbewertung eine besondere Signifikanz zu.

Bei 206 geprüften Zahlfällen der Angestellten und Arbeiter haben (bis auf einen Fall) zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Tätigkeitsbewertungen vorgelegen.

## **2. Fehlende arbeitsvertragliche Vereinbarung des BAT-O und des MTArb-O**

Bei nicht tarifgebundenen Arbeitnehmern ist eine arbeitsvertragliche Vereinbarung über die Anwendung des BAT-O und des MTArb-O und der diese ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträgen notwendig. Diese Anwendbarkeit kann nur durch zwei übereinstimmende Willenserklärungen vereinbart werden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei 70 Bediensteten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine beidseitige Vereinbarung der Anwendung des BAT-O und des MTArb-O fehlte. Sie hatten überwiegend noch Arbeitsverträge nach vormals geltendem DDR-Recht.

## **3. Überzahlungen durch zu hohe Eingruppierungen/Einreihungen**

Der Landesrechnungshof hat bei der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität in

- 28 von 61 geprüften Zahlfällen der Angestellten und in

- 10 von 28 geprüften Zahlfällen der Arbeiter

auf Basis der Aktenlage zu hohe Bewertungen festgestellt. Damit verbunden waren Überzahlungen in der Vergangenheit und in der Gegenwart. Die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bestehenden Überzahlungen verursachten Mehrausgaben in Höhe von rund 151.000 € jährlich.

Darüber hinaus kam es zu weiteren Überzahlungen in der Vergangenheit in Höhe von 68.224 €. Zusätzlich ist aufgrund der vorzeitigen Höhergruppierung einer Angestellten im Rahmen eines Bewährungsaufstieges ein Schaden von insgesamt rund 8.960 € eingetreten.

Zwischenzeitlich erfolgte Änderungen bei den auszuübenden Tätigkeiten können Änderungen der Eingruppierung nach sich ziehen.

## **4. Ursachen**

Wesentliche Fehlerursachen der zu hohen Bewertungen war die nicht hinreichende Beachtung der tariflichen Eingruppierungs-/Einreihungsvoraussetzungen. So hat die Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität die Erfüllung der tariflichen Voraussetzungen angenommen, obwohl die auszuübende Tätigkeit eine höhere Eingruppierung/Einreihung nicht zugelassen hat. Bei den

Angestellten handelte es sich beispielsweise um die Heraushebungsmerkmale „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ und „Maß der damit verbundenen Verantwortung“. Bei den Arbeitern lagen beispielsweise die tariflichen Voraussetzungen der „hochwertigen Arbeiten“ und der „besonders hochwertigen Arbeiten“ nicht vor.

Des Weiteren hat die Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität bei der Einreihung der Arbeiter die personenbezogenen Voraussetzungen fälschlicherweise als erfüllt angesehen, obwohl die notwendigen Ausbildungen nicht vorlagen.

#### **5. Maßnahmen der Verwaltung zur Abarbeitung der Feststellungen**

Nach Vorlage der Berichte des Landesrechnungshofes hat die Verwaltung die erforderlichen Schritte eingeleitet, um die Beanstandungen abzuarbeiten. In 18 Fällen hat die Medizinische Fakultät neue Tätigkeitsdarstellungen erstellt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern noch an.

**Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, die fehlenden Tätigkeitsbewertungen zu erstellen und im Rahmen dessen die zu hohen Eingruppierungen/Einreihungen zu korrigieren und auf künftige tarifgerechte Eingruppierungen/Einreihungen zu achten. Falls sich die auszuübenden Tätigkeiten geändert haben, sind neue Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zu erstellen. Des Weiteren hält der Landesrechnungshof - insbesondere zur Schaffung von Rechtssicherheit - die arbeitsvertragliche Vereinbarung des BAT-O bzw. MTArb-O und der diese ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträge für zwingend geboten.**

4. Einzelplan	07	Kultusministerium - Bildung und Kultur -
Kapitel	0705	Staatliche Schulämter

### **Schulpsychologischer Dienst im Land Sachsen-Anhalt**

**Der Landeshaushalt kann durch Personalanpassung beim schulpsychologischen Dienst mit mindestens jährlich 300.000 € entlastet werden.**

Der Landesrechnungshof hatte bereits 1999 den schulpsychologischen Dienst untersucht und festgestellt, dass mit verbesserten Arbeitsvorschriften, gezielter Einsatzlenkung und einen am Betreuungsbedarf ausgerichteten Personaleinsatz eine bessere Auslastung der Arbeitszeit erreicht und sofort mindestens 7,5 VbE freigesetzt und damit jährlich rd. 307.000 € eingespart werden könnten.

Der Landesrechnungshof hatte darüber hinaus empfohlen, die Form der Vorhaltung des schulpsychologischen Dienstes (gegenwärtige Einbindung in neun Staatliche Schulämter - SSÄ -) zu überdenken und möglicherweise eine zweckmäßigere zu befördern.

In seinen Stellungnahmen vom 05.07.2001 und 30.05.2003 wendet das Kultusministerium „Mängel durch Datenerhebung“ ein, obwohl der Landesrechnungshof seinen Vorschlägen ausschließlich Daten zugrundegelegt hat, die der schulpsychologische Dienst selbst geliefert hatte.

Das Kultusministerium räumte jedoch in seiner Stellungnahme am 05.07.2001 ein, dass die Arbeit der Schulpsychologen zu evaluieren ist und die Dienstvorschriften zu überarbeiten sind.

Bis Jahresmitte 2004 sollen nach Darlegung des Kultusministeriums vom 30.05.03 „die Kriterien der Qualitätssicherung und Evaluation für das Gebiet der Schulpsychologie“ in einem abschließenden Entwurf erarbeitet werden. Es ist unverständlich, dass von der Ankündigung bis zur Realisierung rund drei Jahre vergangen sein werden. Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass diese Kriterien zum Zeitpunkt gegenwärtiger Reform der Schulaufsicht noch

endgültig geklärt und spätestens mit der Umsetzung der Reform inhaltliche Fragen vervollständigt werden.

Einer anderen Organisationsform (Herauslösung des schulpsychologischen Dienstes aus den SSÄ) hat das Kultusministerium widersprochen. Es wolle durch altersbedingte Abgänge den Personalbestand abbauen.

In der vorgenannten Stellungnahme vom 30.05.03 führt das Kultusministerium gleichzeitig, im Gegensatz zu vorstehenden Aussagen zum Personalabbau aus, dass es „weiterhin von einem unveränderten Bedarf von 40 Stellen“ ausgeht und die Umsetzung in die Titelgruppe 96 „noch der Anpassung und Korrektur bedarf“.

Im Haushaltsplan 2003 hat das Kultusministerium anhand der zurückgegangenen Schülerzahlen den Stellenplan (im Einzelplan 07, Kapitel 0705, Titel 422 01) um sieben Stellen bei den Psychologen reduziert. Tatsächlich ist seit 1999 keine von den 40 Planstellen abgebaut worden, denn im Haushalt 2003 sind die Stellen lediglich nach Titelgruppe 96 verlagert. Der Haushalt wird bis zum Abbau dieser Stellen jährlich mit mindestens 300.000 € belastet. Dies zeigt die Notwendigkeit, den vorgesehenen Stellenabbau zu betreiben.

Diese Stellungnahme des Kultusministeriums ist angesichts der drastisch gesunkenen und künftig sinkenden Schülerzahlen (1998/99 = 352.912; 2002/03 = 270.229 Schüler, entspricht einem Schülerrückgang von 23,6 v.H.) für den Landesrechnungshof unverständlich. Eine Anpassung des Personalbestandes des psychologischen Dienstes an den bereits erfolgten und den weiterhin vorhersehbaren Schülerrückgang kann ohne großen Aufwand, ohne dass der Betreuungsstandard beeinträchtigt und ohne dass die Organisationsstruktur verändert werden muss, stetig vorgenommen werden.

Neben dieser notwendigen Personalanpassung hat der Landesrechnungshof bereits 1999 weitergehende Lösungsansätze für einen effizienteren schulpsychologischen Dienst aufgezeigt, die bisher vom Kultusministerium auch nicht bei der gegenwärtigen Neugliederung der staatlichen Schulaufsicht berücksichtigt werden. So wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass

- die gesetzliche Regelung (§§ 38 und 83 SchulG LSA) jederzeit auch eine andere Organisation des schulpsychologischen Dienstes als die gegenwärtige zulässt, ggf. auch die Einschaltung niedergelassener Psychologen,
- die Schulpsychologen im Vergleich mit den schulfachlichen Dezernenten nur beratende Dienstleister ohne dienstaufsichtliche Befugnisse sind und eine Einbindung in die staatliche Schulaufsicht nicht zwingend ist,
- der schulpsychologische Dienst innerhalb eines Schulamtsbereiches „möglichst schulortnah“ (§ 38 SchulG LSA) seine Beratungsaufgaben wahrzunehmen hat und dies durch die Unterbringung im Staatlichen Schulamt überwiegend nicht gewährleistet ist.

Nach der Stellungnahme des Kultusministeriums vom 30.05.03 wird sich die Einbindung staatsbediensteter Psychologen in die Schulämter auch bei der vorgesehen Umstrukturierung der Schulaufsicht nicht verändern. Die beabsichtigte schulformbezogene Zuordnung der Psychologen in einem Team mit den schulfachlichen Dezernenten ändert nichts an den vom Landesrechnungshof bereits 1999 festgestellten, sich aus der Ortsferne ergebenden Mängel des schulpsychologischen Einsatzes. Die angestrebte Konzentration der Schulaufsicht und damit auch der Schulpsychologen an einer Stelle (im künftigen Landesverwaltungsamt mit vier Standorten - bisher neun) wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes diese Mängel noch verschärfen.

Der Landesrechnungshof hatte vorgeschlagen, den Anteil der Beratungszeit (1999 = 76 v.H. der Arbeitszeit), insbesondere durch mehr Einzelfallberatungen der Schüler (1999 = 58,5 v.H. der Gesamtberatungszeit) zu erhöhen. Die mit der gegenwärtigen Unterbringung der Schulpsychologen in den SSÄ und erst recht mit der Einbindung in ein Landesverwaltungsamt erhöht anfallenden Reisezeiten und -kosten (Dienstreisen zu Beratungszentren im Einzugsgebiet mehrerer Schulen) wirken dem jedoch entgegen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte der „schulpsychologische Dienst“, wie die im § 38 SchulG LSA gleichrangig benannten Dienstleister

(Schulgesundheitspflege; Sucht- und Drogenberatung) auch außerhalb staatlicher Schulaufsicht entweder in kommunaler oder privater Trägerschaft bzw. in Selbständigkeit angesiedelt und vertraglich für die gesetzlich vorgeschriebene Vorhaltung gebunden werden. Die Tätigkeit der Schulpsychologen wird damit weniger in „Amtsstuben“ ausgeübt. Die Beratungsanlässe liegen häufig im familiären Bereich gepaart mit gesundheitlichen Störungen, die eine Zusammenarbeit mit den Jugendämtern bzw. anderen gesundheitlichen Einrichtungen vor Ort zwingend erfordern.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Bericht darauf hingewiesen, dass die Vorhaltung von Planstellen zu schematisch an einem Betreuungsschlüssel (Schüler je Schulpsychologe) bemessen wird: Die vom Landesrechnungshof untersuchte Praxis der Schulpsychologen hat ergeben, dass mit zunehmenden Alter der Schüler der schulpsychologische Betreuungsbedarf stark zurückgeht und dass dieses Ergebnis bei der Bestimmung des Betreuungsschlüssels unberücksichtigt bleibt. So sind die Gymnasiasten nur mit 3,6 und Berufsschüler mit 0,7 v.H. am gesamten Einzelfall-Beratungsaufkommen der Schulpsychologen beteiligt, obwohl diese Schülergruppen etwa 45 v.H. der Gesamtschülerzahl ausmachen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten diese beiden Schülergruppen wegen der geringen Inanspruchnahme von Schulpsychologen bei der Bestimmung des Betreuungsaufkommens unberücksichtigt bleiben bzw. nur mit ihrem tatsächlich oben dargestellten Betreuungsbedarf einbezogen werden. Somit wäre im Schuljahr 1999/2000 von 265.804 Schülern mit einer damaligen Besetzung der Planstellen bei den Schulpsychologen von 39 VbE auszugehen gewesen. Der so näher am Bedarf ausgerichtete Betreuungsschlüssel von 1 : 6.815 erscheint dem Landesrechnungshof realer als der vom Kultusministerium auf die Gesamtzahl der Schüler (425.222) sich beziehende von 1 : 10.903. Allein bei Zugrundlegung des vom Kultusministerium angestrebten Betreuungsschlüssels von 1 : 8.000 hätten so bereits 1999 5,8 Planstellen mit einem jährlichen Haushaltsvolumen von rund 272.000 € abgebaut werden können.

In der Folgezeit hätte der schulpyschologische Dienst ohne Einschränkung des vorhandenen Betreuungsstandards seine Aufgaben in den Jahren

2000 reduziert um	- 8,8 VbE (mit 30,2 VbE),
2001 reduziert um	- 11,4 VbE (mit 27,6 VbE),
2002 reduziert um	- 13,8 VbE (mit 25,2 VbE) und
2003 reduziert um	- 15,8 VbE (mit 23,2 VbE)

durchaus erfüllen können.

Das Kultusministerium hält trotz der erklärten Absicht des Personalabbaus weiterhin an einer jährlich konstant bleibenden Zahl von 40 Planstellen für Schulpsychologen fest (in den vorgenannten Jahren mit rd. 39 VbE besetzt).

Schließlich ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes der schulpyschologische Dienst in erster Linie für die Einzelfallberatung der Schüler vorzuhalten. Die zunehmende Einbindung der Schulpsychologen in die „systemische“ Beratung (41,5 v.H. der Gesamtberatungszeit), die den einzelnen Schüler nur indirekt betrifft, weil z. B. die Psychologen Schulen und Eltern-gruppen beraten sowie bei der Lehrerfortbildung und Schulprogramm-entwicklung mitwirken, sollte zu Gunsten der Einzelfallberatung zurückgeführt und keineswegs ausgedehnt werden. Ebenso sollten die Schulpsychologen die persönliche Beratung der Lehrkräfte ohne schulischen Bezug einstellen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist auch hier alles Notwendige aber nicht alles Wünschenswerte mit Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Das Kultusministerium hat in seinen Stellungnahmen vom 05.07.2001 und 30.05.2003 grundlegende Änderungen an der Vorhaltung des schulpyschologischen Dienstes nicht dargestellt und zwar auch nicht in seinem beabsichtigten Modell zur Schulaufsichtsreform. Vielmehr strebt es längerfristig einen Betreuungsschlüssel von 1 : 8.000 an, obwohl er im Bundesdurchschnitt bei 1 : 15.000 liegt. Damit rechtfertigt es die überhöhten Planstellen im psychologischen Dienst.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

5. Einzelplan	03	Ministerium des Innern
Kapitel	0320	Landespolizei

### **Kraftfahrzeugwerkstätten der Landespolizei**

**Durch Organisationsveränderungen, eine höhere Auslastung der Servicemitarbeiter und die verstärkte Fremdvergabe von Wartung und Instandhaltung der Polizeifahrzeuge an externe Werkstätten wären jährliche Einsparungen in Höhe von rd. 2,83 Mio. € realisierbar.**

Die Landespolizei betreibt für die Instandhaltung und Pflege der Polizeidienstfahrzeuge vier Kraftfahrzeugwerkstätten und drei Kraftfahrzeuginstandhaltungseinrichtungen. In den sieben Werkstätten und Instandhaltungseinrichtungen sind im Jahr 2000 Kosten in Höhe von 4,28 Mio. € (ohne Material) angefallen. Inclusive Material betragen die Gesamtkosten 5,78 Mio. €. Größter Kostenblock sind dabei die Personalkosten, die über 82 v.H. der Gesamtkosten (ohne Material) ausmachen. Zum Prüfungszeitpunkt waren 89,5 Vollbeschäftigteneinheiten in den Werkstätten eingesetzt. Die Kosten für die Wartung und Instandhaltung waren damit in 2000 dreimal so hoch wie die Ausgaben für die Neubeschaffung von Polizeifahrzeugen.

Bei der Prüfung der Werkstätten und Instandhaltungseinrichtungen hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

**1. Die Auslastung des Servicepersonals ist sehr unterschiedlich. Einzelne Mechaniker sind nur zu unter 40 v.H. ausgelastet.**

Anhand der von den Arbeitern abgerechneten Werkstattstunden hat der Landesrechnungshof ermittelt, wie die Servicemitarbeiter in den Werkstätten ausgelastet sind.

Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, gibt es erhebliche Auslastungsunterschiede.

Dienststelle	Erreichter Durchschnitt (v.H.)	Geringste Auslastung (v.H.)	Höchste Auslastung (v.H.)
<b>Abrechnung nach Herstellervorgaben</b>			
Polizeidirektion A	86,94	64,17	104,84
Polizeidirektion B	55,40	37,42	73,94
<b>Abrechnung nach tatsächlich angefallener Arbeitszeit</b>			
Polizeieinrichtung A	71,03	63,61	76,87
Polizeidirektion C	65,68	39,49	97,02
Polizeidirektion D	95,18	91,26	98,64
Polizeidirektion E	85,35	69,83	107,11
Polizeidirektion F	65,84	49,57	76,01

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestünde bei Beibehaltung der bisherigen Organisationsstruktur und Leistungsdichte ein rechnerisches Stellenrückführungspotential von über elf Stellen, selbst wenn man 10 v.H.<sup>10</sup> unproduktive Stunden (z.B. für „Leerlauf“, allgemeine Werkstattarbeiten, Werkstattnacharbeiten...) und weitere 10 v.H. der Anwesenheitszeiten für Erholungs- und Entspannungsphasen zubilligen würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass fünf Werkstätten nicht - wie in der gewerblichen Wirtschaft - nach Herstellervorgaben, sondern nach tatsächlich aufgewendeter Arbeitszeit abrechnen und somit weitere Wirtschaftlichkeitspotentiale nicht auszuschließen sind und zwischenzeitlich von der Arbeitsgruppe „Polizei-Service“ bestätigt sind.

Das Ministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, dass durch zwischenzeitlich durchgeführte und bevorstehende Stellenrückführungen der durchschnittliche Auslastungsgrad erhöht wurde und weiter erhöht werde.

<sup>10</sup> In Anlehnung an die Ergebnisse des 7. Ad-hoc Ausschusses „Wartung und Instandhaltung von Polizeidienstfahrzeugen“ des Bundesministeriums des Innern und der Innenminister- und Senatoren der Länder am 16. und 17.04.1996.

## **2. Der pro Servicemitarbeiter betreute Fahrzeugbestand von 1:27 ist wesentlich geringer als der Zielwert von 1:80 bis 1:95 im privaten Kfz-Handwerk**

Für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hat der Landesrechnungshof ermittelt, dass ein Servicemitarbeiter durchschnittlich 27 Fahrzeuge betreut.

Prof. Dietz vom Institut für Automobilwirtschaft führt in seiner Studie für den Zentralverband des Kraftfahrzeuggewerbes zum Automobilservice aus, dass ein Mitarbeiter im privaten Kraftfahrzeuggewerbe derzeit 95 PKW betreuen sollte.

Die DEKRA - Consulting GmbH legt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einen Benchmarkwert (Zielgröße) von 1: 80 bei reiner PKW-Struktur zugrunde.

Selbst wenn man zur Berücksichtigung der polizeispezifischen Besonderheiten „nur“ ein geringeres Betreuungsverhältnis als Zielgröße annimmt, werden erhebliche Rationalisierungspotentiale deutlich.

Selbst wenn „nur“ die von einem anderen Bundesland in den Werkstätten erreichte Betreuungsrelation von 1: 47 erreicht wird, verringert sich der Bedarf an Servicemitarbeitern um über 32 VbE.

Das Ministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, dass das aktuell für das Jahr 2003 ermittelte Betreuungsverhältnis 1 : 34 betrage. Eine grundlegende Änderung zum Prüfzeitraum konnte nicht verzeichnet werden. Insofern würden Verbesserungen des Betreuungsverhältnisses vor allem durch eine Verringerung der vorhandenen Werkstätten und Instandhaltungseinrichtungen erwartet. Von dem Prüfergebnis der Arbeitsgruppe „Polizei-Service“ erwarte es eine grundlegende Neuordnung der Werkstätten und Instandsetzungseinrichtungen mit erheblicher Freisetzung von Personal und einer Erhöhung der Betreuungsrelation.

**3. Teilweise werden unwirtschaftliche Reparaturen durchgeführt. Außerdem werden trotz Überschreitung der Aussonderungskriterien Fahrzeuge weiter repariert anstatt Ersatzbeschaffungen vorzunehmen.**

Die Unwirtschaftlichkeit einer Reparatur ist insbesondere anzunehmen, wenn die gesamten Instandhaltungskosten **70 v.H.** des Anschaffungswertes eines neuen Kfz gleichen Typs erreicht haben<sup>11</sup>.

Diese Grenze wird nicht immer beachtet, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Ein Polizeirevier beauftragte 1999 eine Werkstatt u.a. mit der Beseitigung von Rostschäden an einem Opel Vectra (Baujahr 1992, Anschaffungspreis 14.196 €). Vor der Auftragsvergabe waren bereits Instandhaltungskosten in Höhe von 8.211 € aufgelaufen. Bis zur Aussonderung wären somit nur noch Reparaturen in Höhe von 3.627 €<sup>12</sup> zulässig gewesen.

Die Werkstatt benötigte für die Reparatur 174,5 Werkstattstunden.

Selbst bei Zugrundelegung des zu niedrigen vorgegebenen Stundensatzes von 33,23 € betragen die Kosten der Reparatur 5.799 € und haben die Aussonderungsgrenze bereits um 2.172 € überschritten. Wenn man die tatsächlichen Kosten zugrundelegt, hat die Polizeidirektion (PD) die Aussonderungsgrenze um 5.616 € überschritten.

Bei einer PD hat der Landesrechnungshof stichprobenhaft untersucht, ob die Aussonderungskriterien eingehalten werden.

In 28 Fällen (rd. 50 v.H.) hat die PD die Aussonderungsgrenze missachtet, indem sie die Fahrzeuge trotz bestehender Unwirtschaftlichkeit weiter instandsetzte, bis sie **mindestens 100 v.H.** des Anschaffungswertes eines neuen Kraftfahrzeuges gleichen Typs erreicht hatten.

**Da es wirtschaftlich(er) ist, die knappen Haushaltsmittel in neue wartungsarme Fahrzeuge zu investieren, anstatt durch hohe Wartungskosten die Laufzeit alter Fahrzeuge zu verlängern, sollten künftig die (ggf. modifizierten) Aussonderungskriterien konsequent beachtet werden.**

---

<sup>11</sup> Nr. 7.1 KfzR Pol

<sup>12</sup> Da sich der Beschaffungspreis für ein neues Kfz gleichen Typs gegenüber 1992 erhöht hat, ist der Betrag höher als bei Anwendung von 70v.H. auf den Kaufpreis 1992

**Das Ministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, dass es wünschenswert sei, die Investitionen für Neubeschaffung (Leasing oder Kauf) von Kraftfahrzeugen zu erhöhen, um die Wartungs- und Instandhaltungskosten im Kraftfahrzeugwesen insgesamt (einschließlich Personalkosten) weiter zu minimieren.**

**4. Die praktizierte Anlieferung und Abholung der Fahrzeuge zu den Werkstätten verursacht erhebliche Kosten.**

Zu planmäßigen Werkstattterminen werden die Fahrzeuge von den Mitarbeitern der jeweiligen Polizeidienststellen in die Kfz-Werkstatt gefahren und abgeholt. Dabei werden in der Regel jeweils zwei Mitarbeiter benötigt, von denen einer das zu reparierende Fahrzeug fährt und ein Mitarbeiter mit einem Zweitfahrzeug mitfährt, um beide wieder zur Polizeidienststelle zurückzubefördern. Bei der Abholung der Fahrzeuge wird entsprechend verfahren.

Selbst wenn man unterstellt, dass das mitfahrende Fahrzeug durch Kurierfahrten ausgelastet gewesen ist und die Kosten für das zweite Fahrzeug und den zweiten Fahrer nicht berücksichtigt, verursacht der praktizierte Bring- und Holidienst erhebliche Kosten.

Eine Stichprobe bei zwei Polizeidirektionen hat gezeigt, dass allein hier die Anlieferung und Abholung jährliche Kosten in Höhe von rd. 197.000 € verursacht.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt bei kostenintensiven Fahrten zu und von den Polizeiwerkstätten eine kurzfristige Entscheidung zur Auftragsvergabe an ortsansässige externe Werkstätten.**

**Das Ministerium des Innern teilte hierzu mit, dass die kostenintensiven Fahrten zu und von den Polizeiwerkstätten grundsätzlich den Schluss zuließen, künftig die Vergabe von Reparaturen an ggf. ortsansässige Firmen durchzuführen.**

5. Bei der von einem Revier bereits mustergültig praktizierten Fremdvergabe der gesamten Pkw-Instandhaltung kostet die Unterhaltung pro Fahrzeug jährlich „nur“ 1.425 €, während die Instandhaltung in einer Polizeiwerkstatt pro Fahrzeug durchschnittlich 2.789 € pro Jahr kostet. Insgesamt besteht ein Einsparpotential von rd. 2,83 Mio. € jährlich.

#### 5.1 Instandhaltungskosten bei Eigenwartung

Ein in einer landeseigenen Werkstatt oder Instandhaltungseinrichtung betreuter Pkw verursachte im Jahr 2000 durchschnittlich jährliche Instandhaltungskosten von 2.789 €.

#### 5.2 Instandhaltungskosten bei externer Wartung

Von den gesamten Instandhaltungsaufgaben werden bei zwei beispielhaft untersuchten Polizeidirektionen nur 3,9 v.H. (Dessau) bzw. 12,7 v.H. (Merseburg) aller Reparaturaufträge an externe Werkstätten vergeben.

Andere Bundesländer vergeben in erheblich höherem Umfang Wartungs- und Instandhaltungsaufgaben an externe Werkstätten. So werden in Brandenburg beispielsweise bis zu 50 v.H. der Arbeiten an externe Werkstätten vergeben.

In Baden-Württemberg erfolgt nur noch die polizeitaktische Versorgung durch eigene Polizeiwerkstätten, 80 v.H. der Arbeiten werden extern vergeben. Dadurch könnten 19 von 23 der Polizeiwerkstätten geschlossen werden.

Im Land Sachsen-Anhalt praktiziert ein Polizeirevier die externe Wartung bereits umfassend mit positivem Ergebnis.

Die 25 Fahrzeuge dieses Reviers werden ausschließlich durch Fremdwerkstätten gewartet und instandgehalten.

Nach Aussagen der zuständigen Bediensteten des Polizeireviers haben sich im Vergleich zur früheren Inanspruchnahme der Werkstatt der PD Halle - durch die nunmehr komplette Vergabe der Reparaturen/Instandsetzungen an externe Werkstätten - die Standzeiten der jeweils betroffenen Fahrzeuge verringert. Die Standzeit in den Werkstätten beträgt im Durchschnitt maximal einen halben bis einen Tag.

Dies erhöht die Verfügbarkeit der Fahrzeuge, da bei einer Wartung in Polizeiwerkstätten in 80 v.H. aller Fälle die Fahrzeuge mehrtägig in der Polizeiwerkstatt verbleiben.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Revier und den Fremdwerkstätten funktioniert ohne Beanstandungen. Die ehemals angefallenen Überführungskosten von und nach Halle entfallen. Der Wechsel zwischen Sommer- und Winterreifen erfolgt durch die beauftragte Firma auf dem Reviergelände, so dass auch hierdurch Kosten gespart werden.

Diese mustergültig praktizierte **Fremdvergabe** verursachte im Jahr 2000 Material- und Personalkosten in Höhe von **1.425 €** pro Fahrzeug.

Hochgerechnet auf den gesamten Fahrzeugbestand der Polizei beträgt das gesamte Einsparpotential bei externer Wartung jährlich 2,83 Mio. €.

Selbst wenn man nicht die gesamte Kostendifferenz wegen der weiter notwendigen Vorhaltung einer Werkstatt für polizeitaktisches Spezialgerät als mögliche Einsparsumme ansehen kann, sollten neben der Kosteneinsparung folgende Gründe für die Vergabe an externe Werkstätten berücksichtigt werden:

- Durch verringerte Standzeiten erhöht sich die Verfügbarkeit der Fahrzeuge.
- Die wegen des großen Markenspektrums hohen Investitionen für Diagnosehard- und -software und sonstige Investitionen entfallen.
- Teile der tatsächlich realisierten Einsparungen könnten für eine Verjüngung des Fuhrparks und damit für eine weitere Senkung der Unterhaltungskosten genutzt werden.

**Zur Realisierung des Einsparpotentials hält der Landesrechnungshof eine Ausweitung der Fremdvergabe und eine Konzentration auf eine oder zwei Werkstätten für polizeitaktische Sondereinrichtungen und -geräte für geboten.**

**Das Ministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, dass künftig forciert Aufträge an externe Werkstätten vergeben werden. Nach derzeitigem Prüfungsstand werde davon ausgegangen, dass es voraussichtlich zur Schließung von mindestens vier Reparaturlinien kommen werde.**

6. Einzelplan	03	Ministerium des Innern
Kapitel	0320	Landespolizei

### **Kleiderkammern der Polizei**

**Die bisherige Organisation der Bekleidungswirtschaft der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt weist erhebliche Schwachstellen auf und bedarf dringend einer Neuorganisation.**

**Bereits durch eine Konzentration der Kleiderkammern und höhere Betreuungsgrößen könnten rd. 1, 025 Mio. € jährlich an Verwaltungs- und Lagerkosten eingespart und 21 Stellen zurückgeführt werden. Die Übertragung der Auslieferung der Dienstbekleidung auf private Kuriere führt zu weiteren Einsparungen von rd. 630.000 € Außerdem sind zusätzliche Einsparungen durch eine Reduzierung des Lagerbestandes möglich.**

Nach § 116 BG LSA erhalten Polizeivollzugsbeamte die Dienstbekleidung vom Land gestellt. Näheres (Ausstattungssoll, Verfahren usw.) regeln die Dienstkleidungsvorschrift für die Polizei des Landes Sachsen-Anhalt vom 05.08.1993 und weitere Ausführungserlasse.

Der Landesrechnungshof hat die Bekleidungswirtschaft für die 8.383 Einkleidungsberechtigten<sup>13</sup> (8.173 Polizeivollzugsbeamte und 210 Anwärter) geprüft und dabei folgendes festgestellt:

**1. Die fünf Kleiderkammern verursachen alleine jährliche Verwaltungs-, Lagerungs- und Ausgabekosten von rd. 1,6 Mio. €**

Zur Ausstattung der Polizeivollzugsbeamten mit Dienstbekleidung werden im Land Sachsen-Anhalt fünf Kleiderkammern mit einer Gesamtgrundfläche von 5.533 m<sup>2</sup> vorgehalten, die einen entsprechenden Unterhaltungsaufwand verursachen.

Hinzu kommt, dass einige dieser Gebäude sanierungsbedürftig sind und daher bei einer weiteren Nutzung weitere Aufwendungen verursachen.

---

<sup>13</sup> Stand: 01.01.2001

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes waren 33 Bedienstete in den fünf Kleiderkammern mit der Verwaltung, Lagerhaltung und Ausgabe von Dienstbekleidung beschäftigt.

Zusätzlich sind beim Technischen Polizeiamt weitere Bedienstete für die zentrale Beschaffung der Dienstkleidung tätig.

**Allein die Verwaltung, Lagerung und Ausgabe der Dienstbekleidung verursacht Kosten in Höhe von rund 1,63 Mio. € jährlich.**

**2. Durch das persönliche Abholen der Bekleidung durch die Polizeivollzugsbeamten bei den Kleiderkammern entstehen zusätzliche Kosten und erhebliche Ausfallzeiten für den eigentlichen Vollzugsdienst.**

Die Polizeivollzugsbeamten holen während der Dienstzeit unter Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen persönlich ihre angeforderte Bekleidung in der jeweils für sie zuständigen Kleiderkammer ab.

Von einzelnen Polizeidienststellen betrug die einfache Entfernung zur Kleiderkammer 100 km und mehr (z.B. Salzwedel 108 km, Havelberg 110 km).

Für eine Einkleidung wurden somit teilweise 220 km mit den DienstKfz zurückgelegt.

Der zeitliche Aufwand für diese Fahrten im Jahr entspricht rund 12 Planstellen, die für die eigentlichen Vollzugsaufgaben nicht genutzt werden.

Die Einkleidungsreisen verursachen jährliche Kosten in Höhe von rund 720.000 €.

Die Unwirtschaftlichkeit dieser Fahrten hat andere Bundesländer dazu veranlasst, die Auslieferung der Dienstbekleidung der Post AG oder anderen privaten Kurierdiensten zu übertragen.

**Die persönliche Abholung der Dienstbekleidung bei den Kleiderkammern durch die Vollzugsbeamten sollte künftig vermieden und durch die Nutzung von privaten Kurierdiensten ersetzt werden. Das Einsparpotential beträgt rund 630.000 € jährlich.**

**3. Das derzeitige Beschaffungsverfahren ist von der Bedarfsermittlung bis zur Auslieferung der Bekleidung sehr langwierig.**

Von der Bedarfsanmeldung der Polizeivollzugsbeamten bis zur Auslieferung der Bekleidung an die Polizisten vergeht regelmäßig ein Jahr; teilweise dauert der Prozess noch länger. Der lange Abstand von der Bedarfsmeldung bis Auslieferung der Bekleidung verursacht teilweise Probleme. Wenn z. B. durch die Änderung der Konfektionsgröße im Bestellzeitraum die Kleidung bei der Auslieferung nicht mehr passt oder zwischenzeitlich eine Umsetzung in andere Funktionen erfolgt, in denen diese Kleidung nicht benötigt wird, führt dies in der Praxis zu einer Erhöhung des Lagerbestandes der Kleiderkammer .

Andere Bundesländer haben den Zeitraum von der Bestellung bis zur Auslieferung an den Vollzugsbediensteten auf zwei Wochen verkürzt, indem sie den Prozess privaten Dienstleistern übertragen haben.

**Der Landesrechnungshof hält eine Straffung des Beschaffungsverfahrens für erforderlich. Dabei dürfen die Grundsätze des Vergaberechts nicht unbeachtet bleiben.**

**4. Kleiderkammern weisen hohe Lagerbestände mit einem erheblichen Anteil an überalterten Bekleidungsstücken auf.**

**4.1 „Ladenhüter“**

Ein Problem stellt der Anteil der „überalterten“ Bekleidungsstücke in dem vorhandenen Lagerbestand dar. Bei seinen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass in allen Kleiderkammern Bekleidungsstücke (Hosen, Jacken, Hemden usw.) gelagert werden, die aus Produktionen beginnend ab 1991 stammen, mithin nunmehr 12 Jahre alt sind und keinen „Abnehmer“ finden.

Bisherige Maßnahmen die Bestände abzubauen, wie die Abgabe „älterer“ Bekleidungsstücke an die Polizeivollzugsbeamten unter Anrechnung eines geringeren Wertes auf dem Bekleidungskonto oder eine

„Tauschbörse“ unter den Kleiderkammern haben nur geringfügigen Erfolg gezeigt.

Die Abgabe älterer Bekleidungsstücke unter Gewährung eines „Rabatts“ findet keine Akzeptanz bei den Vollzugsbeamten und der Austausch unter den Kleiderkammern ist nur von bedingtem Erfolg, da regelmäßig nur „gängige“ neue Artikel gesucht werden und so die vorhandenen Bestände der „Ladenhüter“ nicht abgebaut werden. So fand beispielsweise im Jahr 1996 bei der Sportbekleidung ein Modellwechsel statt. Die noch auf den Bekleidungskammern vorhandenen Bestände der „Altbekleidung“ finden bei den Beamten keine Akzeptanz mehr und so gelangen diese Artikel nicht mehr zur Ausgabe.

**Künftig sollten „neue Modelle“ erst ausgegeben werden, wenn die vorhandenen Altbestände aufgebraucht sind.**

#### **4.2 Lagerbestände**

Im Jahr 2001 belief sich der Lagerbestand an Bekleidungsartikeln in den Kleiderkammern auf rund 2,71 Mio. €.

Unterstellt, dass alle Polizeivollzugsbeamten im Jahr 2001 ihr „Bekleidungsgeld“ vollständig eingesetzt hätten, wäre dies ein Betrag in Höhe von 1,49 Mio. €. Der Vergleich mit dem Lagerbestand zeigt, dass rechnerisch der 1,8fache maximale Jahresbedarf gelagert wird.

Allein die Lagerhaltungskosten (kalkulatorische Verzinsung des Lagerbestandes mit 5 v.H. pro Jahr und kalkulatorische Lagermiete) betragen rund 271.000 € jährlich.

**Der Landesrechnungshof hält eine weitere Verringerung der Lagerbestände für erforderlich. Alternativ könnte die Beschaffung und Auslieferung der Bekleidung einem privaten Dienstleister überlassen werden.**

**Für das Land tritt hinsichtlich der Kosten der weitere Vorteil ein, dass die derzeit notwendige Vorfinanzierung der Bekleidung nicht mehr erforderlich ist.**

- 5. Eine Vollbeschäftigteneinheit in den Kleiderkammern betreut durchschnittlich in Sachsen-Anhalt 254 Uniformträger. In einem anderen Bundesland betreut eine Kraft mehr als sechsmal soviel Vollzugsbedienstete.**

Eine Vollbeschäftigteneinheit in den Kleiderkammern der Landespolizei betreut durchschnittlich rechnerisch 254 Uniformträger. Bei einer Länderumfrage hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass in einem anderen Bundesland ein Vollzeitkraft in der Kleiderkammer 1.700 Vollzugsbeamte betreut. Selbst wenn in Sachsen-Anhalt nur die festgestellte durchschnittliche Betreuungsgröße der Vergleichsländer erreicht würde, wären 12 Stellen in den Kleiderkammern ausreichend.

**Die mögliche Rückführung von 21 Stellen sowie die daraus resultierende Reduzierung von Personalgemein- und Sachkosten würde zu jährlichen Einsparungen von rund 1,025 Mio. € führen.**

**Der Landesrechnungshof hat daher dem Ministerium des Innern vorgeschlagen, unter Berücksichtigung der positiven Erfahrungen in anderen Ländern, die Bekleidungswirtschaft zu zentralisieren und die Beschaffung, Lagerhaltung und die Auslieferung der Dienstbekleidung an die Polizisten zu privatisieren. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium des Innern inzwischen angekündigt hat, eine Neuorganisation der Bekleidungswirtschaft der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt vorzubereiten. Ziel sei die Reduzierung auf zwei Kleiderkammern mit einem Gesamtstellenbestand von 14 Stellen. Der Landesrechnungshof wird den Umstrukturierungsprozess weiter begleiten und prüfen, ob das Ministerium des Innern die eigenen Zielvorgaben erreicht.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

7. Einzelplan	03	Ministerium des Innern
Kapitel	0343	Statistisches Landesamt
Haushaltsvolumen		15,259 Mio. € (Soll 2003)

## **Statistisches Landesamt - Aufgabenkritik, Benchmarking und länderübergreifende Zusammenarbeit**

Alle Anstrengungen zur Reduzierung der Statistikaufgaben brachten bisher keine nennenswerten Entlastungen des Statistischen Landesamtes. Es bestehen erhebliche Strukturdefizite in der Aufgabenkritik.

Der Vergleich des Personalaufwandes für die Erstellung von 13 ausgewählten Statistiken (aus einer Menge von 197 erstellten Statistiken) zeigt ein rechnerisches Einsparpotential von 43 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) mit einem jährlichen Einsparvolumen von rund 2 Mio. € auf.

Bei einer Geschäftsprozessoptimierung durch elektronische Datenlieferung sind weitere Einsparungen realisierbar.

Da die Statistischen Landesämter überwiegend identische statistische Aufgaben erledigen, ist eine Zusammenlegung von Ämtern möglich. Die Zusammenlegung der drei Statistischen Landesämter von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen im Rahmen der „Initiative Mitteldeutschland“ kann rechnerisch zu Einsparungen in Höhe von rund 6 Mio. € jährlich führen.

### **1. Aufgabenkritik**

#### **1.1 Bisherige Ergebnisse der Aufgabenkritik**

Nach VV Nr. 1 Satz 2 zu § 7 LHO gehört zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auch die Prüfung, ob und wie eine Aufgabe durchgeführt werden muss. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verlangt, die gesetzlichen Rahmenbedingungen jeder Statistik laufend - nicht nur bei ihrer Einführung - auf den Prüfstand zu stellen.

Bei nahezu allen Statistiken gibt es Ansätze für Aufgabenkritik. Zu überprüfen ist

1. die Notwendigkeit einer Statistik schlechthin, einschließlich
  - der Prüfung, ob vergleichbarer Nutzen aus bereits in der Verwaltung oder bei Dritten vorhandenen Datenbeständen gezogen werden kann (Nutzung von Verwaltungsdaten),
2. die Periodizität der Erhebungen,
3. die Zahl der erhobenen Merkmale für eine Statistik und
4. der Umfang der Erhebungen (Größe der Stichprobe)

Hierzu ein Beispiel:

Bei der laufenden Wirtschaftsrechnung<sup>14</sup> (Erhebung über Haushaltsbücher) führt das Statistische Landesamt des Landes Sachsen-Anhalt bei 1,22 Mio. Haushalten eine Stichprobe von 540 Haushalten durch, während das Statistische Landesamt Schleswig-Holstein bei mehr Haushalten (1,33 Mio.) nur eine Stichprobe von 141 Haushalten erhebt.

Entscheidend für die vom Land(eshaushalt) zu tragenden Kosten für das Statistische Landesamt ist das vom Landesamt durchzuführende Statistische Programm, das durch Bundes- und EU-Vorgaben geprägt ist.

An Bemühungen, das Statistikwesen der Bundesrepublik aufgabenkritisch zu bereinigen, hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gefehlt.

- Am 10.08.1999 hat der Statistische Beirat 38 Empfehlungen zur Straffung, Rationalisierung und Weiterentwicklung der amtlichen Statistik vorgelegt. Von vier Vorschlägen zur Einstellung von Statistiken sind bisher nur zwei umgesetzt. Gleichzeitig sind zwei ergänzende Statistiken neu eingeführt worden.
- 32 von den **Ländern** im Jahr 2000 vorgebrachte Vorschläge zur Einsparung von Statistiken sind von den **Bundesressort** und dem Statistischen **Bundesamt** abgelehnt worden<sup>15</sup> (wie z.B. die Verlängerung der Periodizität bei der Erhebung des Absatzes von Bier von vierteljährlich auf jährlich, die Erhöhung der Erfassungsgrenzen bei Schafen, die Einstel-

---

<sup>14</sup> EVAS Nrn. 631 11, 631 21 und 631 31

<sup>15</sup> Anlage 3 zu TOP 6 der Sitzung des Statistischen Beirats vom 15.05.2001

lung der Statistik „Tabakgewerbe“, der Verzicht auf die Gasthörerstatistik...)). Die Bundesressorts haben eingewandt, dass die Realisierung der Einsparvorschläge nicht möglich sei, weil „die betroffenen Statistiken einen unverzichtbaren Teil des Systems der amtlichen Statistiken darstellen“ würden.

Alle bisherigen Anstrengungen auf Bundesebene haben somit zu keiner nachhaltigen Entlastung des Statistischen Landesamtes und der zur Datenlieferung verpflichteten Bürger, Betriebe und Verwaltungen geführt. Durch Statistikkberichtigung geschaffene Freiräume sind im Ergebnis vielmehr durch neue und den Ausbau bestehender Statistiken geschlossen oder sogar überkompensiert worden. Es fehlen konsequente aufgabenkritische Ansätze, die auf eine dauerhafte Reduzierung des statistischen Programms gerichtet sind.

Bisher hat das in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre praktizierte so genannte „Omnibusprinzip“<sup>16</sup> einer Ausweitung des Statistikwesens entgegengewirkt. Eine neue Statistik konnte nur dann in das nationale statistische Programm aufgenommen werden, wenn eine andere Statistik aus dem Programm herausgenommen worden ist.

Der Statistische Beirat des **Bundes** fordert in seinen Empfehlungen an die Bundesregierung für die 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages<sup>17</sup> faktisch eine Aufgabe dieses aufwandsbegrenzenden Omnibusprinzips<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Eine neue Statistik darf nur dann in das statistische Programm aufgenommen werden, wenn vorher eine andere Statistik aus dem Programm herausgenommen worden ist.

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 9/2002, S. 784 ff.

<sup>18</sup> Der Statistische Beirat des Bundes fordert, dass dieses Prinzip nicht zu einer „Erstarrung“ des Informationsangebotes führen darf und den statistischen Bundes- und Landesämtern die Ressourcen zur Erfüllung der neuen Anforderungen zur Verfügung gestellt werden sollten.

Im gleichen Atemzug macht der Beirat des **Bundes**

- 15 Vorschläge zur Verbesserung des Leistungsangebotes (z.B. durch die Einrichtung von Forschungsdatenzentren bei den Statistischen Landesämtern, die Einführung von neuen Statistiken),
- sechs Vorschläge zur Ergänzung des statistischen Programms (z.B. die Durchführung ergänzender Statistiken über die Informationsgesellschaft, die Biotechnologie ...), aber nur
- ein Vorschlag zur Einschränkung bestehender Statistiken (und hierbei handelt es sich nicht um eine Abschaffung, sondern nur eine Reduzierung von Eisen- und Stahlstatistiken).

**Um eine Ausweitung des Statistikaufwandes für das Land und die Bürger und Betriebe des Landes zu verhindern, sollte sich das Land im Bundesrat energisch gegen aufwandssteigernde Ausweitungen von Statistiken und insbesondere für eine Beibehaltung des Omnibusprinzips einsetzen. Gleichzeitig sollte die Umsetzung der noch nicht berücksichtigten fünf Einsparvorschläge des Statistischen Beirates aus dem Jahr 1999 sowie die Realisierung der 32 Einsparvorschläge der Länder aus dem Jahre 2000 vorangetrieben werden.**

**Darüber hinaus sollten die Länder darauf hinwirken, dass, wenn der Bund Daten nutzen möchte, die die Länder nicht benötigen, entweder der Bund die Daten selbst erhebt oder den Ländern die für die Datenerhebung entstehenden Kosten erstattet.**

## **1.2 Strukturprobleme der Aufgabenkritik**

Das Statistische **Landesamt** führt zu 93 v.H. **Bundesstatistiken** durch. Sie werden durch Bundesgesetz - teils aufgrund von Vorgaben aus Rechtsvorschriften der Europäischen Union - angeordnet. Die Durchführung der Statistik obliegt nach Artikel 83 Grundgesetz den Ländern mit ihren Statistischen Landesämtern als eigene Angelegenheit. Eine gesonderte Kostenerstattung durch den Bund erfolgt grundsätzlich nicht.

Die Bundesstatistiken bedienen den von unterschiedlichen Bedarfsträgern, aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft geltend gemachten Informationsbedarf. Zur Vorbereitung des Gesetzes bindet die Bundesregierung die Bundesländer zu-

nächst über Bund-Länder-Ausschüsse auf jeweiliger Fachressortebene ein. Eine Einflussnahme der Länder auf die Gesetzgebung ist lediglich im Statistischen Beirat und im Bundesrat einschließlich seiner Ausschüsse möglich, wobei die Statistischen Landesämter und die Innenressorts nur geringes Gewicht haben: So haben im Beirat die Leiter der Statistischen Ämter nur beratene Stimme, Beschlüsse werden von Mitgliedern gefasst, die den Fachbereichen zu zurechnen sind, die die Statistik veranlasst haben, für die Kosten jedoch nicht aufkommen müssen.

Im Ergebnis fallen die Fachverantwortung für Entstehen und Ausgestaltung sowie die Finanzverantwortung für das Durchführen von Bundesstatistiken auseinander.

Die für die Durchführung von Statistiken benötigten Haushaltsmittel sind im Kapitel 0343 - Statistisches Landesamt - des Ministeriums des Innern veranschlagt und nicht bei dem Fachressort, das an der Veranlassung der Statistik beteiligt war. Damit trägt das Ministerium des Innern die Kosten und Konsolidierungslasten des Statistikwesens, obwohl es den zugrundeliegenden Aufgabenbestand nicht mit verantwortlich steuern kann.

Dieses einer wirksamen Aufgabenkritik entgegenstehende Strukturproblem lässt sich dadurch lösen, dass das jeweils zuständige Fachressort die Haushaltsmittel für die Durchführung der Statistik bereitstellen und bei Mittelknappheit sich entschieden gegen die Einführung oder die kostenträchtige Umgestaltung von Statistiken stellen muss.

Die in den fachlich befassten Bund-Länder-Ausschüssen vertretenen Ressorts würden dann bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zu einer verstärkten Gesetzesfolgenabschätzung auch im Hinblick auf die Belastung ihres Haushaltes gezwungen werden. Die Aufgabenkritik würde wirksamer betrieben und die Fachverantwortung für das Entstehen sowie die Verantwortung für das Durchführen einer Statistik würden enger miteinander verknüpft. Als Anknüpfungspunkt für die Kostentragungspflicht kommt - um Kostenverteilungen unter ggf. mehreren beteiligten Ressorts zu vermeiden - das Federführungsprinzip in Betracht. Die aus der Kosten- und Leistungsrechnung des Statistischen Lan-

desamtes gewonnenen Daten lassen sich dabei zur Veranschlagung der Kosten nutzen.

Dieses Prinzip wird in Sachsen-Anhalt bereits erfolgreich bei den Geschäftsstatistiken für die Justiz praktiziert.

Im Kapitel 1102 sind beim Titel 632 02 Mittel des Ministeriums der Justiz zur Erstattung von Aufwendungen des Statistischen Landesamtes für die Aufbereitung der Justizstatistiken veranschlagt.<sup>19</sup>

Diese Finanzverantwortung der Justiz hat beispielsweise dazu geführt, dass das Ministerium der Justiz die Zählkartenerhebung in der Arbeitsgerichtsbarkeit eingestellt hat.

**Um eine wirksame Aufgabenkritik zu fördern, sollte im Landeshaushalt das federführende Ressort mit den Kosten der Statistik belastet werden und damit die Fach- und Finanzverantwortung für die Statistiken bei den jeweiligen Fachressorts zusammengeführt werden.**

## **2. Einsparmöglichkeiten durch eine Optimierung der Ablauforganisation**

### **2.1 Benchmarking**

Alle Statistischen Landesämter haben im wesentlichen die Aufgabe, statistische Daten zu EU- und Bundesstatistiken nach gesetzlicher Vorgabe zu erheben.

Obwohl für alle Statistischen Landesämter einheitliche Rechtsgrundlagen mit identischen exakten Bestimmungen zu den Erhebungsmerkmalen bestehen, weichen die Ausgestaltung der Abläufe und die Intensität des Personaleinsatzes für die Statistikdurchführung in den statistischen Landesämtern zum Teil erheblich voneinander ab.

Um die Unterschiede im Arbeitsaufwand ausfindig zu machen, haben die Rechnungshöfe Baden-Württembergs, Bayerns, Mecklenburg-Vorpommerns, Nordrhein-Westfalens, Schleswig-Holsteins und Sachsen-Anhalts bei 13 exemplarisch ausgewählten von 197 durchgeführten Statistiken den Personaleinsatz für

---

<sup>19</sup> In künftigen Haushalten sollte darauf geachtet werden, dass der Ausgabeansatz des Ministeriums der Justiz (Haushalt 2003: 146.600 €) deckungsgleich ist mit dem Einnahmeansatz des Statistischen Landesamtes (Kapitel 0343, Titel 282 63 in Höhe von 143.500 €)

sieben definierte Teilprozesse der Statistikerstellung in den jeweiligen Statistischen Landesämtern erhoben.

Um einen Bezug zwischen den eingesetzten Vollbeschäftigteneinheiten und der Arbeitsleistung herzustellen, haben wir geeignete Bezugsgrößen definiert. Bezugsgrößen bilden beispielsweise die jährlichen Fallzahlen, die Zahl der Berichtsstellen bzw. die Zahl der Einwohner des Bundeslandes zum 31.12.2000. Aus der eingesetzten Mitarbeiterkapazität (in VbE) im Verhältnis zur jeweiligen Bezugsgröße hat der Landesrechnungshof die jeweilige (Leistungs-)Kennzahl berechnet.

### **Benchmarking am Beispiel der Wanderungsstatistik**

Die Basis für die Bevölkerungsfortschreibung wird über die Wanderungsstatistik gewonnen. Die kommunalen Meldeämter teilen monatlich die Zu- und Fortzüge dem Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt mit. Nach Abschluss der Aufbereitung sendet das Statistische Landesamt die Monatstabelle dem Statistischen Bundesamt zu.

Außerdem erfolgt eine monatliche Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis dieser Angaben. Ferner wird einmal jährlich auf der Basis der vom Bundesverwaltungsamt per Magnetband zur Verfügung gestellten Daten die Ausländerstatistik erstellt.

Die Benchmarkingergebnisse zur Wanderungsstatistik sind zusammenfassend in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Benchmarking zur Wanderungsstatistik						
EVAS Nrn. 127 11 , 124 11 , 125 21						
	Baden-Württemberg	Bayern	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein	Sachsen-Anhalt
Benchmark-Bezugsgrößen						
Berichtsstellen (Meldeämter)	1.111	2.056	180	396	224	212
Meldefälle (pro Jahr in Tausend)	1320	1.511	220	1666	447	260
Eingesetzte Mitarbeiterkapazitäten						
Eingesetzte VbE (Ist)	3,1	33,8	4,6	7,2	5,5	9,6
Kennzahlen						
Meldefälle je VbE in Tausend	426	45	48	231	81	27
Berichtsstellen je VbE	358	61	39	55	41	22
Benchmark Baden-Württemberg: 426 Tsd. Meldefälle je VbE						
Soll-VbE nach Benchmark	3,1	3,6	0,5	3,9	1,1	0,6
Rechnerisches Einsparpotential in VbE bei Erreichung des Benchmark-(VbE ./ Soll-VbE)	0	30,2	4,1	3,3	4,4	<b>9,0</b>

Hiernach bearbeitet in Baden-Württemberg ein vollbeschäftigter Mitarbeiter (VbE) 426.000 Meldefälle, in Sachsen-Anhalt dagegen eine VbE nur 27.000 Meldefälle.

Die Gründe liegen u.a. darin , dass in Baden-Württemberg bereits 98 v.H. aller Daten über die Rechenzentren per Datenfernübertragung beim Statistisches Landesamt Baden-Württemberg eingehen und völlig medienbruchfrei ohne personelle Eingriffe weiterverarbeitet werden können, während in Sachsen-Anhalt die Daten von den Meldestellen noch zu 93 v.H. auf Papier angeliefert und mit sechs Vollbeschäftigteneinheiten erhoben, aufbereitet und erfasst werden.

Die „Ursachenforschung“ zeigt, dass beim Benchmarking (Lernen vom Besten) Wege aufgezeigt werden, die zu einer Realisierung des Einsparpotentials führen können.

## **Gesamtergebnisse des Benchmarkings bei 13 ausgewählten Statistiken**

Insgesamt ergibt sich, sofern sich das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt am jeweils besten Landesamt orientiert, alleine bei den analysierten 13 Statistiken ein rechnerisches Einsparpotential von über 43 Stellen<sup>20</sup>. Bei Erreichung der Zielwerte können Einsparungen allein bei den 13 verglichenen Statistiken von jährlich 2,0 Mio. €<sup>21</sup> realisiert werden. Eine Übertragung dieser Methode und der Ergebnisse auf alle durchgeführten Statistiken lässt ein vielfach höheres Einsparpotential erwarten.

**Aufgrund der Untersuchungsergebnisse regt der Landesrechnungshof an, den Ansatz des Benchmarking für alle durchgeführten Statistiken aufzugreifen und in einem dynamischen Veränderungsprozess vom jeweils besten Amt zu lernen und die dadurch aufgezeigten Einsparpotentiale zu realisieren.**

### **2.2 Geschäftsprozessoptimierung durch elektronische Datenanlieferung, -verarbeitung und -weitergabe**

Die Geschäftsprozesse von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken können nahezu vollständig automatisiert werden.

Der Automatisierungsgrad der einzelnen Statistischen Landesämter ist unterschiedlich.

Die Rationalisierungseffekte bei einer elektronischen Datenanlieferung und einer medienbruchfreien Weiterverarbeitung sind erheblich.

Bei der Wanderungsstatistik werden dem Statistischen Landesamt Sachsen - Anhalts von den Meldeämter die Daten noch zu 93 v.H. in Papierform zugeliefert. Nur 7 v.H. der Datenanlieferung folgt per Diskette. In Sachsen-Anhalt bearbeitet eine VbE im Statistischen Landesamt 27.053 Meldefälle. In Baden-Württemberg werden dagegen nur noch 1,8 v.H. der Daten von den Meldeämtern in Papierform an das dortige Statistische Landesamt angeliefert. 98 v.H.

---

<sup>20</sup> Ein Teil des Aufwandes für die Teilprozesse Konzeption, DV - Anwendungsbereitstellung und Auswertung, die i.d.R. zwischen 10 – 30 v.H. des Gesamtaufwandes ausmachen, ist auch fallzahlunabhängig.

<sup>21</sup> Durchschnittssätze des Ministeriums der Finanzen, Vergütungsgruppe V c + 30 v.H. Personalgemeinkostenzuschlag

werden auf elektronischem Wege angeliefert. In Baden-Württemberg bearbeitet eine VbE rund 426.000 Meldefälle.

In Baden-Württemberg werden somit **16-mal** soviel Meldefälle pro VbE bearbeitet.

**Zur Erhöhung der Produktivität sollte eine elektronische Datenanlieferung und eine medienbruchfreie automatisierte Weiterverarbeitung realisiert werden.**

### 3. Bündelung der Statistikaufgaben

In jedem Bundesland und damit in jedem Statistischen Landesamt wird derzeit grundsätzlich das gesamte statistische Aufgabenprogramm erledigt.

In der nachfolgenden Übersicht sind die Einwohnerzahlen der Bundesländer und ihre Ausgaben für Statistik (jeweils für eines statistischen Landesamtes im Jahr 2000) aufgeführt. Aus beiden lassen sich die Pro-Kopf-Ausgaben für Statistik jedes Bundeslandes errechnen.

<b>Pro-Kopf-Ausgaben für Statistik</b>			
<b>Bundesland</b>	<b>Einwohner (in Tsd.)</b>	<b>Ausgaben für Statistik 2000 (in Mio. €)</b>	<b>Ausgaben für Statistik 2000 je Einwohner (in €)</b>
Bremen (HB)	663	5,7	8,56
Hamburg (HH)	1.705	11,4	6,66
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	1.789	11,7	6,54
Brandenburg (BB)	2.601	16,6	6,37
Thüringen (TH)	2.449	14,9	6,08
Schleswig-Holstein (SH)	2.777	16,2	5,84
Sachsen (SN)	4.460	25,6	5,74
Berlin (BE)	3.387	19,2	5,68
Saarland (SL)	1.072	6,0	5,63
Sachsen-Anhalt (ST)	2.649	14,0 <sup>22</sup>	5,28
Rheinland-Pfalz (RP)	4.031	17,1	4,25
Hessen (HE)	6.052	22,2	3,68
Niedersachsen (NI)	7.899	24,2	3,07
Baden-Württemberg (BW)	10.476	31,4	3,00
Bayern (BY)	12.155	36,5	3,00
Nordrhein-Westfalen (NW)	18.000	47,6	2,64
<b>Gesamt</b>	<b>82.165</b>	<b>320,4</b>	<b>3,88</b>

<sup>22</sup> 12,344 Mio. € Ist 2000 im Kapitel 0343 plus 1,647 Mio. € Datenverarbeitungsaufwand

Große Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen kommen mit 2,64 € Statistikausgaben pro Einwohner aus, während kleine Länder wie Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen pro Einwohner 5,28 bis 6,08 € für Statistik ausgeben.

Neben der Tatsache der noch optimierungsfähigen Ablauforganisation (siehe Nr. 2.1) und der noch nicht durchgehend praktizierten elektronischen Datenerlieferung (Nr. 2.2) wirkt sich kostensteigernd die Tatsache aus, dass sich die Fixkosten des Statistischen Landesamtes (Hardware, innere Dienste usw.) auf weniger Statistikfälle verteilen.

Erste Weichen für eine verstärkte länderübergreifende Zusammenarbeit der Statistischen Landesämter hat in Sachsen-Anhalt der Beschluss des Landtages vom 17.01.2002<sup>23</sup> zur Verwaltungs- und Funktionalreform gestellt. Hiernach sollte in Zusammenarbeit der Statistischen Landesämter von Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt untersucht werden:

- die länderübergreifende Bearbeitung von Statistiken,
- Kriterien zur rationellen Nutzung von Verwaltungsdaten,
- Kriterien für eine Privatisierung von statistischen Arbeiten sowie
- Folgerungen aus Kostenvergleichen.

Darüber hinaus hat das Landeskabinett im Rahmen der „Initiative Mitteldeutschland“ beschlossen, weitere Prüfaufträge zu erteilen.

Die Aufgaben im Statistikbereich sind aufgrund der Bundes- und EU-Rechtsgrundlagen im Wesentlichen bundesweit identisch. Deshalb ist eine Bündelung in größeren Einheiten möglich. Zur Nutzung der damit verbundenen Synergieeffekte haben die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein am 4. Februar 2003 beschlossen, mit Wirkung vom 1. Januar 2004 ihre Statistischen Landesämter zusammenzuführen.

Das vom Landtag in Erwägung gezogene 3-Länder-Amt wäre für 11,6 Mio. Einwohner zuständig. Es könnte die Effizienz des Statistischen Landesamtes von Baden-Württemberg erreichen. Dies würde in Sachsen-Anhalt rechnerisch zu Einsparungen in Höhe von rund 6 Mio. € jährlich führen.

---

<sup>23</sup> 3/68/52222B, Abschnitt II, Nr. 2, Buchstabe a)

Unterschiedliche Wahltermine in den drei Ländern und von den Ländern verlangte individuelle Auswertungen führen zu einer Verringerung des Einspar-effektes.

**Angesichts des möglichen realisierbaren rechnerischen Einsparpotentials von rund 6 Mio. € jährlich hält es der Landesrechnungshof für geboten, im Rahmen der „Initiative Mitteldeutschland“ die beabsichtigte Zusammenlegung der drei Statistischen Landesämter Sachsens, Sachsen-Anhalts, Thüringens zu beschleunigen.**

Das Ministerium des Innern hat hierzu in seiner Stellungnahme vom 5. Juni 2003 mitgeteilt:

„Die von Ihnen vorgelegte Bemerkung zur Untersuchung des Statistischen Landesamtes enthält wichtige Anregungen und Hinweise zur Verbesserung des Statistikwesens und zur Senkung der Kosten für die Statistikproduktion. Die angesprochenen Problemkreise sind auch Gegenstand von Untersuchungen im Verbund der Statistischen Landesämter, die jedoch noch nicht abgeschlossen sind.

Darüber hinaus erarbeiten die Freistaaten Sachsen und Thüringen sowie das Land Sachsen-Anhalt im Rahmen der Initiative Mitteldeutschland gegenwärtig Konzepte, um durch eine Kooperation oder Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Einspar-, Bündelungs- und Synergieeffekte zu erzielen. Ihre Bemerkung enthält diesbezüglich wichtige Hinweise und Anregungen, die in die weitere Arbeit der Arbeitsgruppe einfließen werden.

Die von Ihnen aufgezeigten Einsparpotentiale aus dem durchgeführten Benchmarking und hinsichtlich einer Zusammenlegung der Statistischen Landesämter von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kann ich jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bestätigen.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

#### **4. Zusammenfassung und Empfehlungen**

**Die Kosten für die Durchführung von Statistiken können gesenkt und das Statistikwesen nachhaltig verbessert werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Land folgende Schritte veranlassen:**

##### **4.1.**

**Es muss eine konsequente Aufgabenkritik betrieben werden. Eventuelle Erweiterungen des statistischen Programms - wie vom statistischen Beirat des Bundes in seinen Empfehlungen an die Bundesregierung für die 15. Legislaturperiode des Bundes empfohlen - sollte z.B. über den Bundesrat entgegengewirkt werden. Vielmehr ist eine Einschränkung des Statistikprogramms durch eine Erhöhung der Periodizitäten, eine Verringerung der Erhebungsmerkmale und eine Nutzung von Verwaltungsdaten (registergeschützte Erhebung) zu forcieren.**

##### **4.2**

**Die Strukturdefizite in der Aufgabenkritik müssen behoben werden. Dies kann dadurch erfolgen, das künftig das federführende Fachressort mit den Kosten der Statistik belastet wird, wie dies bei den Geschäftsstatistiken im Justizbereich bereits vorbildlich praktiziert wird.**

##### **4.3.**

**Durch länderübergreifende Benchmarkingvergleiche müssen Verbesserungsmöglichkeiten in der Ablauforganisation identifiziert und realisiert werden. Allein durch eine Optimierung der Ablauforganisation bei 13 von 197 untersuchten Statistiken in Sachsen-Anhalt errechnet sich ein Einsparpotential von rund 2,0 Mio. € jährlich.**

##### **4.4**

**Zur Erhöhung der Produktivität muss eine elektronische Datenanlieferung und medienbruchfreie automatisierte Weiterverarbeitung realisiert werden.**

**4.5.**

**Eine Zusammenlegung der drei Statistischen Landesämter Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens muss forciert werden. Allein für den Landeshaushalt Sachsen-Anhalts könnte dies rechnerisch zu jährlichen Einsparungen von rund 6 Mio. € führen. Die Tatsache, dass Hamburg und Schleswig-Holstein zum 1. Januar 2004 ihre Statistischen Landesämter zusammenführen, zeigt, dass dieser Weg gangbar ist. Die durch den Landtagsbeschluss zur Verwaltungsreform <sup>24</sup> angeregte und im Rahmen der „Initiative Mitteldeutschland“ der Drei-Länder-Regierungen aufgenommene Zusammenlegung der drei Ämter zu einem wirtschaftlich arbeitenden Amt sollte schnellstmöglich realisiert werden.**

---

<sup>24</sup> DrS 3/68/52222 B, Abschnitt II, Nr. 2, Buchstabe a

8. Einzelplan	01	Landtag
Kapitel	0101	Landtagsverwaltung
Titel	684 02	Fraktionskostenzuschüsse
Haushaltsvolumen 1999		4.047.700 €
	2000	3.971.800 €
	2001	4.577.900 €
	2002	4.930.200 €

### **Prüfung der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen**

**Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von Fraktionskostenzuschüssen Einzelfälle der zweckwidrigen Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen sowie die nicht ordnungsgemäße Dokumentation von Ausgaben und Fälle nicht wirtschaftlichen Handelns festgestellt und empfohlen, Rückzahlungsansprüche zu realisieren.**

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse bei zwei Fraktionen, die inzwischen aus dem Landtag von Sachsen-Anhalt ausgeschieden sind, folgende Feststellungen getroffen:

#### **1. Zweckwidrige Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen**

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten die Fraktionen aus dem Landeshaushalt monatliche Zuschüsse zur Eigenbewirtschaftung (Fraktionskostenzuschüsse) und sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke. Durch § 4 FraktG ist festgelegt, dass die Zuschüsse, die nicht für die Aufgaben der Fraktion verwendet werden, nach Vorlage der jährlichen Rechnungslegung zurückzuzahlen sind.

Im Prüfungszeitraum vom 01.01.1999 bis 31.12.1999 hat der Landesrechnungshof eine Fraktion und im Prüfungszeitraum 01.01.2000 bis 16.05.2002 zwei Fraktionen, die nicht mehr dem Landtag angehören, geprüft und dabei in Einzelfällen festgestellt, dass bestimmte Mittel nicht zweckentsprechend bzw. nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden.

Nach bisheriger Handhabung im Land Sachsen-Anhalt werden Personenschutzmaßnahmen auf entsprechenden Antrag beim Ministerium des Innern gewährt, wenn zuvor das Landeskriminalamt (LKA) eine Gefährdungslage festgestellt hat.

- Eine Fraktionsvorsitzende gab im Zeitraum vom 01.01.2000 bis 16.05.2002 für Personenschutzmaßnahmen einen Gesamtbetrag von 9.220,34 € aus. Zur Begründung verwies die Fraktion darauf, dass die private Beauftragung des Personenschutzes erst erfolgt sei, nachdem das LKA signalisiert hatte, dass „staatliche Vollzugskräfte“ nicht zur Verfügung stehen würden. Nach Auskunft des LKA vom 19.09.2002 werde einem Fraktionsmitglied Personenschutz gewährt, wenn das Fraktionsmitglied einen Antrag auf Personenschutz bei Ministerium des Innern gestellt habe und die Gefährdungslagebeurteilung des LKA zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass das Fraktionsmitglied einer konkreten Gefährdung ausgesetzt wäre. Seit dem Bestehen der Fraktion sei ein solcher Antrag auf Personenschutzmaßnahmen jedoch nicht gestellt worden. Bei Notwendigkeit des Personenschutzes wäre dieser mit Sicherheit zur Verfügung gestellt worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist Personenschutz für Fraktionsmitglieder generell eine Aufgabe, die auf einen entsprechenden Antrag vom LKA beurteilt und vom Ministerium des Innern entschieden werden muss. Darüber hinaus veranlasster Personenschutz durch private Firmen ist nicht den Aufgaben einer Fraktion zuzuordnen und darf demzufolge nicht aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden.

Die Befugnis der Fraktion zur Leistung von Ausgaben aus den Fraktionskostenzuschüssen wird durch die Bestimmungen des FraktG beschränkt. Danach können nur Ausgaben, die der Wahrnehmung der Aufgaben der Fraktion dienen, geleistet werden. Dementsprechend stellen Ausgaben für die Partei und Ausgaben, die dem privaten Bereich zuzuordnen sind, eine nicht zweckentsprechende Verwendung dar. Die Entscheidung der Fraktion, einen privaten Personenschutz zu beauftragen, ohne eine Einschätzung des LKA und des Mi-

nisteriums des Innern einzuholen, steht nicht in einem Zusammenhang mit der Fraktionsarbeit. Allein die Tatsache, dass sich eine Fraktion durch zweckwidrige und unwirtschaftliche Ausgaben finanzielle Mittel für die Fraktionsarbeit entzieht und dadurch selbst schädigt, ist nach dem Sinn und Zweck des FraktG keine ausreichende Begrenzung.

- Ein Fraktionsvorsitzender beauftragte wegen eines eingeleiteten Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft gegen bestimmte Fraktionsmitglieder einen Rechtsanwalt und vereinbarte für die Tätigkeit im Vorverfahren einen Honorarbetrag vom 3.000 € für dieses Mandat. In der Vereinbarung wird der Auftraggeber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein von der gesetzlichen Gebühr abweichendes Honorar festgelegt wird.

Der Landesrechnungshof sieht die Ausgaben für die Strafverteidigung von Fraktionsmitgliedern in Ausnahmefällen als Ausgaben der Fraktion an, wenn ein Bezug zur Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben besteht und die Ausgaben auf das notwendige Maß beschränkt werden.

Die gesetzlichen Gebühren der Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung (BRAGO) für Strafverfahren werden nach § 464a (2) Strafprozessordnung i. V. m. § 91 (2) Zivilprozessordnung als notwendige Ausgaben anerkannt. Der Abschluss einer Honorarvereinbarung ist mit dem Teil, der die gesetzlichen Rahmengebühren überschreitet, nicht mehr den Aufgaben der Fraktion zuzuordnen und darf nicht aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden.

- Anlässlich der Weihnachtsfeiern in den Jahren 2000 und 2001 veranstaltete diese Fraktion für die Abgeordneten, Mitarbeiter und andere für die Fraktion Tätige eine Tombola. Zusätzlich zu den Gewinnen aus der Tombola erhielten im Jahr 2001 die o. g. Personen noch Präsente (z.B. Uhren, Bett- und Tischwäsche, Reisetaschen, Parfüm, Radiorekorder), die aus Fraktionskostenzuschüssen finanziert wurden. Insgesamt wurde dafür ein Betrag von 7.332,59 € aus Fraktionskostenzuschüssen verwendet.

Gemäß § 2 FraktG erhalten die Fraktionen Zuschüsse zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Zusammenkünfte von Abgeordneten und Mitarbeitern der Fraktion kein Anlass für Bewirtungen und Geschenke auf Fraktionskosten. Aus diesem Grunde ist der für die Präsente und die jeweilige Tombola nachweisbar zweckwidrig verwendete Betrag gemäß § 4 Abs. 1 FraktG von der Fraktion an den Landeshaushalt zurückzuzahlen.

Der Fraktionsvorsitzende einer Fraktion bestätigte in einem mit dem Präsidenten des Landesrechnungshofs im März 2002 geführten Gespräch die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass es sich in den aufgeführten Fällen der Prüfung der Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse für das Jahr 2000 um eine ungerechtfertigte Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen handelt. Mit Einverständnis des Fraktionsvorsitzenden wurden die noch ausstehenden Fraktionskostenzuschüsse für die Monate April und Mai 2002 durch die Landtagsverwaltung einbehalten und mit den Forderungen der Rückzahlung des Jahres 2000 und 2001 an den Landeshaushalt verrechnet.

## **2. Sonstige Feststellungen**

Weiterhin haben diese Fraktionen z.B. den Abschluss von Arbeits- und Beraterverträgen nicht ordnungsgemäß dokumentiert und ein Bestandsverzeichnis über das Inventar nicht aufgestellt. Im Rahmen der Liquidation stellte sich bei einer Fraktion heraus, dass die Fraktionsmitglieder und Mitarbeiter die technischen Geräte der Fraktion unsachgemäß genutzt und beschädigt hatten.

- Aufgrund eines Einstellungsgespräches schloss die Fraktion mit einem Bewerber einen mündlichen Arbeitsvertrag. In der Folgezeit leistete die Fraktion an diesen Mitarbeiter Bruttogehaltszahlungen von insgesamt rd. 10.230 € in drei Beträgen unterschiedlicher Höhe. Einen schriftlichen Arbeitsvertrag mit diesem Mitarbeiter schloss die Fraktion nicht ab. In dem anschließenden gerichtlichen Verfahren war die Dauer des Arbeitsverhältnisses zwischen der Fraktion und dem Mitarbeiter umstritten.

- Diese Fraktion hat im Prüfungszeitraum für Beratungstätigkeiten an vier freie Mitarbeiter und eine Beratungsfirma 31.928,83 € gezahlt, ohne dass dafür schriftliche Verträge vorlagen und ohne speziellen Nachweis der erbrachten Leistung bei Rechnungslegung.
- Die andere Fraktion beauftragte für die Gehaltsabrechnung der Fraktionsmitarbeiter und die Erstellung der Jahresrechnung einen Wirtschaftsprüfer. Dem Landesrechnungshof konnte die Fraktion einen Vertrag über die zu erbringenden Leistungen des Wirtschaftsprüfers nicht vorlegen.

Der Landesrechnungshof beanstandet, dass sowohl die Auftragsvergabe als auch der Abschluss des Arbeitsverhältnisses nicht schriftlich dokumentiert ist und dass im zweiten Beispiel die einzelnen erbrachten Leistungen aus den vorhandenen Belegen nicht nachvollzogen werden können.

- Im Zeitraum 01.01.2000 bis 31.12.2000 gab eine Fraktion einen Betrag von 18.263,25 € für Fachbücher, Zeitungen und Zeitschriften aus. Wegen dieser nicht unbeträchtlichen Wertgegenstände hatte der Landesrechnungshof der Fraktion die Aufstellung eines Bestandsverzeichnisses empfohlen.

Trotz dieser Empfehlung hat die Fraktion bis zu ihrer Liquidation ein solches Bestandsverzeichnis über die angeschaffte Literatur nicht erstellt.

- Nach dem Ausscheiden der Fraktion holte der Liquidator Angebote zu dem technischen Inventar der Fraktion ein. Das technische Inventar bewertete der Liquidator aufgrund der Aussagen einer Fachfirma mit einem Bruchteil des Zeitwertes. Zur Begründung dieser Werte verwies er auf den schlechten Zustand des technischen Inventars. Dieser schlechte Zustand der Geräte sei sowohl durch die mehrfachen Umzüge der Fraktion als auch durch den unsachgemäßen und unachtsamen Umgang mit den technischen Geräten herbeigeführt worden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat eine Fraktion dafür Sorge zu tragen, dass sowohl beim täglichen Umgang als auch beim Umzug mit technischem Gerät sorgsam verfahren wird, da die Fraktion im Falle der Liquidation nach § 4a (6) FraktG zur Rückgabe der aus Fraktionskostenzuschüssen angeschafften Gegenstände an den Landtag verpflichtet ist.

- Ein Fraktionsgeschäftsführer erhielt lt. Arbeitsvertrag für Reisen, die für Fahrten zur Fraktion und von der Fraktion erfolgen, sowie für Reisen, die im Interesse der Fraktion notwendig werden, eine Fahrkostenerstattung und Reisekostenpauschale in Höhe von 766,94 € monatlich.

Im Prüfungszeitraum rechnete der Fraktionsgeschäftsführer außerdem für sieben durchgeführte Dienstreisen insgesamt 1.924,16 € Reisekosten ab. Die Reisekostenabrechnungen beinhalten für 11 Tage eine Tagespauschale von 56,24 € bzw. 61,36 €.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes besteht bei Zahlung der monatlichen Pauschale in Höhe von 1.500,00 DM bis 31.12.2001 bzw. 766,94 € bis 16.05.2002 darüber hinaus für den Fraktionsgeschäftsführer kein Anspruch auf die Erstattung von Reisekosten. Der Präsident des Landtages stimmte dieser Auffassung des Landesrechnungshofes zu und forderte von dem damaligen Fraktionsgeschäftsführer die Rückzahlung der Reisekostenerstattung i. H. v. 1.924,16 € .

- Bei einem Münchener Verlag bestellte eine Fraktion jeweils 18 Exemplare einer Wochenzeitung für denselben Zeitraum .

Im Verhältnis zu der Anzahl von acht Fraktionsmitgliedern sieht der Landesrechnungshof den Bezug von 18 Exemplaren einer Wochenzeitung für denselben Zeitraum als nicht angemessen an und sieht hierin einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

- Dieselbe Fraktion zahlte im Zeitraum Juli 2001 bis Februar 2002 aus Fraktionskostenzuschüssen für diverse Arbeitsessen insgesamt 1.130,80

€ Teilnehmer waren in unterschiedlicher Anzahl stets nur Abgeordnete der Fraktion.

- In der Zeit von Januar bis Mai 2001 und von Januar bis April 2002 zahlte diese Fraktion diverse Ausgaben für Speisen und überwiegend alkoholische Getränke in Höhe von 397 €.
- Weiterhin kaufte diese Fraktion lt. Rechnung vom April 2001 in einem Restaurant für Repräsentationszwecke insgesamt 120 Flaschen Wein. Dies führte zu einer Ausgabe von 1.052,24 €.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Bewirtungen von Fraktionsmitgliedern untereinander oder mit Fraktionsangestellten zum Privatbereich gehören und daher nicht aus Fraktionskostenzuschüssen bezahlt werden dürfen. Auch den Kauf von alkoholischen Getränken im größeren Umfang und insbesondere von 120 Flaschen Wein aus Fraktionskostenzuschüssen hält der Landesrechnungshof für eine zweckwidrige Mittelverwendung.

Wegen der bestehenden Rückforderungsansprüche hat der Fraktionsvorsitzende der Einbehaltung der Fraktionskostenzuschüsse für die Monate April und Mai 2002 zugestimmt, um hierdurch die Ansprüche gegen die Fraktion auszugleichen.

- Die Zahlungen einer Fraktion aus Fraktionskostenzuschüssen für eine Veranstaltung im April 2001 in Halle, einen Informationsaustausch der Fraktion mit einem Kreisverband der Partei in Heppenheim im Mai 2001 und die Teilnahme an einer Parteiveranstaltung im September 2001 in Passau, haben aus Sicht des Landesrechnungshofes keinen Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion.

Gemäß § 2 FraktG dürfen die an die Fraktion ausgereichten Zuschüsse nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden. Der Landesrechnungshof sieht diesen Tatbestand bei diesen Veranstaltungen als gegeben an. Die Ausgaben für diese drei Veranstaltungen in Höhe von 6.349,63 € aus Fraktionskostenzuschüssen stellen eine zweckwidrige Verwendung dar. Auch in diesem Fall er-

klärte sich die Fraktion zum Ausgleich der Rückforderungsansprüche im Wege des Einbehalts der monatlichen Fraktionskostenzuschüsse bereit.

Neben den bereits veranlassten Verrechnungen bzw. der Rückforderung hat der Landtagspräsident den Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass alle Sachverhalte, in denen es zu ungerechtfertigten Leistungen an Fraktionsangehörige gekommen ist, von der Landtagsverwaltung weiterverfolgt werden.

Auf Grundlage von Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Rechtsstellung und die Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt wird im Folgenden die Stellungnahme der Vorsitzenden der FDVP-Fraktion zu diesem Teil des Jahresberichtes wiedergegeben:

„1. Unzutreffend sind, auch von den zeitlichen Abläufen her, die Ausführungen des LRH zu den tatsächlichen Gegebenheiten der Kosten für Personenschutzmaßnahmen.

Bereits im Jahr 1998 wurde seitens der Fraktion der DVU im Landtag von Sachsen-Anhalt beim Landeskriminalamt schriftlich und fernmündlich bei gegebenen Anlässen immer wieder um die Abstellung von Personenschutz gebeten. Diesen Ersuchen wurde seitens des LKA im Regelfall nicht entsprochen, weil nach den Bekundungen des LKA dafür kein Personal zur Verfügung stehen würde.

In Kenntnis dieser Sachlage wurde für den Personenschutz vertraglich verpflichteter Personenschutz einbezogen.

Gleichwohl wurde immer wieder fernmündlich Personenschutz angefordert, wenn Sicherheitsgründe den Anlass dafür boten.

Da die Fraktion der FDVP die Rechtsnachfolgerin der Fraktion der DVU wurde, wirkte die schriftliche Anzeige gegenüber dem LKA auch zugunsten der Fraktion der FDVP fort.

Bemerkenswert ist, dass der LRH dahingehende Beanstandungen für die Jahre 1998 und 1999 im Zusammenhang mit den Personenschutzmaßnahmen der Fraktion der DVU nicht vorgetragen hat.

2. Falsch sind die Feststellungen des LRH; dass die Auftragsvergabe sowie der Abschluss von Arbeits- und Beraterverträgen nicht auf vertraglicher Ebene abgewickelt wurde.

Da die dahingehenden Verträge nicht formbedürftig sind, ist eine Schriftform gesetzlich nicht vorgeschrieben. Hieraus folgt, dass auch fernmündliche Verträge zulässig sind. Wenn der LRH hierzu eine andere rechtliche Position einnimmt, entspricht diese Auffassung nicht der Rechtslage. Sie ändert nichts an der Tatsache, dass die gebotenen Aufträge sowie Arbeits- und Beraterverträge redlich und einwandfrei verfügt wurden.

3. Falsch sind auch die Feststellungen des LRH; dass die Fraktion ein Bestandsverzeichnis über das Inventar nicht aufgestellt hat und zum Verlauf der Liquidation.

Zutreffend hat hier der Liquidator ausgeführt, dass der schlechte Zustand des technischen Geräts nahezu ausschließlich auf die Vielzahl der Umzüge zurückzuführen ist. Mögliche Haftungstatbestände gegenüber Fraktionsmitarbeitern und Fraktionsmitgliedern waren und sind nicht erkennbar.

4. Von hier aus ist zusammenfassend auszuführen, dass die Annahmen des LRH durchgehend falsch sind, zumal die gesamte Rechnungslegung bis auf den Pfennig korrekt ist. In der Fraktion der FDVP wurde großer Wert auf die Vermeidung von Buchungsdissonanzen gelegt.

Eine Stellungnahme/Einlassung wurde dem Landesrechnungshof bereits am 25.11.2002 übersandt.“

9. Einzelplan	04	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	Finanzämter

## **Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch die Finanzämter**

**Die Umsatzsteuer gehört systembedingt zu den betrugsanfälligen Steuerarten. Dem begegnen die Finanzämter mit der Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Die Qualität dieser Prüfungen hat sich insgesamt verbessert, weist jedoch noch Defizite auf.**

**Die von der Steuerverwaltung des Landes vor dem Hintergrund zunehmender betrügerischer Manipulationen ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Umsatzsteuer-Sonderprüfung sind geeignet, zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs beizutragen. Sie sind dauerhaft zu intensivieren.**

Die Umsatzsteuer gehört systembedingt zu den betrugsanfälligen Steuerarten. In den letzten Jahren haben die betrügerischen Manipulationen auf dem Gebiet der Umsatzsteuer noch erheblich zugenommen. So ist mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes am 01.01.1993 auch eine neue Umsatzsteuer-Regelung in Kraft getreten: Warenlieferungen in andere Mitgliedstaaten sind als innergemeinschaftliche Lieferungen umsatzsteuerfrei, Warenbezüge aus anderen Mitgliedstaaten sind im Inland der Erwerbsbesteuerung zu unterwerfen.

- Da aber mit der Schaffung des Binnenmarktes der Wegfall der Warenkontrollen an den Binnengrenzen einhergegangen ist, war der Aufbau eines anderen Kontrollsystems erforderlich, das zu seiner Wirksamkeit einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten bedarf. Die EU-Mitgliedstaaten haben hierzu das Mehrwertsteuer-Informationen-Austausch-System (MIAS) eingeführt. Gleichzeitig ist der Austausch innergemeinschaftlicher Auskunftersuchen in der EWG-Verordnung Nr. 218/92 geregelt worden. Die deutsche Steuerverwaltung greift

seit geraumer Zeit mit Hilfe des Informationssystems „UmsatzSteuer-Länder-Online“ (USLO) auf die Datenbanken des MIAS zurück.

- Das Fehlen der Möglichkeit, die Warenbewegungen innerhalb der Gemeinschaft tatsächlich zu kontrollieren, und die Schwachstellen des neuen Kontrollsystems verbunden mit dem föderativen Aufbau der deutschen Steuerverwaltung haben es mit krimineller Energie handelnden Personen erleichtert, das Umsatzsteueraufkommen in beträchtlichem Maße zu schädigen. Zu den häufigsten Betrugsmodellen rechnen die sog. Karusselgeschäfte, bei denen mehrere Unternehmer eine geschlossene grenzüberschreitende Lieferkette bilden. Mindestens ein Unternehmer aus der Lieferkette meldet dabei die seinem Abnehmer in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht an oder entrichtet sie nicht, während sich sein Abnehmer diese Umsatzsteuer vom Finanzamt erstatten oder anrechnen lässt. Da die Lieferungen mit denselben Waren beliebig oft wiederholt werden können („Karussell“), lassen sich innerhalb kurzer Zeit die Marktpreise für preislich hochwertige Waren (z.B. Luxusfahrzeuge, Handys, Computerbauteile) zu Lasten des Fiskus senken und führen damit nicht nur zu erheblichen Steuerausfällen, sondern verdrängen auch ehrliche Unternehmer vom Markt, was zu weiteren gesamtwirtschaftlichen Schäden in beträchtlichem Ausmaß führt. Den vielfältigen Gestaltungsvarianten ist dabei gemeinsam, dass sie die Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen, die unzureichende Kontrolle der Warenbewegungen und Unzulänglichkeiten im deutschen Besteuerungsverfahren geschickt ausnutzen.
- Die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder befassen sich seit längerem mit der Betrugsanfälligkeit des geltenden Umsatzsteuerrechts. Sie haben es in diesem Zusammenhang u.a. für notwendig erachtet, in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen der Finanzämter qualifiziertes Personal einzusetzen, die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen personell zu verstärken und mit höherwertigen Dienstposten zu besetzen sowie aufgedeckte Betrugsfälle zu erfassen und zur Erstellung von Risikoprofilen zu nutzen.

- Der Landesrechnungshof hat bereits 1995 die Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen untersucht und hierüber in Teil 1 seines Jahresberichts 1996 berichtet. Der Landesrechnungshof hat 2002 erneut bei drei Finanzämtern untersucht, ob die seinerzeit festgestellten organisatorischen Schwächen und fachlichen Defizite abgestellt worden sind und ob die von der Steuerverwaltung vor dem Hintergrund zunehmender Betrüge-reien ergriffenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Umsatzsteuer-Sonderprüfung geeignet sind, dem Betrug wirksam zu begegnen.

### **1. Arbeitsweise der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen**

Die Finanzämter in Sachsen-Anhalt haben bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen die Prüfungsdichte (Verhältnis der durchgeführten Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zu den umsatzsteuerlich geführten Unternehmen) deutlich steigern können und erreichen sogar bundesweit die höchste Zahl. Die Steigerung der Prüfungsdichte ist aber wegen der stringenten Vorgaben der OFD Magdeburg zur Anzahl der von jedem Finanzamt jährlich durchzuführen- den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und dem ausgeprägten Streben einiger Prüfer nach „leicht“ zu erzielenden Mehrergebnissen nicht immer mit einer qua- litativen Verbesserung der Prüfungen einhergegangen.

- So haben die Finanzämter auch Fälle für eine Prüfung ausgewählt, bei denen der Prüfungsanlass ohne unverhältnismäßigen Aufwand durch den Innendienst hätte aufgeklärt werden können. Dadurch wird nach Auffas- sung des Landesrechnungshofs wertvolle Prüfungskapazität gebunden, die dann für andere Fälle nicht mehr zur Verfügung steht.
- Bei einer Außenprüfung können nicht lückenlos sämtliche Geschäftsvorfäl- le überprüft werden. Deshalb ist es unerlässlich, bei der Vorbereitung einer Außenprüfung Prüfungsschwerpunkte zu bilden, um die Prüfung auf das Wesentliche einzugrenzen. Die geprüften Finanzämter haben jedoch dies nicht immer beachtet. So sind die Schwerpunkte nicht oder nicht immer zu- treffend und vollständig festgelegt worden.

Nach der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes haben die Mitgliedstaaten der EU vereinbart, dass zur Kontrolle des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs der liefernde Unternehmer seine Lieferungen – getrennt nach Abnehmern – einer zentralen Behörde seines Mitgliedstaates meldet, die die Angaben zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten auf Anfrage zur Verfügung stellt, damit diese die vollständige Besteuerung der innergemeinschaftlichen Erwerbe in ihrem Zuständigkeitsbereich überprüfen können.

Für Deutschland ist als zentrale Behörde die Außenstelle des Bundesamtes für Finanzen in Saarlouis eingerichtet worden. Die Unternehmer haben dorthin vierteljährlich ihre an Abnehmer in anderen Mitgliedstaaten ausgeführten innergemeinschaftlichen Lieferungen nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck (Zusammenfassende Meldung, § 18a UStG) zu melden. Gleichzeitig haben sie in den für den entsprechenden Meldezeitraum abzugebenden Umsatzsteuer-Voranmeldungen die Bemessungsgrundlagen für die innergemeinschaftlichen Lieferungen gesondert zu erklären (§ 18b UStG). Grundsätzlich müssen deshalb die Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen mit den Angaben in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen übereinstimmen.

Die Daten aus den Meldungen an die zentralen Behörden sind aus technischen Gründen frühestens drei Monate nach Ablauf des Meldezeitraums abrufbereit. Mit Hilfe dieser Daten können in einem ersten Schritt Informationen über den Gesamtwert aller an einen Erwerber getätigten innergemeinschaftlichen Warenlieferungen gewonnen werden, denen entsprechende innergemeinschaftliche Erwerbe dieses Abnehmers gegenüberstehen müssen. In einem weiteren Schritt können die Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (§ 27a UStG) der leistenden Unternehmer und deren quartalsweise zusammengefassten innergemeinschaftlichen Lieferungen abgefragt werden. Derartige Anfragen mussten zunächst vordruckmäßig an das Bundesamt für Finanzen gerichtet werden.

Seit dem Frühjahr 2001 ist es nunmehr bundesweit möglich, die Daten online im Dialogsystem Umsatzsteuer-Länder-Online (USLO) abzufragen. In Sachsen-Anhalt können die Finanzämter seit 19.03.2001 mit dem USLO-Verfahren arbeiten. Hierfür stehen in den Finanzämtern zwei Personal-Computer zur Ver-

fügung, für die eine beschränkte Zahl von Benutzerkennungen vergeben worden sind.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Abfragemöglichkeiten im USLO-Verfahren noch zu wenig genutzt werden, obwohl der Abgleich mit den beim Bundesamt für Finanzen gespeicherten Daten für eine ordnungsgemäße Prüfungsvorbereitung unerlässlich ist. Dies mag einmal der geringen Zahl der hierfür vorgesehenen Personal-Computer geschuldet sein, liegt aber auch an der beschränkten Zahl der vergebenen Benutzerkennungen und der wenig komfortablen Bedienbarkeit.

Daneben hat aber der Landesrechnungshof auch den Eindruck gewonnen, dass das Bewusstsein der Prüfer über die Zusammenhänge zwischen den Daten des MIAS und den im Finanzamt vorhandenen Besteuerungsgrundlagen nicht besonders ausgeprägt ist. In den vom Landesrechnungshof eingesehenen Fällen ist im Rahmen der Prüfungsvorbereitung nur selten eine USLO-Abfrage erfolgt. Differenzen ist demzufolge auch nur gelegentlich nachgegangen worden. In keinem Fall hat ein Finanzamt einen Unternehmer aufgefordert, abgegebene zusammenfassende Meldungen gegenüber dem Bundesamt für Finanzen zu berichtigen (§ 18a Abs. 7 UStG). Auch Differenzen zwischen den Erwerbsdaten nach dem MIAS und den in den Steueranmeldungen erklärten innergemeinschaftlichen Erwerben haben die Finanzämter regelmäßig nicht aufgeklärt, auch deshalb nicht, weil sie wegen des dem Unternehmer zustehenden Vorsteuerabzugs (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UStG) von einer „Nulllösung“ ohne steuerliche Auswirkungen ausgegangen sind.

**Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, die Qualität von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch eine gezielte Prüfungsvorbereitung weiter zu verbessern. Auf einen Abgleich der Daten im Rahmen des innergemeinschaftlichen Kontrollverfahrens darf nicht verzichtet werden. Abweichungen zu den erklärten Besteuerungsgrundlagen sind auch dann zu verfolgen und aufzuklären, wenn sie zu keinem statistisch zu erfassenden Mehrergebnis führen. Dazu ist es erforderlich, dass den Bediensteten deutlich vermittelt wird, dass es seit der Einführung des Bin-**

**nenmarktes für die Sicherung der innergemeinschaftlichen Umsatzbesteuerung nicht ausreicht, wenn jeder Mitgliedstaat nur seine nationalen Besteuerungsinteressen verfolgt.**

**Im Übrigen unterstützt der Landesrechnungshof ausdrücklich die Forderung der Finanzämter, Abfragemöglichkeiten über jeden Arbeitsplatzrechner zu ermöglichen. Die von der Oberfinanzdirektion Magdeburg angekündigte übergangsweise Aufstellung eines weiteren Rechners in der Veranlagungs-Verwaltungsstelle der Finanzämter wird als ein erster Schritt zur Verbesserung angesehen.**

Im Rahmen einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung ist regelmäßig zu prüfen, ob der Unternehmer seine Geschäfte in der von ihm dargestellten Weise abgewickelt hat (Abschnitt 232 der Umsatzsteuer-Richtlinien). Eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung darf sich deshalb nicht auf eine formelle Prüfung der Buchführung sowie der buch- und belegmäßigen Nachweise beschränken. Der Landesrechnungshof konnte sich davon überzeugen, dass die Finanzämter insbesondere in jüngster Zeit das Spektrum der geprüften Problemfelder deutlich erweitert haben und damit zu einer Verbesserung der Qualität der Prüfungen beigetragen haben.

Das der Umsatzsteuer zugrundeliegende System der Allphasen-Nettoumsatzsteuer bedingt, dass bei der Prüfung eines Unternehmers zumindest stichprobenweise auch die Verhältnisse bei seinen Lieferanten und bei seinen Abnehmern einbezogen werden. Hierzu ist es erforderlich, dass den für diese Beteiligten zuständigen Finanzämtern Kontrollmitteilungen übersandt werden oder an diese Auskunftsersuchen zum Vorsteuerabzug gerichtet werden. Die geprüften Finanzämter haben jedoch in rd. 87 v.H. aller Sonderprüfungsfälle hiervon keinen Gebrauch gemacht.

Eine andere Form der Kontrollmitteilung ist die Spontanauskunft nach § 2 Abs. 2 EG-Amtshilfe Gesetz, mit der ein anderer Mitgliedstaat über für ihn umsatzsteuerlich erhebliche Sachverhalte unterrichtet werden kann. Die Spontanauskunft ist damit ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung der Umsatzbesteuerung in den Mitgliedstaaten der EU. Die Erteilung einer Spontanauskunft steht

zwar grundsätzlich im Ermessen der Finanzbehörde. Sie ist jedoch regelmäßig zu erteilen, da es im überwiegenden öffentlichen Allgemeininteresse liegt, wenn ein Umsatz in Deutschland nicht, dafür aber in einem anderen Mitgliedstaat steuerbar ist. Kommt es insoweit nicht zu einer Besteuerung, findet eine Ungleichbehandlung statt, die sowohl die Steuergerechtigkeit berührt wie auch wettbewerbsverzerrend wirkt. Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben keinen Fall ergeben, bei dem das Mittel der Spontanauskunft durch ein Finanzamt genutzt worden ist, obwohl sich dies in Einzelfällen angeboten hätte. Offenbar scheint das Wissen über die Bedeutung der Spontanauskunft und das dabei anzuwendende Verfahren nicht besonders ausgeprägt zu sein.

Die Fertigung von Kontrollmitteilungen und Auskunftersuchen ist für die Erhöhung der Wirksamkeit von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen unerlässlich. Der Landesrechnungshof hat deshalb die Finanzämter aufgefordert, hiervon in einem wesentlich stärkeren Umfang als bisher Gebrauch zu machen und bei den Prüfern das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu wecken, auch innerhalb der EU Kontrollmitteilungen (Spontanauskünfte) zu erteilen.

## **2. Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs**

Vor dem Hintergrund bundesweit zunehmender Betrügereien auf dem Gebiet der Umsatzsteuer hat auch die Steuerverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ergriffen.

- Eine dieser Maßnahmen betrifft die Besetzung der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen mit qualifiziertem Personal. Hierzu hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg nach einer Erprobungsphase die Finanzämter aufgefordert, ab 01.08.2002 übergangsweise in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen einen mit fundierten umsatzsteuerlichen Kenntnissen ausgestatteten Betriebsprüfer des gehobenen Dienstes als „Koordinator für Umsatzsteuer“ einzusetzen. Hierdurch soll allgemein eine Sensibilisierung des übrigen Personals für umsatzsteuerliche Themen und eine verbesserte Auswahl sowohl von Sonderprüfungs- als auch von Betriebsprüfungsfällen erreicht werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Maßnahme. So hat sich bei einem Finanzamt, das bereits seit längerem einen Koordinator einsetzt, die Auswahl der zu prüfenden Fälle verbessert. Die Prüfungen sind zielgerichteter durchgeführt worden, wodurch sich die Mehrergebnisse je Prüfung, je Prüfer und je Prüfungstag erhöht und die Zahl der Fälle, die ohne Mehrergebnis abgeschlossen worden sind, abgenommen haben.

**Die Einrichtung der Koordinatorenstellen in den Finanzämtern ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine mögliche und wirksame Alternative zu einer verbesserten Personalausstattung in diesem Bereich. Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, diese Maßnahme zunächst unbefristet beizubehalten.**

- Die OFD Magdeburg hat darüber hinaus in organisatorischer Hinsicht die bisherige Trennung in allgemeine Betriebsprüfung und Umsatzsteuer-Sonderprüfung mit Wirkung vom 01.07.2001 aufgegeben und den Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienst in die allgemeine Betriebsprüfung integriert. Gleichzeitig hat die OFD Magdeburg die Finanzämter angewiesen, die Arbeitsbereiche allgemeine Betriebsprüfung, Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Umsatzsteuervoranmeldungs-Stelle zu einem unter einheitlicher Leitung geführten Sachgebiet räumlich und organisatorisch zusammenzufassen.

Dabei hat sich die OFD Magdeburg von der Überlegung leiten lassen, dass eine Betriebsprüfung nur dann effektiv sein kann, wenn sie eine Systemprüfung ist, die Plausibilitäten, Kalkulationen und Verprobungen mit steuerrechtlichen Kenntnissen, betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen und Kenntnissen des Rechnungswesens verbindet und sich nicht auf eine bloße Belegprüfung beschränkt. Dabei ist für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung - wie auch für die allgemeine Betriebsprüfung - entscheidend, dass der Prüfer durch systematische Revisionsmethoden auf möglicherweise steuerrechtlich relevante Sachverhalte aufmerksam wird, die – ggf.

auch mit Hilfe von Spezialisten der einzelnen Steuerrechtsgebiete - unter bestimmte Normen zu subsumieren sind.

- In personeller Hinsicht werden seit Mitte des Jahres 2001 die Umsatzsteuer-Sonderprüfer in die allgemeine neunmonatige Betriebsprüfungsausbildung einbezogen und erhalten den Status eines „Fachprüfers für Umsatzsteuer“. Damit soll zugleich ein flexibler Einsatz im Außendienst über die Umsatzsteuer-Sonderprüfung hinaus erreicht werden.

**Die in organisatorischer und personeller Hinsicht getroffenen Maßnahmen der OFD Magdeburg haben nach Auffassung des Landesrechnungshofes maßgeblich zu den in jüngster Zeit festzustellenden qualitativen Verbesserungen bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen beigetragen.**

Eine weitere Maßnahme zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs stellt die vom Bundesamt für Finanzen zur Verfügung gestellte „Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und zur Entwicklung von Risikoprofilen“ (ZAUBER) dar, mit deren Hilfe Betrugsfälle bundesweit gesammelt und ausgewertet werden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Datenbank von den Finanzämtern noch nicht in dem wünschenswerten Umfang genutzt wird. So wird ihre Nutzung u.a. dadurch erschwert, dass die hierfür erforderlichen Personal-Computer nur in geringer Stückzahl zur Verfügung stehen und nur wenige Bedienstete über die Zugriffsrechte verfügen. Außerdem behindern technische Unzulänglichkeiten die effiziente Nutzung des Verfahrens. Häufig bricht die Verbindung mitten in der Bearbeitung ab. Zu Spitzenzeiten ist eine Erreichbarkeit nicht gewährleistet. Auch der Datendurchsatz ist wegen zu weniger dafür erforderlicher Datenleitungen zu gering, sodass lange Wartezeiten in Kauf genommen werden müssen.

**Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass die Datenbank regelmäßig zur Informationsbeschaffung genutzt und neue Fälle zügig gespeichert werden. Hierzu ist es erforderlich, dass die Zahl der Geräte, mit**

**denen ein Zugriff auf diese Daten möglich ist, erhöht und der Datendurchsatz verbessert wird. Der Landesrechnungshof hat deshalb die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, nach Möglichkeiten zur Verbesserung des Verfahrens zu suchen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

10. Einzelplan	05	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0502	Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	Beratungsangebote
Titel	684 61	Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen (hier: Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen)
Haushaltsvolumen 2000	-	0,9 Mio. €
	2001	- 1,3 Mio. €
	2002	- 1,1 Mio. €

### **Prüfung der Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen**

---

**Die Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen erreichen, dass in durchschnittlich 13 v.H. der von Ihnen beratenen Fälle die Schuldner sich mit ihren Gläubigern außergerichtlich einigen (Spannbreite je Beratungsstelle 0 bis über 50 v.H.).**

**Die Bearbeitung eines Beratungsfalles erforderte im Jahr 2000 durchschnittlich Landesmittel in Höhe von 470 € Je nach Beratungsstelle lag der durchschnittliche Aufwand zwischen 190 bis zu 1.760 €**

In einem gerichtlichen Insolvenzverfahren nach der Insolvenzordnung (InsO) kann ein Verbraucher am Ende einer „Wohlverhaltensperiode“ (6 Jahre) von seinen dann noch bestehenden Schulden befreit werden, um ihm einen wirtschaftlichen Neuanfang zu ermöglichen. Ein Schuldner, der die Eröffnung des Insolvenzverfahrens beantragen will, muss u.a. eine von geeigneter Stelle ausgestellte Bescheinigung beifügen, nach der zuvor eine außergerichtliche Einigung erfolglos versucht wurde (§ 305 InsO). Welche Stellen als geeignet anzusehen sind, bestimmen die Länder. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat inzwischen auf der Grundlage der Richtlinie für das Verfahren zur Anerkennung von geeigneten Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren (MBI. LSA Nr. 59/1998) fast 40 Stellen als geeignet anerkannt. Die anerkannten Stellen können parallel oder ergänzend zur Beratung nach der InsO auch andere Bera-

tungen, z.B. Schuldnerberatungen nach § 17 des Bundessozialhilfegesetzes durchführen.

Das Land erstattet den anerkannten Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen die Personalkosten für die Erfüllung der Aufgaben nach der InsO und gewährt Zuwendungen zu den erforderlichen Sachausgaben. Für die Ermittlung des notwendigen Bedarfs an Fachkräften hat die Landesverwaltung einen Berater-schlüssel von einer Fachkraft (Vergütungsgruppe Vb BAT-O) auf 57.000 Einwohner vorgegeben, wobei diese Fachkraft zu mindestens 50 v.H. der Arbeitszeit einer Vollzeitstelle Insolvenzberatungen durchzuführen hat. Zur Verwaltungsvereinfachung wurde für jede Fachkraft eine jährliche Pauschale von rd. 16.000 € (32.000 DM) als Personalkostenzuschuss festgelegt. Der Sachkostenzuschuss konnte in Höhe von rd. 3000 € (6.000 DM) je geförderter Fachkraft gewährt werden.

Der Landesrechnungshof hat geprüft, wie die Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt für die Anerkennung und Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in Bezug auf die Beratungstätigkeit im Verbraucherinsolvenzverfahren (§ 305 InsO) umgesetzt worden sind. Dabei handelt es sich um rd. 30 v.H. der von diesen Einrichtungen insgesamt beratenen Fälle.

Der Landesrechnungshof ist zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen gekommen:

1. Eine Auswertung der statistischen Angaben von fast 30 Insolvenzberatungsstellen ergab, dass die Schuldner auf eine tiefergehende und weiterführende Beratung im Jahr 2000 teilweise 26 bis 43 Wochen warten mussten.

Inzwischen verzeichnen nach Mitteilung der Verwaltung nur noch vier Beratungsstellen Wartezeiten zwischen 26 und 52 Wochen.

Die Verwaltung will bei den Beratungsstellen mit den längsten Wartezeiten in örtlichen Prüfungen die Gründe ermitteln und abstellen. Im Übrigen hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass in drei Viertel der Fälle die Wartezeit derzeit vier Wochen beträgt.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat mitgeteilt, dass nunmehr im Rahmen eines Qualitätsentwicklungsprozesses Qualitätsstandards für die Verbraucherinsolvenzberatung erarbeitet werden. Ziel ist die Gestaltung einer effizienten Ablauforganisation in den Beratungsstellen.

2. Der Landesrechnungshof hat die Landesmittel je Beratungsstelle in Relation zu den von der Beratungsstelle bearbeiteten Fällen gesetzt. Danach erforderte jeder Einzelfall durchschnittlich Landesmittel in Höhe von rund 470 €. Die Spannbreite zwischen den Beratungsstellen betrug 190 bis 1.760 € je Fall.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales beabsichtigt, die derzeitige undifferenzierte Förderung in eine fallbezogene Finanzierung zu überführen. Möglich wäre nach Auffassung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales beispielsweise eine Staffelung der Förderhöhe nach der Anzahl der Gläubiger. Auch will das Ministerium unterscheiden zwischen erfolgreichen und erfolglosen außergerichtlichen Einigungsversuchen. Eine höhere Fallpauschale bei einer außergerichtlichen Einigung soll zusätzliche Anreize schaffen.

3. Der Landesrechnungshof hat aus statistischen Angaben des Jahres 2000 ermittelt, mit welchem Prozentsatz die Tätigkeit der Beratungsstellen zu einer außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigern führte. Die Quote der außergerichtlichen Einigungen lag bei durchschnittlich 13 v.H. Die Spannbreite zwischen den Beratungsstellen reichte von 0 bis über 50 v.H.

Nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofes aufgrund seiner Erhebungen gibt es Kriterien, bei deren Vorliegen eine Einigung nicht zu erwarten ist. Solche Kriterien sind z.B. eine hohe Anzahl von Gläubigern oder eine geringe Höhe der zur Zahlung angebotenen Beträge. Ähnliches gilt für Inkassobüros oder Rechtsanwälte. Diese verweigern in aller Regel einer außergerichtlichen Einigung die Zustimmung.

Wenn bei Vorliegen dieser oder ähnlicher Kriterien nach den bisherigen Erfahrungen davon ausgegangen werden muss, dass eine Einigung nicht erreichbar ist, so muss die Verwaltung aus diesen Kriterien eine Entscheidungshilfe entwickeln und den Beratungsstellen mit dem Ziel zur Verfügung stellen, diese Fälle ohne eine zeitintensive Befassung zu einem Verfahrensabschluss zu bringen. Kann das Scheitern eines außergerichtlichen Einigungsversuches hiernach sofort bescheinigt werden, ist die Arbeitszeit für Fälle zu nutzen, in denen eine erfolgreiche außergerichtliche Einigung zu erwarten ist.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sie in die Erarbeitung ihrer Qualitätsstandards auch die Entwicklung eines Kriterienkataloges zur Steigerung der Effizienz der Arbeit in den anerkannten Stellen einbeziehen will.

4. Nach den bisherigen Erfahrungen der Beratungsstellen ist davon auszugehen, dass Gläubiger in der Regel dem außergerichtlichen Vergleich nur zustimmen, wenn sie in diesem Verfahren einen höheren Betrag erhalten als im Zwangsvollstreckungsverfahren. Dies erreichen die Beratungsstellen in der Praxis häufig nur dadurch, dass ein Betrag zur Zahlung angeboten wird, der das dem Schuldner verbleibende Einkommen unter die Pfändungsfreigrenzen fallen lässt.

Über den Pfändungsschutz des Schuldners (§§ 850 ff Zivilprozessordnung) kann weder durch Verzicht noch durch Vertrag verfügt werden. Deshalb muss die Verwaltung nach Auffassung des Landesrechnungshofes - auch unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus anderen Bundesländern - überprüfen, inwieweit sich diese Ergebnisse tatsächlich bestätigen. Gegebenenfalls ist in den Katalog der Kriterien, bei deren Vorliegen eine Einigung kaum erreichbar und das Scheitern der außergerichtlichen Einigung deshalb möglichst zügig zu bescheinigen ist, das Merkmal aufzunehmen: „Das Einkommen des Schuldners übersteigt nicht die Pfändungsfreigrenzen“.

Im Ergebnis ist dann zu erwarten, dass die Beratungsstellen in den meisten Fällen das Scheitern der außergerichtlichen Einigung bescheinigen können, ohne dass sie sich – im Gegensatz zur derzeitigen Praxis - zeit-

intensiv mit diesen Fällen befassen mussten. Der notwendige Beratungsaufwand und der daraus resultierende Bedarf an Fördermitteln würde erheblich sinken.

Ggf. bleiben nur wenige Fälle übrig, in denen eine Beratung aufgrund der InsO mit angemessenen Erfolgchancen zu einer außergerichtlichen Einigung führt. Diese Anzahl könnte so gering sein, dass der Bundesgesetzgeber auf den außergerichtlichen Einigungsversuch als Voraussetzung für das gerichtliche Insolvenzverfahren verzichten sollte. Ob die Landesregierung diese Novellierung der InsO über den Bundesrat initiieren sollte, ist zu gegebener Zeit zu prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

11. Einzelplan	06	Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
Kapitel	0604	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

### **Lehr- und Versuchsgut Görzig der Landwirtschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg**

**Das in einen privaten landwirtschaftlichen Betrieb integrierte Lehr- und Versuchsgut der Landwirtschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg hat seit dem landwirtschaftlichen Wirtschaftsjahr 1998/1999 Überschüsse erwirtschaftet, die die Universität aber nicht in ihrem Haushalt vereinnahmt hat und aus denen sie Anschaffungen für das Lehr- und Versuchsgut tätigte.**

Auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung vom 30.09.1997 übergab das damalige Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt dem Kultusministerium zum 01.10.1997 insgesamt ca. 106 ha landwirtschaftliche Flächen der verpachteten Domäne Görzig. Das Kultusministerium seinerseits stellte sie der Landwirtschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zur Errichtung eines Lehr- und Versuchsgutes zur Verfügung. Die Universität beauftragte die Domänenpächter in einem gesonderten Vertrag mit der Bewirtschaftung der Flächen.

In Görzig will die Landwirtschaftliche Fakultät Erkenntnisse, die sie auf Feldversuchspartellen und in Einzeltierprüfungen in ihren Lehr- und Versuchsstationen - z. B. in Bad Lauchstädt und Merbitz - gewonnen hat, unter den Bedingungen eines landwirtschaftlichen Betriebes wissenschaftlich kontrollieren und auch unter ökonomischen Gesichtspunkten bewerten.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung des Versuchswesens in der Landwirtschaftlichen Fakultät hinsichtlich des Lehr- und Versuchsgutes Görzig u. a. Folgendes festgestellt:

- § 8 des Bewirtschaftungsvertrages regelt die Abrechnung und zwar wie folgt:

„Der Auftragnehmer (Domänenpächter) richtet zur jährlichen Abrechnung der Bewirtschaftung eine Kostenstelle in seiner Buchführung ein.

Auf der Grundlage dieser Kostenstellen erfolgt die Abrechnung „...detailliert aufgeführt in fünf Punkten von „1. Nachweis der Marktleistung ...“, z. B. Verkaufserlöse, bis zu „5. Ermittlung des Überschusses bzw. Verlustes.“

Die Universität konnte dem Landesrechnungshof zunächst lediglich die Abrechnungen für die Wirtschaftsjahre 1997/1998 und 1998/1999 vorlegen. Die Abrechnung für das Wirtschaftsjahr 1997/1998 enthielt z. B.

- nur eine allgemeine Aufstellung der Bewirtschaftungskosten, die für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar war und
- Ansätze für fiktive Erlöse.

In dem Wirtschaftsjahr 1998/1999 haben die Domänenpächter dann die Erlöse aus dem Wirtschaftsjahr 1997/1998 realisiert und in die Abrechnung aufgenommen. Somit erscheinen diese Erlöse zweimal:

- einmal fiktiv in der Abrechnung für das Wirtschaftsjahr 1997/1998 und
- einmal als tatsächliche Erlöse in der Abrechnung für das Wirtschaftsjahr 1998/1999.

**Auf Veranlassung des Landesrechnungshofes überarbeiteten die Domänenpächter die Abrechnungen und erstellten solche für alle Wirtschaftsjahre bis 2001/2002.**

- Nach den o. a. Abrechnungen erwirtschaftete das Lehr- und Versuchsgut ab dem Wirtschaftsjahr 1998/1999 Überschüsse.

Der Landesrechnungshof verweist auf § 9 des Bewirtschaftungsvertrages. Hiernach ist

„... der verbleibende Überschuss ... bis zum 30. September des laufenden Jahres an die Auftraggeberin (die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) abzuführen.“

Die Domänenpächter haben auf Weisung der für das Lehr- und Versuchsgut Verantwortlichen der Landwirtschaftlichen Fakultät bisher die Überschüsse nicht an den Universitätshaushalt abgeführt. Sie haben vielmehr aus den Wirtschaftsergebnissen der jeweiligen Vorjahre und denen der Abrechnungsjahre einen kumulierten Saldo gebildet, der für das Wirtschaftsjahr 2001/2002 rund 44.000 € betrug.

Die Gewinnüberschüsse sollen nach Aussagen der für das Lehr- und Versuchsgut Verantwortlichen der Landwirtschaftlichen Fakultät u. a. für den Kauf von Geräten, die im Rahmen künftiger Versuchsdurchführungen notwendig sind, angespart werden. Weiterhin hatten sie in der Vergangenheit bereits Anschaffungen für Versuchsdurchführungen und Büroausstattung getätigt, die die Domänenpächter bezahlten und vom jeweiligen Vorjahresüberschuss absetzten. Laut einem intern geführten Bestandsverzeichnis belaufen sich die Gesamt-Netto-Anschaffungskosten auf rund 58.000 €. Damit bewirtschaftet die Landwirtschaftliche Fakultät faktisch Mittel außerhalb des Landeshaushaltes.

**Der Landesrechnungshof hat die Universität aufgefordert, den Überschuss zu vereinnahmen und angesichts der Einführung des Globalhaushaltes gemeinsam mit der Landwirtschaftlichen Fakultät Regelungen zur universitätsinternen Verteilung zu treffen.**

Das Kultusministerium führt hierzu an, dass „das amtierende Dekanat ... diese Mängel zum Anlass genommen hat, die vertraglichen und haushaltstechnischen Regelungen gemeinsam mit der Zentralen Universitätsverwaltung zu überarbeiten.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

12. Einzelplan	14	Ministerium für Bau und Verkehr
Kapitel	1407	Städtebau
Haushaltsvolumen		99,8 Mio. €

### **Fehlende Einnahmen aufgrund der Nichtgeltendmachung von Zinsansprüchen des Landes in den klassischen Städtebauförderungsprogrammen**

**Städtebauförderungsmittel, die der Zuwendungsempfänger nicht innerhalb der Zweimonatsfrist verausgabt, sind zu verzinsen. Das Land hat in den klassischen Städtebauförderungsprogrammen die bestehenden Zinsansprüche seit Beginn der Förderung 1991 bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt gegenüber den geförderten Kommunen nicht geltend gemacht. Dem Haushalt dürfte somit ein nicht unerheblicher finanzieller Nachteil durch fehlende Einnahmen in Höhe von mehreren Millionen € entstanden sein.**

Der Landesrechnungshof stellte während seiner Prüfungen der klassischen Städtebauförderungsprogramme „Stadtsanierung“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Sanierung ländlicher Bereiche“ in den Jahren 1995 - 2002 wiederholt fest, dass die Bewilligungsbehörden des Landes Zinsansprüche gegenüber den geförderten Kommunen aus der Nichteinhaltung der Zweimonatsfrist seit Beginn der Förderung - also ab 1991 bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt - nicht geltend machten.

Der Landesrechnungshof verweist auf § 49 a (4) des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt i.V.m. VV/VV-Gk Nr. 8.6. zu § 44 LHO, wonach Leistungen, die nicht alsbald für einen bestimmten Zweck verwendet werden, zu verzinsen sind.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 1995 und 1996 auf diese besondere Problematik hingewiesen.

Der Landtag hatte in seiner Sitzung am 18. Juni 1997, Drs. 2/3695, zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 1996 (Teil 1, Abschnitt B – Denkschrift

und Bemerkungen) zur Tz. 23.1 - „Parken“ der Fördermittel auf dem Stadtkonto Folgendes beschlossen:

„Der Ausschuss für Finanzen missbilligt das Fehlverhalten aller Beteiligten. Er erwartet, dass die Ansprüche des Landes, insbesondere im Hinblick auf die kontinuierlich anwachsenden Zinsbelastungen der Stadt, unverzüglich geltend gemacht werden.“

Entgegen diesem Beschluss haben die Bewilligungsbehörden die Zinsansprüche des Landes gegenüber den Zuwendungsempfängern nicht geltend gemacht. Das ergaben auch weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes.

So wurde in den Kalenderjahren 1999/2000 eine landesweite Prüfung des Städtebauförderungsprogramms „Sanierung ländlicher Bereich“ in neun ausgewählten Städten durchgeführt und erneut festgestellt, dass die Bewilligungsbehörden Zinsansprüche nicht erhoben hatten.

Auf die entsprechenden Beanstandungen antwortete das Regierungspräsidium Halle unter dem 3. Oktober 2001 u. a. Folgendes:

„Die für die Zinsberechnung erforderlichen Daten sind durch das RP Halle im Rahmen der Zwischenverwendungsnachweisprüfung EDV-mäßig erfasst, so dass die zu erhebenden Zinsforderungen auf ‚Knopfdruck‘ erstellt werden können.

Hinsichtlich der Durchsetzung der Zinsforderungen gegenüber den Kommunen befindet das Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt derzeit noch über entsprechende Regelungen. Sobald diese ergangen sind, werden die Forderungen umgehend durch das Regierungspräsidium Halle geltend gemacht.“

Unter dem 11. Februar 2003 legte das Regierungspräsidium Dessau zu dem gleichen Sachverhalt dar:

„In o. a. Angelegenheit beabsichtigt das Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt weiterhin mit dem Ministerium der Finanzen eine landeseinheitliche Regelung in der Weise zu schaffen, dass die zu erhebenden Zinsen revolving für die Sanierungsmaßnahmen wieder einzusetzen sind. Bis zur generellen Regelung werden in Abstimmung mit dem Ministerium für Bau und Verkehr die berechenbaren Zinsen vorerst nicht geltend gemacht.“

Weitere Prüfungen der Programme „Stadtsanierung“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“ in den Städten Halle, Bernburg und Merseburg der Haushaltsjahre 1991 - 2000 bestätigen gleichfalls die fehlende Zinserhebung durch die Bewilligungsbehörden. Allein bei diesen Prüfungen ist dem Land ein Zinsnachteil von mindestens rd. 190.000 € entstanden.

Aufgrund der stichprobenartigen Prüfungsergebnisse ist davon auszugehen, dass der Zinsverlust insgesamt zwischenzeitlich mehrere Millionen € betragen dürfte. Davon wären je nach Städtebauförderungsprogramm bis zu 50 v. H. an den Bund abzuführen.

Der Landesrechnungshof hatte auch das Ministerium wiederholt, zuletzt am 2. Oktober 2002, darauf hingewiesen, dass die steigenden Zinsansprüche des Landes gegenüber den Städten und Gemeinden insbesondere im Hinblick auf den o. a. Landtagsbeschluss geltend zu machen sind.

Das Ministerium hat mit einem Schreiben vom 30. Oktober 2002 im Hinblick auf ein aktuelles Prüfungsergebnis Folgendes erläutert:

„...wie der Landesrechnungshof auch im Rahmen seiner Jahresberichte 1995 und 1996, u. a. im Zusammenhang mit der Zinserhebung für den Fall der nicht fristgerechten, den Zweimonatszeitraum überschreitenden Verwendung von Fördermittel - festgestellt hat...“ ist dies „...kein alleiniges Problem des Regierungspräsidiums Dessau bzw. der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ‚Altstadt‘ Bernburg. Vielmehr haben von Beginn an fehlende personelle Kapazitäten seitens der Bewilligungsstellen, denen die Aufgabe der Verwendungsnachweisprüfung obliegt, die z. T. unzureichende Mitwirkung der Rechnungsprüfungsämter insbesondere der Landkreise, keine Einigung mit dem Ministerium der Finanzen zu Sockelbeträgen und der vom Ministerium für Bau und Verkehr ... vorgeschlagenen Verfahrensweise im Hinblick auf die Zinserhebung u. a. dazu geführt, dass inzwischen über alle Städtebauförderungsprogramme eine nicht unerhebliche Zahl noch nicht geprüfter Zwischenverwendungsnachweise (rd. 1.500) zu verzeichnen ist.“

Das Ministerium legte dar, dass bis zum 15. Dezember 2002 „...ebenso die Klärung der noch offenen Punkte im Zusammenhang mit der Zinsberechnung bzw. -erhebung mit dem Ministerium der Finanzen angestrebt...“ wird.

Unter dem 7. Mai 2003 teilte das Ministerium für Bau und Verkehr dem Landesrechnungshof mit, dass „in Vorbereitung der zukünftigen Struktur des Landesverwaltungsamtes vereinbart worden“ ist, „im Rahmen der für die Städte- und Wohnungsbauförderung zuständigen Organisationseinheit eine Arbeitsgruppe...zu bilden...“ mit dem Ziel, des zügigen Abbaus der ausstehenden Prüfungen der Zwischen- und Verwendungsnachweise.

Das Ministerium geht weiterhin davon aus, dass

„...dem Landeshaushalt (insoweit) ebenso kein finanzieller Nachteil durch fehlende Einnahme entstanden (ist) wie der Bund – den revolvierenden zweckentsprechenden Einsatz vorausgesetzt – anteilig keine Abführung von Zinsbeträgen erwartet...“.

Unter dem 12. März 2003 hat sich das Ministerium der Finanzen gegenüber dem Ministerium für Bau und Verkehr ebenfalls zur o. a. Problematik geäußert. Es hat darauf verwiesen, dass die Anweisung des Ministeriums für Bau und Verkehr, Zinsforderungen gegenüber den Kommunen bis auf weiteres nicht zu erheben, gegen die Bestimmungen der VV/VV-GK Nr. 8.6 zu § 44 LHO verstößt.

Das Ministerium der Finanzen wies in dem o. a. Schreiben ergänzend darauf hin,

„...dass ein Verzicht auf die Erhebung von Zinsen in den o. g. Fällen eine Ausnahme ist, die nur in Betracht kommen kann, wenn außergewöhnliche, nicht vom Zuwendungsempfänger zu rechtfertigende Gründe für eine Überschreitung der Verwendungsfrist vorliegen und der Zuwendungsempfänger dadurch keinen Zinsgewinn erzielt hat.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes steht das vom Ministerium vorgebrachte Argument, die Zinsansprüche können aufgrund der ausstehenden Prüfungen durch die Bewilligungsbehörden nicht geltend gemacht werden, im Widerspruch zur Darlegung des Regierungspräsidiums Halle, wonach die Zinsansprüche per „Knopfdruck“ zu ermitteln seien.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass bereits mit Schreiben vom 27. Januar 2000 das Ministerium für Bau und Verkehr dem Ministerium für Finanzen u. a. einen Vorschlag zum revolvierenden Einsatz der Zinsbeträge in den klassischen Städtebauförderungsprogrammen unterbreitet hat. Die angedachte

Regelung soll letztendlich den Finanzierungsbedarf im Hinblick auf die Gesamtfinanzierung der Geförderten mindern.

Zusammenfassend ist nach rd. acht Jahren festzustellen, dass die Zinsansprüche des Landes gegenüber den geförderten Gemeinden nach wie vor nicht geltend gemacht sind. Unabhängig von der geplanten Regelung zum revolvingierenden Einsatz der Fördermittel in den klassischen Städtebauförderungsprogrammen hat die Verwaltung damit den Beschluss des Landtages missachtet. Die geplanten Regelungen zum revolvingierenden Einsatz sind bisher nicht umgesetzt.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zinsansprüche in den klassischen Städtebauförderungsprogrammen unverzüglich geltendgemacht und ggf. eine Regelung zum revolvingierenden Einsatz getroffen wird.**

**Des Weiteren erwartet er, dass die Verwaltung künftig eine zeitnahe Erhebung der Zinsansprüche in allen Städtebauförderungsprogrammen vornimmt.**

Hinsichtlich der Prüfung der Zwischen-/Verwendungsnachweise hat der Landesrechnungshof ressortübergreifend festgestellt, dass die Einbeziehung der kommunalen Rechnungsprüfungsämter häufig nicht eindeutig geregelt ist.

Die Prüfungen des Landesrechnungshofes hatten gezeigt, dass Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Aufgabenbereichen der kommunalen Rechnungsprüfungsämter und der Bewilligungsbehörde bestehen.

Damit zukünftig Doppelprüfungen und prüfungsfreie Räume bei der Prüfung der Verwendungsnachweise vermieden werden können, hält der Landesrechnungshof eine detaillierte Abgrenzung der Aufgabenbereiche für notwendig. Mit seinem Schreiben vom 18. Dezember 2002 an das Ministerium des Innern und Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt hatte der Landesrechnungshof angeregt, dass sich die beiden Ministerien unter Einbeziehung der anderen betroffenen Ressorts der Landesverwaltung auf eine einzelplanübergreifende, einheitliche und detaillierte Regelung verständigen.

13. Einzelplan	14	Ministerium für Bau und Verkehr
Kapitel	1409	Straßenbau
Haushaltsvolumen 2002		45,6 Mio. €
	2001	44,5 Mio. €

### **Überschreitung der Fahrzeuggesamtgewichte und Überladungen von Fahrzeugen mit mehr als vier Achsen**

Bei der Überprüfung von Fahrzeuggesamtgewichten von Lieferfahrzeugen für Baustoffe bei ausgewählten Baumaßnahmen der Haushaltsjahre 2001 und 2002 in den sechs Straßenbauämtern des Landes Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das gesetzlich zulässige Gesamtgewicht von 40 t erheblich überschritten wurde. Der Anteil der überladenen Fahrzeuge - bezogen auf die geprüften Wiege-/Lieferscheine - lag zwischen 50 und 83 v.H.

Auch die stichprobenartige Prüfung der Liefer- und Wiegescheine von ausgewählten Baumaßnahmen nach dem GVFG beim Landkreis Stendal zeigt, dass nur bei 6,12 v.H. der Baustofftransporte das gesetzlich vorgeschriebene Gesamtgewicht von 40 t eingehalten ist.

Dies hat zwangsläufig einen erheblich höheren Verschleiß der Fahrbahnen und damit höhere Aufwendungen im Straßenunterhalt durch die Straßenbauverwaltungen zur Folge.

Der Landesrechnungshof hat sowohl im Rahmen einer Querschnittsprüfung auf 15 Baustellen in sechs Straßenbauämtern als auch im Rahmen seiner stichprobenartigen Prüfung von ausgewählten Maßnahmen nach dem GVFG beim Landkreis Stendal die Fahrzeuggesamtgewichte von Lieferfahrzeugen für Baustoffe überprüft und nach dem Maßstab des § 34 StVZO bewertet.

Im Einzelnen ist Folgendes festzustellen:

Der Landesrechnungshof hat insgesamt 6.000 Stück Liefer- und Wiegescheine der Haushaltsjahre 2001 und 2002 von Baustofftransporten zu Baustellen der Straßenbauämter datentechnisch erfasst und davon 3.867 Stück (64,5 v.H.) Liefer- und Wiegescheine für bituminöse Baustoffe einer Prüfung unterzogen. Dazu hat er die Fahrzeuggesamtgewichte in der Differenzierung - wie sie im Übrigen auch im Bußgeldkatalog des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) normiert ist - wie folgt ausgewertet:

Kfz.- Gesamtgewicht	2001		2002		2001/2002	
	Stück	v. H.	Stück	v. H.	Stück	v. H.
bis 40 t	519	17,7	140	15,0	659	17,0
> 40 bis 42 t	2.151	73,3	790	84,9	2.941	76,1
> 42 t	266	9,1	1	0,1	267	6,9
	2.936	100,0	931	100,0	3.867	100,0

Aus dieser Aufstellung ist zu erkennen, dass lediglich bei 659 Baustofftransporten (17 v. H.) das gesetzlich zulässige Gesamtgewicht von 40 t eingehalten war. Die übrigen 3.208 Fuhren (83 v. H.) wiesen ein Bruttogewicht von mehr als 40 t auf.

Das Ergebnis der analogen Auswertung der Liefer- und Wiegescheine bei der stichprobenartigen Prüfung von ausgewählten Baumaßnahmen nach dem GVFG beim Landkreis Stendal ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Kfz.- Gesamtgewicht	2000		2001		2000/2001	
	Stück	v. H.	Stück	v. H.	Stück	v. H.
bis 40,0 t	16	5,25	25	6,85	41	6,12
> 40,0 bis 42,0 t	83	27,21	240	65,75	323	48,21
> 42,0 t	206	67,54	100	27,40	306	45,67
Summe	305	100,00	365	100,00	670	100,00

Auch aus dieser Aufstellung ist zu erkennen, dass nur bei 41 Baustofftransporten (6,12 v. H.) das gesetzlich zulässige Gesamtgewicht von 40 t eingehalten ist.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass für die Belastung der Fahrbahnen und auch Brücken im Wesentlichen die aufsummierten Achslasten und Gesamtgewichte der schweren Nutzfahrzeuge maßgebend sind. Es wird unterschieden nach der Bruchbelastung, die bei Betondecken, bei gebundenen Tragschichten und bei Asphaltdecken zum Ermüdungsbruch führt und nach der Verformungsbelastung, die zu Setzungen bei Betondecken und zu Spurrinnen bei Asphaltdecken führt.

Eine Überschreitung der zulässigen Belastungen der Fahrbahnen durch Überladung der schweren Nutzfahrzeuge hat zwangsläufig einen höheren Verschleiß der Fahrbahnen und damit höhere Aufwendungen im Straßenunterhalt durch die Straßenbauverwaltungen zur Folge. Das bedeutet, dass die Träger der Straßenbaulast, also nicht nur das Land sondern auch die Gebietskörperschaften, die selbst Träger der Straßenbaulast sind, mit den Folgewirkungen aus den Überladungen zusätzlich belastet werden.

Darüber hinaus verweist der Landesrechnungshof darauf, dass die Überschreitung des nach § 34 StVZO festgelegten zulässigen Gesamtgewichtes von 40 t für LKW mit vier und mehr Achsen nach § 69 Abs. 3 Ziff. 4 StVZO eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die von Amtswegen von der Zentralen Bußgeldstelle (ZBS) im Technischen Polizeiamt Magdeburg zu verfolgen und zu ahnden ist.

In Auswertung eigener Erfahrungen der Straßenbauverwaltung und auch aufgrund von früheren Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes hat das damalige Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr mit Erlass vom 14. August 2000 die Straßenbauverwaltung angewiesen:

„...dass bei bekannt werden von Überschreitungen des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichtes eine Kopie der Liefer- und Wiegescheine der ZBS mit der Bitte um Verfolgung und Ahndung der Verkehrsordnungswidrigkeit übersandt wird.“

Entgegen diesem Erlass hat die Straßenbauverwaltung der ZBS auch dann keine Kopien der Liefer- und Wiegescheine übersandt, wenn Überschreitungen des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichtes bekannt waren.

Des Weiteren verpflichten bereits einzelne Straßenbauämter die Auftragnehmer in ihren Bauverträgen wie folgt:

„Die Transportfahrzeuge dürfen nur das zulässige Gesamtgewicht entsprechend StVZO § 34 aufweisen. Entsprechende Kontrollen behält sich der Auftraggeber vor. Bei Feststellung der Überschreitung des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichtes bei Baufahrzeugen erfolgt eine Anzeige an die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS).“

Das heißt, dass bei Nichteinhaltung dieser vertraglichen Regelung der Auftragnehmer gegen § 4 Nr. 2 (1) VOB/B verstößt, wonach er die Leistung unter eigener Verantwortung nach dem Bauvertrag und unter Beachtung der anerkannten Regeln der Technik sowie der gesetzlichen und behördlichen Bestimmungen auszuführen hat.

Weiterhin hat auch das Landesamt für Straßenbau bereits am 23. Januar 1996 angewiesen:

„...Um der damit verbundenen Überbeanspruchung der Straßen entgegenzuwirken, sind künftig solche Verstöße gegen die StVZO von den Baustellenleitungen zur Anzeige zu bringen. ...“

und am 2. Mai 2000 festgestellt:

„Überladene Fahrzeuge stellen eine Gefahr im Straßenverkehr dar.“

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb die Straßenbauverwaltung diese Verstöße in der Mehrzahl der Fälle nach wie vor toleriert und ihre eigenen Vorschriften nicht beachtet. Weiterhin hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass im Rahmen der 40. Beratung der Arbeitsgruppe „Bautechnik/Bauüberwachung“\* vom 20.09.2000 (siehe Protokoll) folgende Verfahrensweise festgelegt wurde:

„Demnach ist bei Feststellung von Überschreitungen des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichtes eine Kopie des Liefer-/ Wiegescheines der ZBS mit der Bitte um Verfolgung und Ahndung der Verkehrsordnungswidrigkeit zu übergeben. Da der damit verbundene zeitlich und personell im Zusammen-

---

\* Die Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus dem zuständigen Referatsleiter im Ministerium für Bau und Verkehr, einem Vertreter vom Landesamt für Straßenbau sowie je einem Vertreter aus den sechs Straßenbauämtern

hang stehende Aufwand noch nicht eingeschätzt werden kann, wird vorerst die Festlegung getroffen, dass bei festgestellten Fahrzeuggesamtgewichten von größer/gleich 42 t entsprechend verfahren wird.“

Die Straßenbauämter haben bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes entsprechend gehandelt, wonach Fahrzeuggesamtgewichte zwischen 40 und 42 t nicht zur Anzeige kamen. Überladungen größer 42 t hat die Verwaltung nur in Ausnahmefällen angezeigt.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass sowohl die Straßenbauverwaltung als auch die Gebietskörperschaften des Landes die Einhaltung des § 34 StVZO in Verbindung mit der ZBS des Ministeriums des Innern konsequent umsetzen, um damit die bei Fahrzeugüberladungen vorprogrammierten Schädigungen des Straßenkörpers zu vermeiden. Darüber hinaus wird sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Einhaltung des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichtes positiv auf die Sicherheit im Straßenverkehr auswirken.**

Unter dem 07. Mai 2003 hat das Ministerium für Bau und Verkehr zu dem o.a. Sachverhalt Stellung genommen und u.a. folgendes mitgeteilt :

„...Dieser Sachverhalt ist in der Straßenbauverwaltung bekannt und wird grundsätzlich mitgetragen.

Die vom Landesrechnungshof aus dem Sachverhalt gezogenen Schlussfolgerungen können jedoch in der Straßenbauverwaltung so nicht nachvollzogen werden.

Die unterschiedlichen Auffassungen zwischen Straßenbauverwaltung und Landesrechnungshof werden weiterhin zu erörtern sein.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14. Einzelplan	15	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Kapitel	1502	Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	Ersatzleistungen für zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Verwendung

## **Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft**

**Nach den gesetzlichen Regelungen des Bundes und des Landes haben die Verursacher von zulässigen Eingriffen in Natur und Landschaft entsprechende „Kompensationsmaßnahmen“ durchzuführen.**

**Das Land Sachsen-Anhalt hat bisher ergänzende Verordnungen oder Richtlinien für die Praxis nicht im erforderlichen Umfang erlassen.**

Das Bundesnaturschutzgesetz und das Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) legen u.a. fest, dass

„Veränderungen ..., die die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können“, als Eingriffe in Natur und Landschaft zu werten sind.

Die Verursacher solcher Eingriffe sind gesetzlich verpflichtet,

- die Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen),
- nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen in ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen (Ersatzmaßnahmen) oder
- bei nicht vollständig durchführbaren Ersatzmaßnahmen eine Ersatzzahlung für die verbleibenden Beeinträchtigungen zu leisten.

„Die Ersatzzahlungen stehen dem Land zu. Sie sind zweckgebunden für die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes zu verwenden ...“

(vgl. § 13 a NatSchG LSA).

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

- *Ersatzzahlungsverordnung*

Der Haushaltsplan enthält unter Kapitel 1502 Titelgruppe 61 entsprechende Haushaltstitel zu Einnahmen und Ausgaben von „Ersatzleistungen für zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft und deren Verwendung“.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Titelgruppe seit ihrer Einführung (Haushaltsjahr 1999) weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung Einnahmen und/oder Ausgaben ausweist.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt ist gemäß § 13 a Abs. 5 NatSchG LSA „ermächtigt, durch Verordnung das Erhebungsverfahren, die Berechnung der Höhe und die Verwendung der Ersatzzahlungen näher zu regeln“.

Dieses hat es bis heute unterlassen.

Somit können die zuständigen Behörden (wie z. B. die Landkreise und kreisfreien Städte) den Verursachern von Eingriffen, sofern eine Vollkompensation der Eingriffsfolgen durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht möglich ist, Ersatzzahlungen für verbleibende Kompensationsdefizite nicht nach einheitlichen Grundsätzen auferlegen.

- *Bewertungsmodelle*

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben - in ihrer Funktion als untere Naturschutzbehörden - die Eingriffe zu bewerten.

Sie beurteilen die Eingriffe und deren Kompensation verbal-argumentativ. Nach eigenem Ermessen verwenden die Naturschutzbehörden ergänzend unterschiedliche Bewertungsmodelle (z.B. die anderer Bundesländer) oder akzeptieren diese, wenn der Antragsteller eine Bilanzierung auf dieser Grundlage vorlegt.

Das Ministerium hat – u. a. zur Vermeidung von unterschiedlichen Berechnungen und Ungleichbehandlungen – hier regulierend einzugreifen.

· *Eingriffs- und Kompensations-Informationssystem (EKIS) und „Eingriffskataster“*

Die zuständigen Behörden führen grundsätzlich kein Verzeichnis darüber, auf welchen Flächen in ihrem Zuständigkeitsbereich die Verursacher von Eingriffen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt haben („Eingriffskataster“).

Somit können sie nicht sicherstellen, dass die Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen später nicht durch andere Eingriffe zerstört oder möglicherweise nochmals als Ausgleichs- und Ersatzflächen verwendet werden.

Das Land Sachsen-Anhalt hat den zuständigen Behörden - u.a. zur Vermeidung solcher Problemfälle - eine Eingriffsbearbeitungssoftware (EKIS) zur Verfügung gestellt, die geeignet ist, solche Problemfälle grundsätzlich zu vermeiden. Eine solche Vorgehensweise bedingt jedoch die Erfassung sämtlicher Altdaten mit Hilfe dieser Software.

EKIS ermöglicht den Behörden somit u.a., Eingriffs- und Kompensationsflächen flurstücksgenau zu erfassen.

Viele Behörden verzichteten jedoch (mit der Begründung z. B. ungenügender PC-Ausstattung) auf die Anwendung dieses Programms. Damit ließen sie die Möglichkeit außer Acht, ihre Arbeit effektiver zu gestalten.

· *Kontrolle der Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen*

Die Baugenehmigungen der Bauordnungsämter bzw. die Bescheide der unteren Naturschutzbehörden enthalten i. d. R. Auflagen (Bedingungen, Nebenbestimmungen) hinsichtlich des Beginns und der Fertigstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie des entsprechenden Nachweises durch den Verursacher des Eingriffes.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Vor-Ort-Kontrollen u. a. festgestellt, dass die Eingriffsverursacher die Maßnahmen oftmals nur in schlechter Qualität oder mitunter sogar gar nicht durchgeführt und die zuständigen Behörden diese Versäumnisse nicht bemerkt hatten.

So hatte ein Landkreis in einem Fall bei der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die Neuanpflanzung von 50 Stück Großbäumen sowie deren Pflege und dauerhafte Sicherung angeordnet.

Der Landesrechnungshof stellte jedoch bei seinem Vor-Ort-Termin fest, dass ca. 60 v.H. der Bäume vertrocknet waren. Somit war die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme ergebnislos.

Der Landkreis hatte hiervon keine Kenntnis.

Der Landesrechnungshof hält daher verstärkte Kontrollen durch die zuständigen Behörden für zwingend erforderlich.

In diesem Zusammenhang sollte die Landesregierung auch entsprechende landeseinheitliche Regelungen über die Zuständigkeit und die Durchführung dieser Kontrollen treffen.

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, regulierend einzugreifen. Hierbei wären u.a.**

- **die Ersatzzahlungsverordnung alsbald zu erlassen,**
- **entsprechende Bewertungsmodelle vorzugeben,**
- **auf eine bessere Akzeptanz der Eingriffsbearbeitungssoftware EKIS hinzuwirken und**
- **verstärkte Kontrollen der Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die zuständigen Behörden erforderlich.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

15. Einzelplan	15	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
Kapitel	1504	Landesamt für Umweltschutz; hier: „Storchenhof Loburg“
Titelgruppe		diverse
Haushaltsvolumen		rund 143.000 €

### **„Storchenhof Loburg“**

---

**Das Umweltministerium hält den „Storchenhof Loburg“ als Landeseinrichtung vor. Diese Institution verrichtet im Wesentlichen einen, auf den Weißstorch bezogenen, praktischen Vogelschutz sowie diesbezügliche tierpflegerische Arbeiten, die nicht zu den Aufgaben des Landes zählen. Diese Aufgaben können Dritte (z. B. ein Verein) übernehmen. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sollte deshalb seine Bemühungen zur Privatisierung der Aufgabe verstärken.**

Der „Storchenhof Loburg“ ist eine Landeseinrichtung mit zwei Vollbeschäftigten, zwei ABM-Kräften sowie einem Zivildienstleistenden (Stand: 2002). Sie ist in das Landesamt für Umweltschutz (LAU) integriert.

Das Land verausgibt für diese Einrichtung jährlich rund 143.000 € (davon ca. 12.000 € Sach- sowie ca. 131.000 € Personalmittel).

Der „Storchenhof Loburg“ selbst umreißt seine Aufgabenfelder wie folgt:

- „1. Fachbehördliche Aufgaben im engeren Sinn,
2. Öffentlichkeitsarbeit als eine Verbindung zwischen praktischer, wissenschaftlicher und fachbehördlicher Arbeit,
3. Wissenschaftliche Arbeit,
4. Tierpflegerische Arbeiten,
5. Praktische Weißstorchschutzaufgaben,
6. Höhepunkte der naturschutzfachlichen, wissenschaftlichen und öffentlichkeitswirksamen Tätigkeit des Storchenhofes, die jährlich stattfinden,

7. Erarbeitung von Titellisten über Veröffentlichungen des Storchenhofes Loburg oder an denen dieser mitgewirkt hat (wissenschaftlich-ornithologische Schriften)“

(vgl. Festschrift „20 Jahre Storchenhof Loburg - Entwicklung und Perspektiven“).

Der Landesrechnungshof hat den „Storchenhof“ geprüft und u. a. festgestellt, dass seine Hauptarbeit weit überwiegend im praktischen Vogelschutz sowie in diesbezüglichen tierpflegerischen Arbeiten besteht. Landesaufgaben, wie z. B. Bearbeitung von FuE - Fördermittelanträgen und fachlicher Projektbegleitung bestätigter Vorhaben, machen dagegen nur einen geringen Anteil aus.

Er hat daher vorgeschlagen, den „Storchenhof“ aus dem Aufgabenbereich des Landes auszugliedern und ihn Dritten (z. B. Vereinen) anzubieten.

In einer Besprechung im Mai 2002 hat das Ministerium zwar diese Vorschläge aufgegriffen und dem Landesrechnungshof gegenüber eine unmittelbare Umsetzung zugesagt. Bisher hat es sie jedoch nicht verwirklicht.

Es hat auf Nachfrage zum Sachstand nunmehr mitgeteilt, dass es bemüht sei,

- Sponsoren für die Aufgabe „Storchenhof“ sowie
- die im Land Sachsen-Anhalt im Naturschutzbereich wirkenden Stiftungen für ein diesbezügliches Engagement

zu gewinnen.

Darüber hinaus hat es „das LAU jüngst beauftragt, bundesweit relevante Einrichtungen (Stiftungen) anzusprechen und (sie) für ein privatwirtschaftliches Betreibermodell“ zu motivieren.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bemühungen des Ministeriums alsbald zum Erfolg führen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

16. Einzelplan	20	Hochbau
Kapitel	2013	Errichtung von Gebäuden durch private Vorfinanzierungen
Titel	823 02	Erwerb privat vorfinanzierter Dienstgebäude FHS Harz - Standort Wernigerode
Haushaltsvolumen		rd. 17,0 Mio. €

## **Hochschulneubau als Investorenbau**

---

**Die Verwaltung hat bei der Vorbereitung und Planung der o.a. Maßnahme die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Grunderwerb nicht ausreichend beachtet sowie die Vergabevorschriften umgangen, wodurch dem Land nicht unerhebliche finanzielle Mehrbelastungen entstanden sind.**

Das Land Sachsen-Anhalt lässt zur Zeit einen Neubau für die Hochschule Harz (FH) als Investorenmodell durch die Firma X errichten und erwirbt diesen in Form eines Ratenkaufs.

Auf der Grundlage einer Vorlage des Ministerium der Finanzen vom 18.03.2002 setzte der Ausschuss für Finanzen in seiner Sitzung vom 20.03.2002 für die Gesamtmaßnahme „Neubau zentraler Einrichtungen auf dem Gelände der ehemaligen Papierfabrik für die Hochschule Harz“ in Wernigerode - also einschließlich Ersteinrichtung - den Kostendeckel auf 17,93 Mio. € fest.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Sofortprüfung untersucht, inwieweit die Verwaltung bei der Planung der Maßnahme die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie die Vergabevorschriften (§ 55 LHO) eingehalten hat.

Im Einzelnen hat er hierzu Nachfolgendes festgestellt:

### **1. Nachweis der Wirtschaftlichkeit**

Nach dem Beschluss des Kabinetts vom 12.03.2002 war das Kultusministerium beauftragt, die Wirtschaftlichkeit der o.a. Baumaßnahme nachzuweisen.

Mit der Aussage, dass die Baukosten bei 96,83 v.H. der Rahmenrichtwerte für Neubauten und 93,42 v.H. „ im Vergleich zu aktuell geplanten oder gebauten funktionsvergleichbaren HBFV-Vorhaben anderer Bundesländer“ liege, war - nach Auffassung des Kultusministeriums - der Nachweis für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme erbracht.

Bei dieser Berechnung waren aus Sicht des Landesrechnungshofes u.a. die Kosten für eine Zugangsbrücke i.H.v. rund 1,0 Mio. € vom Kultusministerium nicht mit berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof konnte hierzu den vorgelegten Unterlagen einen Ergebnisvermerk des Kultusministerium vom 30.04.2002 entnehmen, in dem es u.a. heißt:

„Darüber hinaus wird die Hochschule Harz herausgelöst aus der Gesamtbaumaßnahme die Erschließung des zweiten Teilstandortes übernehmen, welche infolge der Kostendeckelung nicht mehr Bestandteil der Baumaßnahme ist. Die Planungen sehen hier den Bau einer Verbindungsbrücke vor, die als kleine Baumaßnahme mit einem Finanzvolumen von 1,0 Mio. € geplant wird ....“

Das Kultusministerium führt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 19.12.02 dazu aus:

„Die im Prüfvermerk angesprochene Verbindungsplanung der beiden Teile des Hochschulcampus durch eine Brücke ist nie Bestandteil der Investitionsmaßnahme gewesen. Ein solches Projekt ist dem Grunde nach eine Infrastrukturmaßnahme, die – wie an jedem anderen Hochschulstandort – eigenständig geplant und veranschlagt wird. ...

Im Übrigen ist über die konkrete Art der Verbindung zwischen den beiden Campusbereichen und ihre Ausgestaltung noch nicht entschieden. Zur prioritär von den Beteiligten bevorzugten Brückenlösung gibt es jedoch realistischerweise keine wirtschaftlichere Lösung. Zur Einbindung des neuen Bereiches in den bisherigen Campus der Hochschule Harz ist unstrittig eine direkte, gefahrenarme, fußläufige Verbindung aus b-

gischen, organisatorischen, verkehrsplanerischen und Sicherheitsaspekten unabweisbar notwendig.

Die Führung der Personenströme über die vorhandene Holzbrücke (rd. 90 bis 100 m westlich der geplanten Querung, nicht behindertengerecht) und die weitere 80 m entfernte ehemalige Eisenbahnbrücke (Grundsanie rung erforderlich) stellen keine realistischen Möglichkeiten dar.“

Im Widerspruch zum Vermerk und der vg. Stellungnahme äußerte sich das Kultusministerium in seinen Ausführungen vom 12.05.2003 wie folgt:

„Der Vermerk hatte u.a. den Sinn, die evtl. Finanzierung von Folge- maßnahmen im Zusammenhang mit der Investorenmaßnahme zu klä- ren. Dazu gehörte auch das Vorhaben Zugangsbrücke. ....

.....nicht nur in der Vergangenheit sondern auch derzeit (gab und gibt) es keine Projektierung einer Brücke ...und auch keine Entscheidung des Ministeriums der Finanzen oder des Kultusministeriums dazu. Dar- aus wird deutlich, dass die Errichtung der Zugangsbrücke zwar wün- schenswert aber sachlich nicht zwingend ist und für die Funktionalität des Investorenbaues nicht unabdingbar ist.

Nur in diesem Fall könnte die Auffassung vertreten werden, Folgeinvestitionen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zur Wirtschaftlichkeit einzubeziehen.“

Für den Landesrechnungshof sind diese Aussagen in der unterschiedli- chen Bewertung zur Notwendigkeit einer Brückenverbindung zwischen den Standorten in den beiden Stellungnahmen des Kultusministeriums nicht nachvollziehbar.

Sollte - entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme vom 12.05.2003 - das Kultusministerium die Planung der Zugangsbrücke be- auftragen, ist dem Ausschuss für Finanzen die Baumaßnahme als Nach- trag zur HU-Bau gemäß RLBau Abschnitt E, Nr. 3.2.8 vorzulegen.

Mit einer separaten Veranschlagung des Baus der Verbindungsbrücke würde Abschnitt B, Nr. 1.1.8 der RLBau/RBBau nicht beachtet, wonach „...mehrere gleichartige oder aus gleichem Anlass oder aus technischen

Gründen auszuführende Baumaßnahmen auf denselben oder benachbarten Grundstücken ... als eine Baumaßnahme (gelten)... .“

Nach RLBau Abschnitt E, Nr. 2.1 hat der Nutzer die für die Zugangsbrücke notwendigen Aufwendungen als unabdingbare Investitions- und Folgekosten bereits in den Bauantrag aufzunehmen.

Des Weiteren waren bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen die Aufwendungen zur Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch die Staatshochbauverwaltung i.H.v. rund 15.000 € nicht berücksichtigt.

**Aufgrund der – nach Stellungnahme des Kultusministeriums vom 12.05.2003 - nicht zwingenden Notwendigkeit einer Zugangsbrücke empfiehlt der Landesrechnungshof, dem Ausschuss für Finanzen weitere Landesmittel für den o.g. Zweck nicht bereitzustellen.**

Zu den vom Landesrechnungshof überschlägig ermittelten Baunebenkosten der Staatshochbauverwaltung i.H.v. 15.000 € legte das Kultusministerium in seinen Stellungnahmen sowohl vom 19.12.2002 als auch vom 12.05.2003 dar, dass diese

„ ...das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ...nur minimal verändern ...“

würden.

Des Weiteren fand auch nach Vertragsabschluss mit dem Investor eine weitergehende Optimierung, d.h. eine Verbesserung der zum Teil noch unwirtschaftlichen Entwurfs- und Konstruktionsunterlagen statt.

Zu den v.g. Unterlagen hatte sich das Ministerium der Finanzen in einem Vermerk vom 26.04.2002 wie folgt geäußert:

„Nach Prüfung der dem Investorenvertrag beigefügten Planungsunterlagen ist festzustellen, dass hier ein aufwendiger und unwirtschaftlicher Architekturentwurf verwirklicht werden soll. Bei einer Plausibilitätsprüfung an Hand von Planungsdaten steht das sich ergebende Bauvolumen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zur Nutzfläche ....

Auch ist mit erhöhten Bauunterhaltungskosten (z.B. durch die angeordneten Lichthöfe/Dachgärten) zu rechnen ...“

Die Maßnahmen zur Optimierung hatten keinen Einfluss auf die Höhe des Kaufpreises, lediglich die Senkung der Betriebskosten wird sich zukünftig auf die Höhe der vom Land zu tragenden Ausgaben auswirken.

Im Gegensatz dazu führen u. E. die Entwurfsänderungen – wie z.B. die Reduzierung der Aufzugsanlagen von drei auf zwei Stück – zu finanziellen Einsparungen auf Seiten des Investors, nicht aber auf Seiten des Landes.

**Der Landesrechnungshof erwartet künftig die vollständige Erfassung der Gesamtkosten und die Beachtung des § 7 LHO (Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) wonach**

**„... die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln ...“ anzustreben ist.**

**Die Verwaltung hat dafür Sorge zu tragen, dass sich Optimierungen während der Planung und in der Durchführung des Objektes in finanziellen Einsparungen für das Land auswirken.**

Im Übrigen hatte der Landesrechnungshof hierzu seine, gegenüber dem Kultusministerium abweichende Einschätzung zur Unterschreitung der Kostenrichtwerte schon in der 96. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 20. März 2002 dargelegt.

## **2. Mehrkosten – bedingt durch Grundstücksgeschäfte**

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass die Verwaltung nicht von der Möglichkeit Gebrauch machte, das Grundstück „Am Eichberg 1“ (ehemalige Papierfabrik) für den zu errichtenden Neubau direkt vom ursprünglichen Eigentümer - einem französischen Konsortium - zu erwerben.

Vielmehr trat die Stadt Wernigerode – in Abstimmung mit dem Land<sup>25</sup> – als Zwischenerwerber auf, kaufte Ende Juni 1999 das v.g. Grundstück zum Preis von insgesamt 301.662,21 € (590.000 DM) – das sind 17,40 €/m<sup>2</sup> (34,03 DM/m<sup>2</sup>) und veräußerte mit Kaufvertrag vom 13.07.2001 den

---

<sup>25</sup> Schreiben des Kultusministeriums an den Oberbürgermeister der Stadt Wernigerode vom 11.06.1999

Grundbesitz mit einer Fläche von rd. 17.337 m<sup>2</sup> für 1.073.712,95 € (2.100.000 DM), d.h. für 121,13 DM/m<sup>2</sup> (61,93 €/m<sup>2</sup>) an die Firma X.

Unter dem 13.05.2002 erwarb das Land Sachsen-Anhalt anteilig 13.905 m<sup>2</sup> der Grundstücksfläche von der Firma X zu einem Preis von 103,27 €/m<sup>2</sup> (201,98 DM/m<sup>2</sup>) und zahlte somit insgesamt 1.436.000 € (2.808.571 DM) an diese Firma.

Diese hatte zwischenzeitlich das Areal zur Bebauung hergerichtet.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass dem Land durch diese Verfahrensweise ein finanzieller Nachteil entstanden ist, der sich unter Vernachlässigung von Notargebühren, Finanzierungskosten und Grunderwerbsteuer wie folgt zusammensetzt:**

Mehreinnahmen der Stadt Wernigerode beim Verkauf des Grundstücks an die Firma X	rund	772.000 €
Mehreinnahmen der Firma X durch den Weiterverkauf des Grundstücks an das Land	rund	362.000 €
Mehreinnahmen durch den Weiterverkauf der Restgrundstücksfläche an das Land	rund	20.000 €
<b>finanzieller Nachteil</b>	<b>rund</b>	<b>1.154.000 €</b>

Nicht darin enthalten sind die mit dem Direkterwerb des Grundstücks durch das Land verbundenen Abrisskosten.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfte jedoch der Gesamtbetrag bestehend aus dem Grundstückspreis von ursprünglich 301.662,21 € (590.000 DM) zuzüglich Abrisskosten deutlich unter dem vom Land gezahlten Kaufpreis liegen.**

Die vorgelegten Unterlagen machen nach Auffassung des Landesrechnungshofes deutlich, dass bereits Mitte 1999 die Erweiterungsbauten für die Hochschule auf dem Gelände der ehemaligen Papierfabrik realisiert werden sollten.

So teilte der Minister unter dem 04.07.1999 dem Oberbürgermeister der Stadt Wernigerode mit, dass das Kultusministerium

„...die Initiative der Stadt und der Hochschule, das Areal der ehemaligen Papiermühle für die erforderliche Hochschulentwicklung sicher zu stellen...“,

unterstütze.

Darüber hinaus hatte das Ressort bereits mit der Anmeldung zum 29. Rahmenplan für den Hochschulbau im I. Quartal 1999 erste Vorkehrungen getroffen.

So heißt es:

„Hochschule Harz, Hochschule für angewandte Wissenschaften (FH), Standort Wernigerode

Das Land meldet ein Vorhaben mit Gesamtkosten bis 10 Mio. DM im Rahmen des vereinfachten Anmeldeverfahrens grundsätzlich zur Aufnahme in den Rahmenplan an:

Nr. 013, Grunderwerb (3,2 Mio. DM, Grundstück 17.337 m<sup>2</sup>, 2001) ...“

Im Gegensatz dazu führte das Kultusministerium in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 19.12.2002 Folgendes aus:

„Der Direkterwerb des Grundstücks vom französischen Vorbesitzer durch das Land Sachsen-Anhalt war 1999 nicht verantwortbar, da zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal über die perspektivische bauliche Entwicklung der Hochschule und somit auch nicht über diese konkrete Baumaßnahme und ihre zeitliche Einordnung entschieden war.“

Das Ministerium der Finanzen verweist unter dem 31.05.2003 ergänzend auf nachfolgende Sachverhalte:

„Erst mit Beschluss der Landesregierung vom 12. März 2003 waren die gesetzlichen Voraussetzungen nach den §§ 63 Abs. 1 und 64 Abs. 1, 3, 5 und 6 LHO in Verbindung mit VV Nr. 4 und 9 zu § 64 LHO für den Grundstückskauf geschaffen worden. Nach dem Beschluss hatte das Ministerium der Finanzen u.a. die Aufgabe, den Kauf vorzubereiten und auch durchzuführen. ...

Die vorliegenden Gutachten bestätigen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Landesregierung bzw. mit dem Erwerb den Kaufpreis für den erworbenen Grund und Boden. ...“

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die Angaben der Verwaltung widersprüchlich.**

So führt die Leitungsvorlage des Kultusministeriums bereits am 18.06.1999 zum Grundstück und dessen möglicher Bebauung u.a. aus:

„...Das Gelände Papiermühle gehört nach unserer Kenntnis einem französischen Firmenkonsortium. Seit Jahren versucht der Besitzer, dieses Stück Gelände zu veräußern, bisher jedoch ohne Erfolg. ... eine andere als eine Hochschulnutzung...“

kommt nicht in Frage.

Zur möglichen Bebauung heißt es u.a.:

- „1. ...Das Land kauft dieses Grundstück vorsorglich und baut selbst...
2. ...Der Erwerb dieses Geländestreifens wird einem Investor überlassen...“

Der Beschluss der Landesregierung zum Erwerb des Grundstücks hätte schon zu einem früheren Zeitpunkt herbeigeführt werden können.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass ein von der Verwaltung beauftragter Sachverständiger „bescheinigt“ hat, dass das Kaufpreisangebot der Firma X den Marktwert nicht übersteigt.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass der Sachverständige diese „Bescheinigung“ im März 2002 erstellt hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Land jedoch im Jahr 1999 unter Berücksichtigung des Preises i.H.v. 301.662 € (590.000 DM) den die Stadt Wernigerode an den französischen Vorbesitzer bezahlt hat das Grundstück zu einem wesentlich günstigeren Preis erwerben können. Das Risiko für das Land, das Grundstück direkt vom französischen Besitzer zu kaufen und später nicht für Zwecke der Hochschulerweiterung nutzen zu können, wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes relativ gering gewesen.

### **3. Umgehung der Vergabevorschriften**

Die Stadt Wernigerode hatte nach dem Erwerb den Weiterverkauf des Grundstücks der ehemaligen Papierfabrik – nach Abstimmung mit dem Kultusministerium – zwingend an die Durchführung o.a. Baumaßnahme gekoppelt.

Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf den Wortlaut der Ausschreibung vom 25.11.2000, dem u.a. Folgendes zu entnehmen ist:

„... ist das Grundstück für die Erweiterung der nahegelegenen Hochschule Harz bestimmt. Deshalb wird das Grundstück nur an Bewerber veräußert, die sich verpflichten, zu einem späteren Zeitpunkt nach entsprechenden Vorgaben Gebäude für die Hochschule Harz mit einer Mindesthauptnutzfläche von 4000 m<sup>2</sup> und die notwendigen Nebenanlagen zu errichten....“

Diese Vorgehensweise führte dazu, dass dem Land nur noch die Realisierungsmöglichkeit eines „bedarfsgerechten Ankaufs“ von Grundstück einschließlich Bauwerk blieb.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass gemäß § 100 Abs. 2 GWB Grundstückskäufe nicht unter das europäische Vergaberecht und seine Rechtsverordnungen nach § 127 GWB (Schwellenwerte) fallen.

Durch Befürworten dieses zwingenden Kopplungsgeschäftes zwischen Grundstückserwerb und Durchführung der Baumaßnahme hat das Kultusministerium die Voraussetzungen für eine direkte Auftragsvergabe und damit die Umgehung der Vergabegrundsätze gemäß § 55 LHO geschaffen.

Im Übrigen hätte das Land nach einem Direkterwerb des Grundstückes - nach Vorliegen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. § 7 LHO) - für die Durchführung der Baumaßnahme - je nach Wirtschaftlichkeit - die Wahlmöglichkeit zwischen Landeseigenbau oder Investorenlösung gehabt.

Für diese wäre dann eine ordnungsgemäße europaweite Ausschreibung sowohl der Planungsleistungen gem. VOF als auch der Baumaßnahme gem. VOB aus der Sicht des Landesrechnungshofes ebenfalls möglich und notwendig gewesen.

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend notwendig, dass die Verwaltung zukünftig bei vergleichbaren Vorhaben die Vorschriften zu § 7 LHO und § 55 LHO sowie die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften konsequent umsetzt.**

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

# Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten

## Prüfungen beim MDR und bei der Medienanstalt Sachsen-Anhalt

---

### **1. Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (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 die §§ 89 bis 99, 102, 103 und 111 Landeshaushaltsordnung.

#### **1.2. Aktuelle Prüfungen beim MDR**

##### **a) Prüfung Marketing und Öffentlichkeitsarbeit des MDR**

Die Rechnungshöfe haben Erhebungen zum Thema „Marketing und Öffentlichkeitsarbeit des MDR einschließlich Eigenwerbung“ für die Jahre 1999 bis 2001 durchgeführt. Schwerpunkte der Prüfung waren

- 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.

Der Landtag Sachsen-Anhalt wird über die wesentlichen Ergebnisse mit der Drucksache des Landtages Sachsen-Anhalt unterrichtet.

b) Prüfung des Landesfunkhauses Sachsen-Anhalt

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft derzeit das Landesfunkhaus Sachsen-Anhalt für die Jahre 2001 und 2002. Schwerpunkte der Prüfung sind

- Maßnahmen im Rahmen des Marketings und der Öffentlichkeitsarbeit,
- Vergabe von Leistungen zur Bewirtschaftung des Gebäudes und des Grundstückes sowie
- Analyse der Studio- und Raumauslastung in Verbindung mit der Raumausstattung.

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

Auf der Grundlage von § 111 LHO und § 58 Abs. 3 Mediengesetz Sachsen-Anhalt (MedienG LSA) hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Medienanstalt für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 geprüft. Darüber hinaus wurden einzelne Maßnahmen des Haushaltsjahres 2002 in die Prüfung einbezogen.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- a) die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein, darunter u.a.
  - Jahresabschlüsse für 2000 und 2001,
  - Abführungen an den MDR,
  - Rücklagenentwicklung,
- b) die Prüfung der Eingruppierung ausgewählter Personalfälle,
- c) die Umsetzung verschiedener Projektvorhaben, darunter u.a.
  - Zuwendungen an Offene Kanäle (OK) und Nichtkommerziellen Lokalrundfunk (NKL),
  - Förderung der Projekte Digital Audio Broadcasting (DAB) und Digital Video Broadcasting terrestrial (DVB-T) und Digital Radio Mondial (DRM),
  - Förderung der Medienkompetenz.

## Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

**a) Haushalts- und Wirtschaftsführung**Einnahme-, Ausgabe- und Rücklagenentwicklung

Der Haushalt der Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA) gliedert sich in drei Einzelpläne für den Kernbereich der Medienanstalt, das Medienkompetenzzentrum (MKZ) und das Büro Digitaler Rundfunk. Die Gesamteinnahmen und –ausgaben für die MSA stellen sich wie folgt dar:

	<b>2000</b> Ist in €	<b>2001</b> Ist in €	<b>2002</b> Ist (12.03.2003) in €
Einnahmen aus der Rundfunkgebühr	3.784.455,62	4.270.877,15	4.303.676,63
sonstige Einnahmen	158.583,66	110.463,09	71.082,41
Entnahmen aus Rücklagen	3.862.589,83	2.305.456,39	523.458,76
<b>Einnahmen</b>	<b>7.805.629,11</b>	<b>6.686.805,63</b>	<b>4.898.217,80</b>
Personalausgaben HGr. 4 (nur Geschäftsstelle MSA)	608.920,80	628.620,84	640.050,51
Sachausgaben HGr 5. (nur Geschäftsstelle MSA)	310.756,02	498.143,88	362.403,68
Übertragungsausgaben HGr. 6 (nur Geschäftsstelle MSA)	405.696,04	147.109,19	205.806,29
Bau HGr. 7/Investitionen HGr. 8 (nur Geschäftsstelle MSA)	163.464,23	176.014,00	120.774,82
Projekte ohne Zuführungen zu Rücklagen (ohne MKZ und Büro Digitaler Rundfunk)	3.412.340,69	4.133.088,56	2.875.819,58
Medienkompetenzzentrum (einschließlich Personal- und Sachausgaben)	363.042,54	431.300,47	550.820,21
Büro Digitaler Rundfunk (einschließlich Personal und Sachausgaben)	154.562,42	158.335,91	108.936,02
Zuführungen zu Rücklagen insgesamt	2.381.421,65	446.241,27	33.606,69
<b>Ausgaben</b>	<b>7.800.204,39</b>	<b>6.618.854,12</b>	<b>4.898.217,80</b>

## Entwicklung der Rücklagen:

	<b>31.12.1999</b> in €	<b>31.12.2000</b> in €	<b>31.12.2001</b> in €	<b>31.12.2002</b> (Stand: 12.03.2003) in €
Schuldendienstrücklage	280.010,79	0,00	0,00	
Versorgungsrücklage (Rückstellung)	124.255,18	131.924,56	139.593,93	49.993,93
Ersatz und Ergänzung Geräte	192.801,19	164.635,98	0,00	
Instandhaltung Gebäude und Grundstück	94.230,00	0,00	0,00	
Förderung Offener Kanäle (TGr. 63)	620.809,51	74.277,71	120.537,32	0,00
Nichtkommerzieller lokaler Hörfunk (TGr. 66)	478.662,30	174.034,21	0,00	
Medienwerkstätten, wiss. Begleitforschung, gemeinsame Aufgaben der LMA (TGr. 68/69)	62.737,42	0,00	0,00	
Förderung der technischen Infrastruktur (TGr. 70/71)	1.941.845,56	1.932.683,31	318.174,96	73.000,00
MKZ (Titel 812 15)				33.606,69
Büro Digitaler Rundfunk	78.657,14	28.121,05	0,00	
Rückzahlungsverpflichtungen an den MDR (bspw. aus Überschuss Vorjahr)	112.902,95	0,00	68.146,49	67.951,53
<b>Summe</b>	<b>3.986.912,04</b>	<b>2.505.676,82</b>	<b>646.452,70</b>	<b>224.552,15</b>

Die Finanzierung der Medienanstalt erfolgt zu rund 98 v.H. aus Rundfunkgebühren. Bis 2001 konnte die MSA auf Rücklagen in nicht unerheblicher Höhe zurückgreifen. Die Rücklagen waren für die Bedienung von bereits eingegangenen Verpflichtungen (insbesondere Verträge mit der Telekom) vorgesehen und wurden entsprechend der vorgesehenen Zwecke verwendet. Durch die fast vollständige Auflösung der zweckgebundenen Rücklagen im Jahr 2001 müssen alle Aufgaben nunmehr aus den jährlichen Zuweisungen des Gebührenaufkommens bestritten werden. Der Landesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund bereits in vorangegangenen Prüfungen in seinen Empfehlungen auf das Erfordernis einer mittelfristigen Planung verwiesen. Die MSA setzt diese Empfehlung seither um.

Entsprechend der Abrechnung der zweckgebundenen Rücklagen sowie der vorliegenden Jahresabschlüsse 2000 bis 2002 (gemäß vorläufigem Abschluss Stand 12.03.2003) ergaben sich Rückzahlungsverpflichtungen an den MDR in Höhe von 81.566,12 €. Die MSA hat die Höhe der entstandenen Zahlungsver-

pflichtung im Rahmen ihrer Stellungnahme anerkannt und die Zahlung an den MDR angekündigt.

### Anregungen zu Einsparungen und sonstige Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfungsfeststellungen basierend auf Einzelfeststellungen Anregungen zu weiteren Einsparungen im Haushaltsvollzug der MSA gegeben. Im Einzelnen:

- Vergabe eines Gutachtens zur Organisationsanalyse und Tätigkeitsbewertung

Im Dezember 2000 hat die MSA ein Gutachten zur Organisationsanalyse und Tätigkeitsbewertung angeregt. Hintergrund waren Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung durch die MSA. Das Gutachten 2001 wurde freihändig vergeben. Die MSA hat als Begründung unter anderem die Erfahrung des betreffenden Wirtschaftsprüfungsunternehmens angeführt. Der Landesrechnungshof hat die gegebene Begründung jedoch nicht als ausreichend angesehen. Vor dem Hintergrund, dass bei der Vergabe von Lieferungen oder Leistungen die Anforderungen der VOL/A zu berücksichtigen sind, um im Rahmen der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung das bestmögliche Ergebnis zu erzielen, wäre im genannten Fall bei einem Auftragswert unter 100.000 DM eine beschränkte Ausschreibung erforderlich gewesen. Die MSA teilt diese Auffassung im Rahmen ihrer Stellungnahme nicht.

Darüber hinaus stellen die Mehrzahl der Empfehlungen des Gutachtens aus Sicht des Landesrechnungshofes – abgesehen von der Empfehlung, ein geeignetes Projektmanagement einzuführen - keine grundlegenden neuen Erkenntnisse für die MSA dar.

- Doppik versus Kameralistik

Die Buchführung der MSA erfolgt nach der doppelten Buchführung. Am Jahresende wird der Abschluss in einen kameralistischen Jahresabschluss überführt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt insgesamt, für die Buchhaltung der MSA lediglich ein System einzusetzen, um die durch die paralle-**

### **Die Anwendung von zwei Systemen entstehenden Zusatzkosten zu vermeiden.**

Der Landesrechnungshof stützt sich auf § 58 Abs. 3 MedienG LSA, wonach die Regelungen der LHO entsprechend anzuwenden sind. Gemäß § 71 a LHO kann die Buchführung zusätzlich nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgen.

Für die Beibehaltung der kameralistischen Buchführung spricht nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass

1. die kameralistische Buchführung zeitaktuelle Angaben über die Ausführung des Haushaltsplanes liefert;
2. ein internes Kostencontrolling auch im Rahmen der Kameralistik möglich ist (unter Umständen auch durch die Kosten- und Leistungsrechnung);
3. die zusätzliche doppelte Buchführung zusätzliche Kosten verursacht und damit unwirtschaftlich ist;
4. im Rahmen der doppelten Buchführung Daten verarbeitet werden, wie z. B. Abschreibungen, die für Zwecke der MSA nicht erforderlich sind, weil der Haushalt der MSA zu 98 v. H. aus Gebühren gem. § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag finanziert wird. Eigene Einnahmen sind vernachlässigenswert gering.

Die MSA hebt in ihrer Stellungnahme hervor, dass sie auch künftig die in den letzten Jahren praktizierte Vorgehensweise einsetzen wird. Insbesondere hebt die MSA die Möglichkeiten eines umfassenden Vermögensausweises, der Abschreibungen sowie der vorzunehmenden Ersatzinvestitionen hervor.

Der Landesrechnungshof sieht diese Vorteile nicht als ausreichend an, um das derzeitige Verfahren als „qualitativ besser“ zu bewerten.

- **Dienst-Kfz**

Die MSA verfügte zum Zeitpunkt der Prüfung über zwei Dienst-Kfz. Der Landesrechnungshof hat vor dem Hintergrund, dass

- beide Fahrzeuge zusammen die durchschnittliche Soll-Jahreskilometerleistung eines Dienst-Kfz nicht erreichen und

- die durchschnittlichen Kosten pro Kilometer mit 1,16 € fast der vierfachen Höhe des derzeit geltenden Erstattungsbetrages von 0,30 € entsprechen

empfohlen, nur noch ein Dienst-Kfz vorzuhalten. Fahrzeuge mit geringerer Auslastung als einer Jahresfahrleistung unter 20.000 km und fahrtfreien Tagen von über 100 Tagen im Jahr sind ggf. ersatzlos zu streichen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass nur ein Dienst-Kfz notwendig ist und ein weiteres privates KfZ anerkannt werden kann, um die Aufgaben der MSA zu erfüllen.

Die MSA hat zwischenzeitlich ein Dienst-Kfz verkauft, geht jedoch davon aus, dass darüber hinaus Leihwagen eingesetzt werden. Begründet wird dies mit dem Transport umfangreicher technischer Ausrüstung.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Verfahrensweise nicht von der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung entbindet.

- Aufnahme von Kassenkrediten

Im Zuge der örtlichen Erhebungen hat der Beauftragte für den Haushalt der MSA die Notwendigkeit einer möglichen künftigen Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten begründet mit

- mangelnder Liquidität durch Verzögerungen der Mittelüberweisungen durch die Clearingstelle, so dass im Februar 2003 die Vergütungen der Angestellten nicht hätten gezahlt werden können,
- der „Verschiebung“ monatlicher Zahlungsverpflichtungen bereits ab Jahresbeginn 2003 auf Termine nach Eingang der 1. Rate des Jahres 2003,
- Befürchtungen dahingehend, dass das Haushaltsjahr 2002 mit einem Defizit beendet wird.

Der Landesrechnungshof hat sich dahingehend geäußert, dass innerhalb der MSA ein Weg gefunden werden muss, wie im Rahmen eines Liquiditätsmanagements die Zahlung der bestehenden Verpflichtungen gewährleistet werden kann. Der Eingang der Raten über die Clearingstelle ist seit Jahren bekannt und sollte entsprechend berücksichtigt werden.

Die seitens der MSA evtl. gem. § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO beabsichtigte Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe sieht der Landesrechnungshof als Ultima Ratio nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten des Liquiditätsmanagements an. Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass durch die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten neue Belastungen in Höhe der Zinsen entstehen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, auch künftig alle Möglichkeiten von Einsparungen in der Verwaltung zu prüfen und dabei mögliche Einsparungen bei Projekten einzubeziehen. Weiterhin muss im Rahmen eines Liquiditätsmanagements die Zahlung der bestehenden Verpflichtungen gewährleistet sein.**

**Insgesamt erachtet der Landesrechnungshof die finanzielle Ausstattung der MSA für die derzeitig von ihr zu erfüllenden Aufgaben als ausreichend.**

#### **b) Prüfung der Eingruppierung ausgewählter Personalfälle**

Die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der MSA bestimmen sich gemäß § 57 Abs. 1 MedienG LSA nach dem im Landesdienst geltenden Rechtsvorschriften. Die Eingruppierung und Vergütung der Bediensteten muss derjenigen der Bediensteten des Landes entsprechen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der MSA auch die tarifliche Eingruppierung von acht ausgewählten Personalfällen im Angestelltenbereich geprüft.

In sechs Fällen stellte der Landesrechnungshof zu hohe Eingruppierungen fest. Die MSA wird in diesen kritisierten Fällen eine Rückgruppierungen / Umgruppierung vornehmen und zwar

- in drei Fällen von Vgr. Vc nach Vgr. VII,
- in einem Fall von Vgr. IVa nach Vgr. IVb,
- in einem Fall von Vgr. IVa nach Vgr. Vc,
- in einem Fall von Vgr. IIa/ Fg. 1b nach IIa/ Fg. 1a.

In einem Fall hat die MSA für die Eingruppierung eine fehlerhafte Tätigkeitsdarstellung zugrunde gelegt. Die MSA wird hierzu eine aktuelle Tätigkeitsdarstellung vornehmen und den Arbeitsplatz erneut bewerten.

Hauptursache der fehlerhaften Eingruppierungen war die Nichterfüllung von Tätigkeitsmerkmalen. Es fehlten in allen Tätigkeitsbewertungen die entsprechenden Begründungen, warum die Tarifmerkmale als erfüllt angesehen werden (Subsumtion). Die bloße Wiedergabe der Tarifmerkmale kann eine einschlägige Begründung nicht ersetzen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass in Zukunft den Regelungen des MedienG LSA Rechnung getragen wird. Damit muss die Eingruppierung der Angestellten der MSA denen der Bediensteten des Landes entsprechen. Die tariflichen Regelungen sind zwingend zu beachten.**

### **c) Umsetzung verschiedener Projektvorhaben**

#### Zuwendungen an Offene Kanäle und Nichtkommerziellen Lokalrundfunk

Die MSA hat seit 1998 acht Offene Kanäle (OK) und drei nichtkommerzielle lokale Hörfunksender (NKL) lizenziert. Jeweils ein eingetragener Verein übernimmt die technische und organisatorische Trägerschaft dieser „Bürgermedien“. Die MSA trägt den Aufbau und den laufenden Betrieb dieser Einrichtungen zum überwiegenden Teil. Nur im Bereich der Personalausgaben übernehmen die Bundesanstalt für Arbeit und das Land Sachsen-Anhalt rund 30 v. H. der Kosten, da neben den festangestellten Mitarbeiter(innen) auch eine Reihe von SAM- und ABM-Kräften in diesen Einrichtungen tätig ist. Die Eigenmittel der Trägervereine liegen mit wenigen Ausnahmen bei etwa einem Prozent.

Die jährlichen Personal- und Sachausgaben lagen im Jahr 2002 je OK zwischen 160.000 und 200.000 € und je NKL bei rund 100.000 €. Hinzu kamen Sende- und Leitungskosten der Deutschen Telekom, die ebenfalls von der MSA getragen wurden. Diese betragen im Jahr 2002 insgesamt rund 360.000 € für alle elf Bürgermedien.

Auf Grund der finanziellen Situation der MSA machte der Landesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung darauf aufmerksam, dass es für die MSA in Zukunft schwierig werden könnte, die Bürgermedien im gleichen finanziellen Umfang wie bisher zu fördern bzw. bei Wegfall der Förderung der Personalausgaben durch die Bundesanstalt für Arbeit oder durch das Land die Arbeit der Bürgermedien wie bisher sicherzustellen.

Die MSA weist darauf hin, dass durch entsprechende Haushaltskürzungen im Zuwendungsbereich ab dem Jahr 2003 der von den Trägervereinen zu erbringende finanzielle Anteil (angestrebt sind 10 v. H.) erhöht wird. Darüber hinaus sollen unabhängig davon die Infrastrukturkosten durch ein technisches Projekt der MSA (Heranführen von Sendesignalen an Kabelkopfstationen) künftig gesenkt werden. Eine Reduzierung der Anzahl der Bürgermedien ist nicht angedacht.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass wie bei anderen Zuwendungsempfängern der Eigenmittelanteil gesteigert werden sollte. Haushaltskürzungen im Zuwendungsbereich stellen in diesem Zusammenhang den ersten Schritt zur erforderlichen Erhöhung des Eigenanteils dar. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten der Bürgermedien begrenzt sind, da OK als auch NKL gem. § 10 Abs. 3 MedienG LSA nicht zur Erzielung von Einnahmen benutzt werden dürfen. Darüber hinaus sind Werbung, Sponsoring u.Ä. ausgeschlossen und die Trägervereine dürfen für die Nutzung der sende- und produktionstechnischen Ausstattung vom Nutzer keine Entgelte erheben, wenn die MSA diese Einrichtung finanziell unterstützt.**

**Der Landesrechnungshof ist daher der Ansicht, dass eine wesentliche Erhöhung der Eigenanteile der Träger nur über Mitgliederzahlen/Mitgliedsbeiträge, Spenden oder erhöhte Eigenleistungen der Vereinsmitglieder zu realisieren ist.**

**Das lässt den Schluss zu, dass die MSA auch zukünftig den überwiegenden Teil der Ausgaben tragen muss.**

**Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Die Finanzierung der Offenen Kanäle und des Nichtkommerziellen Lokalrundfunks wird auch bei späteren Prüfungen der MSA ein Schwerpunktthema bleiben.**

Förderung der Projekte Digital Audio Broadcasting (DAB) und Digital Video Broadcasting terrestrial (DVB-T) und Digital Radio Mondial (DRM)

Innerhalb der MSA wurde für die Begleitung der Projekte DAB und DV-BT eine eigenständige Organisationseinheit eingerichtet. Im Rahmen der Digitalisierung wurden die Projekte DAB, DVB-T und DRM im Zusammenhang mit der Förderung der technischen Infrastruktur gemäß § 40 Rundfunkstaatsvertrag seit 1997 bis 2002 mit rund 5,6 Mio. € finanziert. Unter Einbeziehung der eingesetzten Mittel für laufende Zwecke wurden seit 1997 bis 2001 sogar rund 11,6 Mio. € für die Förderung des Digitalen Rundfunks eingesetzt.

DAB wurde als Pilotprojekt im Zeitraum Juli 1997 bis März 1999 durchgeführt. DAB befindet sich seit April 1999 im Regelbetrieb mit insgesamt sieben landesweiten DAB-Programmen / Zusatzdiensten. Mit dem Netzausbau in Sachsen-Anhalt werden zwischenzeitlich nahezu 100 v. H. der Fläche erreicht.

Auch nach 4 Jahren Regelbetrieb ist die Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung, sofern diese überhaupt entsprechend informiert ist, trotz des politischen Willens und des Einsatzes enormer Mittel aus den Rundfunkgebühren sehr gering und daher die Etablierung der neuen Technik noch lange nicht erreicht. Eine wesentliche Ursache hierfür ist der nach wie vor hohe Anschaffungspreis für DAB-Empfangsgeräte. Vor diesem Hintergrund liegen die Schwerpunkte nunmehr auf der Förderung der Veranstalter und der Unterstützung bei der Entwicklung von Zusatzdiensten sowie in verstärkten Marketinganstrengungen hinsichtlich der Akzeptanzförderung bei den Nutzern.

Das Projekt DVB-T wird im Zeitraum Juni 1999 bis 2004 durchgeführt. Ziel ist die Einführung von DVB-T in Mitteldeutschland in 3 Phasen (Phasen 1 und 2 in ausgewählten Gebieten, Phase 3 als flächendeckende Versorgung).

Des Weiteren werden derzeit die Möglichkeiten der digitalen Mittelwelle (DRM) erprobt, mit welcher ein digitales Rundfunksystem im Bereich der Mittelwelle aufgebaut werden soll.

**Insgesamt empfiehlt der Landesrechnungshof, die Mittel im Zusammenhang mit den genannten Projekten zu reduzieren.**

#### Förderung der Medienkompetenz

Die MSA legt einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Vermittlung von Medienkompetenz. So führte die MSA in Zusammenarbeit mit dem Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt in den Jahren 2000 bis 2002 drei medienpädagogische Projekte durch:

- Pilotprojekt „Medienpädagogische Qualifikation von pädagogischen Mitarbeiter(innen) an reformierten Grundschulen“ (Hortnerinnen Projekt) 2001/2002

Gesamtausgaben von 43.600 €

- weiterbildendes Studium der Medienkompetenz 2000/2001

Gesamtausgaben von 38.807 €

- weiterbildendes Studium der Medienkompetenz 2001/2002

Gesamtausgaben von 34.263,26 €.

Das Kultusministerium erkannte diese Veranstaltung als Fortbildungsveranstaltung an und stellte die Pädagogen(innen) vom Unterricht frei. Eine darüber hinaus gehende finanzielle Förderung des Projektes erfolgte durch das Kultusministerium nicht.

Der Landesrechnungshof widerspricht solchen Maßnahmen nicht und sieht ebenfalls die Notwendigkeit einer frühzeitig einsetzenden Medienerziehung bei Kindern und Jugendlichen, die durch medienkompetente Erzieher(innen) und Lehrer(innen) geleistet wird. Nach seiner Auffassung ist für die Aus- und Fortbildung seiner Pädagogen(innen) vorrangig das Kultusministerium zu ständig. Es hat deshalb auch die finanziellen Mittel hierfür zur Verfügung zu stellen. Die MSA kann entsprechend den gesetzlichen Grundlagen zur Förderung der Me-

dienkompetenz Projekte finanziell unterstützen, sollte es aber vermeiden, die Projekte immer wieder voll zu finanzieren.

Der Auffassung der MSA, dass das Kultusministerium derartige Projekte finanziell fördern müsste, dies jedoch an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbeigehe und es ohne Aktivitäten der MSA keine derartigen medienpädagogischen Maßnahmen geben wird, kann der Landesrechnungshof nicht in vollem Umfang teilen. Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Kultusministerium mit der Freistellung von Lehrer(inne) einen gewissen Beitrag erbracht hat, hält es aber nach wie vor nicht für angebracht, dass die MSA solche kostenintensiven Projekte stets allein finanziert.

In dem eigens für die Durchführung von Seminaren zur Medienkompetenz in den Jahren 1998/1999 errichteten Medienkompetenzzentrum (MKZ) der MSA werden seit dem Jahr 2000 regelmäßig Seminare zu den Themen Film- und Videoproduktion, Audibearbeitung und Radio, Multimedia und Internet sowie Spezialseminare angeboten. So sollen die Seminarteilnehmer aus ihrer passiven Konsumentenrolle heraus zu einer aktiven Mitgestaltung befähigt werden. Eigene Kreativität, Kritikfähigkeit und Ergebnisorientiertheit sollen im Vordergrund stehen. An diesen Veranstaltungen kann jeder Bürger nach vorheriger Anmeldung und Bestätigung durch die MSA kostenfrei teilnehmen.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass in Zukunft angemessene Entgelte erhoben werden sollten.**

## Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	Übergreifende Angelegenheiten, Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen, Sonderaufgaben, Informations- und Kommunikationstechnik Stiftungen des öffentlichen Rechts für den Geschäftsbereich des Kultusministeriums
Vizepräsident	Herr Borchering	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 Hoch- bau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten

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

Abteilungsleiter 5	Herr Tracums	Überörtliche Kommunalprüfung
--------------------	--------------	------------------------------

Redaktionsschluss war der 15. August 2003

Dessau im August 2003

Seibicke  
Präsident