

**Erster Jahresbericht
des
Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt**

1992

zur

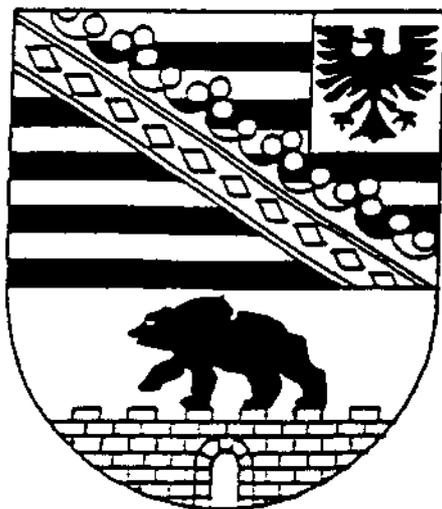
Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 1991*

Teil 2

*Mit Ausführungen zum Jahresabschluß 1990 (Bund)

Denkschrift und Bemerkungen



LANDESRECHNUNGSHOF
DER PRÄSIDENT

LAND SACHSEN - ANHALT



Herrn

Dr. Klaus Keitel

Präsident des Landtages von Sachsen-Anhalt

Domplatz 6-7

O-3010 Magdeburg

Magdeburg, 03.08.1992

Hoch verehrter Herr Landtagspräsident,

ich erlaube mir, Ihnen als Anlage die Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2-4 LHO und die Denkschrift nach § 97 Abs. 6 LHO als Hauptteil des 1. Jahresberichtes des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 1991 - Teil 2 - zu überreichen.

Die Ergebnisse über die Prüfung der Jahresrechnung werden wir später in ei-

Mit freundlichen Grüßen

Schröder

(Schröder)

Anlage

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
<u>Einleitung</u>	<u>5</u>
<u>Abschnitt A: Allgemeines</u>	<u>7</u>
I. Aufgabe und Stellung der Staatlichen Finanzkontrolle im Rahmen des Verfassungsgefüges des Landes Sachsen-Anhalt	7
II. Aufbau und Personalausstattung der Verwaltung im Bereich der Bezirksverwaltungen), der Landesämter der Mittelinstanz und der Ortsinstanz	16
<u>Abschnitt B: Jahresabschluß 1990</u>	<u>26</u>
Allgemeines zum Jahresabschluß 1990 der DDR-Bezirke Magdeburg und Halle	26
Bemerkungen zum Abschluß der Haushaltsrechnungen der Bezirksverwaltungen Magdeburg und Halle (2. Halbjahr 1990)	26
<u>Abschnitt C: Bemerkungen gemäß § 97 LHO</u>	<u>34</u>
Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse	34
Auslastung von Kopiergeräten	35
Einsatz von Beamten aus den alten Bundesländern im Beitrittsgebiet	36
Unterbringung und Ausstattung von Polizeidienststellen	40
Einrichtung von Polizeidienststellen	41
Erfassung der bisher genutzten Liegenschaften und Verwendung der nicht mehr benötigten Objekte	42
Gerätebestandsaufnahme	42
Unentgeltliche Überlassung von Räumlichkeiten	43

Ausstattung mit Bürogeräten	43
Reinigung der Dienstgebäude	44
Weitere Bereiche der Unterkunftsverwaltung	44
Aufbau und Organisation der Kassengeschäfte im Land Sachsen-Anhalt durch die Landeshauptkasse Magdeburg	45
Verwendung von Mitteln aus dem PDS-Fonds im Jahre 1990	53
Organisation der Aus- und Fortbildung im Land Sachsen-Anhalt - Kapazitätsplanung -	56
Unvollständige Rückzahlung von Überbrückungsfinanzierungen und pauschale Zuweisung von Haushaltsmitteln	60
Förderung der Jugenderholung und Freizeit	63
Abwicklung einer Einrichtung des Gesundheitswesens	65
Zahlstellengeschäfte der Technischen Universität Magdeburg	67
Antrags- und Rückforderungsverfahren - Bundesausbildungsförderung -	68
Planung eines Amtes für Kunst im öffentlichen Raum	70
unwirtschaftlicher Einsatz und Verschwendung von Mitteln für Veröffentlichungen	71
Überflüssige und fehlerhafte Verwendung von Mitteln für Veröffentlichungen	72
Zuwendungen an Kirchen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe	73
Grenzfälle einer Wirtschaftsförderung	75
Verfahrensschwächen bei der Bewilligung von Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger	77
Ausbau und Unterhaltung der zukünftigen Kreisstraßen	79

Veräußerung einer abzuwickelnden Einrichtung	82
Unzulässige Guthaben außerhalb des Landeshaushaltes	83
Bei einem Staatlichen Forstwirtschaftsbetrieb hat der Landesrechnungshof mehrere gravierende Haushaltsverstöße feststellen müssen.	84
Regeln über den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen	87
Einstufung des Personals beim Landesamt für Umweltschutz	89
Ausstattung der Staatlichen Ämter für Umweltschutz mit höherwertigen Stellen	92
Organisation eines Staatlichen Amtes für Umweltschutz	93
Unwirtschaftlicher Einsatz und Verschwendung von Mitteln für Veröffentlichungen	96
Auftragsvergabe zur Herstellung von Fenstern – Vorauszahlung für eine noch nicht erbrachte Leistung	97
Abschnitt D: Ausblick	100
Mittelfristige Perspektiven der Haushaltsentwicklung für das Land Sachsen-Anhalt	100
I. Entwicklung der Steuereinnahmen	103
II. Ausgabenentwicklung in Sachsen-Anhalt	105
III. Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes	106
Abschnitt E: Kommunale Selbstverwaltung	108
I. Grundsätzliche Ausführungen zur überörtlichen Kommunalprüfung. Feststellungen zur Finanzlage der Kommunen	108
II. Zuwendungen für die Region Bitterfeld	131

III. Wirtschaftliche Betätigung der Stadt Halle im Bereich der
Wohnungswirtschaft

Einleitung

1.1.

Nach § 97 LHO leitet der Landesrechnungshof Bemerkungen (einschließlich Denkschrift) über das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich - in der Regel zusammengefaßt - dem Landtag und der Landesregierung zu.

Der erste Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt - 1992 - ist dreigeteilt: Die Ausgabenhäufung im Dezember - generell als sogenanntes "Dezemberfieber" bekannt - war in Sachsen-Anhalt 1991 so gravierend, daß der Landesrechnungshof – zusätzlich ermuntert durch den Ausschuß für Finanzen des Landtages - dem Phänomen kurzfristig nachgegangen ist. Wegen der besonderen Bedeutung des festgestellten "Dezemberfiebers" und eines notwendigen kurzfristigen Handlungsbedarfs hat der Landesrechnungshof dazu Bemerkungen als 1. Teil des Jahresberichts vorzeitig am 03.06.1992 vorgelegt, damit der Landtag in seinem Rechnungsprüfungsausschuß noch vor der Sommerpause diesen Berichtsteil beraten und über einzuleitende Maßnahmen beschließen konnte (§ 114 Abs. 2 LHO).

Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2-4 LHO sowie die Denkschrift nach § 97 Abs. 6 LHO legt der Landesrechnungshof als Teil 2 des Jahresberichtes nunmehr getrennt noch vor Ende der parlamentarischen Sommerpause vor, damit der Finanzausschuß (bzw. der Rechnungsprüfungsausschuß) des Landtages sich mit den zu berichtenden Vorfällen vor den Etatberatungen über den Haushalt 1993 befassen und seine Erkenntnisse in diesen Beratungen umsetzen kann.

Mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1991 gem. § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO und damit abschließend zur Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof erst Ende 1992/Anfang 1993 - als Teil 3 des Jahresberichtes - Stellung beziehen können, weil das Finanzministerium erst im Oktober 1992 in der Lage sein wird, die gesamte Haushaltsrechnung 1991 vorzulegen, die der Landesrechnungshof umfassend zu prüfen hat.

Im diesjährigen Teil 2 des ersten Jahresberichtes geht der Landesrechnungshof im ersten Abschnitt (A) auf zwei allgemeine Themen ein, und zwar

- Aufgabe und Stellung der staatlichen Finanzkontrolle im Rahmen des Verfassungsgefüges des Landes Sachsen-Anhalt sowie
- Aufbau und Personalausstattung der Verwaltung im Bereich der Mittelinstanz, Landesämter und Ortsinstanz.

Als zweiter Abschnitt (B) wird - einmalig - auf den Jahresabschluß 1990 der ehemaligen Bezirksverwaltungen Magdeburg und Halle eingegangen, da daraus noch Folgerungen für das Land Sachsen-Anhalt zu ziehen sind. Im dritten Abschnitt (C) werden Ergebnisse aus den Prüfungen des Landesrechnungshofes im letzten Jahr aufgezeigt und erläutert.

Als vierter Abschnitt (D) schließt sich ein Ausblick auf die finanziellen Entwicklungstendenzen des Landes Sachsen-Anhalt in den nächsten Jahren an.

Im letzten Abschnitt (E) ist der Landesrechnungshof auf die Erkenntnisse aus der überörtlichen Kommunalprüfung eingegangen, die sich einer Beschlußfassung des Landtages entziehen.

Der Landesrechnungshof beabsichtigt, auch künftig die Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2-4 LHO und die Denkschrift getrennt, vorzeitig und damit zeitnah für eine parlamentarische Beratung, vorzulegen.

1.2.

Den in den Bemerkungen dargestellten zusammengefaßten Prüfungsergebnissen liegen regelmäßig Prüfungsmitteilungen (§ 96 LHO) zugrunde. Diese Prüfungsmitteilungen haben die geprüften Stellen und in der Regel auch deren Aufsichtsbehörden zur Stellungnahme erhalten.

Den zuständigen Ministerien sind die Sachverhalte bekannt; denn der Landesrechnungshof hat die Entwürfe der Bemerkungsbeiträge den Ministerien stets zur Stellungnahme zugeleitet. Soweit die Ministerien Ergänzungen zum Sachverhalt vorgetragen haben, hat der Landesrechnungshof dies angemessen in den Bemerkungen umgesetzt.

Abschnitt A: Allgemeines

I. Aufgabe und Stellung der Staatlichen Finanzkontrolle im Rahmen des Verfassungsgefüges des Landes Sachsen-Anhalt

1.

Den ersten Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt nimmt dieser zum Anlaß, aufgrund der bisher in unserem Land gemachten Erfahrungen einige Betrachtungen über Aufgabe und Stellung der staatlichen Finanzkontrolle im Rahmen des Verfassungsgefüges Sachsen-Anhalts voranzustellen.

1.1.

Die Stellung des Landesrechnungshofes - auch im Verhältnis zu Landtag und Landesregierung - ist in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Artikel 97 und 98) verankert und im Gesetz über den Landesrechnungshof (§ 1 Abs. 2 und § 7 Abs. 2), im Haushaltsgrundsatzgesetz (§§ 42 bis 47) und durch die Landeshaushaltsordnung (LHO §§ 89 bis 99, 102, 103, 111) im einzelnen geregelt.

Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof ist "der Landesrechnungshof eine der Landesregierung gegenüber selbständige, in der Wahrnehmung seiner Aufgaben unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde", die "im Rahmen ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen unterstützt" (institutionelle Unabhängigkeit).

Dazu gilt analog für den Landesrechnungshof die Aussage bezüglich der staatsrechtlichen Stellung des Bundesrechnungshofes:

"Hiernach ist der Bundesrechnungshof Oberste Bundesbehörde, soweit es um seine Verwaltung geht, während er bei der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Prüflingsaufgabe nicht als eine Verwaltungsbehörde, sondern als unabhängige Einrichtung tätig wird, die zwischen den gesetzgebenden Körperschaften und der BReg.einzuordnen ist, weil sie allen diesen Verfassungsorganen in gleicher Weise dient (s. Begr. E-BRHG, BT- Drs. 10/3323).¹

¹ ebenda, S. 23 (Art. 114, RH 29)

Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes ist inhaltsgleich mit Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes in Artikel 98 Abs. 1 der Landesverfassung festgeschrieben.

In den Kommentaren zum Bundeshaushaltsrecht heißt es, daß

"die Mitglieder des Rechnungshofes richterliche Unabhängigkeit besitzen and hierdurch sichergestellt wird , daß weder Verwaltung noch Parlament Weisungen erteilen können, wie die Finanzkontrolle durchzuführen ist."²

Die Rechnungshöfe sind somit einerseits eigenständige Kontrollorgane gegenüber der Verwaltung und andererseits Beratungsorgane gegenüber der Legislative bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion.

Als Folge seiner unabhängigen Stellung und seiner umfassenden Kontrollfunktion unterhält der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt ein gleichwertiges Beziehungsverhältnis zu Landtag und Landesregierung .

Eine Zuordnung zur Arbeit des Landtages im Sinne einer zuarbeitenden Kontrolle der Exekutive durch Parlament und Landesrechnungshof im Rahmen ihrer unterschiedlichen verfassungsmäßigen Aufgabenstellung in Sachsen-Anhalt wird durch die Erfahrungen in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 als gerechtfertigt und notwendig angesehen. Umfang und Intensität der Beratung durch den Landesrechnungshof ist auf die Spezifik der Haushaltssituation in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zurückzuführen.

Dazu ist der Landesrechnungshof auch gem. § 88 Abs. 2 LHO gesetzlich aufgefordert: "Der Landesrechnungshof kann auf Grund von Prüfungserfahrungen den Landtag schriftlich oder in den Sitzungen seiner Ausschüsse mündlich sowie die Landesregierung und einzelne Minister beraten.“ Aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes und der persönlichen Unabhängigkeit seiner Mitglieder ist die Eigenständigkeit des Landesrechnungshof gewährleistet, denn er ist einerseits Parlament und Exekutive nahe genug, um die finanzpolitischen Verhältnisse genauestens zu kennen und bewerten zu können, anderer-

Beratung und Unterrichtung des Landtags gem. § 88 Abs. 2 LHO
--

² Piduch E.A. Bundeshaushaltsrecht. Kommentar. Zweites Kapitel: Verfassungsrechtliche Grundlagen. Stand November 1991, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln, S. 32

seits aber auch von beiden weit genug entfernt, um sich seine Objektivität zu bewahren und jeglichen Anschein einer parteilich gefärbten Haltung zu vermeiden.

Dies alles schließt eine besonders intensive und enge Zusammenarbeit mit dem Parlament ein. Der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt hat 1992 einen Rechnungsprüfungsausschuß als Unterausschuß eingesetzt, der sich mit den Jahresberichten gem. § 97 LHO und einzelnen Ergebnissen der Prüfungen des Landesrechnungshofes befassen wird.

Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof

Der Landesrechnungshof ist bestrebt, dem Rechnungsprüfungsausschuß weitgehenden Einblick in seine Arbeit zu geben und sieht in ihm den wichtigsten Verbündeten für eine wirksame Finanzkontrolle im Land Sachsen-Anhalt.

Die Wirkungsmöglichkeit des Landesrechnungshofes begründet sich in erster Linie in seiner Sachkenntnis und der Überzeugungskraft seiner Argumente, die vom Parlament aufgegriffen und an die Regierung mit dem Ersuchen, bestimmte Maßnahmen einzuleiten, weitergegeben werden können.

1.2.

Die Zusammenarbeit zwischen Landesrechnungshof und Landesregierung ist u. a. durch die §§ 102 und 103 LHO geregelt und gestaltet sich besonders in Zeiten des Entwurfs und der Änderung einer Vielzahl von Vorschriften und Verordnungen zum Haushaltsvollzug, wie dies in allen neuen Bundesländern der Fall ist, sehr intensiv.

LRH und Landesregierung

Der Landesrechnungshof ist ob seiner gesetzlichen Stellung als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle verpflichtet, auf die Durchsetzung einer haushaltswirtschaftlich und haushaltsrechtlich klaren und verantwortbaren Haushalts- und Finanzpolitik zu achten. Insoweit trägt er eine Mitverantwortung und hat somit nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, sich zu diesen Fragen zu äußern. Sein bewußtes Schweigen könnte aufgrund seiner intimen Kenntnisse fälschlicherweise als Tolerierung oder gar Zustimmung ausgelegt werden.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt ist sich darüber hinaus bewußt, daß er in allen Bereichen bei der Beurteilung von Vorgängen sorgfältig zu gewichten hat, ob nicht vielleicht die besonderen Umstände und die komplizierte ökonomische Situation in den neuen Bundesländern eine moderate Bewertung von Unzulänglichkeiten und Versäumnissen gebieten.

Verstöße gegen die Haushaltsdisziplin

Der Landesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, daß gerade am Anfang einer neuen Entwicklung genau definiert werden muß, was zulässig und erlaubt ist und was nicht geduldet werden kann.

In den Fällen, wo eindeutig Verstöße gegen die Haushaltsdisziplin oder ein verschwenderischer und falscher Umgang mit öffentlichen Mitteln festgestellt werden, müssen die Ministerien, Behörden und Zuwendungsempfänger mit harter und unnachgiebiger Kritik an ihrer Handlungsweise rechnen. Gerade auch Sachsen-Anhalt, ein Bundesland, das aus bekannten Gründen von externer finanzieller Unterstützung lebt, muß ein besonders hohes Maß an Sensibilität im Umgang mit dem Geld der Bürger zeigen.

Hier ist es dann der Landesrechnungshof, der sich seinerseits auf die spezifischen Probleme in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung und den unbedingt notwendigen verantwortungsbewussten Umgang mit öffentlichen Mitteln des Landes beruft.

Kritik
am
Um-
gang

1.3.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß spezifische Probleme über Kontrollfunktion und -inhalt bei der Haushaltsplanaufstellung und beim Haushaltsvollzug in unserem Lande vorhanden sind. Wir bemühen uns deshalb um eine ständige **Präsenz des Landesrechnungshofes bei den Sitzungen des Finanzausschusses des Landtages**, um bei der Lösung von Fragen und Probleme der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzuges unmittelbar und ohne zeitlichen Verzug mithelfen zu können.

LRH und
Finanz-
aus-
schuss
des
Landta-
ges

Der Landesrechnungshof vermag jedoch im Rahmen seiner Haushaltskontrollfunktion Überprüfungen nur stichprobenartig durchzuführen.

Der Landesrechnungshof strebt die Übermittlung wichtiger Untersuchungsergebnisse (z. B. "Dezemberfieber") und der obligatorischen Denkschrift und der Bemerkungen gem. § 97 LHO an Landtag und Landesregierung mit einer möglichst geringen zeitlichen Verzögerung an.

Damit will er neben der schnellstmöglichen Korrektur von Fehlentscheidungen und der Vermeidung zukünftiger haushaltspolitischer und -rechtlicher Fehler eine aktuelle Grundlage für die Haushaltsentlastung der Landesregierung durch den Landtag ermöglichen.

Das Verhältnis von Landesrechnungshof und Landtag ist auch dadurch wechselseitig geprägt, daß der Landtag gem. § 101 LHO die Rechnung des Landesrechnungshofes prüft und über seine Entlastung entscheidet.

§ 101 LHO

2.

Nach § 88 Abs. 1 LHO hat der Landesrechnungshof "die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe" sowie nach § 111 Abs. I LHO "die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen" zu überwachen und zu prüfen. Seitdem in der Landesverfassung - wortgleich wie nach Art. 114 Grundgesetz für den Bundesrechnungshof - das uneingeschränkte Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes verankert ist, kann es "keine prüfungsfreien Räume"³ mehr geben.

Heuer, einer der bekanntesten Kommentatoren des Haushaltsrechtes, führt dazu aus:

"Nach der Neufassung des Art. 114 GG ist beim Bund die Zulassung prüfungsfreier Räume nicht mehr statthaft ... Was finanzwirksam ist oder wird, unterliegt der Prüfung, und zwar in vollem Umfang nach den Kriterien "Wirtschaftlichkeit" und "Ordnungsmäßigkeit". ... Der Grundsatz, daß es keine prüfungsfreien Räume gibt, wird auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes oder des Steuergeheimnisses eingeschränkt: ... dies gilt grundsätzlich auch im Hinblick auf die ärztliche Schweigepflicht ."⁴

Es gab und gibt in Sachsen-Anhalt immer wieder Versuche, diesen Grundsatz einer lückenlosen Kontrolle der staatlichen Finanzen durch den Landesrechnungshof zu unterlaufen, um sich dadurch haushaltsrechtlichen Anforderungen zu entziehen. Unzulässige Eingriffe in die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes liegen beispielsweise in folgenden Fällen vor:

2.1. Prüfung des mitteldeutschen Rundfunks

§ 35 Abs. 2 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) lautet:

"Die Rechnungshöfe der Länder teilen das Ergebnis der Prüfung **ausschließlich** dem Verwaltungsrat, dem Intendanten und den Ministerpräsidenten der Länder mit. **Die Ministerpräsidenten unterrichten die Landtage über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Rechnungshöfe.**"

³ Heuer E. Kommentar zum Haushaltsrecht. I.GG RN 53 (Art. 114 GG), Luchtarhand 1981, S. 42b

⁴ Heuer E. Kommentar zum Haushaltsrecht. I.GG RN 78 (Art. 114 GG), Luchterhand 1981. S. 58-58a

Vorstehende Regelung schränkt zwar die Erhebungen des Landesrechnungshofes nicht ein, wohl aber seine verfassungsrechtlich verankerte Informationspflicht. Denn zur Finanzkontrolle gehört ebenso die Unterrichtung des Landtages über Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes wie auch gegebenenfalls die Information der Öffentlichkeit.

Der Landesrechnungshof sieht in § 35 Abs. 3 des MDR-Staatsvertrages eine starke unzulässige Beeinträchtigung seiner Informationspflicht nach §§ 96 Abs. 4 und 114 LHO.

Hinzu kommt, daß die im Staatsvertrag über den MDR festgelegte Regelung nicht ausschließt, daß die Information der Landtage durch die Ministerpräsidenten gefiltert und in abgeschwächter Form erfolgt. Das aber kann zu unerwarteten finanz- und haushaltspolitischen Belastungen für die drei Länder führen, die bei rechtzeitiger offener Information und entsprechenden Gegenmaßnahmen verhindert oder zumindest gemildert werden könnten. Wir begrüßen, daß sich der Ministerpräsident unseres Landes um eine der LHO konforme Lösung des Problems bemüht.

2.2. Prüfung bei der Industrie- und Handelskammer

§ 4 Abs. 3 des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern vom 10.06.1991 (AGIHKG - GVB1. LSA Nr. 12/1991 S. 103) besagt: "Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern unterliegt nicht der allgemeinen Prüfung durch den Landesrechnungshof".

Damit sind die Industrie- und Handelskammern als öffentlich-rechtliche Institution gem. § 111 LHO in Sachsen-Anhalt - als einzigem Bundesland - generell von einer Prüfung durch den Landesrechnungshof ausgeschlossen. Mit dem Ausschluß dieser Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes ist auch eine Einschränkung der Rechte des Landtages als Kontrollinstitution der Exekutive verbunden. Eine Novellierung des § 4 Abs. 3 sollte deshalb vom Parlament erwogen werden.

2.3. Prüfung bei freien Wohlfahrtsverbänden

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege hat sich mit Schreiben vom 15.04.1992 hinsichtlich der Förderung nach §§ 23, 44 LHO gegen die Vorlage von Wirtschaftsplänen und die Vorlage von Verwendungsnachweisen gesperrt.

In einem solchen Fall ist die Förderung von Anfang an ausgeschlossen. Der Landesrechnungshof hat in diesem Sinne die zuständigen Behörden informiert und auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hingewiesen.

2.4. Berücksichtigung der Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes im Entwurf der Gemeindeordnung für Sachsen-Anhalt

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, somit auch die der Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise, ist durch § 111 LHO eindeutig geregelt und dem Landesrechnungshof übertragen.

Entwurf einer Gemeindeordnung für Sachsen-Anhalt

Im Entwurf einer Gemeindeordnung für Sachsen-Anhalt (Kabinettsvorlage des Ministerium des Innern vom 11.02.1992) ist jedoch die Übertragung von Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung auch auf die kommunalen Rechnungsprüfungsämter der Landkreise (§112 Abs.2) vorgesehen. Das steht im Widerspruch zu § 111 LHO.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt beabsichtigt in Umsetzung entsprechender Landtagsbeschlüsse Staatliche Rechnungsprüfungsämter, die seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstehen, einzurichten und diesen gemäß § 100 LHO und § 8 des Gesetzes über den Landesrechnungshof vom 7.3.1991 Aufgaben der Vorprüfung von Bundes- und Landesmitteln (§ 56 Abs. 3 HGrG) sowie der überörtlichen Kommunalprüfung zu übertragen.

Vorprüfung nach § 56 Abs.

Der Landesrechnungshof hält eine Regelung der überörtlichen Kommunalprüfung in der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt, die den Vorschriften der LHO entspricht, für unerlässlich.

2.5. Schlußfolgerungen

Wenn in den o. a. Beispielen die Rechte des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt in Zweifel gezogen oder eingeschränkt wurden, so fuhren wir das zunächst zum Teil auf Unkenntnis der Regelungen des Grundgesetzes, des Haushaltsgrundsätzegesetzes sowie der Landeshaushaltsordnung unseres Landes zurück.

Da sich allerdings die Versuche zur Kompetenzeinschränkung häufen, hat der Landesrechnungshof in einem grundsätzlichen Schreiben an den Landtag darauf aufmerksam gemacht, daß ein deutlicher Hinweis auf den umfassenden Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofes angezeigt wäre, damit bei zukünftigen Gesetzentwürfen die haushaltsrechtlichen Grundsätze von vornherein beachtet werden.

3. Arbeitsergebnisse des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt im Haushaltsjahr 1991

Am 07. März 1991 wurde der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt mit der Zustimmung des Landtages zur Ernennung seiner fünf Senatsmitglieder auch offiziell konstituiert. Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt war damit weit vor den anderen Landesrechnungshöfen der neuen Bundesländer schon frühzeitig funktionsfähig.

Er hat im Jahre 1991 insgesamt 31 Prüfungen abgeschlossen, 18 Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen und Verordnungen abgegeben und an der Abfassung von 73 Richtlinien zum Haushaltsvollzug (s. Bericht an den Präsidenten des Landtages gem. § 96 Abs. 4 LHO vom 21.11.1991) intensiv mitgewirkt.

II. Aufbau und Personalausstattung der Verwaltung im Bereich der Bezirksverwaltungen^{*}, der Landesämter der Mittelinstanz und der Ortsinstanz

Der Landesrechnungshof hat die auf den verschiedenen Ebenen geführte Diskussion über die staatlichen Aufgaben und ihre Erledigung sowie über den Verwaltungsaufbau insbesondere in der Mittelinstanz, aber auch in der Ortsinstanz aufgegriffen. Er ist der Auffassung, daß gerade die von der Landesregierung beabsichtigte Gebietsreform sowohl in organisatorischer Hinsicht als auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Aspektes hinreichenden Anlaß bietet, rationelle und überschaubare Verwaltungsstrukturen im Land Sachsen-Anhalt zu bilden. Der Landesrechnungshof hat sich bei seinen Überlegungen hierzu in erster Linie von dem Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung leiten lassen. Er zeigt deshalb im folgenden Möglichkeiten und Ansatzpunkte auf, die dazu beitragen können, die Verwaltung neu zu organisieren und den unbedingt notwendigen Stellenabbau im Bereich der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt zu unterstützen. Dabei hat der Landesrechnungshof auch die Überlegungen der Projektgruppe "Mittelinstanzbericht" sowie die von der Landesregierung in Erwägung gezogenen Maßnahmen einbezogen.

1. Bezirksverwaltungen

Bezirksverwaltungen sind staatliche Behörden der Mittelinstanz innerhalb eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus in Flächenstaaten. Sie sind als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden sowie als Aufsichtsorgane gedacht und unterstützen damit sowohl die zentrale ministerielle Landesverwaltung als auch die Verwaltungsebene der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden. Gleichzeitig entlasten sie die Ministerialinstanz von "reiner" Verwaltungstätigkeit. Diese kann sich dann ihrer eigentlichen Aufgabe des Lenkens, Leitens und Planens zuwenden.

Die Bündelungsfunktion ergibt sich daraus, daß die Bezirksverwaltungen die einzigen staatlichen Behörden mit gebündelter, nahezu alle wesentlichen staatlichen Aufgaben umfassender Zuständigkeit sind.

^{*}) Die "Bezirksregierungen" nehmen keine Regierungs-, sondern ausschließlich Verwaltungsfunktionen wahr. Dies sollte durch die Bezeichnung deutlich werden.

Aus der Bündelung der staatlichen Aufgaben bei den Bezirksverwaltungen als Mittelinstanz leitet sich bei komplexen Verwaltungsaufgaben die Möglichkeit und auch Pflicht zur Koordinierung ab.

Die Bezirksverwaltungen nehmen darüber hinaus zur Umsetzung ministerieller Vorgaben die Aufsicht über die staatlichen Ortsbehörden und die Kommunalbehörden wahr.

Die sich aus der Gesamtheit dieser Funktionen ergebenden Aufgaben können nicht in gleicher Weise von anderen Behörden wahrgenommen werden:

Eine Zuweisung der Aufgaben an die Ministerialinstanz wäre zwar zur Erfüllung der Aufsichtsfunktion denkbar, würde aber eine Erfüllung der Bündelungs- und Koordinierungsfunktion wegen der Aufgliederung und der Eigenständigkeit der Fachressorts ausschließen. Im übrigen würden Aufgabenzuweisungen an die ministerielle Ebene wegen der dort grundlegend besseren Stellenbewertung (einschl. Stellenzulage) zu höheren Personalkosten führen.

Eine zu weitgehende Verlagerung von Aufgaben auf die Kreisebene bedeutet eine Überfrachtung der Landkreise und kreisfreien Städte mit staatlichen Aufgaben.

Bei einer Abschaffung der Bezirksverwaltungen müßten deshalb Teilaufgaben auf andere Einrichtungen (z. B. Fachbehörden der Mittelinstanz) übertragen werden. Da es sich dabei regelmäßig um den einzelnen Ressorts nachgeordnete Behörden handelt, könnte die Bündelungs- und Koordinierungsfunktion nicht mehr erfüllt werden.

Der Landesrechnungshof ist hiernach zu der Überzeugung gelangt, daß der dreistufige Verwaltungsaufbau mit Bezirksverwaltungen als Mittelinstanz beibehalten werden sollte.

Die Frage, ob im Land Sachsen-Anhalt zwei oder drei Bezirksverwaltungen erforderlich sind, wird letztlich im politischen Raum entschieden. Dabei werden Organisations- und Kostenüberlegungen leider erfahrungsgemäß nicht den Ausschlag geben. Letztere würden allerdings für nur zwei Bezirksverwaltungen sprechen.

Nach den Erfahrungen anderer Bundesländer arbeiten Regierungsbezirke mit wesentlich weniger als einer Million Einwohnern regelmäßig wirtschaftlich nicht effektiv. Dies trifft auf den Regierungsbezirk Dessau mit nur 597.000 Einwohnern zu. Hinzu kommt, daß der Regierungsbezirk Dessau nach der Kreisreform möglicherweise nur fünf Kreise und eine kreisfreie Stadt umfassen wird, so daß auch der Bündelungs- und Koordinierungsfunktion kein wesentlicher Stellenwert beizumessen wäre. Der Landesrechnungshof hat bei diesen Überlegungen historische und regionalpolitische Aspekte, die für eine eigene Bezirksverwaltung Dessau sprechen könnten, ausschließen müssen. Er hat sich auf reine haushaltswirtschaftliche Betrachtungen unter Einbeziehung von Organisationsgrundsätzen beschränkt.

Der Landesrechnungshof ist danach der Auffassung, daß für das Land Sachsen-Anhalt zwei Bezirksverwaltungen angemessen sind. Die Zahl der hierdurch möglichen Stelleneinsparungen schätzt er auf mindestens 90. Sie ergibt sich im wesentlichen aus dem dann möglichen Wegfall der Intendanturaufgaben bei der Bezirksverwaltung Dessau. Die Übernahme dieser Aufgaben durch die anderen Bezirksverwaltungen darf nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht zu einem Stellenmehrbedarf führen, umsomehr als im Sachbereich eine effektivere Aufgabenerfüllung erwartet werden kann.

2. Landesämter

Häufiger Kritikpunkt ist die Einrichtung und die Zahl von Landesämtern neben den Bezirksverwaltungen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes haben zentrale Landesämter nur dann eine Berechtigung, wenn sie als "reine" Fachbehörden eingerichtet werden, die über einen hohen Spezialisierungsgrad und ggf. technische Einrichtungen verfügen, die aus Kostengründen nicht an mehreren Stellen im Land bereit gehalten werden können. Damit kommt den Landesämtern die Stellung von "zentralen Serviceeinrichtungen" zu. Aufgaben aus solchen Bereichen sind nicht geeignet, auf Bezirksverwaltungen übertragen zu werden. Ein gleichzeitiger Aufund Ausbau von Bezirksverwaltungen und zahlreichen Landesämtern kann aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht in Frage kommen.

Die vorhandenen und ggf. neue Landesämter müssen deshalb nach Auffassung des Landesrechnungshofes anhand dieser Kriterien überprüft werden.

Der Landesrechnungshof gibt in diesem Zusammenhang die folgenden weiteren Hinweise:

3. Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern

- a) **Die Vermessungs- und Katasterverwaltung ist nach eigenen Angaben derzeit nicht in der Lage, die vorgesehenen Stellen mit ausreichend qualifiziertem Personal zu besetzen. Nach dem Haushaltsplan 1992 ist deshalb zugelassen, daß die Personalkosten auch für Dienstleistungen Dritter in Anspruch genommen werden dürfen.**

Der Landesrechnungshof hält es in diesem Zusammenhang unabhängig von der Frage einer eventuellen Kommunalisierung der Katasterverwaltung - für unerlässlich, die Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung daraufhin zu untersuchen, ob und welche Aufgaben auf Dauer durch Dritte erledigt werden können, um so zu nicht unwesentlichen Stelleneinsparungen zu kommen.

b) Landeshauptarchiv

Das Landeshauptarchiv erfüllt die Kriterien, die an ein Landesamt zu stellen sind. Es unterhält derzeit drei Außenstellen, die mit räumlich bedingten Gegebenheiten begründet werden. Der Landesrechnungshof kann jedoch keine Notwendigkeit für die geplante Einrichtung von drei selbständigen Landesarchiven erkennen.

Der Landesrechnungshof regt an, baldmöglichst die räumlichen Voraussetzungen für eine zentrale Unterbringung des Landeshauptarchivs zu schaffen und im Interesse von Stelleneinsparungen (z. B. durch Wegfall von Intendanturaufgaben) auf die Bildung von drei selbständigen Landesarchiven zu verzichten.

4. Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen

Staatshochbauverwaltung

Die Projektgruppe "Mittelinstantzbericht" hat sich dafür ausgesprochen, bestimmte Fachaufgaben bei einem Hochbauamt zu konzentrieren, um so zur Einsparung eines Hochbauamtes zu gelangen. Der Landesrechnungshof regt an, die Frage nach der erforderlichen Anzahl der Staatshochbauämter baldigst zu untersuchen. Dabei sollte auch die Frage der Privatisierung von Aufgaben geprüft werden. Erst dann lassen sich konkrete Aussagen über Stelleneinsparungen vornehmen, die allerdings nicht unbeträchtlich sein dürften.

5. Geschäftsbereich der Ministeriums für Arbeit und Soziales

a) Gewerbeaufsichtsämter

Der Landesrechnungshof ist mit der Projektgruppe "Mittelinstantzbericht" der Auffassung, daß sowohl die Zahl der Gewerbeaufsichtsämter (derzeit sechs) als auch ihre personelle Ausstattung im Vergleich zu anderen Ländern zu hoch ist.

Der Landesrechnungshof hält als ersten Schritt die Einsparung von mindestens zwei Gewerbeaufsichtsämtern und damit eine Stellenreduzierung von 87 für möglich. Bei einem Vergleich mit Niedersachsen müßte eine weitere darüber noch hinausgehende Stellenreduzierung möglich sein: In Niedersachsen sind für diese Aufgaben im Haushaltsplan rd. 40 Stellen weniger ausgewiesen (rd. 560) als in Sachsen-Anhalt (rd. 600), obwohl die Ämter in Niedersachsen noch die Aufgaben des Immissionsschutzes wahrnehmen, die in Sachsen-Anhalt bei den Staatlichen Ämtern für Umweltschutz liegen.

b) Hygieneinstitute

Nach dem Bericht der Projektgruppe "Mittelinstantzbericht" ist zur Zeit eine Organisationsprüfung in Vorbereitung, die der Frage nach der notwendigen Zahl von Hygieneinstituten für das Land Sachsen-Anhalt nachgehen wird.

In der Zwischenzeit hat die Landesregierung beschlossen, die Lebensmittelkontrolle von den Hygieneinstituten auf die Veterinäruntersuchungsämter zu übertragen. Dies führt zur Einsparung von ca. 60 Stellen.

Der Landesrechnungshof unterstützt nachdrücklich die Durchführung der Organisationsprüfung für den verbleibenden Aufgabenbereich. Auch er ist der Auffassung, daß nach Abschluß der Neuordnung der Aufgabenverteilung nur ein Hygieneinstitut erforderlich sein dürfte. Dies müßte zu beträchtlichen weiteren Stelleneinsparungen führen.

c) Sonstige Einrichtungen

Hierunter fallen Jugendherbergen, Jugendtouristenhotels, einige Krankenhauseinrichtungen, Kinder- und Jugendheime. Eine Überführung dieser Einrichtungen in private Trägerschaft ist beabsichtigt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß diese Einrichtungen unverzüglich - soweit noch nicht geschehen - in kommunale oder private Trägerschaft zu überführen sind. Hierdurch würden sich insgesamt Einsparungen in einer Größenordnung von mindestens 500 Stellen ergeben.

6. Geschäftsbereich des Kultusministeriums

a) Landesprüfungsamt für Lehrämter

Eine Begründung für die Notwendigkeit des Landesprüfungsamtes für Lehrämter als selbständige Behörde ist nicht ersichtlich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Aufgaben des Landesprüfungsamtes für Lehrämter einer Bezirksverwaltung als Vorortaufgabe übertragen werden. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß hierdurch etwa 12 Stellen eingespart werden können.

b) Landesinstitut für Lehrerfortbildung, Lehrerweiterbildung und Unterrichtsforschung

Eine derartige Einrichtung erscheint in der Situation, in der sich das Bildungswesen der neuen Länder befindet, notwendig. Das Landesinstitut sollte jedoch in dem jetzigen Umfang nicht auf Dauer beibehalten werden.

Der Landesrechnungshof erwartet deshalb, daß mittelfristig durch den Aufgabenrückgang eine Reduzierung um 30 Stellen eintreten wird.

c) Landesamt für Denkmalpflege und Landesamt für archäologische Denkmalpflege

Die Aufgabenbereiche beider Einrichtungen sprechen für eine Zusammenlegung dieser Ämter.

Der Landesrechnungshof hält aus diesem Grunde eine Zusammenlegung für geboten. Aus ihr würden sich Stelleneinsparungen in geringem Umfang ergeben.

7. Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

a) Landesmaterialprüfamt

Das Landesmaterialprüfamt hat die Aufgabe, Prüfungen von Roh-, Bau- und Werkstoffen, Bauteilen und Erzeugnissen durchzuführen, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht von Dritten zu angemessenen Bedingungen erbracht werden können.

In den meisten Bundesländern (mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Sachsen) gibt es keine Landesmaterialprüfämter. In der Regel ist die Materialprüfung dort bei den Technischen Universitäten und Hochschulen angesiedelt. Solch eine Lösung hält der Landesrechnungshof auch in Sachsen-Anhalt für denkbar.

Daneben sollte ebenfalls der Vorschlag der Projektgruppe "Mittelinstanzbericht" geprüft werden, ob die Aufgaben des Landesmaterialprüfamtes auch durch private Einrichtungen erledigt werden könnten, die ggf. als beliehene Unternehmer zur Durchführung von Prüfungen zu ermächtigen sind.

Bei einem Wegfall des Landesmaterialprüfamtes würden im übrigen 117 Stellen eingespart werden (62 Stellen lt. Stellenplan und 55 Stellen aus der TGr. 61).

b) Geologisches Landesamt

Das Geologische Landesamt besitzt einen hohen Spezialisierungsgrad, der jedoch allein noch kein gesondertes Landesamt rechtfertigt. Da es sich um eine kostenintensive Einrichtung handelt, wäre zu prüfen, ob und welche Aufgaben von privaten Einrichtungen übernommen werden können oder ob eine Zusammenlegung mit einer entsprechenden Einrichtung in einem anderen Bundesland möglich ist. Überdies scheint eine personelle Überbesetzung vorzuliegen.

Erwägenswert ist der Vorschlag der Projektgruppe "Mittelinstanzbericht", das Geologische Landesamt mit dem Landesamt für Umweltschutz zusammenzulegen. Gelöst werden müßte dann aber die "gespaltene" Dienst- und Fachaufsicht über das neue Landesamt.

Der Landesrechnungshof hält eine Prüfung der Frage, ob es im Land Sachsen-Anhalt eines gesonderten Geologischen Landesamtes bedarf, für erforderlich, unabhängig davon sollte jedoch sofort mit einer spürbaren Stellenreduzierung begonnen werden.

c) Straßenbauverwaltung

Im Rahmen der Erhebungen zum Mittelinstanzbericht ist festgestellt worden, daß "trotz der Nichtbesetzung von 312 Stellen im Bereich der Straßenbauverwaltung ... der Mittelabfluß für 1991 erreicht wurde und sogar noch zusätzliche Bundesmittel bereitgestellt und eingesetzt werden konnten".

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß bei der vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zugesagten Organisationsprüfung auch die Frage einer Stellenüberbesetzung eingehend zu prüfen ist.

d) Institut für Industrie- und Gewerbeplanung, Landesinstitut für Verkehrsplanung

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 1992 ist beabsichtigt, beide Institute bis zum 31.12.1992 aus der Trägerschaft des Landes zu entlassen.

Der Landesrechnungshof hält die Verwirklichung dieser Absicht der Landesregierung für geboten. Die daraus resultierenden Stelleneinsparungen betragen 50.

8. Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

a) Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung

Der Vorschlag der Projektgruppe "Mittelinstanzbericht", die Förderungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Dorferneuerung auf die Landkreise zu übertragen, bedarf weitergehender Untersuchungen, weil die Landkreise schon jetzt im Rahmen des "Feststellungsverfahrens" des Dorferneuerungsplanes beteiligt werden. Eine ausreichende Beteiligung der Landkreise scheint damit gewährleistet.

Der Landesrechnungshof hält unabhängig davon jedoch die Frage, ob tatsächlich acht derartige Ämter erforderlich sind, für prüfungsnotwendig.

b) Landespflanzenenschutzamt und Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt

Es sind keine Gründe erkennbar, die gegen eine Eingliederung des Landespflanzenchutzamtes in die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt sprechen würden.

Der Landesrechnungshof spricht sich deshalb für eine Zusammenfassung beider Einrichtungen aus. Im Zusammenhang damit hält er die Einsparung von Stellen - davon zumindest 5 im Intendanturbereich - für möglich.

c) Forstämter

Während die Anzahl der Forstämter - gemessen an der zu betreuenden Fläche - mit der anderer Bundesländer übereinstimmt, ist die Zahl der Beschäftigten zu hoch.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß kurzfristig - neben dem bereits eingeleiteten Abbau von ca. 900 Stellen für Waldarbeiter - mindestens 65 Stellen in den Büros der Forstämter eingespart werden sollten. Darüber hinaus wären langfristig weitere 500 Stellen für Waldarbeiter entbehrlich. Ihre Aufgaben kann die private Wirtschaft wahrnehmen.

9. Geschäftsbereich des Ministeriums für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen

Landesprüfamt für Bautechnik

Die nach dem Einigungsvertrag als Landesrecht weitergeltende Bauordnung der ehemaligen DDR schreibt die Einrichtung eines Landesprüfamtes für Bautechnik vor, das im wesentlichen die Aufgabe hat, die Prüfung technisch schwieriger Bauwerke abzusichern. Eine derartige Aufgabe kann jedoch grundsätzlich auch von amtlich anerkannten Prüfsachverständigen wahrgenommen werden.

Der Landesrechnungshof sieht keine Notwendigkeit für die Beibehaltung des Landesprüfamtes für Bautechnik. Die Landesregierung sollte deshalb alsbald die gesetzlichen Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Aufgaben durch Dritte wahrgenommen werden können. Bei Abschaffung des Landesprüfamtes würden 26 Stellen eingespart werden können.

10. Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz

Landesamt für Umweltschutz und Staatliche Ämter für Umweltschutz

Wegen der Personalausstattung und Stellenbewertung beim Landesamt für Umweltschutz wird auf den Beitrag im Abschnitt C Nr. 25 verwiesen.

Zu den Staatlichen Ämtern für Umweltschutz vertritt die Projektgruppe "Mittelinstantzbericht" die Auffassung, daß nach Abschluß der Gebietsreform die meisten Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umweltschutz den Landkreisen übertragen werden können. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, daß das nunmehr bei lediglich drei Ämtern vorzuhaltende Fachwissen sowie die notwendigerweise aufwendige Sachausstattung (z. B. Labors) grundsätzlich dann von allen Landkreisen bereitgehalten werden müßten.

Der Landesrechnungshof spricht sich deshalb für eine Beibehaltung der Staatlichen Ämter für Umweltschutz auch nach der Gebietsreform aus, hält aber eine Überprüfung der Stellenausstattung dieser Einrichtungen für unerläßlich.

11. Landesrechnungshof

Staatliche Rechnungsprüfungsämter

Die nach § 8 des Gesetzes über den Landesrechnungshof erforderlichen Staatlichen Rechnungsprüfungsämter sollen am Sitz der Bezirksverwaltungen eingerichtet werden.

Bei Reduzierung der Zahl der Bezirksverwaltungen von drei auf zwei wären nur zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter erforderlich.

Der Landesrechnungshof hält die Begrenzung der Tätigkeiten in der Ministerialinstanz entsprechend der ihr vorbehaltenen Aufgabenstellung, die Schaffung klarer Aufgabenabgrenzungen zwischen Zentral- und Mittelinstantz sowie die Abschaffung nicht erforderlicher Landesämter der Mittelinstantz und Behörden der Ortsinstanz für eine vordringliche Aufgabe, um unwirtschaftliches Verwaltungshandeln zu beseitigen. Der damit einhergehende Abbau von Stellen in der öffentlichen Verwaltung stellt einen unverzichtbaren Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts dar.

Die zu den vorstehend genannten Behörden und Einrichtungen entwickelten Überlegungen sind hierzu ein erster Schritt. Weitere müssen folgen. Der Landesrechnungshof wird die künftigen Entwicklungen auf diesem Gebiet kritisch begleiten und zu gegebener Zeit weitere Vorschläge und Anregungen unterbreiten.

Abschnitt B: Jahresabschluß 1990

Allgemeines zum Jahresabschluß 1990 der DDR-Bezirke Magdeburg und Halle

Der Jahresabschluß und die Rechnungslegung für den Bundeshaushalt 1990, Teil B, 2. Halbjahr 1990 (Beitrittsgebiet), ist auf der Grundlage der vom Bundesminister der Finanzen mit Schreiben vom 27.11.1990 getroffenen Weisungen erfolgt. Unter Beachtung weiterer interner Festlegungen haben die Ressorts Finanzen der ehemaligen Bezirksverwaltungsbehörden die Jahreshaushaltsrechnungen (Dokumentationen) der Bezirksverwaltungen Magdeburg und Halle erstellt.

Diese Nachweise waren Grundlage von Orientierungsprüfungen des Bundesrechnungshofes zusammen mit dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt bei den jetzigen Bezirksregierungen in Magdeburg und Halle.

Bei den örtlichen Erhebungen stand die ordnungsgemäße Abwicklung der Zuweisungen des Bundes an die Bezirke und die Weitergabe an die Kreise im Vordergrund. Die stichprobenweise Kontrolle der Nachweisführung der Ausgaben war auf ein Mindestmaß beschränkt, weil die dezentrale Haushalts- und Kontenführung eine ausgedehnte Prüfung über Gebühr erschwerte. Die Jahreshaushaltsrechnungen beider Bezirke enthalten aber alle haushaltsrechtlich gebotenen Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben.

Bemerkungen zum Abschluß der Jahreshaushaltsrechnungen der Bezirksverwaltungen Magdeburg und Halle (2. Halbjahr 1990)

Nach der Währungsumstellung zum 01.07.1990 haben die Bezirksverwaltungsbehörden Magdeburg und Halle Haushaltspläne für das 2. Halbjahr 1990 in der Gliederung der DDR-Haushaltssystematik aufgestellt, die der Bund über Finanzausweisungen aus dem Bundeshaushalt 1990 - Teil B - ausgeglichen hat.

Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwicklung dieser Haushalte lag bei den Regierungsbeauftragten der früheren Bezirke Magdeburg und Halle. Trotzdem ergeben sich für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung SachsenAnhalt Bemerkungen nach § 97 Abs. 1 der LHO, weil noch Schlußfolgerungen zu ziehen sind, auf die wir im folgenden hinweisen.

1. Abschluß der Haushaltsrechnung des Bezirkes Magdeburg

Haushaltsübersicht 2. Halbjahr 1990 - Bezirk Magdeburg / Land Sachsen Anhalt -

(Mio. DM)	Bezirk gesamt		darunter:	
	Plan	Ist	Stadt- und Landkreise	
			Plan	Ist
<u>I. Ausgaben</u>	1.998,1	2.276,7	1.716,5	1.891,9
davon:				
1. Personalausgaben gesamt	710,7	686,2	602,1	590,7
dar. Lohnfonds	604,2	578,8	512,5	499,5
dar. Sozialvers.	106,5	107,4	89,6	91,2
2. sächl. Verwaltungsausgaben	654,2	790,6	621,5	690,0
3. Geldleistungen	76,7	68,4	56,6	57,0
4. Werterhaltung (Instandhaltungsmaßnahmen)	261,4	393,8	224,2	314,5
5. Investitionen	295,1	337,7	212,1	239,7
<u>II. Einnahmen</u>	1.998,1	2.341,2	1.716,5	1.951,0
davon:				
1. Gemeindesteuern	15,3	13,8	15,3	13,8
2. Finanzausweisungen gesamt	1.739,1	2.032,0	1.573,7	1.731,1
davon planmäßig	1.478,5	1.376,3	1.243,7	1.157,8
davon außerplanmäßig	260,6	655,7	330,0	573,3
3. Übrige	243,7	295,4	127,5	206,1

(Mio. DM)	Bezirk gesamt		darunter:	
	Plan	Ist	Stadt- und Landkreise	
			Plan	Ist
<u>III. Saldierposten</u>				
1. Einnahmen (II)	1.998,1	2.341,2	1.716,5	1.951,0
2. Ausgaben (I)	1.998,1	2.276,7	1.716,5	1.891,9
3. Finanzierungssaldo	-	64,5	-	59,1

2. Abschluß der Haushaltsrechnung des Bezirkes Halle

Haushaltsübersicht 2. Halbjahr 1990 - Bezirk Halle / Land Sachsen Anhalt -

(Mio. DM)	Bezirk gesamt		darunter:	
	Plan	Ist	Stadt- und Landkreise	
			Plan	Ist
<u>I. Ausgaben</u>	2.376,5	2.483,5	1.913,8	2.021,1
davon:				
Personalausgaben	695,1	696,2	624,6	625,8
sächl. Verwaltungsausgaben	968,3	983,1	828,5	881,7
Geldleistungen	72,0	80,9	72,4	62,0
Werterhaltung (Instandhaltungsmaßnahmen)	371,7	410,5	284,2	318,2
Investitionen	269,4	312,8	104,1	133,4
<u>II. Einnahmen</u>	2.376,5	2.545,2	1.913,8	2.082,8
davon:				
Gemeindesteuern	21,9	22,1	21,9	22,1
Finanz Zuweisungen	1.621,7	1.621,7	1.261,0	1.261,0
außerplanmäßiger Haushaltsausgleich	367,9	558,9	348,0	538,9
übrige	365,0	342,5	282,9	260,8

(Mio. DM)	Bezirk gesamt		darunter:	
	Plan	Ist	Stadt- und Landkreise	
			Plan	Ist
<u>III. Saldierposten</u>				
Einnahmen (II)	2.376,5	2.545,2	1.913,8	2.082,8
Ausgaben (I)	2.376,5	2.483,5	1.913,8	2.021,1
Finanzierungssaldo	—	61,7	—	61,7

3. Die in den Haushaltsrechnungen beider Bezirke aufgeführten Angaben stimmen in Einnahmen und Ausgaben mit der Haushaltsbuchführung überein.

Bemerkungen zu Feststellungen bei der Prüfung der Haushaltsrechnung für das 2. Halbjahr 1990 in den ehemaligen Bezirksverwaltungen Magdeburg und Halle

Die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes und des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt bei den Bezirksverwaltungen in Magdeburg und Halle führten zu folgenden grundsätzlichen Feststellungen, die - zumindest teilweise - Entscheidungen der Landesregierung erforderlich machen:

1. In den Haushaltsabschlüssen beider Bezirke, die auch die der Stadt- und Landkreise einschließen, werden Überschüsse ausgewiesen, die als Finanzierungssaldo in das Jahr 1991 übernommen worden sind.

In den Haushaltsrechnungen für 1990 werden folgende Finanzierungssalden nachgewiesen:

- Bezirk Magdeburg	64,5 Mio. DM
davon:	
☆ Bezirksregierung	5,4 Mio. DM
☆ Stadt- und Landreise	59,1 Mio. DM
- Bezirk Halle	61,7 Mio. DM
davon:	
☆ Bezirksregierung	-
☆ Stadt- und Landreise	61,7 Mio. DM

Darüber hinaus haben die jetzigen Bezirksregierungen nach dem 31.01.1991 u. a. weitere Überschüsse von 6,7 Mio. DM aus der

- Auflösung alter Verwahrkonten
- Realisierung von Altforderungen
- Auflösung von Haushaltsunterkonten

erzielt.

Die das Jahr 1990 betreffenden Überschüsse haben die Bezirksregierungen 1991 an die Landeshauptkasse des Landes Sachsen-Anhalt überwiesen; die diese in Höhe von insgesamt 12,1 Mio. DM auf einem Verwahrkonto erfaßt hat. Sie hat sie Ende 1991 als Einnahmen des laufenden Haushalts eingestellt.

Die Überschüsse der Stadt- und Landkreise einschließlich der Gemeinden von insgesamt 120,8 Mio. DM aus 1990 sind in den Kommunen verblieben.

Der Bundesrechnungshof hat mit Schreiben vom 30.06.1992 mitgeteilt, daß er nach Erörterung mit dem Bundesministerium für Finanzen aufgrund der Einmaligkeit der Situation im 2. Halbjahr 1990 die unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten erhobenen Bedenken zurückstellt und die beanstandete Übertragung der Haushaltsmittel von 1990 in das Jahr 1991 nicht weiter verfolgt.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt schließt sich dieser Schlußfolgerung an.

2. Die Dokumentationen zur Haushaltsrechnung 1990 für beide Bezirksverwaltungen weisen

	Bezirksregierung	
	Magdeburg	Halle
- Forderungen	14.272,3 TDM	22.814,1 TDM
- Verbindlichkeiten	646,3 TDM	8.073,6 TDM

Sie resultieren überwiegend aus Finanzbeziehungen zu früheren volkseigenen Kombinat und Betrieben sowie staatlichen Apotheken.

Die listenmäßigen Übersichten über die Einzelbeträge der Schuldner und Gläubiger haben die Bezirksregierungen dem Ministerium der Finanzen des Landes zur weiteren Bearbeitung übergeben.

Eine Entscheidung des Ministeriums der Finanzen hinsichtlich der weiteren Verfahrensweise zum Ausgleich der Forderungen und Verbindlichkeiten steht noch aus.

3. Die Prüffähigkeit der Belege für alle Ressorts der ehemaligen Bezirksverwaltungen in Magdeburg und Halle und besonders der nachgeordneten staatlichen Bezirkseinrichtungen war zum Zeitpunkt der Prüfung der Haushaltsrechnung 1990 im III. Quartal 1991 nicht in vollem Umfang gegeben.

Dieser Tatbestand stand in engem Zusammenhang mit dem Ausscheiden von Mitarbeitern durch Auflösung der Bezirksverwaltungen. Außerdem waren die Belege für die Fachressorts und die Bezirkseinrichtungen, entgegen der Forderung des Bundesfinanzministers vom 27.11.1990, nicht zentral und zugriffsbereit archiviert. Besonders aus diesem Grunde war nur eine begrenzte Prüfung möglich.

Nach mündlichen Informationen aus dem Ministerium der Finanzen soll nach Abschluß unserer Prüfungen durch zeitaufwendige Nachforschungen (mehrere Monate) das gesamte Beleggut durch damit beauftragte Mitarbeiter sichergestellt worden sein.

Eine verbindliche Bestätigung steht noch aus. Bei der stichprobenweisen Prüfung der Belege wurden u. a. folgende Mängel festgestellt:

- Ausgaben von 107,7 TDM (Geräte und Einrichtungsgegenstände) für den Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt wurden zu Lasten des Haushalts der Bezirksverwaltungsbehörde Magdeburg finanziert.
- Rechnungen über Unterbringungskosten für westdeutsche Berater und Verwaltungshelfer in Höhe von 76,7 TDM waren mangels ausreichender sachlicher Angaben nicht nachprüfbar.
- Beschaffte Geräte im Wert von 25,4 TDM durch die Allgemeine Verwaltung waren nicht auffindbar.
- Für die Beschaffung einer Telefonzentrale wurde eine Teilrechnung in Höhe von 338,6 TDM bezahlt, obwohl vertraglich nur eine Abschlagszahlung von 290 TDM vereinbart war.
- Die unentgeltliche Abgabe von Werbeaufklebern "Landeshauptstadt Halle" im Wert von 98,3 TDM durch die Bezirksverwaltung Halle war mangels eines Verteilungsnachweises nicht nachprüfbar und entsprach nicht gebotener Sparsamkeit im Ausgabeverhalten.
- Bauausgaben in Höhe von 4.602 TDM wurden nach Abschluß der Bücher (31.01.1991) geleistet aber noch zu Lasten des Haushaltsjahres 1990 gebucht.

Die Erörterung mit dem Finanzministerium ist noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C: Bemerkungen gemäß § 97 LHO

1.	Einzelplan	01	- Landtag
	Kapitel	0101	-
	Titelgruppe	685 01	- Fraktionskostenzuschüsse

Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse

Die Fraktionskostenzuschüsse haben die Fraktionen des Landtages Sachsen-Anhalt ordnungsgemäß und sparsam bewirtschaftet.

Gemäß § 47 des Abgeordnetengesetzes Sachsen-Anhalt erhalten die Fraktionen Zuschüsse, für deren bestimmungsgemäße Verwendung sie selbst verantwortlich sind.

Der Landesrechnungshof hat die Gewährung und die Verwendung der Fraktionsmittel bei den Landtagsfraktionen von Bündnis 90/Grüne, CDU, FDP, PDS und SPD im Rahmen einer Querschnittsprüfung stichprobenweise untersucht.

Der Landesrechnungshof hat den Fraktionen zugleich als begleitende Hilfe Empfehlungen für das künftige Haushaltsverhalten aufgezeigt, die dem besonderen Status der Fraktionen Rechnung tragen.

Die einzelnen Haushaltspläne waren übersichtlich gegliedert.

Die Mittelverwendung erfolgte zweckentsprechend. Unter Einhaltung der gesetzlichen Regelungen haben die Fraktionen prinzipiell sparsam gewirtschaftet. Dieses spiegelt sich auch in dem zum Ende des Haushaltsjahres vorgefundenen Beständen wider.

Die zu erwartende Rücklagenzuführung ist für das Haushaltsjahr 1991 vertretbar, da die Fraktionen erst am Anfang des Haushaltsjahres mit ihrer Arbeit begonnen und erst im Laufe des 2. Halbjahres den Aufbau im organisatorischen und im personellen Bereich vollzogen haben. Die Rücklagen werden aber im Haushaltsjahr 1992 zurückzuführen sein.

Die Fraktionen haben in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Landesrechnungshofes für die fraktionsinterne Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eine Innenrevision eingerichtet.

Die Abwicklung der Rechnungsführung und Aufstellung der Jahresrechnung erfolgt überwiegend durch unabhängige Steuerberater.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber den Fraktionen zum Ausdruck gebracht, daß er die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich für zulässig hält. Eine besondere Voraussetzung ist jedoch, daß der Bezug zu den Aufgaben der Fraktion eindeutig ist, eine Vermischung mit den Aufgaben für eine bestimmte Partei unterbleibt und die vom Bundesverfassungsgericht 1977 als Faustregel getroffenen Feststellungen beachtet werden.

Hierüber wurde mit den Fraktionen grundsätzlich Einigkeit erzielt.

Die Fraktionen haben 1991 die Mittel insgesamt haushaltsrechtskonform verwaltet.

2. Einzelplan 02 - Staatskanzlei
Kapitel 0201

Auslastung von Kopiergeräten

Die Kopiergeräte lassen sich durch Standortverlagerung besser auslasten. Als Folge davon sind weitere Geräte entbehrlich.

Die Staatskanzlei hat ihre Dienstgebäude mit insgesamt 12 Kopiergeräten ausgestattet. Sie hat 8 Geräte angemietet, 4 Geräte zählen zum Eigentum des Landes.

Die Auslastung der einzelnen Kopiergeräte ist unterschiedlich hoch. Sie bewegt sich zwischen 36 % bis 110 % des Mindestkopiervolumens. Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, durch Umsetzung der einzelnen Kopiergeräte innerhalb der Staatskanzlei eine bessere Auslastung der Geräte zu erreichen.

Die Staatskanzlei ist daraufhin zu der Einschätzung gekommen, daß durch Umsetzung und höhere Auslastung vorhandener Kopiergeräte der derzeitige Bestand an Kopiergeräten als ausreichend anzusehen ist, selbst bei einer zu erwartenden steigenden Anzahl von Kopien.

Auf die beabsichtigte Anmietung von weiteren 3 bereits bestellten Kopiergeräten, die Kosten von ca. 35.000 DM p. a. erfordert hätten, hat die Staatskanzlei daraufhin verzichtet.

Der Landesrechnungshof hat im übrigen wegen der praktizierten unterschiedlichen Beschaffung empfohlen, künftig die wirtschaftlichste Form der Beschaffung (Kauf, Miete, Leasing) durch Finanzierungsvergleich anhand der Kapitalwertmethode zu ermitteln. Im übrigen muß versucht werden, für die eingesetzten Mietgeräte noch bessere Konditionen zu erreichen.

3. Einzelplan - diverse

Einsatz von Beamten aus den alten Bundesländern im Beitrittsgebiet

Durch die Kumulation einer Vielzahl von einerseits vom Bund und andererseits durch das Land Sachsen-Anhalt beschlossenen befristeten Maßnahmen für Beamte aus den alten Bundesländern werden diesen Beamten in einem umfang Leistungen gewährt, die der Landesrechnungshof künftig nicht mehr für gerechtfertigt hält.

Der Aufbau und Ausbau der Verwaltung im Beitrittsgebiet kann in angemessener Zeit ohne Unterstützung von ausgebildetem Personal aus den alten Bundesländern nicht erfolgen.

Die Behörden der Altbundesländer, insbesondere die niedersächsischen, waren aus personalwirtschaftlichen Gründen nur bereit, Beamte für drei oder sechs Monate abzuordnen. In einer solchen kurzen Zeit lassen sich entscheidende Impulse für den Aufbau der hiesigen Verwaltung nicht realisieren, so daß deshalb nur eine Beschäftigung dieser Bediensteten auf Dauer im Wege der Versetzung nach Sachsen-Anhalt in Betracht kam.

Die Bereitschaft geeigneter Bediensteter aus dem bisherigen Bundesgebiet - bei bloßer Weiterzahlung des bisherigen Gehalts - aus Idealismus auf Dauer am Aufbau der Verwaltung in den neuen Ländern mitzuwirken, war u. a. im Hinblick auf den nicht den Maßstäben der Altbundesländer entsprechenden Zustand der Verwaltung, die Infrastruktur sowie erhebliche Einbußen im persönlichen Umfeld nur sehr gering.

Zur Förderung der Bereitschaft, am Aufbau der Verwaltung in den neuen Ländern langfristig mitzuwirken, sind eine Reihe von befristeten Maßnahmen beschlossen worden. So wurde bundesrechtlich geregelt, insbesondere durch die I. und 2. Besoldungsübergangsverordnung (BesÜVO),

- die Fortzahlung der Bezüge in bisheriger Höhe (100 % statt der durch § 2 der 2. BesÜVO für die Bediensteten aus dem Beitrittsgebiet festgesetzten 60 %),
- die Gewährung einer Verwendungszulage nach § 5 der 2. BesÜVO für die Dauer der Wahrnehmung einer höherwertigen Funktion, wenn sie für mindestens sechs Monate ausgeübt wird, bis zur Höhe des Unterschiedsbetrages zweier Besoldungsgruppen, höchstens bis zur Bes.Gr. B 3 BBesO, wenn die Funktion vor dem 01.01.1992 übertragen wurde, und längstens bis zum 31.12.1993 (Außerkräfttreten der 2. BesÜVO).

Die Landesregierung hat für Beamte, die bis zum 31.12.1991 in den Dienst des Landes getreten sind, daneben Regelungen erlassen, die auf Beamte mit Dienstbeginn bis zum 30.06.1992 ausgedehnt wurden. Bei diesen Regelungen handelt es sich im wesentlichen um solche, mit denen Verwaltungshelfer auf Dauer für den Dienst in Sachsen-Anhalt gewonnen werden sollen, wie z. B.

- die Möglichkeit einer Sprungbeförderung nach Art. 4 § 3 Abs. I der Verordnung zur Gestaltung der Laufbahnen (GestaltungsVO); danach kann ein Amt, das zu durchlaufen wäre, bei der ersten Beförderung in Sachsen-Anhalt übersprungen werden, wenn der Beamte durch Einstellung oder Versetzung bis zum 30.06.1992 in den Geltungsbereich des Beamtengesetzes LSA übernommen wurde und
- die Möglichkeit des erleichterten Aufstiegs nach §§ 4-6 des Art. 4 der GestaltungsVO, die als Zulassungsvoraussetzungen lediglich eine Dienstzeit von sieben bzw. acht Jahren und ein bestimmtes Beförderungsamt vorschreiben mit einer Einführungszeit und ohne Aufstiegsprüfung für Beamte, die bis zum 30.06.1992 eingestellt oder versetzt worden sind.

Nach dem Beschluß der Landesregierung vom 02.07.1991 erhalten Beamte, Richter, Angestellte und Arbeiter aus dem bisherigen Bundesgebiet eine steuerfreie pauschalierte Aufwandsentschädigung in Höhe der niedersächsischen Regelung oder als ehemalige Bundesbedienstete entsprechend der Regelung beim Bund befristet bis zum 31.12.1992.

Im Hinblick auf die sich aus den genannten Regelungen ergebenden Ungleichbehandlungen zwischen "Ost-" und "Westbediensteten" hat der Landesrechnungshof den Finanzminister mehrfach gebeten, die den Westbediensteten gewährten Vergünstigungen alsbald im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückzufahren.

Die Landesregierung hat in einer Stellungnahme die Notwendigkeit finanzieller Anreize zur Gewinnung von Verwaltungsfachleuten unterstrichen und darauf hingewiesen, daß die Verwaltungshilfe insbesondere im nachgeordneten Bereich über den 31.12.1992 hinaus fortgeführt werden müßte. Diesem Argument verschließt sich der Rechnungshof nicht.

Er hält es jedoch für geboten zu prüfen, inwieweit die Notwendigkeit besteht, die bereits gewährten Leistungen weiterhin zu erbringen. Dabei wird u. a. zu berücksichtigen sein, daß

- soweit bundesrechtliche Regelungen zugrunde liegen - die Landesregierung nur über den Bundesrat Einfluß auf deren Neufassung oder Abschaffung nehmen kann und
- diese Beamten im Vertrauen auf die bestehenden Regelungen ihren Dienst in Sachsen-Anhalt angetreten haben.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß Sachsen-Anhalt in einer Konkurrenzsituation zu den anderen neuen Bundesländern steht.

Im übrigen hält der Landesrechnungshof es für unabdingbar, soweit die Verwaltungshilfe fortgesetzt werden muß, die finanziellen Anreize gezielt einzusetzen.

- Dafür sollte zunächst für die einzelnen Verwaltungszweige und hier auch für jede Behörde in den einzelnen Instanzen die Besetzung der Stellen mit "Westbediensteten" und der darüber hinaus noch bestehende Bedarf an solchen Fachkräften festgestellt werden.
- Beamtenrechtliche Maßnahmen sollten nicht durch generelle Regelungen, wie eine Verlängerung der LaufbahngestaltungsVO, zugelassen werden, sondern Einzelfallentscheidungen dem Landespersonalausschuß vorbehalten werden.

- Sonstige finanzielle Vergünstigungen, wie beim Trennungsgeld und wie die Mietzuschüsse (gemäß Beschluß der Landesregierung vom 02.07.1991), sollten auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränkt und ihre Zahlung eingestellt werden, sobald die Bediensteten sich in Sachsen-Anhalt eingerichtet haben, indem sie z. B. eine zumutbare Wohnung haben beziehen können.

Der Landesrechnungshof erwartet nach alledem von der Landesregierung einen behutsamen aber zügigen Abbau der Landesregelungen. Er rät davon ab, die Anreize undifferenziert auszuweiten oder die Laufzeit der zugrunde liegenden Regelungen zu verlängern.

Dies scheint um so mehr geboten, als der Landesrechnungshof bereits bei der Prüfung nur einer obersten Landesbehörde festgestellt hat, daß diese die Möglichkeiten von Ausnahmeregelungen rigoros ausgeschöpft hat:

- So wurde einem Regierungsoberamtsrat (gehobener Dienst Besoldungsgruppe A 13) mit der Versetzung nach 6 Monaten - nach erleichtertem Aufstieg in den höheren Dienst das 2. Beförderungsamtsamt (Bes.Gr. A 15) übertragen und entsprechend der von ihm wahrgenommenen höheren Funktion eine Verwendungszulage nach B 3 der Bundesbesoldungsordnung gewährt.

Bereits nach weiteren 6 Monaten erfolgte unter Herbeiführung einer Ausnahmeentscheidung des Kabinetts die Ernennung zum Ministerialdirigenten mit Einweisung in die Besoldungsgruppe B 6. Allein sein monatliches Grundgehalt (ohne Ortszuschlag) hat sich dadurch innerhalb eines Jahres auf fast 10 TDM erhöht und damit mehr als verdoppelt. Von der nach der Laufbahnverordnung festgelegten Wartezeit von mindestens einem Jahr nach der letzten Beförderung ließ das Kabinett ebenfalls eine Ausnahme zu.

Die Anwendung der Ausnahmeregelungen mochte zwar im übrigen formal den Vorschriften entsprechen. Bei weniger rigorosem Ausnutzen dieser Regelungen zu Sprungbeförderungen sowie bei Einhaltung festgelegter Wartezeiten hätte die Möglichkeit zur zumindest vorübergehenden Einsparung von Personalausgaben genutzt werden können.

In einem weiteren Fall wurde ein als Regierungsoberinspektor (Bes.Gr. A 10) abgeordneter Beamter, der noch während der Abordnung nach Sachsen-Anhalt von seiner bisherigen Dienststelle zum Regierungsamtmann (Bes.Gr. A 11) befördert worden war, bereits nach 6 Monaten - nach erleichtertem Aufstieg in den höheren Dienst- zum Regierungsrat (Bes.Gr. A 13) ernannt. Da er jedoch eine mit der Bes.Gr. A 15 bewertete Funktion eines Referenten wahrnimmt, erhält er eine Verwendungszulage gemäß § 5 der 2. BesÜVO.

Von der vorgeschriebenen 8jährigen "Bewährungszeit" wurde durch Kabinettsbeschluß eine Ausnahme zugelassen, die einen eindeutigen Verstoß gegen das Beamtenrecht darstellt.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, die Regreßfrage zu prüfen. Das zuständige Ministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofs, daß die Ernennung im zweiten Fall rechtswidrig sei.

Insoweit sind alle Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen.

4.	Einzelplan	03	- Ministerium des Innern
	Kapitel	0320	- Landespolizei

Unterbringung und Ausstattung von Polizeidienststellen

Fehlende oder verspätete Weisungen des Ministeriums des Innern sowie - soweit vorhanden - deren Nichtbeachtung haben den Aufbau und die Neustrukturierung der Polizeibehörden vielfach erschwert.

Das Ministerium des Innern hat bei knapper personeller und sachlicher Ausstattung die Polizeivollzugsverwaltung neu strukturiert. Dabei kam es zu Unzulänglichkeiten, die zu beheben sind:

Die Landesregierung hatte am 29.01.1991 (MBL LSA 1991 Seite 19) die Organisation des Polizeivollzugsdienstes beschlossen.

Der Minister des Innern hat sodann mit Erlaß vom 07.02.1991 die Bezirksregierungen angewiesen, die Einrichtung der Polizeidienststellen in ihrem Geschäftsbereich sowie deren Dienstaufnahme zum 01.03.1991 zu veranlassen und die bisherigen Bezirksbehörden der Polizei in Halle und Magdeburg sowie die Polizeikreisämter aufzulösen.

Der Landesrechnungshof ist durch örtliche Erhebungen bei den 14 Dienststellen im Bereich einer Polizeiinspektion u. a. den Fragen nachgegangen,

- inwieweit die Bezirksregierung den Neuaufbau entsprechend den Organisationserlassen vollzogen hat
- und ob das Ministerium des Innern Weisungen zur
- Erfassung der Liegenschaften nach Artikel 21 Einigungsvertrag,
- Klärung der Eigentumsverhältnisse der Liegenschaften,
- Nutzung der nicht mehr benötigten Liegenschaften,
- Anmietung von Liegenschaften,
- Bestandsaufnahme der Ausstattungsgegenstände,
- Wahrnehmung der mit der Unterkunftsverwaltung im weiteren Sinne zusammenhängenden Aufgaben,
- Haushaltsmittelbewirtschaftung

erlassen und deren Durchführung im Wege der Dienstaufsicht überwacht hat.

Dazu hat der Landesrechnungshof im einzelnen festgestellt:

Einrichtung von Polizeidienststellen

Die Gesamtzahl und die Dienstorte aller Polizeidienststellen hat die Landesregierung durch Beschluß am 29.01.1991 festgelegt. Die Polizeiinspektion hat jedoch ohne Beteiligung des Ministeriums des Innern eine zusätzliche Polizeistation eingerichtet. Sie hat darüber hinaus bei der Bezirksregierung sieben weitere Stationen beantragt.

Die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht ist in den Organisationserlassen nicht immer eindeutig geregelt. Die Einrichtung von eigenständigen Polizeiverwaltungsstellen ist darin z. B. nicht vorgesehen.

Die Bezirksregierung hat dennoch mit Verfügung vom 05.08.1991 an den Standorten der Polizeiinspektionen die Polizeiverwaltungstellen als Dienststellen der Ortsinstanz eingerichtet und diese ihrer unmittelbaren Dienst- und Fachaufsicht unterstellt, obwohl das Ministerium des Innern in seinem Organisationserlaß vom 07.02.1991 eine Angliederung an die Polizeiinspektionen und die Ausübung der Dienstaufsicht durch diese vorgesehen hatte.

Erfassung der bisher genutzten Liegenschaften und Verwendung der nicht mehr benötigten Objekte

Das Ministerium der Finanzen hat zur Erfassung der mit der Länderbildung in Landeseigentum übergegangenen Liegenschaften im Dezember 1990 Weisungen erteilt. Die Erfassung sollte Angaben zur derzeitigen und künftigen Nutzung der Liegenschaften einschließen.

Die Angaben in dem "Liegenschaftsverzeichnis" der geprüften Bezirksregierung sind als Grundlage für die auf Ressortebene zu treffenden Entscheidungen nicht ausreichend, denn ihnen sind z. B. Angaben zu der derzeitigen Nutzung von Objekten, die für polizeiliche Zwecke nicht mehr benötigt werden, nicht zu entnehmen. Auch sind Eigentumsansprüche Dritter nicht näher erläutert.

Unter Beachtung der §§ 63, 64 LHO sind baldige Entscheidungen über die sich im Landeseigentum befindlichen Liegenschaften zu treffen, soweit sie in absehbarer Zeit für Landes Zwecke nicht mehr benötigt werden.

Gerätebestandsaufnahme

Die Bezirksregierung hat - mangels Weisung durch das Ministerium des Innern - im September 1991 für die Dienststellen ihres Geschäftsbereichs angeordnet, das Inventar ohne Sportgeräte und ohne technische Einsatzmittel – nach den Kriterien der ehemaligen Volkspolizei zu ermitteln. Die Verfügung enthält keine Aufforderung zur Abstimmung mit den bisherigen Bestandsnachweisen.

Der Landesrechnungshof meint, daß das gesamte Inventar einschließlich Sportgeräte und technischer Einsatzmittel zu erfassen und mit vorhandenen Bestandsverzeichnissen abzugleichen ist. Die Fehlbestandsermittlung wird auf höherwertige Geräte zu beschränken sein.

Unentgeltliche Überlassung von Räumlichkeiten

Die Aufgaben des Paß- und Meldewesens sowie des Betriebsund Brandschutzes hat das Ministerium des Innern zum 01.01.1991 aus den Dienstobliegenheiten der Polizei herausgelöst und den Landkreisen übertragen.

Den Landkreisen durften nach einem Erlaß des Ministeriums des Innern für diese Tätigkeit nur die Technik, das Spezialmobiliar und andere Arbeitsmittel unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Für die Räumlichkeiten sollten hingegen in jedem Falle Mietverträge abgeschlossen und die anteiligen Bewirtschaftungskosten erhoben werden. Die Reviere haben den Landkreisen jedoch ab 01.01.1991 für diese Aufgabe auch Räume zur unentgeltlichen Nutzung mit unterschiedlichen Regelungen über die Erstattung der Bewirtschaftungskosten überlassen.

Ausstattung mit Bürogeräten

Im Dezember 1990 hat das Ministerium des Innern eine Firma veranlaßt, den Polizeibehörden 159 Kopierer, 159 Aktenvernichter und 155 Telefaxgeräte auf der Grundlage von 11 Einzelverträgen bereitzustellen.

Vor Abschluß der Mietverträge hat das Ministerium des Innern den tatsächlichen Bedarf an Kopierern nicht angemessen ermittelt und die wirtschaftlichste Form der Beschaffung (Kauf/Miete/Leasing) für die Aktenvernichter und die Telefaxgeräte nicht festgestellt.

Im Juni 1991 hat es dann 53 nicht benötigte Kopierer zurückgegeben. Die jährlichen Ausgaben werden dadurch und durch Neufassung der Mietverträge nach einem Aktenvermerk des Ministeriums des Innern von 4,822 Mio. DM auf 2,058 Mio. DM gemindert.

Die Mietverträge für Telefax und Aktenvernichter sind weil angeblich kostengünstiger - in Kaufverträge umgewandelt worden. Hierdurch sind einmalig Kosten der Vertragsumwandlung von 636 TDM entstanden. Einsparungen aus der Umstellung der Verträge hat der Landesrechnungshof nicht ermitteln können.

Reinigung der Dienstgebäude

Für die Reinigung der Dienstgebäude der Polizeireviere und -Stationen im Bereich der Polizeiinspektionen hat die Bezirksregierung Stellen für Reinigungskräfte nicht bedarfsorientiert und ohne nachvollziehbare Ermittlung der Reinigungsflächen zugeteilt.

So verfügen einige Polizeireviere über bis zu vier Reinigungskräfte, während andere Polizeireviere und überwiegend die Polizeistationen auf Selbstreinigung durch Polizeibedienstete angewiesen sind.

Unabhängig von dem nicht nachvollziehbaren Einsatz von Reinigungskräften sollte geprüft werden, ob für die Fußboden-, Gebäude- sowie die Fensterreinigung längerfristig eine Fremdreinigung wirtschaftlicher ist. Für die Fremdreinigung spricht u. a., daß die Polizeistationen räumlich weit getrennt liegen.

Weitere Bereiche der Unterkunftsverwaltung

Es fehlen ministerielle Weisungen zur Unterkunftsverwaltung für den nachgeordneten Bereich.

Dadurch ist z. B. unterblieben,

- in den Pachtverträgen über die Nutzung von Küchen- und Kantineinrichtungen einen Pachtzins zu vereinbaren,
- für die Aufstellung von Automaten in dienstlichen Bereichen Verträge mit Provisionsvereinbarungen abzuschließen,
- die Unterhaltung und Nutzung von in Dienststellen eingerichteten Gästezimmern zu regeln.
- Der Landesrechnungshof hält es daneben für geboten,
- den dienstlichen Betrieb von Fernseh- und Rundfunkgeräten nach einheitlichen Kriterien auszurichten,
- für die bis zur Ebene der Polizeireviere eigenständig durchgeführten Beschaffungen, wie z. B. Geschäfts- und Reinigungsbedarf, Fotoverbrauchsmaterial und Brennstoffe bzw. Instandsetzungen für Büromaschinen zur Einsparung von Haushaltsmitteln Rahmenverträge abzuschließen.

Das Ministerium des Innern hat in einer Stellungnahme die Unzulänglichkeiten nicht in Abrede gestellt und darauf verwiesen, daß die Feststellungen des Landesrechnungshofes für deren Beseitigung hilfreich sind. Im übrigen sollen die Gästezimmer künftig nicht mehr vorgehalten werden.

Zur Neustrukturierung der Organisation hat es eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die "getroffenen vorläufigen Regelungen der Situation anpassen soll".

Die Landesregierung wird gehalten sein, die ausstehenden Regelungen umgehend zu erlassen. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

5.	Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0403	Landeshauptkasse/Regierungsbezirkskassen

Aufbau und Organisation der Kassengeschäfte im Land Sachsen-Anhalt durch die Landeshauptkasse Magdeburg

Nachlässige Arbeitsweise mehrerer Landesdienststellen hat 1991 zu erheblichen Verzögerungen in der Abwicklung der Kassengeschäfte geführt.

Der Aufbau der Landeshauptkasse und der Regierungsbezirkskassen war mit erheblichen Schwierigkeiten bei

- der Auswahl und Sicherung eines sachkundigen Personalbestandes,
- der Bereitstellung von geeigneten Arbeitsräumen und
- der Zurverfügungstellung moderner Kommunikationssysteme verbunden.

Als Folge davon sind besonders im ersten Halbjahr 1991 Rückstände bei der Buchung der Einnahmen aber auch der Ausgaben entstanden.

Auch die nachlässige Arbeitsweise mehrerer Dienststellen des Landes führte zu Verzögerungen im Arbeitsablauf der Kassen. Ursachen waren vor allem fehlerhafte Auszahlungsanordnungen, Überweisungsaufträge, Gutschriftsträger und Annahmeanordnungen.

Noch im November 1991 war eine große Anzahl von Annahmeanordnungen aus den Monaten Januar bis Mai 1991 unbearbeitet, d.h. die Einnahmen waren nicht zum Soll gestellt und damit einer Kontrolle des Zahlungseingangs entzogen. Ebenso konnten Zahlungseingänge nicht den

Annahmeanordnungen zugeordnet werden. Die Mahnung rückständiger Zahlungen war auch dadurch ausgeschlossen.

Die weitere Folge davon war, daß einerseits Rückstandslisten über offene Forderungen nicht vorlagen und andererseits auf den Verwahrkonten hohe Bestände nicht zuordnungsfähiger Zahlungseingänge nachgewiesen wurden. Sie beliefen sich z. B. Mitte Oktober 1991 auf 123,8 Mio. DM. Selbst bei den Finanzkassen waren aus den gleichen Gründen zum 31.10.1991 Steuereinnahmen auf Verwahrkonten in Höhe von 86,7 Mio. DM ausgewiesen.

Das Finanzministerium hat über die Landeshauptkasse darauf eingewirkt, daß die Buchungsrückstände bis zum Jahresende 1991 abgebaut wurden und damit das Kassen- und Rechnungswesen weiter stabilisiert werden konnte.

Der reibungslose Einnahmeeinzug muß in Zukunft mit Unterstützung aller Ministerien und Dienststellen kontinuierlich gesichert werden.

Aufbau der Steuerverwaltung und Fragen der Steuererhebung

Die Steuerverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt leistet bereit jetzt Beachtliches. Ihr Aufbau ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die derzeitige personelle und organisatorische Situation der Steuerverwaltung garantiert noch nicht eine dem Standard der Altbundesländer entsprechende Steuererhebung.

Haupthinderungsgrund ist die mangelnde Ausstattung der Finanzämter mit qualifiziertem Personal. Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen sind deshalb besonders wichtig. Andererseits steht das erforderliche Personal während der Dauer dieser Maßnahmen nicht für eine kontinuierliche Bearbeitung der Steuerfälle zur Verfügung.

Bearbeitungsrückstände bestehen vor allem bei der Erfassung der Steuerpflichtigen und der Überwachung der Anmeldung der Umsatzsteuer und der Lohnsteuer. Auch die Beitreibung rückständiger Steuerbeträge muß intensiviert werden.

Bei der Lösung der bestehenden Probleme und der Bewältigung der neu hinzukommenden Aufgaben (z. B. Arbeitnehmer-Veranlagung 1991) ist die Steuerverwaltung weiterhin auf die Unterstützung durch die Steuerverwaltung des Landes Niedersachsen angewiesen.

6.1	Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	Finanzämter

Ausübung der Kassenaufsicht

Die Kassenaufsicht wird in den Finanzämtern nicht ausreichend ausgeübt. Doppelzahlungen und unzulässige Umbuchungen fielen nicht auf.

Nach dem Erlaß des Ministeriums der Finanzen der DDR vom 30.07.1990 war eine Kassenaufsichtsstelle in den Finanzämtern einzurichten. Die Aufgaben der Kassenaufsichtsstelle hat das Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt durch Erlaß vom 07.12.1990 präzisiert. Danach ist für die laufende (tägliche) Prüfung festgelegt, daß die Prüfung der Sollstellungen aufgrund von Steuerfestsetzungen ausnahmslos vom Urbeleg in das Erfassungsjournal vorzunehmen ist. Als weitere Arbeitsgrundlage ist in den Finanzämtern eine "Vorläufige Dienst-anweisung für die Kassenaufsicht" der OFD Stuttgart vom Dezember 1990 vorhanden, die entsprechende Festlegungen enthält.

Der Landesrechnungshof hat durch örtliche Erhebungen bei einem Finanzamt festgestellt, daß die Kassenaufsicht nicht nach den vorgenannten Regelungen verfahren ist. Dadurch war es möglich, daß z. B. eine Auszahlung an einen Steuerpflichtigen in Höhe von mehr als 70 TDM doppelt vorgenommen wurde. Auch von der Finanzkasse eigenmächtig vorgenommene Änderungen im Soll und Ist von Steuerkonten hat die Kassenaufsicht nicht beanstandet.

Die Tätigkeit der Kassenaufsicht verfehlt ihren Zweck, wenn Prüfungsaufgaben, die im Hinblick auf die Kassensicherheit von besonderer Bedeutung sind, nur unzureichend wahrgenommen werden.

Der Landesrechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, dafür zu sorgen, daß sich derartige Mängel nicht wiederholen können.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, daß es die Aufgaben der Kassenaufsicht zwischenzeitlich mit den betroffenen Bediensteten des Finanzamtes eingehend erörtert hat, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

6.2 Lohnsteuerkartenverfahren 1991

Das Lohnsteuerkartenverfahren 1991 war mit erheblichen Sicherheitsmängeln behaftet, so daß Lohnsteuerbetrügereien nicht auszuschließen sind.

Lohnsteuerkarten dienen zum Nachweis der an Arbeitnehmer gezahlten Arbeitslöhne und der einbehaltenen Steuerabzugsbeträge. Die Steuerabzugsbeträge werden beim Lohnsteuerjahresausgleich bzw. bei der Einkommensteuerveranlagung der Arbeitnehmer angerechnet. Zuviel einbehaltene Steuerabzugsbeträge werden dabei erstattet.

Während ab 1992, wie in den alten Ländern bereits seit langem üblich, grundsätzlich die Meldebehörden der Gemeinden die Lohnsteuerkarten ausstellen, war dies im Beitrittsgebiet für 1991 noch nicht möglich. Deshalb hatten das Ministerium des Inneren und das Ministerium der Finanzen der DDR in einer gemeinsamen Anordnung vom 31.07.1990 eine abweichende Regelung getroffen. Danach überließen die Finanzämter den Arbeitgebern in gewünschter Zahl Blanko-Lohnsteuerkarten-Vordrucke, die diese ihren Arbeitnehmern nach Eintragung der Personendaten aushändigten.

Als einzige Sicherung gegen eine mißbräuchliche Verwendung der Vordrucke war vorgesehen, daß die Meldebehörden der Gemeinden und Kreise die Angaben zur Person und die Lohnsteuer-Klassen bescheinigten. Hinweise über besondere Sicherungsmaßnahmen beim Umgang mit den Vordrucken sowie zur Ausstellung von Ersatz-Lohnsteuerkarten enthielt die Anordnung nicht.

Der Landesrechnungshof hat durch örtliche Erhebungen bei einem Finanzamt festgestellt, daß viele Arbeitgeber ebenso wie das Finanzamt die Lohnsteuerkarten-Vordrucke nicht mit der gebotenen Sorgfalt behandelten. Auch hatte das Finanzamt keinen genauen Überblick über die tatsächlich ausgegebenen Lohnsteuerkarten. Nicht ausgegebene bzw. von den Arbeitgebern zurückgegebene Vordrucke bewahrte das Finanzamt in einem allgemein zugänglichen Aktenschrank auf. Damit war kein Schutz vor einer mißbräuchlichen Verwendung der Vordrucke gegeben.

Der Landesrechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, die Blanko-Lohnsteuerkarten-Vordrucke zunächst gesichert aufzubewahren und mit Ablauf des 31.12.1991 zu vernichten oder den Meldebehörden zu übergeben.

Das Finanzamt hat zwischenzeitlich diese unter Aufsicht vernichtet.

Der Landesrechnungshof wird bei weiteren Prüfungen von Finanzämtern besonders darauf achten, ob es infolge des unzulänglichen Lohnsteuerkartenverfahrens bzw. des allzu sorglosen Umgangs mit den Vordrucken zu Lohnsteuerbetrügereien gekommen ist.

Das Finanzministerium sollte im übrigen prüfen, ob eine landesweite Überprüfung bei allen Finanzämtern angezeigt ist.

6.3 Erfassung der Steuerpflichtigen

Das Finanzamt muß die steuerlich relevanten Fälle selbst ermitteln. Steuerpflichtige Personen, Gesellschaften und Einrichtungen sind unverzüglich steuerlich zu erfassen.

Voraussetzung für eine vollständige Erhebung der Steuern ist die Ermittlung der für die Besteuerung bedeutsamen Sachverhalte durch die Finanzämter. Dabei sind die Steuerpflichtigen oder andere Personen zur Mitwirkung verpflichtet. So erhalten die Finanzämter durch Mitteilungen der Gewerbeämter (Gewerbebeanmeldungen), der Registergerichte (Anmeldungen zu Vereins- und Handelsregistern) und der Notare (Grundstücksgeschäfte) von den Steuerpflichtigen Kenntnis. Die Mitwirkung dieser Personen und Einrichtungen ist jedoch noch nicht umfassend genug, um eine vollständige Erfassung sämtlicher Steuerpflichtiger zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat deshalb im Rahmen örtlicher Erhebungen angeregt, auch andere Erkenntnisquellen zu nutzen, z. B.

- Überprüfung der ambulanten Händler auf Straßen und Plätzen
- Auswertung von Werbeanzeigen in örtlichen Tageszeitungen darauf, ob die dort auftretenden Werbungstreibenden steuerlich bereits geführt werden.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, daß das Finanzamt zwischenzeitlich entsprechend verfährt.

Der Landesrechnungshof hat andererseits festgestellt, daß bereits vorliegende Mitteilungen über steuerlich relevante Fälle nicht zügig ausgewertet wurden. So hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Finanzamt in mehr als 500 ihm bekannten Fällen noch keine Steuernummer vergeben. Dadurch unterblieb die Aufforderung zur Abgabe von Steueranmeldungen und die Überwachung ihres fristgerechten Eingangs sowie die Entrichtung der Steuerbeträge. Soweit teilweise bereits Steueranmeldungen vorlagen, bestand keine Klarheit darüber, ob die angemeldeten Steuerbeträge entrichtet worden sind. Damit hat das Finanzamt auch eine Anweisung der Oberfinanzdirektion Magdeburg vom 12.07.1991 nicht beachtet, nach der ein Steuerfall sofort aufzunehmen ist, wenn Steueranmeldungen abgegeben werden.

Das Finanzamt begründet die Verzögerungen bei der Neuaufnahme von Steuerpflichtigen im wesentlichen damit, daß die Zahl der Neuanmeldungen in 1991 kurzfristig stark angestiegen war. Das ist zwar zutreffend. Der Landesrechnungshof hält es jedoch im Interesse einer zügigen Erschließung der Steuerquellen und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für erforderlich, die Arbeitsabläufe bei der Neuaufnahme von Steuerpflichtigen zu beschleunigen.

6.4 Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer

Das Land hat bisher die Bedeutung der Grunderwerbsteuer als Einnahmequelle zur Finanzierung von Landesausgaben verkannt. Die Finanzämter haben den Einzug der Steuerbeträge nicht mit dem gebotenen Nachdruck betrieben.

Die Grunderwerbsteuer ist eine Rechtsverkehrsteuer. Ihr unterliegen insbesondere Kaufverträge und sonstige Rechtsgeschäfte, die einen Anspruch auf Übereignung eines Grundstücks begründen. Für Rechtsvorgänge vor dem 01.01.1991 ist das Grunderwerbsteuergesetz der DDR in der Fassung vom 18. September 1970 maßgebend. Der Steuersatz beträgt 7 v. H. Für Rechtsvorgänge nach dem 31.12.1990 gilt das Grunderwerbsteuerrecht der Bundesrepublik Deutschland mit einem Steuersatz von 2 v. H. Das Aufkommen steht dem Land zu.

Die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer obliegt seit dem 01.07.1990 den Finanzämtern. Wegen der gestiegenen Nachfrage am Immobilienmarkt kommt der Grunderwerbsteuer zunehmend eine größere fiskalische Bedeutung zu.

Der Landesrechnungshof hat 1991 durch örtliche Erhebungen bei zwei Finanzämtern die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer geprüft und dabei u. a. festgestellt, daß diese fällige, aber nicht gezahlte Grunderwerbsteuerbeträge verspätet gemahnt und nach erfolgloser Mahnung nicht den Vollstreckungsstellen zur Beitreibung gemeldet haben.

Die Zahlungsrückstände betragen bei

- dem einen Finanzamt (Stand Juli 1991)

aus	1989 rd.	4 TDM
aus	1990 rd.	42 TDM
aus	1991 rd.	820 TDM

- dem anderen Finanzamt (Stand August 1991)

aus	1990 rd.	53 TDM
aus	1991 rd.	104 TDM

Die beteiligten Finanzämter haben geltend gemacht, daß in den ersten vier Monaten des Jahres 1991 das gesamte Personal ausschließlich mit Umstellungsarbeiten auf das bundeseinheitliche Steuernummernsystem gebunden war, so daß die Zahlungsrückstände aufgelaufen sind.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die mit dem Aufbau einer funktionsfähigen Steuerverwaltung verbunden sind. Gleichwohl sah sich der Landesrechnungshof im Interesse einer zügigen Verwirklichung des Steueranspruchs veranlaßt, die genannten Finanzämter aufzufordern, die Grunderwerbsteuerrückstände umgehend der Vollstreckungsstelle zur Beitreibung zu melden.

Die Finanzämter haben mitgeteilt, daß dies zwischenzeitlich geschehen ist.

6.5 Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer im Steuermarkenverfahren

Das Steuermarkenverfahren allein ist nicht geeignet, die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer sicherzustellen.

Die Kraftfahrzeughaltung zum Verkehr auf öffentlichen Straßen unterliegt der Kraftfahrzeugsteuer. Das Aufkommen steht dem Land zu.

Während in den Altbundesländern die Steuer durch das Finanzamt festgesetzt wird, ist im Beitrittsgebiet zugelassen worden, die Steuer bis zum 31.12.1992 - abgesehen von den Fällen mit Abrechnungsverfahren beim Halten von mehr als 50 Fahrzeugen - durch Steuermarken zu entrichten, die in die amtliche Steuerkarte für das Fahrzeug einzukleben sind. Der Vertrieb der Steuermarken erfolgt durch die Deutsche Bundespost - Postdienst -.

Das Steuermarkenverfahren stellt eine vereinfachte Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer für eine Übergangszeit dar. Es beinhaltet jedoch die Gefahr, daß nicht alle Kraftfahrzeughalter die Steuer rechtzeitig und vollständig entrichten. Eine Kontrolle ist möglich

- im Rahmen von Verkehrskontrollen durch Prüfung der Steuerkarten,
- bei Abmeldung des Kraftfahrzeugs, von der die Zulassungsstelle das Finanzamt unter Beifügung der Steuerkarte unterrichtet,
- beim Übergang zum Steuerfestsetzungsverfahren durch das Finanzamt nach Vorlage der Steuerkarte.

Der Landesrechnungshof hat durch örtliche Erhebungen 1991 bei zwei Finanzämtern festgestellt, daß

- Mitteilungen aufgrund von Verkehrskontrollen nicht vorlagen,
- Mitteilungen der Zulassungsstellen über Abmeldungen zwar vorlagen. Aus ihnen ergab sich jedoch nicht, ob die Kraftfahrzeugsteuer entrichtet worden ist. Da aber die Fahrzeughalter durchweg keinen Antrag auf Erstattung zuviel entrichteter Kraftfahrzeugsteuer gestellt hatten, ist nicht auszuschließen, daß viele die Kraftfahrzeugsteuer bis zum Abmeldezeitpunkt nicht entrichtet hatten. Eine Überprüfung dieser Fälle durch die Finanzämter war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht erfolgt. Es handelt sich

bei dem einen Finanzamt um 2.210 Fälle (Stand August 1991),

bei dem anderen Finanzamt um 700 Fälle (Stand Oktober 1991).

Es ist davon auszugehen, daß dem Land dadurch nennenswerte Steuerausfälle entstehen.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, die Abmeldungen zügig zu bearbeiten, um so den Steueranspruch des Landes zu verwirklichen. Dem kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als im Zusammenhang mit Verkehrskontrollen offensichtlich keine wirksame Steueraufsicht ausgeübt wird.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, daß sie durch Personalverstärkung der Kraftfahrzeugsteuerstelle einen raschen Abbau der Arbeitsrückstände erreichen will.

7.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0509	- Sonstige soziale Leistungen
	Titel	119 51	- Vermischte Einnahmen

Verwendung von Mitteln aus dem PDS-Fonds im Jahre 1990

Aus Mitteln des PDS-Fonds hat die Regierung der ehemaligen DDR 1990 über 130 Mio. DM an mehr als 200 Einrichtungen und Träger in Sachsen-Anhalt zur Verbesserung der medizinischen und sozialen Betreuung ausgezahlt. In erheblichem Umfang haben die Einrichtungen und Träger die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet und damit gegen haushaltswirtschaftliche und haushaltsrechtliche Grundsätze verstoßen.

Aufgrund eines Ministerratsbeschlusses der ehemaligen DDR vom 15.03.1990 haben das seinerzeitige Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Gesundheitswesen aus dem PDS-Fonds Mittel für das Gesundheits- und Sozialwesen über die früheren Bezirke an Kreisverwaltungen und an kommunale Einrichtungen ausgezahlt. Die Mittel waren allgemein für zusätzliche investive Maßnahmen zweckgebunden.

Die Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt hatte mit Schreiben vom 19.03.1991 das Ministerium für Arbeit und Soziales "um Überprüfung des sachgerechten Einsatzes dieser Geldmittel" ersucht.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat durch hektographierte Anfrage vom 10.04.1991 die Empfänger um Mitteilung gebeten, wie sie die Mittel im einzelnen eingesetzt haben. Übersichten von mehr als 200 Einrichtungen liegen vor.

Als das Ministerium für Arbeit und Soziales den Bundesrechnungshof für die Überprüfung einschalten wollte, hat das Bundesministerium für Gesundheit die Zuständigkeit des Bundes negiert, weil die Mittel ausschließlich der Finanzierung von Aufgaben gedient hätten, die in der Kompetenz des jeweiligen Landes liegen.

Mit Schreiben vom 31.07.1991 hat das Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt dem Landesrechnungshof den Gesamtvorgang zur "Entscheidung" vorgelegt mit dem Bemerkung, die Überprüfung durch das Ministerium sei nicht durchführbar.

Der Landesrechnungshof hat dies zum Anlaß genommen, bei 10 Trägern über Stichproben zunächst die maßgeblichen Förderkriterien zu ermitteln und deren Einhaltung zu kontrollieren. Dabei hat er festgestellt, daß

- die ausgezahlten Mittel aus dem PDS-Fonds haushaltsrechtlich als "Zuwendungen" zu subsumieren sind,
- die Überwachung der Verwendung der Zuwendungen und die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Landesverwaltung obliegt (Nr. 9.1 und 11.I W zu § 44 LHO).

Der Landesrechnungshof hat erhoben, daß die damalige DDR-Regierung vorgegeben hatte:

- Förderung nur für zusätzliche Investitionsvorhaben (außerhalb des Grundhaushalts) ,
- Verbesserung der medizinischen oder sozialen Betreuung,
- zweckentsprechend Verwendung der Mittel bis zum 31.12.1990,
- Mitteleinsatz bis zur Vollfinanzierung.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß die Träger teilweise mehrfach die Vorgaben nicht eingehalten haben. Das hat zur Folge, daß

- bei 9 Trägern insgesamt 1.757.026,21 DM zurückzufordern sein werden, die sie in 1990 nicht verbraucht oder für die sie keine Zahlungsbelege vorgelegt haben,
- wegen Verwendung der PDS-Mittel als zusätzliche Haushaltseinnahme in 1990 zur Finanzierung des Stammhaushalts bei 4 Trägern für 1.954.581,93 DM zu prüfen ist, ob ein Widerruf in Betracht kommt,
- - wegen eklatanter Verstöße gegen die Zweckbestimmung (z. B. Verwendung als Spenden) bei 3 Trägern ein Widerruf für 545.147,14 DM angezeigt ist,
- wegen Umwidmung der Mittel für andere investive Projekte das Ministerium für Arbeit und Soziales bei 5 Trägern für 1.184.293,03 DM zu prüfen hat, ob die Träger sich noch in dem ihnen eingeräumten Entscheidungsrahmen gehalten haben,
- wegen Einsatz der Mittel für begonnene und bereits abgeschlossene Maßnahmen (keine zusätzlichen Investitionen) bei 4 Trägern für 2.226.000,94 DM zu prüfen ist, ob ein Widerruf nötig ist.

Von den Zuwendungen für alle 10 Träger in Höhe von insgesamt rd. 19,7 Mio. DM mußte deshalb die Verwendung von rund 7,7 Mio. DM beanstandet werden.

Die Erhebungen haben allgemein ergeben, daß die dem Ministerium für Arbeit und Soziales von den Trägern vorgelegten "Nachweise" für eine abschließende Verwendungsprüfung ungeeignet sind. Denn die Träger haben lediglich formlos mitgeteilt, wie sie die Mittel im wesentlichen eingesetzt oder aufgeteilt haben. Die Verwendung haben die Träger durch ihre Prüfungsinstanz i. d. R. nicht überprüft, obwohl das Ministerium für Arbeit und Soziales darum ausdrücklich gebeten hatte. Würde das Ministerium für Arbeit und Soziales die vorgelegten Aufstellungen als "Nachweis" akzeptieren, so hätte es bei allen Trägern örtliche Erhebungen durchzuführen (vgl. Nr. 11.1.3 VV/VV-Gk zu § 44 LHO).

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, von allen Trägern einen Verwendungsnachweis nach einem vorgegebenen Muster des Landesrechnungshofes zu fordern, um die nach Nr. 11 VV/VV-Gk zu § 44 LHO vorgeschriebene Prüfung der Verwendungsnachweise rationell zu gestalten.

In allen Fällen, in denen die Mittel über eine kommunale Gebietskörperschaft gezahlt oder von ihr selbst verausgabt worden sind, sollte das jeweilige Rechnungsprüfungsamt den Verwendungsnachweis vorher prüfen und das Prüfungsergebnis bescheinigen (Nr. 7.2 ANBest-Gk). Anschließend ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes angemessen und ausreichend, wenn das Ministerium für Arbeit und Soziales eine Prüfung im wesentlichen auf die Maßnahmen beschränkt, für die aus dem Verwendungsnachweis Unregelmäßigkeiten zu erkennen sind.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hatte zunächst bis zum Ablauf der Frist für eine Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen vom 01.11.1991 nichts veranlaßt. Am 18./20.02.1992 hat es dann aber 107 Einrichtungen aufgefordert, einen geprüften Verwendungsnachweis bis 16.03.1992 vorzulegen.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat am 20.05.1992 nunmehr mitgeteilt: "Die Nachweise liegen noch nicht lückenlos vor. Eine Prüfung vor Ort, wie von Ihnen gefordert, war aus Personal- und Zeitmangel nicht möglich." Diese Stellungnahme hat das Ministerium am 15.07.1992 dahingehend ergänzt, daß die vorgelegten "Nachweise" z. T. wiederum nicht ausreichend sind.

Als Zwischenergebnis ist aber festzuhalten, daß das Ministerium für Arbeit und Soziales in weiteren 26 Fällen bereits nicht verbrauchte und z. T. auf Festgeldkonten geführte Beträge von rd. 8,6 Mio. DM ermittelt hat.

Der Landesrechnungshof muß aus haushaltsrechtlichen Gründen auf einer Verwendungsprüfung bestehen.

8.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0515	- Studieninstitute der Sozial- und Gesundheitsverwaltung
	Kapitel	0595	- Abzuwickelnde Einrichtungen

Organisation der Aus- und Fortbildung im Land Sachsen-Anhalt - Kapazitätsplanung -

Das Land Sachsen-Anhalt hat die notwendigen (Raum-) Kapazitäten für seine Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu ermitteln, zentral vorzuhalten und sich von Überkapazitäten aus Gründen vermeidbarer finanzieller Belastungen zu trennen.

Die Landesregierung hat am 14.01.1991 u. a. beschlossen (MBL LSA 1/91 - Nr. 28):

"Verwaltungsschulen zur Weiter- und Fortbildung in E. und W.

Die bisher von den Bezirksverwaltungsbehörden Halle und Magdeburg getragenen Schulen sollten im Hinblick auf den enormen Bedarf an Aus- und Fortbildung für die zu übernehmenden und neu einzustellenden Mitarbeiter beibehalten werden. Der Bedarf ergibt sich insbesondere aus der Vielzahl und dem Umfang völlig neuer Aufgaben infolge der Einführung des Bundesrechts."

Jedoch sollten nach der Stellenübersicht des Hpl. 1991 in den Einrichtungen von 78 Stellen insgesamt 61 "künftig wegfallen".

Der Landesrechnungshof ist durch örtliche Erhebungen im Oktober 1991 u. a. den Fragen nachgegangen

- inwieweit der Personalabbau vollzogen ist,
- ob und inwieweit die Einrichtungen von wem genutzt werden,
- ob die Einrichtungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden,

- inwieweit kostendeckende Entgelte erhoben werden,
- welche organisatorischen Änderungen im einzelnen angezeigt sind,
- ob die Weiterführung als (zentrale) Landeseinrichtung akzeptabel ist.

In diese Prüfung hat er anschließend die abzuwickelnde Fortbildungsstätte "O.-R.-Haus" in W. einbezogen. Vor Ort hat er u. a. festgestellt, daß die Verwaltungsschule E. von Januar bis September 1991 und die Fortbildungseinrichtung "O.-R.-Haus" für Landesaufgaben überhaupt nicht und die Verwaltungsschule W. in diesem Zeitraum zu lediglich rd. 5 v. H. für Landes Zwecke genutzt worden sind.

Im einzelnen hat der Landesrechnungshof ermittelt:

a) Verwaltungsschule W. - 40 Plätze -

- die Nutzung von Januar bis September 1991 an 109 von insgesamt 273 Kalendertagen (40 v. H.) entsprach nicht einer angemessenen Auslastung,
- die Nutzung durch das Land mit 4 Veranstaltungen an insgesamt 12 Tagen mit insgesamt 162 Teilnehmern (434 Teilnehmertagen) rechtfertigt nicht das Vorhalten einer Landeseinrichtung,
- den Teilnehmern wurde statt des Aufwands für Übernachtung und Vollverpflegung von rd. 58,- DM nur ein Teilbetrag von durchschnittlich 26,- DM abverlangt,
- die vom Ministerium für Arbeit und Soziales ab Oktober 1991 vorgegebene gestaffelte Teilnehmerbeträge von 43,- DM bis 57,- DM werden nur ca. 77 v. H. des Aufwands abdecken.

b) Verwaltungsschule E. 60 Lehrgangsplätze - 32 Betten -

- die Einrichtung war zu weniger als 25 v. H. von Januar bis September 1991 ausgelastet,
- die Teilnehmergebühren waren nicht nur nicht kostendeckend, sondern die Leiterin hat diese auch ohne sachliche Gründe - im Einzelfall willkürlich - festgelegt, und zwar in folgender Bandbreite:

- | | | |
|---------------------|----------|---------------------|
| • . Frühstück | zwischen | 3,- DM bis 10,- DM |
| • . Mittag | zwischen | 4,- DM bis 12,- DM |
| • . Abendbrot | zwischen | 5,- DM bis 12,- DM |
| • . Vollverpflegung | zwischen | 12,- DM bis 34,- DM |
| • . Übernachtung | zwischen | 5,- DM bis 80,- DM |

- eine Nutzung der Einrichtung durch das Ministerium für Arbeit und Soziales und das Ministerium des Innern erfolgte bisher nicht.

c) "O.-R.-Haus" - 50 bis 60 Lehrgangsplätze/32 Betten

- die Einrichtung wird zu 40 v. H. für Übernachtungen Dritter "fremdgenutzt"
- die Lehrgangsplätze werden im übrigen durch eine regieführende private Bildungsgesellschaft in Anspruch genommen,
- die durchschnittliche Teilnehmerzahl beträgt 26,4, soweit Lehrgänge durchgeführt werden,
- jedes Bett wird letztlich je Woche nur für 2,4 Übernachtungen genutzt.

Aufgrund vorstehender Ergebnisse hat der Landesrechnungshof - über eine sicherzustellende Kostendeckung hinaus - der Landesverwaltung vorgeschlagen:

- Die Erhebungsergebnisse machen deutlich, daß die derzeitige sporadische Nutzung der Studieninstitute durch das Land das Vorhalten als Landeseinrichtungen nicht rechtfertigt und - aus Kostengründen - eine umgehende Veräußerung unter Beachtung der §§ 63, 64 LHO angezeigt wäre.
- Auch wenn sich mittelfristig ein wachsender Bedarf des Landes an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen und damit an räumlicher Unterweisungskapazität über Erhebungen ermitteln oder hochrechnen läßt, so rechtfertigt das nicht die Unterhaltung als Landeseinrichtung durch das Ministerium für Arbeit und Soziales.
- Die Landesregierung sollte einem Ministerium (MF oder MI) federführend übertragen, die für die Landesverwaltung kurzfristig, mittelfristig und langfristig insgesamt notwendige (Raum-) Kapazität für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen vorzuhalten.

Dabei wird unter Berücksichtigung, daß das Land zwischenzeitlich bereits

- die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Halberstadt
- das Studieninstitut für öffentliche Verwaltung in Blankenburg und
- die Fachhochschule Finanzen in Wernigerode eingerichtet hat, zu ermitteln sein,
- ob bestehende Einrichtungen fortgeführt werden müssen,
- ob weitere Einrichtungen notwendig sind,
- welche Einrichtungen für den spezifischen Bedarf des Landes geeignet sind und
- ob diese als Landeseinrichtung unterhalten werden müssen oder zu veräußern (privatisieren) sind (§§ 63 ff. LHO).

Diese Bedarfserfassung hat das Ministerium des Inneren inzwischen durchgeführt und mitgeteilt:

"Im Ergebnis dieser Darstellung zeigt sich, daß ein höherer Bedarf an Ausbildungsmöglichkeiten vorliegt, als durch die vorhandenen Bildungseinrichtungen abgedeckt werden kann. Hinzu kommt die Pflicht zur Aus- und Fortbildung für außerhalb der Landesverwaltung stehende Personen.

Die vorhandenen Einrichtungen lassen sich in 2 Kategorien einteilen:

- I. FHS für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege LSA Studieninstitut des LSA Justizvollzugsschule des LSA Landesfinanzschule Landesinstitut für Lehrerfort- und Weiterbildung

Diese Einrichtungen sind ständig ausgelastet, auch mittel- und langfristig kann von einer vollständigen Auslastung ausgegangen werden.

- II. Verwaltungsschulen zur Weiter- und Fortbildung

Es handelt sich um Einrichtungen mit nur wenigen Übernachtungsplätzen. Die Einrichtungen genügen zum Teil nicht mehr den Anforderungen und müßten modernisiert werden.

Eine wirtschaftliche Führung der Einrichtungen kann infolge des geringen Platzangebotes auch nach einer eventuellen Modernisierung nicht gewährleistet werden, außerdem liegen die Objekte sehr verkehrungünstig.

Zur Nutzung aller vorhandenen Kapazitäten wären folgende Lösungen denkbar:

Die Einrichtungen der I. Kategorie sollten im Verantwortungsbereich des jeweiligen Ressorts bleiben. Von den Einrichtungen W. und E. sollte sich das Land trennen.

Die Fortführung der Einrichtungen W. und E. wäre gegebenenfalls nur solange sinnvoll, wie keine privaten Unterbringungs- und Schulungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Für diese Übergangszeit sollten sie unter die Fachaufsicht des Ministerium des Innern zur Koordinierung der Ausbildungskapazitäten gestellt werden."

Welche Pläne der Landesverwaltung für die Landesjugendbildungsstätte "O.-R.-Haus" bestehen, hat das Ministerium des Innern bisher nicht mitgeteilt. Im übrigen sind die Absichten des Ministerium des Innern innerhalb der Landesverwaltung noch nicht abgestimmt. Beispielsweise hat das Ministerium für Arbeit und Soziales zwischenzeitlich erklärt, die Verwaltungsschulen W. und E. seien 1992 nunmehr ausgelastet und es könne auf absehbare Zeit auf beide Schulen nicht verzichten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

9.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0517	- Jugendhilfe
	Titel	643 02	- Erstattung an Gemeinden für Erziehungshilfen

Unvollständige Rückzahlung von Überbrückungsfinanzierungen und pauschale Zuweisung von Haushaltsmitteln

Die Kinder- und Jugendeinrichtungen in Sachsen-Anhalt haben 1991 je eingewiesenes Heimkind unterschiedlich hohe Beträge (zwischen 11.000 DM und 38.000 DM) erhalten.

Die landeseigenen Kinder- und Jugendeinrichtungen haben eine zurückzuzahlende Überbrückungsfinanzierung von 4 Mio. DM erhalten, die sie nur in Höhe von rd. 1 Mio. DM zurückgezahlt haben.

Die Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte haben die Kosten zu tragen, die aus der Heiniunterbringung von Kindern und Jugendlichen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) entstehen (§§ 69, 89, 92 KJHG). Die zur Erfüllung dieser "Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises" (§ 1 des Gesetzes zur Ausführung des KJHG) nötigen Haushaltsmittel standen aber den Kommunen 1991 nicht zur Verfügung. Deshalb hat das Ministerium für Arbeit und Soziales im Haushaltsplan 1991 Mittel in Höhe von 47,1 Mio. DM als "Erstattungen an Gemeinden für Erziehungshilfen" eingestellt.

1. Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat die Mittel in Höhe von 43,1 Mio. DM in zwei Raten an die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt. Kriterien der bedarfsorientierten Bemessung in Einzelfall haben wir nicht ermitteln können. Der Landkreis W. erhielt beispielsweise für 1991 je eingewiesenes Heimkind einen Betrag von rd. 38.000 DM, die Stadt H. dagegen nur rd. 11.000 DM.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat am 20.05.1992 mitgeteilt, die Erziehungshilfen seien nicht pauschal, sondern aufgrund von schriftlichen Bedarfsmeldungen der Kreise und der kreisfreien Städte gezahlt worden, "jedoch reichten die noch ... zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus, um eine gleichmäßige Zuwendung vorzunehmen".

Die unterschiedlichen Zahlungen je eingewiesenes Heimkind an den Landkreis W. und die Stadt H. hat das Ministerium bestätigt. Es erklärt sie damit, daß einige Landkreise und kreisfreien Städte ihre Bedarfsmeldungen verspätet abgegeben hätten. Diese hätten deshalb nicht mehr in dem Umfang berücksichtigt werden können wie die termingerechten Meldungen.

Inzwischen hat das Ministerium in einer weiteren Stellungnahme vom 30.06.1992 darauf hingewiesen, daß es

- für die ersten beiden Monate 1991 80,- DM pro Tag und Platz bereitgestellt und
- im November die restlichen Mittel mit 8.010,- DM je Platz an die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt habe.

Nach diesen Angaben hätte erhalten müssen

- der Landkreis W.:

1. Rate	8 Plätze	x 59 Tage x 80 DM	=	37.760 DM
2. Rate	8 Plätze	x 8.010 DM	=	64.080 DM

- die Stadt H.:

1. Rate	610 Plätze	x 59 Tage x 80 DM	=	2.879.200 DM
2. Rate	610 Plätze	x 8.010 DM	=	4.886.100 DM.

Entsprechend dieser Bedarfsberechnung hat das Ministerium für Arbeit und Soziales aber nur die 2. Raten gezahlt. Als 1. Rate haben erhalten:

- - der Landkreis W. 240.000 DM und
- - die Stadt H. 1.800.000 DM.

Die fehlerhafte Berechnung der 1. Rate hätte spätestens bei Auszahlung der 2. Rate korrigiert werden können. Ausreichende Haushaltsmittel waren zu diesem Zeitpunkt vorhanden.

Das Ministerium hat die unterschiedlichen Leistungen an die Kreise und Städte aufzuklären und eine Bereinigung zu veranlassen. Für die Zukunft ist die Abrechnung bedarfsgerechter Pflegesätze sicherzustellen.

2. Rund 4 Mio. DM hat das Ministerium für Arbeit und Soziales im Januar 1991 den 10 landeseigenen (und nach Wirtschaftsplänen arbeitenden) Kinder- und Jugendheimen als eine - bis zum 31.12.1991 zurückzuzahlende - Überbrückungsfinanzierung gewährt. Nach einer Endabrechnung zum 31.12.1991 sind aber nur rd. 1,3 Mio. DM zurückgeflossen.

Mit Schreiben vom 30.06.1992 hat das Ministerium mitgeteilt, die Einrichtungen hätten die Geldmittel benötigt, um die Grundversorgung der betreuten Kinder und Jugendlichen zu sichern; z. T. seien die Beträge auch verwendet worden "zur Instandhaltung bzw. zur Fortführung von Bauvorhaben".

Mit dieser Darstellung unterschlägt das Ministerium, daß es diese Zahlung als "zurückzuzahlende Anschubfinanzierung" den Einrichtungen zur Verfügung gestellt hat. Auch erklärt diese Einlassung nicht, weswegen 2 Einrichtungen die Mittel in vollem Umfang zurückgezahlt haben, 5 Einrichtungen zumindest teilweise und 3 Einrichtungen keinerlei Rückzahlungen geleistet haben.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat sicherzustellen, daß die Überbrückungsfinanzierung für alle Einrichtungen nach einheitlichen Kriterien abgewickelt wird.

10.	Einzelplan	05	Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0519	Jugendarbeit
	Titel	653 61	Zuweisungen an Gemeinden zur Förderung der Jugendarbeit

Förderung der Jugenderholung und Freizeit

Ein Träger von Kindererholungsmaßnahmen hat durch Manipulation von Teilnehmerlisten dem Land Sachsen-Anhalt einen Schaden von ca. 200.000 DM zugefügt.

Das Landesjugendamt hat einem Träger für Ferienmaßnahmen 1991 Zuwendungen in Höhe von 392.700 DM ausgezahlt. Für die Förderung war maßgeblich: "Zuwendungen sind bis zu 12,- DM je Teilnehmer und Tag für längstens 12 Tage bei einer Eigenbeteiligung des Trägers von mindestens 3,- DM je Teilnehmertag möglich.

Für Betreuer gelten bis zu 10,- DM je Teilnehmer und Tag für längstens 12 Tage als Zuwendungsgrenze; dabei ist eine Eigenbeteiligung des Trägers von mindestens 5,- DM je Teilnehmertag notwendig."

Der Träger hat für Maßnahmen in zwei Kindererholungszentren in der Zeit vom 22.07. bis 30.08.1991 eine Förderung beantragt, die das Landesjugendamt daraufhin bewilligt hat.

Das Landesjugendamt ist - ausgehend von den Finanzierungsplänen des Trägers - auf den Höchstbetrag der Förderung von 12,- DM je Tag und Teilnehmer gegangen. Das war u. a. darin begründet, daß der Träger in seinen Anträgen die von ihm beantragte Förderung bei Bund und Kommune nicht eingetragen oder erwähnt hatte.

Am 14.10.1991 hat der Träger dem Landes Jugendamt Verwendungsnachweise vorgelegt und erklärt, daß an den Maßnahmen 3.044 Personen teilgenommen haben und die Zuwendungen somit 399.828,- DM betragen.

Das Landesjugendamt hat daraufhin diese Zahlen anhand der Verwendungsnachweise auf 392.700 DM (2.975 Teilnehmer x 12,- DM pro Tag x 11 Tage) korrigiert.

Eine gemeinsam mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales durchgeführte Kontrolle des Verwendungsnachweises ergab anschließend, daß der Träger

- durch kopiertechnische Manipulation der Teilnehmerlisten mehr Personen gemeldet hat, als tatsächlich teilgenommen haben, und dadurch ca. 119.000,- DM an Zuwendungen zuviel vom Land abgefordert und erhalten hat,
- das Land bewußt in Unkenntnis gelassen hat, daß er bei Bund und Kommune zusätzlich Zuwendungen in Höhe von 85.000 DM beantragt und erhalten hat; eine Bewilligungsberichtigung nach § 49 Abs. 2 VwVfG durch das Landesjugendamt konnte nicht vorgenommen werden, weil der Träger der ihm in der Bewilligung auferlegten Mitteilungspflicht nach Nr. 5.1.1 ANBest-P nicht nachgekommen ist.

Die Verantwortlichen haben ihr Verschulden schriftlich eingestanden.

Der durch diese Verfahrensweise entstandene Schaden beläuft sich auf über 200.000,- DM. Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat die erforderlichen rechtlichen Konsequenzen umgehend eingeleitet und u. a. die Zuwendungen zurückgefordert.

11.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0595	- Abzuwickelnde Einrichtungen

Abwicklung einer Einrichtung des Gesundheitswesens

Eine abzuwickelnde Einrichtung hat sich eigenmächtig über den gebotenen Erhaltungsaufwand hinaus aus Landesmitteln modernisiert sowie Landesmittel dem Landeshaushalt entzogen.

Die Landesregierung hat am 11.12.1990 u. a. beschlossen, daß ein Moorbad als Einrichtung des Landes Sachsen-Anhalt nur bis zum 31.03.1991 fortgeführt wird. Den Abwicklungstermin hat das Ministerium für Arbeit und Soziales später auf den 30.06.1991 verschoben.

Das Ministerium hat dem Moorbad am 20.12.1990 mitgeteilt, "daß zur Sicherung der ordnungsgemäßen Abwicklung der Einrichtung, für die Verwaltung der Immobilien sowie zur Sicherung und Übergabe von Inventar die erforderlichen Maßnahmen zu vollziehen sind."

Am 11.01.1991 hat das Ministerium für Arbeit und Soziales vorgegeben, daß "die Tätigkeit der abzuwickelnden Einrichtung auf die zur ordnungsgemäßen Abwicklung notwendigen Maßnahmen zu beschränken ist."

Der Landesrechnungshof ist durch örtliche Erhebungen im Juni/Juli 1991 dem Finanzgebaren der "Einrichtung in Abwicklung" nachgegangen. Vor Ort hat sich u. a. ergeben, daß die Einrichtung

- dem Landeshaushalt über ein separates Betriebsmittelkonto Einnahmen in Höhe von ca. 2,6 Mio. DM entzogen (im Sprachgebrauch "Schwarze Kasse") und davon 800.000 DM auf Festgeldkonten verwaltet hat,
- sich wiederholt über die Vorgabe des Ministeriums für Arbeit und Soziales hinweggesetzt hat, nur "zur ordnungsgemäßen Abwicklung unbedingt notwendige Maßnahmen" in Angriff zu nehmen, indem sie für Modernisierungsmaßnahmen ca. 3,1 Mio. DM geleistet hat.

Das Moorbad wird durch eine kommunale GmbH (Träger der Landkreis und die Stadt B.) geführt, die die Einrichtung übernehmen will. Der Landesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen:

Bei dem Verkauf des Gesamtobjektes gegen Zahlung des "vollen Wertes" nach §§ 63, 64 LHO hat der künftige Träger die mit den nicht notwendigen Ausgaben erzielten Wertverbesserungen dem Land Sachsen-Anhalt zu erstatten. Dem sind die auf dem separaten Betriebsmittelkonto verbliebenen Landesmittel in Höhe von ca. 696.000,- DM zuzüglich Festgeld in Höhe von 800.000,- DM nebst Zinsen hinzuzurechnen.

Lassen sich diese Forderungen des Landes nicht durchsetzen, ist die Schadenshaftung im einzelnen zu prüfen.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat Ansprüche des Landes gegenüber dem Moorbad in Höhe von 880.441,28 DM am 30.03.1992 geltend gemacht und die GmbH in Gründung im übrigen darauf hingewiesen, "daß die aus dem Landeshaushalt geleisteten nicht notwendigen Ausgaben in Höhe von 3.219.947,88 DM zwar vorläufig nicht zurückgefordert werden, jedoch bei den Übernahmeverhandlungen mit dem künftigen Träger bzw. bei Erfüllung eventueller Restitutionsansprüche der Stadt B. angemessen berücksichtigt werden." Das Ministerium hat hierbei offene Zahlungsverpflichtungen des Landes in die Abrechnung eingezogen.

Das Ministerium will damit prinzipiell den Forderungen des Landesrechnungshofes entsprechen.

12.	Einzelplan	07	- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (jetzt Ministerium für Wissenschaft und Forschung)
	Kapitel	0768	- Technische Universität Magdeburg

Zahlstellengeschäfte der Technischen Universität Magdeburg

Der Zahlungsverkehr der Technischen Universität Magdeburg ist haushaltsrechtskonform umzugestalten. Einige Stellen können dann eingespart werden.

Das Ministerium der Finanzen hat auf Antrag der Technischen Universität Magdeburg im April 1991 der Einrichtung einer Zahlstelle für den unbaren und baren Zahlungsverkehr "vorbehaltlich einer späteren Regelung nach Errichtung der Regierungsbezirkskassen" zugestimmt. Seitdem wird ein erheblicher Teil des unbaren Zahlungsverkehrs über die Zahlstelle abgewickelt. Dies ist mit § 79 Abs. 1 LHO in Verbindung mit Nr. 5.1 W zu § 79 LHO nicht vereinbar, die den unbaren Zahlungsverkehr - ohne daß eine Ausnahme zugelassen wird - den Landeskassen vorbehalten.

Der unbare Zahlungsverkehr durch die Zahlstelle der Technischen Universität ist deshalb einzustellen.

Die Abteilung Finanzen der Technischen Universität, die die Zahlstellengeschäfte erledigt, wird sich künftig auf grundsätzliche und institutsübergreifende Angelegenheiten konzentrieren können. **Nach der Neuverteilung der Aufgaben ist ein Teil der Stellen einzusparen.**

Im Gegensatz zum unbaren Zahlungsverkehr ist die Abwicklung des baren Zahlungsverkehrs durch eine Zahlstelle grundsätzlich zulässig. Nach Nr. 2.1 Zahlstellenbestimmungen (Anlage zur W Nr. 5.2 zu § 79) ist jedoch der bare Zahlungsverkehr "auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken".

Der Landesrechnungshof hat Zweifel, ob es unter Anlegung dieses Maßstabs überhaupt gerechtfertigt ist, die Zahlstelle der Technischen Universität weiterhin bestehen zu lassen. Seines Erachtens ist es besser, Geldannahmestellen einzurichten oder sogar nur den Barzahlungsverkehr über Handvorschüsse abzuwickeln. Die Innenrevision der Technischen Universität sollte sich zunächst gutachtlich äußern.

Im übrigen nimmt die Abteilung Finanzen der Technischen Universität Magdeburg bisher sowohl Aufgaben der anordnenden Stelle als auch der ausführenden Kasse wahr. Es ist umgehend sicherzustellen, daß der in § 77 LHO verankerte Grundsatz der Kassensicherheit durch Trennung von Anordnung und Ausführung von Kassengeschäften eingehalten wird.

In einer Stellungnahme hat das Finanzministerium angekündigt, daß die Aufgaben der Zahlstellen bei den Hochschulen noch 1992 neu festgelegt werden sollen.

13.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0772	- Ausbildungsförderung

Antrags- und Rückforderungsverfahren - Bundesausbildungsförderung -

Die Fehlerquote bei der Bearbeitung und Auszahlung von Ausbildungsförderungsbeiträgen nach dem BAföG ist noch hoch. Rückforderungen hat ein Studentenwerk bisher nur zögerlich vollzogen.

Die finanzielle Absicherung der Schüler und Auszubildenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) hat in den neuen Bundesländern kurzfristig die Errichtung von Ämtern für Ausbildungsförderung, so auch des Studentenwerks Halle, ausgelöst. Dieses Amt nahm am 1. November 1990 die Arbeit auf.

Eine stichprobenartige Prüfung des Landesrechnungshofes hat ergeben, daß bei der Festsetzung der Ausbildungsförderung in ca. 25 v. H. aller Fälle Fehler aufgetreten sind. Diese Quote ist auf noch nicht ausreichende Schulung und fehlende Erfahrung zurückzuführen, teilweise aber auch auf individuelle Unachtsamkeit und mangelnde Sorgfalt bei der Bearbeitung der Förderungsakten.

Der Landesrechnungshof hat Fehler festgestellt bei der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens der Eltern durch Nichtbeachtung der Vorschriften über den Kirchensteuerabzug, die Einbeziehung von Kindergeld und die Absetzung der Pflichtbeiträge für die Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie bei der Ermittlung der Höhe des Bedarfs des Studierenden durch mangelnde Anwendung der Vorschriften über Zusatzleistungen in Härtefällen und freiwillige Krankenversicherung des Studierenden.

Der Landesrechnungshof hat dem Kultusministerium empfohlen, weitere Schulungsmaßnahmen durchzuführen.

Unzureichend ist die Einziehung von Rückforderungsbeträgen. Im Jahre 1991 gewährte Abschlagszahlungen nach § 51 BAföG lagen vielfach über den tatsächlich zu zahlenden Förderungsbeträgen und ergaben mit Höchststand im Monat August 1991 einen Gesamtrückforderungsbetrag von 926.138,57 DM in 1.126 Fällen allein für den Bereich der Martin-Luther-Universität Halle.

Bis März 1992 hat das Studentenwerk die Forderungen lediglich auf 705.799,66 DM in noch 748 Fällen reduzieren können.

Als Gründe werden insbesondere der hohe manuelle Arbeitsaufwand sowie unterschiedliche Zuordnungsbegriffe für die Buchung der Rückforderungsbeträge im Kassenverfahren der Regierungsbezirkskasse und im BAföG-ADV-Hauptverfahren angeführt. Daneben hat die fehlende Verbindung zwischen den beiden Verfahren in vielen Fällen dazu geführt, daß die Kasse zurückgezahlte Beträge einem Verwahrkonto zuführen mußte, die Sollstellung bei den Einnahmen mithin nicht bereinigt werden konnte.

Das Kultusministerium beabsichtigt, das BAföG-ADV-Teilverfahren zur Überwachung von aus dem Bundesausbildungsförderungsgesetz resultierenden Ansprüchen einzuführen. Das wird künftig sowohl eine zügigere Bearbeitung von Rückforderungsansprüchen als auch einen zeitgerechten Vollzug der Rückforderungen ermöglichen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen .

14. Einzelplan 07 - Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
(jetzt Kultusministerium)
Kapitel 0775 u. 0793

Planung eines Amtes für Kunst im öffentlichen Raum

Der Aufwand für ein Landesamt für Kunst im öffentlichen Raum ist unangemessen hoch. Die Einrichtung eines solchen Amtes hat das Ministerium deshalb aufgegeben.

Mit der Konzeption "Kunst im öffentlichen Raum" soll die "Kunst am Bau", die an die jeweilige Hochbaumaßnahme gebunden ist, durch eine Kunst abgelöst werden, die in Gestaltung und Ortswahl frei und nicht mehr architekturbezogen, sondern stadtraumbezogen ist. Zur Umsetzung dieses Konzepts plante das damalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur die Errichtung eines "Amtes für Kunst im öffentlichen Raum". Im Haushaltsplan 1991 (Einzelplan 07, Kapitel 0775) waren hierfür 12 Stellen vorgesehen und Ausgaben von 400.600 DM angesetzt.

Der Landesrechnungshof hat diese Planung überprüft und geltend gemacht, daß ein Amt für Kunst im öffentlichen Raum im wesentlichen nur beratend tätig werden kann, da Kunst im Stadtraum in die Kompetenz der Kommunen fällt. Für diese Aufgabe ist der vorgesehene Aufwand zu hoch. Es gibt kostengünstigere Möglichkeiten, sie wahrzunehmen, z. B. die Beratung der Gemeinden durch eine ehrenamtliche Kunstkommission.

Der Landesrechnungshof kam deshalb zu dem Schluß, daß ein Landesamt für Kunst im öffentlichen Raum nicht errichtet werden sollte. Das Kultusministerium hat daraufhin die weitere Planung und Realisierung aufgegeben. Dadurch werden dem Land erhebliche zukünftige finanzielle Belastungen erspart.

Im Übrigen hat der Landesrechnungshof bei der Vorgängerinstitution, dem zum 30.06.1991 abzuwickelnden "Büro für architekturbezogene Kunst" in Halle festgestellt, daß die zunächst zuständige Bezirksverwaltung Halle allen Mitarbeitern des Büros gekündigt hat. Drei der Mitarbeiter haben sodann neue, befristete Arbeitsverträge vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur erhalten. Als Folge dieses Wechsels haben die drei Mitarbeiter im Januar 1991 ihre Gehälter von beiden Stellen - also zweimal - erhalten. Das Kultusministerium hat inzwischen Rückforderungsbescheide erlassen.

15. Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Kapitel	0801	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Titel	531 01	- Wirtschaftswerbung und Information
Kapitel	0802	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Allgemeine Bewilligungen)
Titel	513 01	- Veröffentlichungen

unwirtschaftlicher Einsatz und Verschwendung von Mitteln für Veröffentlichungen

Das Ministerium hat nicht am Bedarf orientierte Auflagen von Werbeträgern beschafft.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat im Jahre 1991 1.150.891,55 DM verausgabt, um für den Wirtschaftsstandort bei in- und ausländischen Investoren zu werben.

15.1 Unwirtschaftliche Mittelverwendung für Image-Broschüre "Auf nach Sachsen-Anhalt - die Zukunft gestalten"

Die Konzeption, Gestaltung und Produktion der Image-Broschüre "Auf nach Sachsen-Anhalt - die Zukunft gestalten" in einer Gesamtauflage von 204.800 Exemplaren, in deutscher (102.800 Stck.), französischer (30.900 Stck.) und englischer (71.100 Stck.) Fassung, verursachte Ausgaben von insgesamt 430.203,05 DM.

Da bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung erst ca. 50.000 Stück bei verschiedenen Ausstellungen, Messen und anderen Veranstaltungen verteilt werden konnten, sind derzeit noch ca. 155.000 Exemplare dieser Broschüre palettenverpackt in einer Halle eingelagert. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr argumentiert, diese Menge werde noch bei Messen, Ausstellungen und anderen Werbeveranstaltungen auch im Ausland benötigt.

Der Landesrechnungshof bezweifelt, daß ein sinnvoller Einsatz noch möglich ist, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die wirtschaftlichen Daten über das Land ständig verändern.

15.2 Ungenutzte Kurzfassung der "Image-Broschüre"

Von der Image-Broschüre hat das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr in einer Auflage von 1,2 Mio. Stück eine Kurzfassung für rd. 300.000,- DM erstellen lassen, die als "Spiegel-Beilage" vertrieben werden sollte.

Wegen zu hoher Preisforderung des "Spiegel" hat das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bisher auf den Vertrieb verzichtet.

Alternativüberlegungen zum Vertrieb der 1,2 Mio. Stück in anderen Zeitungen, was weitere Ausgaben erfordern würde, haben bisher zu keinem Ergebnis geführt.

Der Landesrechnungshof hat als Konsequenz empfohlen, künftig bei der Aufmachung von Veröffentlichungen und Werbebroschüren und bei der Auflagenhöhe einen strengeren Maßstab im Sinne einer ziel- und zeitgerechteren Verteilung anzulegen. Vorstellungen über den Einsatz und Vertrieb der einzelnen Werbemaßnahmen sind grundsätzlich vorher zu klären und abzusichern, um unnötige Ausgaben zu vermeiden. Eine Vorratshaltung von Werbebroschüren ist wegen der ständigen Veränderung wichtiger ökonomischer Daten über das Land sinnlos.

16.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0802	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Titel	513 70	- Veröffentlichungen

Überflüssige und fehlerhafte Verwendung von Mitteln für Veröffentlichungen

Das Land hat es versäumt, den Bund an den Kosten eines Seminars zu beteiligen.

Für die Durchführung eines Management-Dialog-Seminars für Führungskräfte der Ukraine (GUS) stellte ein Bildungswerk dem Land einen Betrag von 55.692,11 DM in Rechnung. Dieser Betrag sollte zu gleichen Teilen vom Bundesministerium für Wirtschaft und vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Sachsen-Anhalt getragen werden. Voraussetzung für die Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft war allerdings die Vorlage einer Konzeption für das durchzuführende Seminar.

Da das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr weder einen Antrag gestellt noch die geforderte Konzeption eingereicht hatte, lehnte das Bundesministerium für Wirtschaft eine Beteiligung an der Finanzierung ab. Eine überzeugende Begründung für diese Nachlässigkeit hat das Ministerium nicht geben können.

Die aus dem Versäumnis resultierende vermeidbare Belastung des Landes von 27.846,06 DM hat das Ministerium zu Lasten des Titels "Veröffentlichungen" gebucht.

Dieses Verfahren belegt einen sehr unüberlegten und leichtfertigen Umgang mit Landesmitteln.

17.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0802	-
	Titelgruppe	67	- Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Zuwendungen an Kirchen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe

Das Ministerium förderte ohne Rechtsgrundlage 1991 die Sanierung von Kirchen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Der Bund forderte deshalb seinen Finanzierungsanteil in Höhe von über 6 Millionen DM zurück und kündigte eine weitere Rückforderung in Höhe von über 3 Millionen DM an.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat 1991 aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" – Finanzierung nach Art. 91a Grundgesetz: 50 v. H. Bund, 50 v. H. Land - als "Investitionsvorhaben des Fremdenverkehrs" (Förderung des Fremdenverkehrs) auch die Sanierung von Kirchen gefördert.

Im 20. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist geregelt, welche Vorhaben förderungsfähig sind. Die Förderung von Kirchen oder kirchlichen Einrichtungen sieht der Rahmenplan nicht vor. Diese Förderung war deshalb nicht statthaft. Das Ministerium hätte mindestens Zweifel an der Zulässigkeit der Förderung haben müssen.

Nachdem der Bundesminister für Wirtschaft am 19.02.1992 unter Bezugnahme auf ein Sitzungsprotokoll vom 26.11.1991 nochmals verdeutlicht hat, daß eine Förderung von Kirchen auch bei extensiver Auslegung der Förderregeln nicht in Betracht kommen kann, hat er am 31.03.1992 für 36 Bewilligungen über Zuwendungen von 12.015.700,- DM seinen Anteil in Höhe von 6.007.850,- DM zurückgefordert und für 4 weitere Förderfälle eine Rückforderung in Höhe von 3.067.250,- DM angekündigt.

Gleichzeitig hat der Bundesminister für Wirtschaft eine Verzinsung nach § 11 Abs. 4 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Höhe von 2 v. H. über dem für Kassenkredite des Bundes geltenden Zinssatzes der Deutschen Bundesbank ab dem Zeitpunkt der Auszahlung der Fördermittel geltend gemacht.

Soweit das Ministerium im Rahmen der "Investitionsvorhaben des Fremdenverkehrs" plante, Kirchen zu fördern, hätte es angesichts der Zweifel an der Zulässigkeit der Förderung und in Kenntnis der Vorbehalte des Bundes vorab Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft erzielen müssen.

Die unsachgerechte Verwendung der Fördermittel hat nunmehr zum Ergebnis, daß "echte" Vorhaben des Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Höhe der Rückforderungsbeträge zuzüglich der Komplementär-mittel des Landes nicht gefördert werden konnten und auch nicht mehr können, da die Bundesmittel nicht mehr zur Verfügung stehen.

Durch das Versäumnis des Ministeriums ist dem Land Sachsen-Anhalt ein Schaden, auch in Höhe der vom Bundesministerium für Wirtschaft geltend gemachten Zinsen, entstanden.

Diesen Zinsschaden anerkennt das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr dem Grunde nach. Im übrigen weist der Minister darauf hin, daß das Ministerium erst Ende November/Anfang Dezember 1991 von den Vorbehalten des Bundes erfahren haben will. Für ihn und seine Mitarbeiter sei die Zulässigkeit der Förderung bis zu diesem Zeitpunkt nicht zweifelhaft gewesen. Der Bundesminister für Wirtschaft habe vielmehr die neuen Bundesländer aufgefordert, "den Rahmenplan sehr weit aufzufassen ... und letztendlich nur solche Projekte abzulehnen, die im Rahmenplan nicht ausdrücklich mit einem Förderverbot belegt" seien. Dies sei bei den Kirchen nicht der Fall.

Der Landesrechnungshof kann sich dieser Darstellung nicht anschließen. Selbst wenn der Bundesminister für Wirtschaft eine großzügige Handhabung empfohlen haben sollte, so konnte dies nur für solche Projekte gelten, die mindestens nach der Grundstruktur des Rahmenplanes förderfähig waren. Kirchen gehören aber hierzu nicht.

18.	Einzelplan	08	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0802	Allgemeine Bewilligungen - Bereich Wirtschaft
	Titelgr.	67	Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Grenzfälle einer Wirtschaftsförderung

Treuhandunternehmen dürfen nur in Ausnahmefällen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gefördert werden. Das Vorliegen eines Ausnahmefalles wird in der Praxis nicht geprüft.

Bei der Prüfung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens über Zuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" hat der Landesrechnungshof die Förderung von Treuhandunternehmen untersucht.

Mit Erlaß vom Mai 1991 an die Bezirksregierung legte das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr fest, daß Treuhandunternehmen nur in "begründeten Ausnahmefällen" gefördert werden dürfen. Das Ministerium hat aber nicht geregelt, wann ein Ausnahmefall vorliegt und wann er begründet ist. Auch hat es keine Hinweise gegeben, nach welchen Kriterien das Vorliegen dieser Voraussetzung geprüft werden kann oder muß.

In keinem der drei untersuchten Förderfälle konnte dem Landesrechnungshof nachgewiesen werden, daß die zuständige Bezirksregierung für ihre Förderempfehlung an das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und vor der Bewilligung das Vorliegen eines "begründeten Ausnahmefalles" überhaupt untersucht hat.

Eine weitere Voraussetzung für die Förderung von Treuhandunternehmen ist nach dem 20. Rahmenplan das Vorliegen eines Konzepts zur Sanierung und Privatisierung. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß bei Anträgen dieser Unternehmen kein Informationsaustausch zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und den zuständigen Treuhandstellen über die Erfolgchancen dieses Konzeptes stattfand.

Somit nutzte das Ministerium nicht die Möglichkeit, aktuelle Informationen über die Sanierungs- und Privatisierungskonzepte der Betriebe und deren tatsächlichen Umsetzungschancen zu erhalten, obwohl es nur unzureichende alternative Möglichkeiten hat, sich die für die Entscheidungsfindung erforderlichen Informationen zu beschaffen:

- Von der Bewilligungsbehörde selbst kann eine kompetente Beurteilung der Konzepte und der Überlebenschance der Betriebe praktisch nicht erwartet werden. Es fehlen dafür viele Voraussetzungen.
- Eine schriftliche Bescheinigung der Treuhand über die Sanierungsfähigkeit eines Unternehmens ist aufgrund des langen Zeitraums zwischen Abgabe dieser Bescheinigung und der Bewilligung der Förderung vielfach überholt.
- Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr muß seinen Erlaß vom Mai 1991 für die Förderung von Treuhandbetrieben präzisieren. Insbesondere muß es regeln,
- unter welchen Voraussetzungen ein "begründeter Ausnahmefall" für die Förderung von Treuhandunternehmen vorliegt und
- wie die Sanierungs- und Privatisierungskonzepte zu prüfen und zu bewerten sind.

19. Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Kapitel	0803	- Allgemeine Bewilligungen Verkehr
Titel	883 01	- Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger

Verfahrensschwächen bei der Bewilligung von Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger

Die Organisation des Bewilligungsverfahrens hat deutliche Schwächen aufgewiesen. Begünstigt durch einen unzureichenden Informationsaustausch zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und dem Landesamt für Straßenbau kam es zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von rund 140 Mio. DM.

Im Haushaltsplan 1991 waren rund 100 Mio. DM für Investitionen für kommunale Baulastträger vorgesehen. Der am 23.07.1991 verabschiedete Nachtragshaushalt und eine erneute Aufstockung der Bundesmittel erhöhte diesen Ansatz auf ca. 230 Mio. DM.

Das als Bewilligungsbehörde zuständige Landesamt für Straßenbau hatte bis Ende Juni, somit noch vor Aufstockung des Haushaltsansatzes, aber schon Bewilligungen über rund 262 Mio. DM ausgesprochen.

Bereits während der Prüfung und nochmals in seiner Prüfungsmitteilung vom 12.09.1991 warnte der Landesrechnungshof vor einer Überschreitung der Haushaltsansätze.

Noch am 21.10.1991 war das Landesamt für Straßenbau in seiner Stellungnahme zuversichtlich und stellte fest: "Haushaltsüberziehungen werden nicht vollzogen." Als Begründung für das Bewilligungsvolumen, das laut seiner eigenen Aussage "erheblich übersteuert" war, stellte es die Behauptung auf: "Nur so kann der zur Verfügung stehende Finanzansatz mit Sicherheit in kommunale Straßenbauvorhaben umgesetzt werden".

Auch das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bestätigte mit Schreiben vom 13.12.1991, in der Anfangsphase das Landesamt angewiesen zu haben, über die zugewiesenen Mittel hinaus Bewilligungen zu erteilen. Dies sei jedoch im Hinblick auf die Erhöhung der Bundesmittel und damit der Erhöhung des Ansatzes im Nachtragshaushalt geschehen.

Das Ministerium räumte weiterhin ein, "daß sich bei derartigem Verhalten Haushaltsüberschreitungen nicht ausschließen lassen", doch es habe inzwischen das Landesamt angewiesen, "die haushaltsrechtlichen Bestimmungen ausnahmslos zu beachten".

Im Ergebnis haben aber die 1991 ausgebrachten Haushaltsmittel in Höhe von ca. 232 Mio. DM nicht ausgereicht. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat zusätzlich 140,4 Mio. DM verausgabt, die es sich vom Finanzministerium als überplanmäßige Ausgabe im Vorgriff auf 1992 genehmigen lassen mußte. Hierzu ist es auch gekommen, weil das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die rechtzeitigen Warnungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Mittelbewirtschaftung nicht beachtet hat.

20.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0820	- Landesamt für Straßenbau

Ausbau und Unterhaltung der zukünftigen Kreisstraßen

Die Staatliche Straßenbauverwaltung sollte die zu Kreisstraßen abzustufenden Landstraßen I. und II. Ordnung aus wirtschaftlichen Gründen weiterhin unterhalten und ausbauen.

Im Land Sachsen-Anhalt werden zur Zeit die Landstraßen I. und II. Ordnung von der Staatlichen Straßenbauverwaltung unterhalten und neu gebaut. Straßenbaulastträger ist das Land.

Die gesetzliche Grundlage ist die Verordnung vom 22. August 1974 über die öffentlichen Straßen - Straßenverordnung - (GBl. I Nr. 57 S. 515).

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt zur Zeit noch nicht über ein eigenes Straßengesetz; darin wird zu regeln sein, wer in Zukunft die neu zu bestimmenden Kreisstraßen ausbauen und unterhalten soll.

Bei der Prüfung des Straßenbauamtes Magdeburg hat das Amt dem Landesrechnungshof u. a. auch seine bereits erarbeitete Untersuchung über abzustufende Landstraßen I. und II. Ordnung vorgelegt:

Danach unterhält das Amt zur Zeit 1.541,43 km Straßen.

Davon entfallen auf:

Bundesstraßen	387,83 km
Landstraßen I. Ordnung	484,40 km
Landstraßen II. Ordnung	<u>669,15 km</u>
Gesamt	1.541,43 km

Von den Landstraßen I. und II. Ordnung sind nach dieser Untersuchung 504,73 km - entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung - zu Kreisstraßen abzustufen.

Sofern die Kreise diese Straßen in eigene Regie übernehmen und betreuen, ergeben sich für jeden Kreis folgende Betreuungslängen:

Kreis Schönebeck	83,06 km
Kreis Zerbst	125,50 km
Kreis Burg	58,28 km
Kreis Genthin	35,52 km
Kreis Wolmirstedt	56,52 km
Kreis Haldensleben	<u>145,85 km</u>
Gesamt	<u>504,73 km</u>

Daraus ist zu folgern, daß kein Kreis eine wirtschaftlich arbeitende Straßenmeisterei aufbauen kann, da diese Meistereien dann nicht über ausreichende Betreuungslängen verfügen. Diese werden - nach einschlägigen Erfahrungen – erst mit Straßenlängen über 200 km erreicht.

Eine wirtschaftliche Betreuung durch Ämter auf Kreisebene wird weiterhin dadurch eingeschränkt, daß die Kreisstraßen kein einheitliches Netz bilden, sondern nur als Teil- bzw. Verbindungsstrecken vorhanden sein werden, deren Unterhaltung und insbesondere deren Winterdienst weitaus aufwendiger sind.

Der Landesrechnungshof hält eine Übernahme der Unterhaltung und des Ausbaus der künftigen Kreisstraßen durch die Kreise nicht für wirtschaftlich. Eine erhebliche Steigerung der Personal- und Sachmittel wäre die Folge. Seine Feststellungen gelten grundsätzlich auch im Falle einer Gebietsreform.

Nach einer Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr sieht "nach derzeitigem Sachstand der Entwurf (des Landesstraßengesetzes) den Übergang der Baulast und der Verwaltung der jetzigen L II O auf die Landkreise zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes vor". Das Ministerium beruft sich insbesondere darauf, daß sich "für diese Lösung verschiedene Landkreise und insbesondere der Landkreistag intensiv eingesetzt" haben. Nach seiner Auffassung entspricht diese Lösung "der kommunalverfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung, wonach die Landkreise die Aufgaben ihres Wirkungsbereiches in eigener Verantwortung wahrzunehmen haben". Das Ministerium geht sogar soweit, daß "Wirtschaftlichkeitserwägungen ... dabei hinter der den Landkreisen eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie zurückzustehen" haben.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr bestätigt also indirekt die Unwirtschaftlichkeit dieser Lösung.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes müssen wirtschaftliche Überlegungen im neuen Straßengesetz angemessen berücksichtigt werden.

Im übrigen ist bei Abgabe der Kreisstraßen auch die Staatliche Straßenbauverwaltung neu zu organisieren; denn die Betreuungslängen ihrer Straßenmeistereien (SM) verringern sich zwangsläufig.

Nach der o. g. Untersuchung des Straßenbauamtes Magdeburg wirkt sich die Reduzierung wie folgt aus:

SM Schönebeck	192,58	-	83,06	=	109,52	km
SM Zerbst	279,15	-	125,50	=	153,65	km
SM Burg	239,44	-	58,28	=	181,16	km
SM Genthin	179,77	-	35,52	=	144,25	km
SM Wolmirstedt	233,94	-	56,52	=	177,42	km
SM Haldensleben	<u>416,55</u>	-	<u>145,85</u>	=	<u>270,70</u>	<u>km</u>
	<u>1.541,43</u>		<u>504,73</u>		<u>1.036,70</u>	<u>km</u>

Daraus ergibt sich, daß einige Straßenmeistereien zusammenzulegen und damit zum Teil aufzulösen sind, um auf wirtschaftliche Längen zu kommen; zumindest die Straßenmeistereien Genthin, Schönebeck und Zerbst werden nicht mehr die nötigen Betreuungslängen erreichen. Damit ist allerdings auch die Einheitlichkeit zwischen Kreis- und Straßenmeistereigrenze nicht mehr einzuhalten. Im übrigen führt die geplante undifferenzierte Abstufung sämtlicher Landstraßen II. Ordnung zu noch ungünstigeren Ergebnissen, da nunmehr nicht nur 504,73 km, sondern 669,15 km abzugeben sind.

Inwieweit eine Abgabe der Kreisstraßen auch zur Reduzierung der Straßenbauämter führen muß, hat der Landesrechnungshof noch nicht untersucht.

Auch die Umorganisation der Staatlichen Straßenbauverwaltung wird also zu nicht unerheblichen - wenn auch überwiegend einmaligen - Ausgaben für das Land führen.

21.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0895	- Abzuwickelnde Einrichtungen

Veräußerung einer abzuwickelnden Einrichtung

Die Bergsicherung Halle hat verabsäumt, im Rahmen einer Teil-Privatisierung bei der Ermittlung des Kaufpreises die ebenfalls mit verkauften Forderungen des Landes in die Wertermittlung einzubeziehen. Der dem Land entstandene Schaden läßt sich nicht mehr exakt quantifizieren.

Die Bergsicherung Halle war bis zum 31.12.1991 eine nachgeordnete Einrichtung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Das Ministerium hat sie mit Vertrag vom 19.12.1991 an 3 ehemalige Mitarbeiter verkauft und mit Wirkung vom 01.01.1992 privatisiert.

Der Kaufpreis beträgt 516,3 TDM und ist in 4 Jahresraten zu je 129,1 TDM - beginnend am 30.06.1992 - zu zahlen. Er ist errechnet worden aus dem Zeitwert der Anlagegüter wie Maschinen, Fahrzeuge, Geräte, Materialbestände, Büro- und Geschäftsausstattungen.

Die Käuferin (GmbH i. G.) hat nach den §§ 3 und 5 des Kaufvertrages die Forderungen und Verbindlichkeiten (einschl. der Gewährleistungsansprüche) übernommen. Die Vertragsparteien sind davon ausgegangen, daß Forderungen und Verbindlichkeiten sich im wesentlichen ausgleichen. Für diese Annahme konnten dem Landesrechnungshof keinerlei Nachweise vorgelegt werden.

Nach § 63 LHO hätte eine Wertermittlung durchgeführt werden müssen, in der auch Forderungen und Verbindlichkeiten einzubeziehen sind.

Diese ohnehin vorgeschriebene Wertermittlung lag auch deshalb nahe, weil die Bergsicherung noch im Dezember 1991 für ca. 165 TDM Materiallieferungen aus dem Landeshaushalt bezahlt hat, ohne daß erkennbar ist, inwieweit sie diese Werte ihren Auftraggebern in Rechnung stellte und von diesen noch in 1991 bezahlt worden sind. Auch sind die Materiallieferungen nicht berücksichtigt in den Materialbeständen, deren Wert Grundlage der Kaufpreisberechnung gewesen ist.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat diesen Sachverhalt inzwischen bestätigt, aber darauf hingewiesen, daß die Privatisierung als Ganzes beurteilt werden müsse. Aus der Übernahme der Gewährleistungsansprüche können sich für die Käuferin ganz erhebliche finanzielle Risiken ergeben. Der Umfang dieser Ansprüche konnte aber nicht abgeschätzt werden. Es gab keine Buchführung oder andere Aufzeichnung, anhand derer eine Bewertung hätte durchgeführt werden können.

Im übrigen seien sich die Beteiligten bewußt gewesen, daß der Käuferin ein gewisser finanzieller Vorteil erwachsen würde, wenn keine oder nur geringe Garantiewerke anfallen.

Zusätzlich sei der Käuferin ein "erhebliches Geschäftsrisiko" daraus entstanden, daß sie 34 der 33 Mitarbeiter übernommen habe.

Der Landesrechnungshof hält diese Darstellung nicht für schlüssig:

- Der Privatisierungsvertrag regelt zwar die Übernahme der Beschäftigten, enthält aber keine Weiterbeschäftigungsgarantie für die Belegschaft.
- Das Risiko aus der Übernahme der Gewährleistung muß die Käuferin gering bewertet haben. Sie hätte mit Sicherheit keinen Vertrag unterschrieben, der sie mit einiger Wahrscheinlichkeit in den wirtschaftlichen Ruin hätte treiben können.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß durch die unterbliebene Wertermittlung für die Forderungen und Verbindlichkeiten und die "Verrechnung" dieser Ansprüche mit den Gewährleistungsansprüchen die Käuferin einen zusätzlichen finanziellen Vorteil erhalten hat, der allerdings nicht mehr beziffert werden kann.

22. Einzelplan	09	- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Kapitel	0980	- Forstämter
Titel		- diverse

Unzulässige Guthaben außerhalb des Landeshaushaltes

Staatliche Forstwirtschaftsbetriebe haben dem Landeshaushalt rd. 10 Mio. DM auf Zeit entzogen.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte allen Staatlichen Forstwirtschaftsbetrieben gestattet, jeweils ein auf 100.000 DM limitiertes Zahlstellenkonto zu führen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß 6 Staatliche Forstwirtschaftsbetriebe insgesamt ca. 10 Mio. DM Einnahmen u. a. aus Holzverkäufen unzulässigerweise auf "Zahlstellenkonten" geführt haben, die damit dem Landeshaushalt vorenthalten waren.

Dadurch sind dem Land vermeidbare Zinsbelastungen durch zusätzliche Kreditaufnahmen erwachsen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aufgefordert, die Guthabenbeträge unverzüglich dem Landeshaushalt zuzuführen und hinsichtlich der Zinsverluste die Schadenshaftung zu prüfen. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23.	Einzelplan	09	- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Kapitel	0980	- Forstämter
	Titelgr.	61	- Holzverkäufe

Bei einem Staatlichen Forstwirtschaftsbetrieb hat der Landesrechnungshof mehrere gravierende Haushaltsverstöße feststellen müssen.

23.1 Beschaffungen außerhalb des Haushalts

Ein Staatlicher Forstwirtschaftsbetrieb hat "Kompensationsgeschäfte" unter Umgehung des Haushalts betrieben.

Der frühere Direktor des Staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes S. beschaffte Wirtschaftsgüter wie z. B. Kraftfahrzeuge, Motorsägen, Büromaschinen. Er zahlte nicht wie bei Lieferungen üblich, sondern lieferte Holzprodukte im Gegenwert.

Diese Verfahrensweise führte dazu, daß der Staatliche Forstwirtschaftsbetrieb sowohl die erhaltenen Waren wie auch die Gegenlieferungen nicht in der Haushaltsrechnung nachwies.

Die Betriebsleitung hat sich somit die Möglichkeit geschaffen, Investitionen außerhalb des Haushaltes tätigen zu können. Sie kaufte sich so beispielsweise einen Personenkraftwagen im Wert von ca. 20 TDM, über den sie dadurch völlig frei verfügen konnte. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte zu diesem Zeitpunkt sämtliche Kfz-Beschaffungen untersagt. Erst aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes hat der Betrieb dieses Fahrzeug in das Eigentum des Landes überführt.

Die Verantwortlichen verstießen damit eklatant gegen haushaltsrechtliche Grundsätze, insbesondere gegen das Prinzip der Bruttoveranschlagung, der Einzelveranschlagung sowie des Brutto- und Einzelnachweises.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat zugesichert, solche Praktiken für die Zukunft zu unterbinden.

23.2 Unterlassene Abrechnung von Holzverkäufen

Buchführungs- und Kontrollmängel führten zu finanziellen Schäden des Landes.

Ein Staatlicher Forstwirtschaftsbetrieb verfügte bei einem Holzkäufer über ein Guthaben von weit über 100.000,- DM, das aus "Stützungen" für Holzexporte aus der Zeit vor der Währungsunion stammte. Der damalige Leiter des Forstwirtschaftsbetriebes unterließ es, entgegen elementarer Buchführungsgrundsätze dieses Guthaben als "Vermögen des Betriebes" in der DM-Eröffnungsbilanz auszuweisen.

Aufgrund der Erhebungen des Landesrechnungshofes trat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit dem Holzkäufer zur weiteren Klärung des Sachverhaltes in Verbindung. Daraufhin hat die Firma Anfang 1992 einen Betrag von 132.205,02 DM zugunsten des "Staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes in Abwicklung" überwiesen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist – insbesondere wegen der Höhe des Guthabens und der nicht erhobenen Zinsen - noch nicht abgeschlossen.

23.3 ungewöhnliche Zahlungspraktiken

Ein Staatlicher Forstwirtschaftsbetrieb hat einzelnen Kunden Zahlungsvergünstigungen eingeräumt, die haushaltsrechtlich unzulässig sind.

Der Staatliche Forstwirtschaftsbetrieb S. räumte bestimmten, ausgewählten Holzkäufern vielseitige Sonderrechte ein. Der damalige Betriebsdirektor behielt sich alle Entscheidungen im wirtschaftlichen Verkehr mit diesen persönlich vor.

Er wies die zuständigen Mitarbeiter an, Zahlungsrückstände dieser Firmen (im Juni 1991: ca. 770.000 DM) nicht anzumahnen bzw. beizutreiben und verzichtete außerdem auf die Erhebung der entsprechenden Verzugszinsen.

Der Landesrechnungshof hatte den Staatlichen Forstwirtschaftsbetrieb aufgefordert, alle zweifelhaften Geschäftsbeziehungen unverzüglich zu beenden und die sofortige Begleichung sämtlicher Forderungen zu veranlassen.

Das Ministerium hat den verantwortlichen Bediensteten inzwischen entlassen. Ein Zahlungsausgleich - einschließlich Verzugszinsen - ist erfolgt.

23.4	Einzelplan	09	-	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Kapitel	0980	-	Forstämter
	Titelgr.	62	-	Sonstige Betriebsarten

Unzulässige Kreditgewährung

Ein Staatlicher Forstwirtschaftsbetrieb hat Landesmittel in Höhe von 220.000,- DM mißbräuchlich verwendet.

Die ehemalige Leitung des Staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes S. gewährte Mitte 1990 einem früheren Mitarbeiter zur Gründung eines selbständigen Unternehmens Kredite in Höhe von ca. 70. TDM. Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshof (Juli 1991) waren Rückzahlungen jeglicher Art unterblieben. Im Gegenteil, der Staatliche Forstwirtschaftsbetrieb gewährte weitere Kredite durch Materialbereitstellungen sowie Stundungen von Mietzahlungen, so daß sich Rückzahlungsverpflichtungen in Höhe von 220.000 DM aufsummierten.

Neben der unberechtigten Gewährung dieser Kredite war weiterhin zu beanstanden, daß der Staatliche Forstwirtschaftsbetrieb keine wirksamen Maßnahmen zur Beitreibung veranlaßt hat. Der Landesrechnungshof hat die Rückzahlung aller gewährten Kredite gefordert.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten berichtet, daß es gegen das Unternehmen wie auch gegen den ehemaligen Leiter des Staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes die entsprechenden rechtlichen Schritte einleiten will.

24.	Einzelplan	12	- Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten
	Kapitel	1201	- Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten

Regeln über den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen

Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten hat die landeseinheitlichen Regeln des Finanzministeriums unterlaufen und abweichende Regelungen getroffen.

Das Finanzministerium hatte bereits im Dezember 1990 "Richtlinien über den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt" eingeführt. In der Kabinettsitzung am 19.03.1991 hat es erneut auf die Einhaltung der Richtlinien hingewiesen.

Dem Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten dienten die Richtlinien dennoch lediglich als Orientierung zur Erarbeitung einer eigenen Dienstanweisung vom 13.09.1991 über den Kraftfahrzeugeinsatz. Einige wichtige Festlegungen aus den Richtlinien finden sich in der Dienstanweisung nicht wieder und bleiben deshalb beim Dienstkraftfahrzeugeinsatz des Ministerium für Bundesund Europaangelegenheiten unberücksichtigt.

So hat es darin schriftliche Genehmigungen zum Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen bisher nicht gefordert. Dadurch bleibt offen, ob ein Dienstkraftfahrzeugeinsatz erforderlich und wirtschaftlich vertretbar und der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel vorzuziehen war. Ein Abteilungsleiter hat beispielsweise wiederholt ein Dienstkraftfahrzeug für Fahrten zwischen Bonn und Magdeburg genutzt, obwohl auf dieser Strecke eine durchgehende IC-Verbindung vorhanden ist.

Ebenso war eine lückenlose Nachweisführung über den Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge nicht gewährleistet. Von den 10 Dienstkraftfahrzeugen hat das Ministerium erst 6 Fahrzeuge seit 1. September 1991 mit Fahrtenbüchern ausgerüstet.

Das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten beabsichtigt, den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu folgen und die vom Finanzministerium im Dezember 1990 übergebenen "Richtlinien über Dienstkraftfahrzeuge in der Landesverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt" künftig vollinhaltlich anzuwenden.

25.	Einzelplan	15	- Ministerium für Umwelt und Naturschutz
	Kapitel	1504	- Landesamt für Umweltschutz

Einstufung des Personals beim Landesamt für Umweltschutz

Diese Landesbehörde der Mittelinstanz ist insbesondere mit Stellen des höheren Dienstes zu großzügig ausgestattet. Die Stellenbewertungen entsprechen zudem überwiegend nicht den tariflichen Vorschriften.

Das Landesamt für Umweltschutz verfügt lt. Stellenplan über 233 Stellen, davon 120 des höheren Dienstes. Das sind 41,67 v. H.. In vergleichbaren niedersächsischen Einrichtungen sind nur 25 v. H. der Gesamtstellen dem höheren Dienst zugeordnet.

Der Landesrechnungshof hat dies zum Anlaß genommen, allein anhand der Akten die Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen zu überprüfen.

Die Frage der Stellenausstattung (quantitativ) konnte nicht Gegenstand der Prüfung sein, weil dafür eingehende Organisationserhebungen unerlässlich sind.

Zentrale Abteilung (Abteilung 1)

Die Prüfung der Tätigkeitsbeschreibungen und –bewertungen hat der Landesrechnungshof beschränkt auf die Einstufung von 51 Bediensteten der zentralen Abteilung der insgesamt 242 Beschäftigten des Amtes. Dabei hat er festgestellt:

- Eine tarifliche Abstufung der Leitungsfunktionen wird nicht ausreichend deutlich: Sowohl Abteilungsleiter als auch Dezernatsleiter sind in den Vergütungsgruppen I und Ia BAT-O eingruppiert. Darüber hinaus sind auch eine Vielzahl von Dezernenten in Vergütungsgruppe Ia BAT-O eingestuft.
- Für mehrere Bedienstete liegen Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen nicht vor: Schreibkräfte, Postsachbearbeiter, Telefonistin, Pförtner, Bote, Haushandwerker, Bediensteter für allgemeine Hausdienste und Krafffahrer werden ohne Prüfung der tariflichen Voraussetzungen eingruppiert.

- Mehrere Gruppen von Bediensteten wurden nach Teil I der Vergütungsordnung zum BAT-O eingruppiert, obwohl die Sonderregelungen des Teils II anzuwenden sind: Schreibkräfte, die Telefonistin, Haushandwerker, der Bedienstete für allgemeine Hausdienste sowie der Fernmeldetechniker erfüllen jedoch auch unter Berücksichtigung von Teil II nicht die Tätigkeitsmerkmale, die für die entsprechende tarifliche Eingruppierung gefordert werden.
- Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche der Haushandwerker und des Bediensteten für allgemeine Hausdienste liegen vor. Nach Aktenlage ist dieser Bereich mit drei Bediensteten überaus großzügig ausgestattet.
- Insgesamt ist in Abteilung I die Personalausstattung unangemessen hoch: Sowohl die Zahl der Bediensteten im Schreibdienst als auch die Zahl der Kraftfahrer deuten darauf hin, daß eine Auslastung des Personals nicht gegeben war, und Personaleinsparungen möglich sind.

Dieses zeigt sich neben den Hausmeistertätigkeiten vor allem bei der Datenverarbeitung (vier Bedienstete zuzüglich einer Vielzahl von Bediensteten in den Fachabteilungen, die ihre Daten selbständig eingeben) und bei der Erarbeitung von Haushaltsvoranschlägen (eine vollbeschäftigte Bedienstete der Vergütungsgruppe I b BAT-O, wobei diese Tätigkeit in anderen Behörden üblicherweise zusätzlich zur anfallenden Arbeit und von weniger hoch eingestuftem Sachbearbeitern erledigt wird). Selbst für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Recht werden zwei Juristen beschäftigt, wobei nicht ergründet werden kann, welche Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit erfüllt werden und ob zwei Juristen auszulasten sind.

Die Behörde hat alle Tätigkeitsbeschreibungen neu erarbeitet bzw. ergänzt und dabei in 20 Fällen Herabgruppierungen vorgeschlagen. Die Behörde wird dem Landesrechnungshof vom Vollzug der Herabgruppierungen zu unterrichten haben.

Bewertung von Stellen in den anderen Abteilungen

Eine summarische Durchsicht der Bewertung der Stellen der anderen Abteilungen hat ergeben, daß der Prozentsatz des höheren Dienstes zwischen 32 v. H. der Personalstärke in der Abteilung 2 und 64,5 v. H. in der Abteilung 6 erreicht.

Aufgrund dieser hohen Einstufungen hat der Landesrechnungshof eine generelle und auch Einzelfallüberprüfungen gefordert.

Die Behörde hat jede Stelle mit Ausnahme der Stellen der Dezernatsleiter neu bewertet. Dabei wurden bei den auf den höheren Dienst entfallenden 102 Stellen insgesamt 15 Zurückstufungen in den gehobenen Dienst vorgeschlagen. Auch hier wird die Behörde dem Landesrechnungshof über den Vollzug zu berichten haben.

Schlußfolgerung

Der Landesrechnungshof hat unabhängig von den vorgenannten Feststellungen vom Ministerium eine Organisationsuntersuchung zum Personalbedarf gefordert.

Die Erörterungen mit der geprüften Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

Im übrigen hat er die Landesregierung generell gebeten, im Hinblick auf die Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O, nach der lediglich bis zum 31.12.1992 aus fehlerhaften Eingruppierungen arbeitsvertragliche Ansprüche nicht hergeleitet werden können, bei allen Landesbehörden eine Überprüfung zu veranlassen.

26.	Einzelplan	15	Ministerium für Umwelt und Naturschutz
	Kapitel	1505	Staatliche Ämter für Umweltschutz
		-1507	

Ausstattung der Staatlichen Ämter für Umweltschutz mit höherwertigen Stellen

In Sachsen-Anhalt sind - im Vergleich zu Niedersachsen - die Staatlichen Ämter für Umweltschutz insbesondere mit höherwertigen Stellen überproportional ausgestattet.

Im Zuge der Prüfung der Staatlichen Ämter für Umweltschutz hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Ämter mit höherwertigen Stellen besonders gut ausgestattet sind. Der Landesrechnungshof ist bei seinem Vergleich wie folgt vorgegangen:

In der nachstehenden Tabelle hat er den prozentualen Anteil der einzelnen Ämter an Stellen

- des höheren Dienstes (h. D.) (insbesondere Ingenieure, Biologen und Chemiker mit Hochschulausbildung)
- des gehobenen Dienstes (g. D.) (insbesondere Bedienstete mit Fachhochschulausbildung)
- des mittleren Dienstes (m. D.) (insbesondere technische Bedienstete und Verwaltungskräfte ggf. mit Fachschulausbildung)

aufgeführt, das Mittel für die drei Ämter zusammen errechnet und diesen das entsprechende Mittel der (11) Staatlichen Ämter für Wasser und Abfall (StÄWA) in Niedersachsen gegenübergestellt.

Stellen	Prozentuale Anteile				
	der Staatlichen Ämter für Umweltschutz				der StÄWA
	A	B	C	im Mittel LSA	Nds.
h. D.	32,6	27,3	25,9	27,9	17,8
g. D.	33,7	47,9	44,2	42,9	52,0
m. D.	33,7	24,8	29,2	29,2	30,2

Beim Vergleich mit Niedersachsen fällt auf, daß in Sachsen-Anhalt die Staatlichen Ämter für Umweltschutz über einen besonders hohen Anteil an Bediensteten im höheren Dienst und damit in Leitungsfunktionen verfügen. Das Amt A ist dabei sogar gegenüber den beiden anderen besonders großzügig mit diesen Stellen ausgestattet.

Der Landesrechnungshof hält eine Reduzierung der Stellen im höheren Dienst für unverzichtbar und regt an, die Aufbauorganisation rationell zu gestalten. Neben einer sachgerechten Personalstruktur und Begrenzung der Personalausgaben kann das Ministerium einen notwendigen Beitrag zum Stellenabbau in der Landesverwaltung leisten.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz sind noch nicht abgeschlossen.

27.	Einzelplan	15	- Ministerium für Umwelt und Naturschutz
	Kapitel	1506	Staatliches Amt für Umweltschutz

Organisation eines Staatlichen Amtes für Umweltschutz

Grundsätzliche Fragen zur Organisation, Verwaltung und Stellenbesetzung der Staatlichen Ämter für Umweltschutz sind ungelöst. Die Stellenpläne sind als "übersetzt" anzusehen.

Der Landesrechnungshof hat in 1991 das Staatliche Amt für Umweltschutz Halle geprüft. Er hat sich überwiegend auf die Prüfung der Verwaltungsabläufe (Ablauforganisation) beschränkt und im Wege der Verwaltungshilfe - bis hin zur Lösung von Einzelfällen - zur Überwindung von Anlaufschwierigkeiten beigetragen.

Es sind grundsätzliche Fragen aufgekomen:

a) Aufbauorganisation

Das Amt hat einen Organisationsplan, einen Geschäftsverteilungsplan und eine Geschäftsordnung eingeführt. Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz hat weder schriftliche Vorgaben gemacht noch diese Pläne genehmigt.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, daß das Ministerium für Umwelt und Naturschutz für seine nachgeordneten Dienststellen (3 Staatliche Ämter für Umweltschutz, 1 Landesamt für Umwelt- und Naturschutz) insgesamt Kriterien vorgibt, nach denen die Ämter aufgabengerecht und untereinander vergleichbar u. a.

- die Anzahl der Mitarbeiter
- ihren Einsatz und
- ihre Eingruppierung.

bemessen oder vornehmen können.

b) Verwaltung

Der Landesrechnungshof hat gravierende Verstöße gegen

- die Landeshaushaltsordnung
bei der "Aufstellung des Haushaltsplans und der Finanzplanung" (z. B. Zuständigkeit für Einzelpläne, Titelzuordnung und Zweckbestimmung)
bei der "Ausführung des Haushaltsplans" (z. B. Führen der Haushaltsüberwachungslisten, Umgang mit Verpflichtungsermächtigungen) und
bei "Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung" (z. B. Bescheinigung, Bearbeiten von Rechnungen etc.)
- die VOL/VOB
bei der Beschaffung und Lieferung (z. B. bei Geschäftsbedarf, Fachgeräte und Ausrüstungsgegenständen) sowie bei der Durchführung von Wasserbaumaßnahmen

festgestellt.

Die Staatlichen Ämter für Umweltschutz haben 1991 kaum oder gar nicht über entsprechend ausgebildete Verwaltungskräfte verfügt.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz empfohlen, das Personal - neben dem selbstverständlichen Eigenstudium - intensiv zu schulen. Es sollte erwogen werden, ein "Patentamt" - wie in der Staatshochbauverwaltung praktiziert - aus Niedersachsen um (Verwaltungs-) Hilfe zu bitten.

c) Stellenausstattung und -besetzung

Das Amt ist - im Vergleich zu Niedersachsen - von der Anzahl her mit Stellen sehr gut ausgestattet.

Auch erscheinen die hohen Einstufungen nicht immer gerechtfertigt (vergl. Nr. 27).

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz beruft sich auf die Ermittlung der "Stellenausstattung und -besetzung der Ämter für Umweltschutz und des Landesamtes für Umweltschutz" durch die "Projektgruppe Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit", vom Oktober 1990, deren Ergebnisse unverändert in den Haushaltsplan 1991 Eingang fanden.

Nach Regelung der Zuständigkeiten durch die entsprechenden Gesetze (wie Abfallgesetz, Naturschutzgesetz u.ä.) und nach Gründung von Wasser- und Bodenverbänden, die einen nicht unerheblichen Anteil der Wasserbau- und Unterhaltungsaufgaben der Staatlichen Ämter für Umweltschutz übernehmen, sowie nach Einrichtung der Mittelinstanzen, die insbesondere die Aufgaben des wasserrechtlichen Vollzugs und die (verwaltungsmäßige) Bearbeitung der Förderanträge übernehmen, ist eine Überprüfung der Stellenausstattung und -besetzung unbedingt notwendig.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß die Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes in Sachsen-Anhalt nicht direkt mit denen in den alten Bundesländern zu vergleichen sind. Die staatliche Umweltschutzverwaltung in Sachsen-Anhalt sollte jedoch nur soviel Personal vorhalten, wie sie auch nach einer Normalisierung der (Umwelt-) Verhältnisse einsetzen kann. Zumindest sollten Stellen, die nur auf Zeit benötigt werden, mit Kw-Vermerken versehen werden.

Für eine (auch längere) Übergangszeit müßte das Land ggf. Dritte (Ing.-Büros, Institute, (Fach-) Hochschulen und dgl.) für bestimmte Arbeiten einsetzen oder aber mit seinen Bediensteten befristete Arbeitsverträge abschließen.

Der Landesrechnungshof hält es für angezeigt, daß das Ministerium für Umwelt und Naturschutz eine Prüfung der Aufbau- und Ablauforganisation in der gesamten staatlichen Umweltschutzverwaltung veranlaßt. Dabei ist eine klare Aufgabenzuordnung zu beachten, die eine rationelle, wirtschaftliche und sparsame Erledigung sowohl durch die staatlichen wie kommunalen Behörden sowie Dritte (z. B. Wasser- und Bodenverbände, Naturschutzverbände und dgl.) gewährleisten. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

28.	Einzelplan	15	- Ministerium für Umwelt und Naturschutz
	Kapitel	1507	- Staatliches Amt für Umweltschutz Magdeburg
	Titel	531 01	- Veröffentlichungen

Unwirtschaftlicher Einsatz und Verschwendung von Mitteln für Veröffentlichungen

Das Staatliche Amt für Umweltschutz hat sich aus Mitteln für Veröffentlichungen mit einem aufwendigen Sortiment an "Werbegeschenken" bedacht.

Dem Staatlichen Amt für Umweltschutz stand nach den Haushaltsplan 1991 für Veröffentlichungen ein Betrag von 270.000,- DM zur Verfügung. Davon hat das Amt rd. 118.000,- DM ausgegeben, u. a. für:

550 Stück	verschiedene Arten Taschenrechner im Einzelpreis von 14,95 DM bis 31,45 DM Gesamtpreis dafür	9.795,00 DM
1.045 Stück	Kugelschreiber (Preis zw. 1,20 - 9,85 DM) für	2.119,00 DM
220 Stück	Schreibgarnituren in Leder (Preis zw. 9,60 - 32,60 DM) für	4.561,60 DM
570 Stück	Zettelboxen	2.776,96 DM
800 Stück	"Lichtmäuse" à 1,49 DM = (als Schlüsselanhänger mit kleiner Leuchte zum Auffinden des Schlüssellochs im Dunkeln)	1.160,00 DM
207 Stück	Rollerball "Köln" im Schneewittchensarg à 7,50 DM =	1.552,50 DM
100 Stück	Visitenkartentaschen à 13,45 DM =	1.345,00 DM

Allein für den Aufdruck "Staatliches Amt für Umweltschutz Magdeburg" auf den verschiedenen Werbeträgern hat das Amt über 7.000,- DM bezahlt.

In zwei Fällen überstiegen die Ausgaben für Druckkosten sogar den Preis des Artikels. So z. B.

525 Stück Mini-Klammern à	0,14 DM	kosteten	73,50 DM
die Druckkosten betragen dafür hingegen			175,50 DM.

Für die Anlieferung mit Firmenwagen berechnete die Firma zusätzlich nicht übliche Versandkosten in Höhe von rd. 2.300,- DM.

Die Werbemittel hat das Amt zu einem großen Teil unter den Mitarbeitern des Amtes zur persönlichen Verwendung verteilt. Unabhängig von diesem zweckwidrigen Vorgehen vermag der Landesrechnungshof nicht zu erkennen, zu welchem Zweck ein Staatliches Amt für Umweltschutz überhaupt Werbemittel benötigt.

Wegen der Verschwendung von Haushaltsmitteln hat der Landesrechnungshof ange-regt, über die Schadenshaftung hinaus, die Einleitung von Disziplinarmaßnahmen zu prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

29.	Einzelplan	20	- Hochbauten
	Kapitel	2053	- Ministerium für Wissenschaft und Forschung
	Titelgr.	68	- PH Magdeburg

Auftragsvergabe zur Herstellung von Fenstern – Vorauszahlung für eine noch nicht erbrachte Leistung

Die PH Magdeburg hat einen Auftrag zur Herstellung von Fenstern - ohne den Leistungsumfang festzulegen – freihändig an eine Magdeburger Firma vergeben, die den Auftrag nicht selbst ausführte, sondern letztlich eine westdeutsche Firma. Darüber hinaus hat die PH unzulässige Vorauszahlung geleistet.

Die PH Magdeburg hat an die Firma B. in Magdeburg mit einem dreizeiligen Schreiben vom 06.06.1991 den Auftrag zur Herstellung der Fenster für die Nordseite des Lehrgebäudes I, Brandenburger Straße 9, freihändig vergeben, ohne den Leistungsumfang zu beschreiben, ohne eine Auftragssumme festzulegen und ohne sich auf ein Angebot zu beziehen.

Am selben Tage hat die Firma B. - mit ähnlichem Text wie die PH - den Auftrag an eine Firma K. weitergereicht, die die Fenster sodann bei einer GmbH in Baden-Württemberg in Auftrag gab.

Am 12.07.1991 legte die Firma B. aus Magdeburg der PH Magdeburg ihre erste Rechnung vor, in der es u. a. heißt:

"Gemäß Auftrag vom 06.06.1991 erlauben wir uns, nach Bereitstellung sämtlicher Materialien, Holz und Beschläge, die erste Abschlagsrechnung zu stellen",

Rechnungsbetrag brutto = 136.800,00 DM

Am 15.07.1991 stellte die Firma K. der Firma B. folgende Leistungen in Rechnung:

"Gemäß Auftrag vom 06.06.1991 erlauben wir uns, mit der GmbH als Hersteller der Fenster nach Bereitstellung sämtlicher Materialien, Holz und Beschläge, für das Bauvorhaben. .. die erste Abschlagsrechnung zu fordern",

Rechnungsbetrag brutto = 133.509,62 DM.

"Die Fertigstellung und Lieferung der Fensterelemente kann innerhalb von 5 Wochen erfolgen."

Ein Dezernent der PH Magdeburg hat die Rechnung vom 12.07.1991 am 29.07.1991 fachtechnisch und rechnerisch geprüft, die 136.800,-- DM anerkannt und die Rechnung an das Ministerium für Wissenschaft und Forschung weitergeleitet. Diese veranlaßte über die Landeshauptkasse die Auszahlung von 136.300,-- DM an die Firma B.

Zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen im Februar 1992 waren die Fenster noch nicht an der Einbaustelle eingetroffen.

Die PH hat als Ausrede für die freihändige Vergabe angeführt, daß einer Magdeburger Firma Arbeit verschafft und damit Arbeitsplätze sicherer gemacht werden sollten. Unabhängig davon, daß das Verfahren mit der VOB nicht vereinbar ist, konnte auch der gewünschte Effekt nicht eintreten, weil letztendlich eine GmbH aus Baden-Württemberg die Ausführung der Leistungen übernommen hat.

Mit der Vergabe und der Zahlung hat die PH eklatant gegen die VOB und LHO verstoßen:

- Nach § 2 VOB/A sind Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber ... zu vergeben. Durch die Weitergabe - am Tag der Auftragserteilung! - des Auftrages zeigte die Firma B., daß sie diesen Ansprüchen nicht gerecht werden konnte.
- Die als Abschlagszahlung deklarierte Rechnung vom 12.07. entspricht nicht den Voraussetzungen nach § 16 1. (1) VOB/B. Hiernach sind Abschlagszahlungen nur zu gewähren, wenn die Leistungen durch prüfbare Aufstellungen, die eine rasche und sichere Beurteilung ermöglichen, nachgewiesen sind. Darüber hinaus hätten die Fenster auf der Baustelle angeliefert sein müssen. Es handelt sich hierbei also um eine Vorauszahlung.
- Mit der Vorauszahlung verstieß die Verwaltung gegen § 56 (1) LHO, wonach "Leistungen des Landes vor Empfang der Gegenleistung (Vorleistung) nur vereinbart und bewirkt werden" dürfen, "wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist". Beide Kriterien treffen im o. a. Fall nicht zu. Damit hielt die Verwaltung auch nicht § 7 (1) und § 34 (2) LHO ein, wonach Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen sind.

Der entstandene finanzielle Schaden ist zu ermitteln und dem Land zu erstatten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen .

Abschnitt D: Ausblick

Mittelfristige Perspektiven der Haushaltsentwicklung für das Land Sachsen-Anhalt

Bei seinen mittelfristigen Perspektiven nimmt der Landesrechnungshof Bezug auf Daten des Ministeriums der Finanzen, insbesondere auf die vorliegenden Ist-Ergebnisse des Haushaltsjahres 1991/ die Haushaltsplanansätze 1991 und 1992 sowie die mittelfristige Finanzplanung 1991 bis 1995.

In § 50 HGrG sind dem Bund und den Ländern für die mittelfristige Finanzplanung vorgegeben:

- Eine fünfjährige Finanzplanung ist der gesetzgebenden Körperschaft mit dem Entwurf des Gesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen.
- Das erste Planungsjahr der Finanzplanung ist das laufende Haushaltsjahr.
- Die gesetzgebende Körperschaft kann die Vorlage von Alternativberechnungen verlangen.
- Im Finanzplan sind die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen.
- Der gesetzgebenden Körperschaft sind die auf der Grundlage der Finanzplanung überarbeiteten mehrjährigen Investitionsprogramme vorzulegen.

Diesen Anforderungen konnte die vorgelegte Finanzplanung insbesondere wegen der Kürze der Vorbereitungszeit verständlicherweise noch nicht entsprechen. Bei der Fortschreibung der Finanzplanung in den Folgejahren sind die o. a. Anforderungen aber umzusetzen, wobei sich der Landesrechnungshof der gegenwärtigen Schwierigkeiten bei der Erstellung mehrjähriger Investitionsprogramme im klaren ist.

Trotz dieser Vorbehalte enthält die vorgelegte Finanzplanung 1991-1995 wichtige Eckdaten, die die Dramatik der Haushaltsentwicklung in den nächsten Jahren deutlich erkennen läßt. Bezogen auf das Haushaltsjahr 1991 sind von besonderem Interesse die Ergebnisse des Steueraufkommens. Hier zeigt sich folgendes Bild:

	Ist 1991	Ant. Ges in v. H.
A. Gemeinschaftssteuern		
Lohnsteuer	699.707.064,29	22,14
Veranlagte Einkommensteuer	33.622.265,56	1,06
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	753.809,12	0,02
Körperschaftsteuer	65.961.866,25	2,09
Umsatzsteuer	1.984.414.761,83	62,80
Ehemalige DDR-Steuern	<u>38.926.241,30</u>	<u>1,23</u>
Summe A	<u>2.823.386.008,35</u>	<u>89,36</u>
B. Landessteuern		
Vermögenssteuer	1.120.411,85	0,04
Erbschaftsteuer	880.159,39	0,03
Grunderwerbsteuer	37.586.972,49	1,19
Kraftfahrzeugsteuer	254.523.977,21	8,06
Sonstige Rennwettsteuer	3.191,43	0,00
Lotteriesteuer	23.645.572,48	0,91
Feuerschutzsteuer	814.777,63	0,03
Biersteuer	<u>12.711.870,05</u>	<u>0,40</u>
Summe B	<u>336.286.932,53</u>	<u>10,64</u>
Insgesamt (Summe A + B)	<u>3.159.672.940,88</u>	<u>100,00</u>

Die Landeshaushalte weisen für 1991 und 1992 sowie die mittelfristige Finanzplanung für 1993 folgende wichtige Eckdaten aus:

Bezeichnung	in Mrd.DM rd.-Soll- (1991)	in v.H.	in Mrd.DM rd.-Soll- (1992)	in v.H.	in Mrd.DM rd.-Soll- (1993)	in v.H.
Gesamtvolumen	16,5	100	17,9	100	19,5	100
Einnahmen	14,1	85,5	14,4	80,4	12,5	64,1
dav. Steuereinnahmen	3,6	21,8	4,4	24,6	5,0	25,6
Fonds "Deutsche Einheit"	6,3	38,2	6,1	34,0	5,5	28,2
Verwaltungs- einnahmen	0,3	1,8	0,4	2,2	0,4	2,1

Bezeichnung	in Mrd.DM rd.-Soll- (1991)	in v.H.	in Mrd.DM rd.-Soll- (1992)	in v.H.	in Mrd.DM rd.-Soll- (1993)	in v.H.
Kreditaufnahme	2,4	14,5	3,5	19,6	(7,0)	(35,9)
Gesamtausgaben	16,5	100	17,9	100	19,5	100
Personalhaushalt	3,8	23,0	4,1	22,9	5,1	26,2
Investitionen (Bauten u. Ausrüstungen)	4,5	27,3	5,1	28,5	5,8	29,7

Die Daten des abgelaufenen Haushaltsjahres 1991 und des Haushaltsplanes 1992 besagen in einzelnen:

- Das Land kann aus eigenen Einnahmen nur rd. ein Viertel der Haushaltsausgaben bestreiten und
- diese eigenen Einnahmen reichen im Ergebnis nur aus, die Personalausgaben der Landesverwaltung abzudecken.
- Alle anderen Ausgaben (einschl. Verpflichtungen) des Landes müssen fremdfinanziert werden:
 - fast 54 % des Haushalts finanziert der Bund, einschließlich der Mittel aus dem Fonds "Deutsche Einheit"
 - ein Fünftel aller Ausgaben werden 1992 durch Kredite finanziert.

Insgesamt ist - selbst bei optimistischer Betrachtung – nicht zu erwarten, daß - neue oder verlängerte Bundeszuweisungen unterstellt - die Gesamteinnahmen in den nächsten Jahren 14 bis 15 Mrd. DM überschreiten werden.

In Hinblick auf die mittelfristigen Perspektiven der Haushaltsentwicklung in Sachsen-Anhalt ergibt sich folgendes Bild aus der mittelfristigen Planung des Finanzministeriums (real, ohne Einbeziehung verlängerter oder neuer Bundeszuweisungen):

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	φ
	(in Millionen DM)					
Einnahmen	14.059	14.235	12.520	11.304	9.128	
Veränderungsrate		- 1,3 %	- 12 %	- 9,7 %	- 19,2 %	- 9,9 %
Ausgaben	16.484	17.191	19.505	21.078	20.996	
Veränderungsrate		+ 4,3 %	+13,5 %	+ 8,1 %	- 0,4 %	+ 6,2 %

I. Entwicklung der Steuereinnahmen

Gemäß mittelfristiger Finanzplanung des Landes 1991-1995 ergibt sich für die Steuereinnahmen folgende Entwicklung:

1992	4.413 Mio. DM
1993	4.989 Mio. DM
1994	5.817 Mio. DM
1995	6.578 Mio. DM

Aus diesem Überblick der Steuereinnahmen wird deutlich, daß das Wachstum der Steuern geringer ausfällt als die Degression der zugewiesenen Mittel aus dem "Fonds Deutsche Einheit" und weiterer Leistungen aus dem Bundeshaushalt.

Gemäß mittelfristiger Finanzplanung entwickeln sich diese Zuweisungen wie folgt:

1992	3.373 Mio. DM
1993	6.673 Mio. DM
1994	4.607 Mio. DM
1995	1.693 Mio. DM.

Zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichtes gibt es noch keine konkreten Überlegungen, geschweige denn Vereinbarungen, in welcher Weise die zum 31.12.1994 auslaufenden Mittel aus dem "Fonds Deutsche Einheit" kompensiert werden. Auch ist höchst unsicher, ob zum 01.01.1995 die neuen Bundesländer in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden.

Angesichts der Hartnäckigkeit der westlichen Bundesländer bei der Wahrnehmung ihrer Interessen steht zu befürchten, daß es zunächst einmal zu Übergangsregelungen kommt, bevor die neuen Bundesländer zu einem späteren Zeitpunkt in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden. Andererseits ist wegen der bekannten wirtschaftlichen Situation und Entwicklung unseres Landes nicht davon auszugehen, daß das Pro-Kopf-Steueraufkommen sowie die Steuereinnahmen des Landes insgesamt wesentlich über die Schätzung der vorgelegten 1. mittelfristigen Finanzplanung hinausgehen werden. Wie stark dadurch das Gefälle zwischen den Altbundesländern und dem Beitrittsgebiet noch auf Jahre hinaus bleiben wird, zeigt die Gegenüberstellung der Entwicklung der Steuereinnahmen

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995
	(in DM je Einwohner)				
S-Anhalt	1.226	1.510	1.757	1.991	2.251
Nieders.	2.842	3.054	3.253	3.354	3.725

II. Ausgabenentwicklung in Sachsen-Anhalt

a) Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben

In Anknüpfung an die unter I. dargestellte Tabelle der Pro-Kopf-Steuerereinnahmen im Vergleich zu Niedersachsen ergibt sich auf der Ausgabeseite folgendes Bild:

Bei einem angenommenen Ausgabevolumen von 17,5 Mrd. DM errechnet sich eine durchschnittliche Ausgabe pro Einwohner und Jahr von 6.034,- DM, die bei einem Ausgabevolumen von 19,5 Mrd. DM schon auf 6.724,- DM/ Jahr steigt (Durchschnitt alte Länder 5.000,- DM/Einwohner jährlich / Niedersachsen 1992 4.993,- DM/Einwohner).

b) Entwicklung der Personalausgaben

Gemäß mittelfristiger Planung werden die Personalausgaben für die Landesverwaltung unter Berücksichtigung eines gewissen Stellenabbaus, einer Anpassung der Bezüge der Bediensteten im Beitrittsgebiet auf 100 % des Vergütungsniveaus des übrigen Bundesgebietes erst ab 01.05.1995 sowie einer 3 %igen jährlichen Tarifierhebung von rd. 25 % Anteil an den Gesamtausgaben im Jahr 1992 auf rd. 40 % Anteil im Haushaltsjahr 1995 ansteigen.

Der Landesrechnungshof geht bei seinen Betrachtungen von einem substantiellen Stellenabbau der derzeit rd. 93.600 Stellen von etwa 5.000 Stellen pro Jahr aus. Sollen 40 % Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landeshaushaltes im Jahre 1995 nicht überschritten werden, müssen die Zielvorgaben eines Gesamtstellenbestandes von 70.000 für die gesamte Landesverwaltung konsequent eingehalten und umgesetzt werden.

Jede Abweichung von diesem Stellenplanziel bedeutet angesichts der starken Unwägbarkeit der Einnahmeentwicklung und der begrenzten Möglichkeiten, das Gesamtausgabevolumen wesentlich auszuweiten oder die Kreditaufnahmen nennenswert zu erhöhen, eine Umschichtung zu Lasten der Ausgaben für investive Zwecke.

Die Vorlage des Finanzministeriums vom 22.06.1992 an den Landtag über Rückführung des Stellenbestandes in Sachsen-Anhalt wird dem genannten Stellenplanziel nicht gerecht, da es sich in 8.343 Fällen um rein "haushaltstechnische Umbuchungen" handelt, so daß im Ergebnis die tatsächliche Reduzierung gem. dieser Vorlage nur 10.051 Stellen beträgt. Das heißt wiederum, daß die Stellen insgesamt nur auf 79.235 statt 70.000 verringert werden.

c) Entwicklung der Investitionen

Der geschilderte Zusammenhang von Gesamtausgabevolumen, Personalausgaben und Ausgaben für investive Maßnahmen wird aus der vorgelegten 1. mittelfristigen Planung deutlich. Daraus ergibt sich schon jetzt ein Rückgang von Bauausgaben und sonstigen Investitionsförderungsmaßnahmen von 5,119 Mrd. DM im Jahre 1992 bzw. 5,867 Mrd. DM im Jahre 1993 auf 4,402 Mrd. DM im Jahr 1994 und 3,602 Mrd. DM im Jahr 1995.

Sollen die Ausgaben für Investitionen nicht absinken, ergibt sich die zwangsläufige Folge, daß für alle anderen Ausgabenbereiche spürbare Beschränkungen vorgenommen werden müssen.

III. Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes

Die mittelfristige Planung des Landes weist unter Zugrundelegung der gegenwärtig geschätzten Einnahmen und Ausgaben folgende Deckungslücken für den Landeshaushalt aus:

1992	2,956 Mrd. DM
1993	6,985 Mrd. DM
1994	9,774 Mrd. DM
1995	11,868 Mrd. DM

Für den Schuldendienst des Landes ergibt sich nach einer Modellberechnung des Finanzminis-

1993 angen. Ausg.-Vol. - in Mrd. DM -	Kredit- bedarf	Zins- u. Tilgungsleistungen im Finanzpl.-Zeitraum				
		1992	1993	1994	1995	1996
		- in Mio. DM -				
17,5	3,0	80,3	454,5	1.010,2	1.906,9	2.848,6
19,5	5,0	80,3	454,5	1.182,2	2.250,9	3.364,6

Diese Hinweise auf die Schuldendienste und die zu erwartenden Deckungslücken machen deutlich:

1. Die jährliche Kreditaufnahme darf das jetzige Volumen nicht nennenswert übersteigen, denn das Land wird bereits 1996 bei einer jährlichen Kreditaufnahme von 3 Mrd. DM mit rd. 5.900 DM und bei einer jährlichen Kreditaufnahme von 5 Mrd. DM mit rd. 8.700 DM in der Pro-Kopf-Verschuldung so hoch liegen, wie sie in den westlichen Bundesländern in 40 Jahren angewachsen ist (durchschnittl. 6.160 DM je Einwohner).
2. Eine über das jeweilige Investitionsvolumen hinausgehende jährliche Neuverschuldung ist gem. Art. 99 Abs. 2 der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt nicht zulässig.
3. Das Land wird sich - vermutlich ebenso wie die anderen neuen Bundesländer - nicht in der Lage sehen, die Kreditverpflichtungen der Treuhandanstalt, aus der Wohnungswirtschaft und aus dem Kreditabwicklungsfonds zu übernehmen.
4. Die eigenen Einnahmen des Landes reichen in den künftigen Haushaltsjahren nicht aus, um die Personalausgaben zu bestreiten. Deshalb ist ein konkreter Stellenabbau wie bereits beschrieben - ungeachtet der damit verbundenen Härten und eintretenden Unzulänglichkeiten in manchem Bereich der öffentlichen Verwaltung unvermeidbar.
5. Nach Auslaufen des "Fonds Deutsche Einheit" muß der Bund auch weiterhin den neuen Ländern Finanzaufweisungen zuteil werden lassen, da sonst die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und Verpflichtungen kaum möglich erscheint und das noch bestehende Gefälle in den Lebensverhältnissen zu den westlichen Ländern nicht abgebaut, sondern ausgebaut werden würde.
6. Der Leistungsanteil für investive Zwecke aus dem Landeshaushalt sollte nicht absinken, damit das Land Sachsen-Anhalt sowohl die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufbau leisten, wie auch erforderliche Anreize für die Realisierung von privatwirtschaftlichen Investitionen gewähren kann.

7. Der Plafond der Gesamtausgaben in den nächsten Jahren für zusätzliche und/oder neue Aufgaben kann allenfalls im Ausmaß der jährlich ansteigenden eigenen Einnahmen angehoben werden, um den Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des Landes zu dokumentieren und um in Rechnung zu stellen, daß weder die Kreditaufnahme noch die Leistungen des Bundes wesentlich verändert werden können.
8. Im Hinblick auf die Brutto- und Netto-Kreditaufnahme ergibt sich für 1994 sowie die Folgejah-

angenommenes Ausgabevol.	- in Mrd. DM -					
	1994 Kreditaufnahme Bruttokr. Nettokr. (Neuverschuldung)		1995 Kreditaufnahme Bruttokr. Nettokr. (Neuverschuldung)		1996 Kreditaufnahme Bruttokr. Nettokr. (Neuverschuldung)	
17,5	3,3	3,0	4,0	3,0	4,7	3,0
19,5	5,3	5,0	6,0	5,0	6,7	5,0

Aus alledem wird deutlich, daß der Schlüssel zur Verbesserung der Haushaltslage unseres Landes im Gelingen des wirtschaftlichen Aufbauprozesses liegt, und zwar durch eine verstärkte private Investitionstätigkeit zum Zwecke der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und dadurch möglich werdender Steuereinnahmen.

Abschnitt E: Kommunale Selbstverwaltung

I. Grundsätzliche Ausführungen zur überörtlichen Kommunalprüfung. Feststellungen zur Finanzlage der Kommunen

1. Vorbemerkung

Die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Gemeinden und Landkreise unterliegt

- der örtlichen Prüfung, die von eigenen Einrichtungen der Kommunen durchgeführt wird (Selbstkontrolle),
- der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof als externer Prüfungsinstitution und
- aufsichtsbehördlichen Maßnahmen (staatlichen Kontrollen).

1.1. Die örtliche Prüfung

Rechtsgrundlage für die örtliche Prüfung ist das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.05.1990 (GBl. I/ 1990, S. 255), das nach Anlage II, Kapitel II, Sachgebiet B zum Einigungsvertrag bis zum Erlaß entsprechender landesrechtlicher Vorschriften weitergilt. Danach haben alle Gemeinden grundsätzlich einen Rechnungsprüfungsausschuß und alle Landkreise einen Rechnungsprüfungsausschuß und ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten.

Die Regelungen der Kommunalverfassung zur örtlichen Prüfung haben hinsichtlich der Aufgabenstellung in der Praxis bei den Kommunen zu erheblichen Schwierigkeiten geführt, da diese für die Rechnungsprüfungsämter nicht und für die Rechnungsprüfungsausschüsse nur sehr knapp festgelegt sind.

Hervorzuheben ist, daß die örtliche Prüfung eine Eigenkontrolle durch eigene Rechnungsprüfungsstellen der Kommunen ist, die die laufenden Haushalts- und Finanzvorgänge bis hin zur Jahresrechnung zeitnah zu beurteilen haben.

Mit der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gemeindeordnung für Sachsen-Anhalt wird dieser Bereich neu geregelt werden.

1.2. Die überörtliche Kommunalprüfung

Für die überörtliche Kommunalprüfung ist Rechtsgrundlage die Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 30.04.1991 (GVB1. LSA 1991, S. 35). Gemäß § 111 LHO ist diese Aufgabe dem Landesrechnungshof übertragen.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist im Gegensatz zur örtlichen Eigenprüfung eine Prüfung durch eine externe Einrichtung.

Wesentlicher Inhalt ist die Betrachtung und Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen über mehrere Haushaltsjahre hinweg. Sie hat den Zweck,

- etwaige Mängel des örtlichen Prüfungsverfahrens auszugleichen,
- Feststellungen über die Finanzkraft der Kommunen zu treffen und mittelfristige Haushaltsentwicklungen der jeweiligen Kommune aufzuzeigen,
- dem Land einen umfassenden Überblick über die Finanzwirtschaft und das Verwaltungswesen der kommunalen Körperschaften zu verschaffen, der als Grundlage für allgemeine Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Wirtschaftsführung dienen kann, und

- die staatliche Kommunalaufsicht auf besondere Sachverhalte hinzuweisen und zum Handeln zu veranlassen.

1.3. Aufsichtsbehördliche Maßnahmen

Die Aufsicht soll die Kommunen in ihren Rechten unterstützen und die Erfüllung ihrer Pflichten sicherstellen.

Soweit es für die Ausübung kommunalaufsichtlicher Befugnisse erforderlich ist, steht der Aufsichtsbehörde ein umfassendes Informationsrecht zu, das auch detaillierte Ermittlungen einschließt.

Im Gegensatz zum Landesrechnungshof hat die Aufsichtsbehörde zugleich Exekutivbefugnisse und kann ihre Maßnahmen ggf. gegen den Willen der Kommune durchsetzen.

Die Regelungen zur Aufsicht werden in der zu erlassenden Gemeindeordnung neu gefaßt werden.

2. Grundsätze und Durchführung der überörtlichen Kommunalprüfung durch den Landesrechnungshof

2.1. Inhalt der überörtlichen Kommunalprüfung

Dem Landesrechnungshof obliegt nach § 111 LHO die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, somit auch die der Landkreise, kreisfreien Städte, Gemeinden und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften im Land Sachsen-Anhalt.

Die §§ 89 bis 99, 102 und 103 LHO sind hierfür entsprechend anzuwenden.

Nach § 90 LHO erstreckt sich die Prüfung auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

- a) die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
- b) die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung und der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ordnungsgemäß aufgestellt sind,
- c) wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,

- d) die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

2.2. Durchführung der überörtlichen Kommunalprüfung

Der Landesrechnungshof bestimmt gemäß § 94 LHO Zeit und Ort der Prüfung. Hierzu wird ein jährlicher Prüfungsplan erstellt, mit dem die für diesen Zeitraum zu prüfenden Kommunen festgelegt werden.

Die Kommunen und die für sie zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden werden rechtzeitig vor Beginn der örtlichen Erhebungen von der Prüfung unterrichtet.

Nach Abschluß der örtlichen Erhebungen und einer Schlußbesprechung über die wesentlichen Inhalte der Prüfung wird entsprechend § 96 LHO das Prüfungsergebnis in Form eines Berichtes der geprüften Stelle mitgeteilt und um Stellungnahme gebeten. Gleichzeitig wird der Bericht den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden zur Kenntnis übersandt. Gegebenenfalls wird auf besondere, von diesen weiterzuverfolgende Sachverhalte hingewiesen.

Nach Eingang der Stellungnahme wird, sofern die Stellungnahme ausreicht, das Prüfungsverfahren für den Landesrechnungshof als abgeschlossen erklärt. Die Stellungnahme wird den Rechtsaufsichtsbehörden ebenfalls zugeleitet.

Der Landesrechnungshof hat, wie aus der Anlage ersichtlich, in der Zeit von Juli 1991 bis Mai 1992 insgesamt 23 Prüfungen durchgeführt, davon 5 bei Landkreisen, 15 bei Gemeinden und 3 Sonderprüfungen im kommunalen Bereich.

Rückäußerungen der Aufsichtsbehörden liegen bisher nur in zwei Fällen vor.

Eine Bezirksregierung hat mitgeteilt, daß sie alle Prüfberichte des Landesrechnungshofes mit der Zielstellung auswertet, Probleme zu verallgemeinern und erkannte Rechtsabweichungen in Zukunft zu verhindern.

Im Rahmen der Durchführung der überörtlichen Kommunalprüfung leistet der Landesrechnungshof den geprüften Verwaltungen vielfach Hilfestellung, indem vor Ort zu generellen, aber auch zu Einzelfragen der Haushalts- und Finanzwirtschaft Hinweise und Ratschläge gegeben werden.

Bei Besprechungen der Leiter der kommunalen Rechnungsprüfungsämter aus allen drei Regierungsbezirken, zu denen Vertreter des Landesrechnungshofs eingeladen worden waren, sind diese besonders um Informationen zur Kommunalprüfung gebeten worden, wobei sich als Schwerpunkt Fragen über die Prüfung der Jahresrechnung herausbildeten. Hierzu hat der Landesrechnungshof in einer eintägigen Veranstaltung den Leitern der kommunalen Rechnungsprüfungsämter eines Regierungsbezirks wesentliche Grundlagen vermitteln können.

2.3. Personelle Besetzung

Im Landesrechnungshof ist ein Referat mit der überörtlichen Kommunalprüfung betraut, das mit 11 Prüfern besetzt ist, von denen 9, wie auch der Referatsleiter aus Sachsen-Anhalt stammen, die mit den örtlichen Gegebenheiten besonders vertraut sind.

Bei dieser Zahl von Prüfern würde sich bei derzeit 1.360 Gemeinden, 37 Landkreisen und 3 kreisfreien Städten ein Prüfungsturnus von rd. 20 Jahren ergeben.

Der Landesrechnungshof beabsichtigt u. a. deshalb, 3 staatliche Rechnungsprüfungsämter auf der Ebene der 3 Bezirkspräsidien einzurichten und bei diesen weitere 40 Prüfer, für die der Landtag bereits die notwendigen Stellen beschlossen hat, in der überörtlichen Kommunalprüfung einzusetzen. Er geht davon aus, daß sich damit ein Prüfungsturnus von rd. 5 Jahren, wie er auch in den alten Bundesländern zugrunde gelegt wird, erreichen läßt.

3. Grundsätze und Durchführung der örtlichen Prüfungen durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter

Nach § 96 Kommunalverfassung (KomV) hat jeder Landkreis ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten. Dieser Verpflichtung sind alle Landkreise und die 3 kreisfreien Städte nachgekommen.

Auch kreisangehörige Städte und Gemeinden haben, aus ihrer Organisationshoheit heraus, eigene Rechnungsprüfungsämter eingerichtet. Andere haben mit ihrem Landkreis die Inanspruchnahme des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises teilweise gegen Gebührenerstattung vereinbart.

Die Gebühren, die die Gemeinden und Städte danach zu entrichten haben, sind in unterschiedlicher Form festgelegt worden, z. B.

- - pauschal gestaffelt nach Einwohnerzahl je 1.000 Einwohner 100,00 DM,
- Tagessätze zwischen 20,00 und 200,00 DM je Prüfer oder
- Stundensätze zwischen 7,00 und 20,00 DM je Prüfer.

Einige Kreise erheben keine Gebühren, weil nach ihrer Auffassung eine Rechtsgrundlage hierfür fehlt bzw. die Prüfung als notwendige Beratung der kreisangehörigen Gemeinden angesehen wird.

Wie bereits ausgeführt, beschränkt sich die KomV auf einige wenige Regelungen zum Prüfungswesen, so daß der überwiegende Teil der Landkreise die Aufgaben und Stellung des Rechnungsprüfungsamtes in einer Rechnungsprüfungsordnung festgelegt hat. Nach einer Umfrage des Landesrechnungshofes im Juli 1991 hatten bereits 21 von 37 Kreisen eine Rechnungsprüfungsordnung beschlossen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen überörtlichen Prüfungen in diesem Zusammenhang festgestellt, daß einige Gemeinden und Städte keinen Rechnungsprüfungsausschuß gebildet haben.

Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes ist die Stellenausstattung der Rechnungsprüfungsämter den Aufgaben angemessen, wobei Probleme bei der Stellenzuweisung nicht aufgetreten sein sollen, vielmehr die Probleme in der Gewinnung von qualifiziertem Personal, insbesondere für den technischen Bereich, liegen.

Die Hauptaufgabe der Rechnungsprüfungsämter lag zunächst bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2. Halbjahr 1990. Die Jahresrechnungen für das 2. Halbjahr 1990 waren auf der Grundlage der Jahresabschlußanweisung des Bundesministers der Finanzen vom 27.11.1990 zu erstellen und wurden an Hand dieser Anweisung von den Rechnungsprüfungsämtern geprüft.

Die Berichte der Rechnungsprüfungsämter ergaben somit die Grundlage für das Verfahren zur Entlastung des Bürgermeisters gemäß § 21 Abs. 3 KomV. Probleme in der Zusammenarbeit mit den Rechnungsprüfungsausschüssen, die nach § 26 Abs. 7 KomV für die Prüfung der Jahresrechnung zuständig sind, haben sich nach den Aussagen der Rechnungsprüfungsämter nicht ergeben.

Im weiteren Verlauf haben die Rechnungsprüfungsämter die Haushaltsführung der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden begleitet, teilweise sogar im Wege einer als verwaltungsintern einzuordnenden Prüfung vor Zahlung (Visakontrolle). Dadurch haben sich allerdings Schwierigkeiten infolge einer Vielzahl zu prüfender Vorgänge ergeben. Ebenso sind dadurch Zeitverzögerungen in der Bearbeitung z. B. von Vergaben aufgetreten oder Skontoverluste eingetreten, weil Rechnungen nicht rechtzeitig zur Zahlung angewiesen werden konnten. Einzelne Rechnungsprüfungsämter haben auch bereits Prüfungen nach § 56 Abs. 3 HGrG bzw. § 100 Abs. 3 LHO durchgeführt und diese Berichte dem Landesrechnungshof vorgelegt.

4. Die Finanz- und Haushaltswirtschaft der Kommunen

Die Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden und Landkreise durch den Landesrechnungshof konnte entsprechend den Prüfungszeiträumen, die diesem Bericht zugrunde liegen, nur auf die Haushaltspläne und den Haushaltsvollzug des Jahres 1991 sowie vereinzelt auf Haushaltspläne für 1992 gestützt werden. Erkenntnisse aus Jahresabschlußrechnungen 1991 lagen noch nicht vor. Daneben hat der Landesrechnungshof die Vierteljahresstatistik "Liefertabelle an das Statistische Bundesamt - Eckwerte der kommunalen Kassenstatistik" herangezogen.

4.1. Haushaltswirtschaft 1990

Entsprechend der Anordnung über den kassenmäßigen Abschluß des Staatshaushaltes der DDR vom 03.06.1990 (in Mark der DDR) war u. a. durch die Kreise, Städte und Gemeinden mit Wirkung vom 30.06.1990 der Haushalt in der Rechnungseinheit Mark der DDR abzuschließen. Diesen Abschluß haben noch die Prüforgane der DDR geprüft und bestätigt.

Das 2. Halbjahr 1990 haben die Landkreise, Städte und Gemeinden entsprechend den Festlegungen des Bundesministers der Finanzen vom 27.11.1990 abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof hat diesen Jahresabschluß in seine Prüfungen einbezogen und im wesentlichen die Einhaltung der getroffenen Festlegungen zur Verwendung der zugewiesenen Mittel und der eigenen Einnahmen festgestellt.

In Einzelfällen war die Verfolgung von offenen Forderungen nicht gesichert, da diese nicht in das Buchwerk übernommen wurden.

Die Erfassung und Verfolgung dieser Forderungen erfolgte auf Empfehlung des Landesrechnungshofes.

4.2. Haushaltswirtschaft 1991

Bei der Beurteilung der Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne für das Jahr 1991 durfte der Landesrechnungshof nicht außer acht lassen, daß die Kommunen 1991 erstmals das neue bundesdeutsche Recht anzuwenden hatten, daß Anfang des Jahres die spezifischen Rechtsvorschriften und die Gemeindehaushaltsverordnung noch nicht erlassen waren und daß - auch derzeit - die ergänzenden Verwaltungsvorschriften noch ausstehen. Für die inhaltliche Gestaltung fehlten darüber hinaus aufgrund veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse und Preisrelationen notwendige Erfahrungswerte über die Höhe zu veranschlagender Einnahmen und Ausgaben.

Bei der Aufstellung der Haushaltspläne 1991 sind zwei Verfahrensweisen dominant:

Während ein Teil der Kommunen unausgeglichene Verwaltungshaushalte beschlossen hatte - der Deckungsgrad bewegte sich etwa zwischen 60 und 80 % -, hatte der andere Teil den Ausgleich durch den Ansatz von Bedarfszuweisungen vorgesehen, für die es aber keine verbindlichen Zusagen gab.

In den Haushaltsplänen der erstgenannten Gruppe sind so die Finanzierungsprobleme sofort sichtbar geworden. Die Vermögenshaushalte haben die vom Landesrechnungshof geprüften Kommunen - nicht zuletzt durch die Aufnahme von Krediten - für das Jahr 1991 formal ausgeglichen veranschlagt. Zuführungen aus dem Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt zur Bildung von Rücklagen sind fast ausnahmslos unterblieben und wenn, dann nur in geringer Höhe erfolgt.

Der entsprechend § 38 der Kommunalverfassung festgelegte Termin für die Vorlage der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen bei der Rechtsaufsichtsbehörde (einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) ist von der Mehrzahl der geprüften Kommunen/Kreise nicht eingehalten worden. Diese Tendenz setzt sich 1992 fort.

4.3. Ergebnisse der Haushaltswirtschaft 1991

Die oben dargestellten Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtslage, die fehlenden Erfahrungswerte und die darauf begründete vorsichtige Veranschlagung waren Ursache dafür, daß - wie sich in einigen gegen Ende des Jahres 1991 und Anfang 1992 geprüften Städten, Gemeinden und Landkreisen bereits andeutete - höhere Einnahmen als veranschlagt erzielt und die Ausgaben, die höher als notwendig vorgesehen waren, niedriger ausfielen, da die Gemeinden vielfach nicht in der Lage waren, die veranschlagten Ausgaben im Jahr zu tätigen.

Durch Nachtragshaushaltspläne ist dieser Entwicklung Rechnung getragen worden.

Die mit Datum vom 19.03.1992 vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt an das Statistische Bundesamt übergebene "Liefertabelle" mit den "Eckwerten der kommunalen Kassenstatistik" weist im Ist des Jahres 1991 gegenüber den Haushaltsplänen eine positive landesweite Entwicklung der Finanzsituation aus.

Diese Daten sind jedoch für eine abschließende Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen nur mit Einschränkungen zu verwenden: Bei den Zahlen handelte es sich nur um Angaben aus der Kassentätigkeit, abschließende Zahlen aus der Jahresrechnung liegen noch nicht vor. Daneben sind in diese Statistik nicht die Zahlungen eingeflossen, die 1991 veranschlagt, aber erst 1992 kassenwirksam geworden sind.

Nach der Statistik haben die Kommunen Einnahmen in den Verwaltungshaushalten in Höhe von 6,7 Mrd. DM erzielt und Ausgaben in Höhe von 5,8 Mrd. DM getätigt. Für die Vermögenshaushalte werden Einnahmen mit 1,8 Mrd. DM und Ausgaben mit 2,3 Mrd. DM ausgewiesen. Insgesamt ist danach also ein positiver Finanzierungssaldo von 0,4 Mrd. DM eingetreten.

Einnahmeseitig muß den Vermögenshaushalten noch eine Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 1,0 Mrd. DM hinzugerechnet werden. Diese Kreditaufnahme im Jahre 1991 entspricht in etwa auch dem Schuldenstand von 1,14 Mrd. DM am Ende des Jahres (ohne Altlasten).

Eine tiefergehende Analyse z. B. über regionale Unterschiede oder über Unterschiede nach Gemeindegrößenklassen kann aus diesen Eckwerten nicht abgeleitet werden.

In den im vergangenen Jahr vom Landesrechnungshof geprüften Gemeinden, Städten und Landkreisen standen jeweils zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ausreichende Kassenmittel zur Verfügung. Sie haben zeitweilig nicht benötigte Mittel als Termingelder mit einer Verzinsung zwischen 6 und 8 % kurzfristig angelegt. Die Ursachen für die relativ gute Liquiditätslage waren u. a. vorab ausgereichte Kredite und Mittel der Investitionspauschale sowie auch z. T. zur Verfügung gestellte ABM-Mittel.

In einigen Fällen stellte der Landesrechnungshof fest, daß eine mögliche verzinsliche Geldanlage in größerer Höhe, in größerem Umfang oder zu einem höheren Zinssatz und auch zeitlich früher hätte erfolgen können, diesen Kommunen sind damit Zinserträge verloren gegangen. Der Landesrechnungshof hat die Kommunen darauf regelmäßig hingewiesen.

4.4. Einnahmen

4.4.1. Eigene Einnahmen

Aus der vorgenannten statistischen Übersicht ergibt sich im Landesdurchschnitt folgendes Bild

Es resultieren	<u>Mrd. DM</u>	<u>v.H.</u>
- aus Steuereinnahmen einschl. des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	0,35	5,2
dar.: Gewerbesteuer	(0,07	1,1)
Grundsteuer	(0,13	1,9)
- Gebühren u.ä.	0,49	7,3
- aus sonstigen Einnahmen	<u>0,85</u>	<u>12,7</u>
	1,7	25,2

Nur die vorstehend genannten 3 Positionen können als "eigene" Einnahmen angesehen werden, die demnach 1991 nur 25 % der Gesamteinnahmen der Kommunen betragen.

Dies ist gemessen am Anteil der eigenen Einnahmen der Kommunen in den alten Bundesländern, z. B. in Niedersachsen von rd. 43 %, bei weitem zu niedrig und gefährdet die kommunale Selbstverwaltung. Ein Vergleich der Einnahmen je Einwohner verdeutlicht dies:

DM/Einwohner

	<u>Niedersachsen</u>	<u>Sachsen-Anhalt</u>
- Steuereinnahmen	975	122
- Gebühren u.ä. Entgelte	372	169

In den äußerst geringen Steuereinnahmen spiegelt sich im Vergleich zu Kommunen in den alten Bundesländern die bekannte wirtschaftliche Situation im Lande Sachsen-Anhalt wider: In Rheinland-Pfalz z. B. betragen die Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen der Verwaltungshaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände ca. 39 %, der kreisfreien Städte ca. 59 %, in Niedersachsen 36 bzw. 46 %. In der vom Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt herausgegebenen Informationsschrift

"Einnahmen der Kommunen und der Finanzausgleich 1991" ist der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer für 1991 mit ca. 137 Mio. DM angegeben; entsprechend den statistischen "Eckwerten" sind jedoch nur ca. 145 Mio. DM geflossen.

Dies ist ein Ausdruck dafür, daß sich die Einkommensentwicklung nicht" in dem prognostizierten Maße vollzogen hat.

Obwohl bei einer Wertung dieser Zahlen die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der alten und neuen Länder zu berücksichtigen ist, weisen die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes auf noch nicht genutzte Einnahmereserven hin.

Ursachen hierfür sind u. a.:

- Aufgrund des relativ späten Inkrafttretens des Kommunalabgabengesetzes und des Verwaltungskostengesetzes haben viele Kommunen erst sehr spät Satzungen für die Erhebung kommunaler Abgaben wie Steuern, Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren, Beiträge, Erstattungen der Kosten für Grundstücksanschlüsse erlassen.
- Einige Gemeinden haben zwar eine Reihe von Satzungen zur Erhebung von Beiträgen und Gebühren beschlossen, den eingeräumten Entscheidungsrahmen jedoch nicht voll ausgeschöpft. Im Zusammenhang mit umfangreichen Sanierungsvorhaben im Bereich Trink-/Abwasser, Gasversorgung besteht dringender Handlungsbedarf zur Erarbeitung einer Straßenbeitragssatzung sowie einer Kanalanschlußsatzung.
- In einigen Kommunen entsprachen die Satzungen nicht den Formvorschriften bzw. sind nicht veröffentlicht worden. Hierdurch war die Rechtmäßigkeit der Abgabenerhebung nicht gegeben.
- Aufgrund unzureichender Organisation des Mahnwesens und der Vollstreckung sind unnötige Einnahmerückstände entstanden.
- Steuern (z. B. Grundsteuern) wurden deshalb in unzureichender Höhe erhoben, weil Unterlagen zur vollständigen Erhebung nicht oder nicht geordnet vorhanden waren.
Dies betrifft z. B. fehlende Übersichten über um- und ausgebaute Grundstücke, verzögerte Klärung offener Vermögensfragen u. a.
- Benutzungsgebühren sind in unzureichender Höhe erhoben worden, weil u. a. die Kosten der Einrichtungen nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt worden sind.

Für die Erhebung der Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuern) haben die Kommunen im Durchschnitt Hebesätze in ihren Haushaltssatzungen beschlossen, die mit allgemein 200 v. H. bei der Grundsteuer A, 300 bis 350 v. H. bei der Grundsteuer B und 300 v. H. bei der Gewerbesteuer durchaus im Niveau der Hebesätze in den alten Bundesländern liegen. Die wirtschaftliche Situation (Gewerbsteuer) und die ungeklärten Eigentumsverhältnisse (Grundsteuer) verhinderten betragsmäßig höhere Einnahmen.

Soweit der Landesrechnungshof bei Prüfungen noch keine vollständige Erfassung der Steuerpflichtigen feststellte, hat er die Kommunen dazu angehalten, dies nachzuholen. Es zeigte sich auch, daß große, derzeit noch von der Treuhandanstalt verwaltete Unternehmen, z. B. im industriellen Ballungsgebiet Bitterfeld/Wolfen, die über flächenmäßig große Grundstücke verfügen, Steuerschuldner waren bzw. sind, aber bislang keine Steuern gezahlt haben.

Bei den übrigen Einnahmen (Gebühren und Beiträge) liegen die Kommunen in Sachsen-Anhalt ebenfalls mit 20 % an den Gesamteinnahmen deutlich hinter durchschnittlichen Werten westdeutscher Kommunen (Rheinland-Pfalz zwischen 30 und 47 v. H. sowie Niedersachsen zwischen 22 und 25 v. H.).

Die Kommunen werden danach nicht umhinkommen, auch die Gebühren und Beiträge zu erhöhen.

4.4.2. Zuweisungen und Zuschüsse

Aus der oben dargestellten Statistik ergibt sich, daß nahezu 75 % der Gemeindeverwaltungshaushalte durch Zuweisungen gedeckt worden sind. Betragsmäßig stellt dies ein Volumen von 5,0 Mrd. DM dar.

Das sind allgemeine Zuweisungen für alle Gemeinden/Kreise sowie auf Antrag Bedarfszuweisungen zur Finanzierung unvorhersehbarer Ausgaben.

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß die Kommunen die Rechtsvorschriften über die Verwendung der Zuschüsse/Zuweisungen in der Regel eingehalten hatten.

Die Gemeinden erhielten weiterhin auf Antrag projektbezogen Bundes- und Landeszuweisungen u. a. für Erziehungshilfen, Polikliniken, Straßenbau, Infrastrukturmaßnahmen sowie für 1991 die sogenannte Investitionspauschale. Dafür waren 902 Mio. DM veranschlagt.

Bei der Investitionspauschale als Bestandteil des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost gab es in der überwiegenden Anzahl der geprüften Gemeinden zeitlich große Differenzen zwischen der "pauschalen" Überweisung und der kassenmäßigen Verwendung. Ursache hierfür war die unzureichende Vorbereitung der entsprechenden investiven Maßnahmen (siehe hierzu auch nachstehend Abschnitt 5.3).

Die z. T. noch unzureichende Umsetzung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei der Fördermittelvergabe durch Bewilligungsbehörden (z. B. 100 %ige Förderung ohne finanzielle Beteiligung der Kommunen, nicht hinreichend geprüfte Fördermittelanträge u. a.) führte in einigen Kommunen zu einer großzügigen Beantragung und Verwendung der Mittel. Initiativen zur Erschließung eigener Einnahmequellen sind dadurch unterblieben.

Der Landesrechnungshof hat die entsprechenden Fälle mit den Bewilligungsbehörden und den Kommunen ausgewertet. Die Bewilligungsbehörden tragen dafür Sorge, daß die Fördermittel an Kommunen künftig effektiver und haushaltsrechtskonform vergeben werden.

4.4.3. Kredite

Die Gemeinden dürfen nach Festlegung der §§ 44 und 46 der Kommunalverfassung Kredite aufnehmen. Sie sind für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen sowie zur Sicherstellung der rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben (Kassenkredite) einzusetzen.

Am Kapitalmarkt haben die Kommunen 1991 rd. 1 Mrd. DM als Kredite aufgenommen, bei rd. 2,8 Mio. Einwohnern sind das 357 DM/Einwohner. In Niedersachsen betrug 1990 die Kreditaufnahme der Kommunen rd. 1,4 Mrd. DM bei 7,2 Mio. Einwohnern, also 189 DM/Einwohner (das Jahresergebnis 1991 lag dem Landesrechnungshof nicht vor).

Die Altschulden aus Krediten der Wohnungsbauunternehmen (hier sind die Kommunen in der Regel mit 100 % beteiligt) sind hierbei nicht berücksichtigt. Nach Auslaufen des gegenwärtigen Moratoriums erhöhen sich die Kreditkosten der Kommunen immens. Eine Abdeckung allein der fälligen Zinsen aus diesen Altschulden ist z.Zt. in keiner Weise gesichert.

Bei voller Anerkennung notwendiger Maßnahmen zur Überwindung von Versäumnissen aus der DDR-Zeit hat der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen den Kommunen dringend geraten, bei der Kreditaufnahme im Hinblick auf künftige Haushaltsbelastungen durch den Schuldendienst verantwortungsvoll und "behutsam" zu verfahren.

Inwieweit die eingegangenen Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen im Einklang stehen, konnte der Landesrechnungshof nicht prüfen, weil die rechtlich geforderten ordnungsgemäßen Finanzpläne einschließlich der Investitionsprogramme von der Mehrzahl der geprüften Gemeinde und Kreise nicht erarbeitet worden waren.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, ab 1992 dazu Finanzpläne mit klaren Aussagen zum Umfang und zur Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und der Deckungsmöglichkeiten für die nächsten 5 Jahre zu erarbeiten sowie Investitionsprogramme aufzustellen.

Abgesehen von Einzelfällen stellte der Landesrechnungshof in den geprüften Kommunen die Einhaltung der für die Kreditaufnahme bestehenden rechtlichen Voraussetzungen nach der Kommunalverfassung fest. So war der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen mit der Bestätigung der Haushaltssatzungen vom Landkreis oder der Bezirksregierung genehmigt.

Bei einer Gemeinde hatte der Landesrechnungshof jedoch Zweifel, ob die Kredite hätten genehmigt werden dürfen: Sie hat für die Fertigstellung noch vor dem 30.06.1990 begonnener Wohnungsbauten 13 Mill. DM Kredit aufgenommen.

Das entsprach 73 % des Vermögenshaushaltes bei einem Umfang des Verwaltungshaushalts von rd. 6 Mill. DM und stellt eine nicht zu vertretende Belastung der Gemeinde für die Folgejahre dar. Gegenwärtig müssen allein an Zinsen jährlich 1,2 Mio. DM finanziert werden. Über das Eigentum an Grund und Boden bestanden zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme unklare Rechtsverhältnisse. Obwohl der Kommunalaufsicht die finanzielle Situation der Gemeinde bekannt war, hat sie mit der Bestätigung der Haushaltssatzung die Kreditaufnahme genehmigt.

Hierzu hat der Landkreis dem Landesrechnungshof als Kommunalaufsichtsbehörde mitgeteilt, er werde im Zusammenwirken mit der Gemeindeverwaltung darauf hinwirken, daß die erforderlichen Maßnahmen zur Tilgung des Kredits für die Wohnungen eingeleitet und durchgesetzt werden. Zwischenzeitlich habe die Gemeindeverwaltung die Eigentumsverhältnisse geklärt und Vorbereitungen zum Verkauf der Wohnungen getroffen. Diese seien soweit fortgeschritten, daß Mitte des Jahres 1992 50 % der Wohnungen verkauft sein werden. Es werde angestrebt, bis Ende 1993 alle Wohnungen zu verkaufen und den Kredit zu bedienen.

4.4.4. Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen

Der Landesrechnungshof stellte in allen Gemeinden fest, daß sie von ihrem Recht nach § 49 Kommunalverfassung zum Verkauf von Vermögensgegenständen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigen, Gebrauch gemacht haben. Dies betraf insbesondere den Verkauf von Grundstücken und Gebäuden.

Dabei haben die Gemeinden gegen geltendes Recht verstoßen:

- Teilweise haben sie die gemäß § 49 der Kommunalverfassung erforderliche Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde nicht eingeholt.
- Sie haben Grundstücke und Gebäude verkauft, obwohl der Eigentumsnachweis . (Eintragung im Grundbuch) noch nicht vorhanden war. Dies war zwar nach dem Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) im Rahmen der eingeräumten Verfügungsbefugnis zulässig, jedoch mußte in diesen Fällen der Verkaufserlös bis zur Klärung des Eigentumsanspruchs je Grundstück/Gebäude auf ein Verwahrkonto des Innenministeriums überwiesen werden. Dies haben viele Gemeinden nicht beachtet und den Verkaufserlös in ihrem Haushalt vereinnahmt.

Der Landesrechnungshof hat die Gemeinden aufgefordert, die Rechtsvorschriften konsequent einzuhalten, die unrechtmäßig vereinnahmten Mittel an das Innenministerium zu überweisen sowie alle Maßnahmen zur notwendigen Klärung des Eigentumsübergangs einzuleiten. Die Rechtsaufsichtsbehörden wurden informiert.

4.5. Ausgaben

Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Landkreise und Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt haben im Jahr 1991 annähernd die gleiche Höhe wie in den Altbundesländern erreicht, sind in ihrer Struktur jedoch sehr unterschiedlich.

Das zeigt folgende vergleichende Gegenüberstellung wichtiger Ausgabegruppen mit Ergebnissen des Landes Niedersachsen aus dem Jahr 1990 DM/ Einwohner).

	Sachsen-Anhalt 1991	Niedersachsen 1990
Verwaltungsausgaben	2.156,--	2.117,--
Personalausgaben	1.055,--	806,--
lfd. Sachaufwand	941,--	538,--
Sozialausgaben	148,--	629,--
Zinsen	12,--	144,--

Ein unmittelbarer Vergleich der Ausgaben ist derzeit nicht möglich. Gegenüber dem Land Niedersachsen sind in den Kommunalhaushalten Sachsen-Anhalts eine Vielzahl unterschiedlichster Einrichtungen mit ihrer gesamten Finanzierung (Einnahmen und Ausgaben) voll erfaßt, für die in Altbundesländern gegebenenfalls nur Zuschüsse im Kommunalhaushalt veranschlagt werden. Dies betrifft z. B. Kinder- und Kultureinrichtungen, die dort häufig von freien Trägern geführt werden.

Eine Fortschreibung der vermeintlich positiven Ergebnisse der Haushaltswirtschaft des Jahres 1991 aus der o. a. "Eckwerten der kommunalen Kassenstatistik" auf das Jahr 1992 ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht vertretbar:

Die Haushaltsansätze in den untersuchten Kommunen zeigen deutlich steigende Tendenzen bei den Ausgaben, jedoch kaum bei den Einnahmen. Steigerungen werden zusätzlich zu erwarten sein einerseits durch anstehende Tarifänderungen bei den Personalkosten und höhere Anforderungen im Sozialbereich sowie Mehrausgaben bei Investitionen infolge steigender Baupreise. Hinzukommen werden zusätzlich Leistungen für Asylbewerber und zunehmende Ausgaben im Umweltschutz. Andererseits werden mit fortschreitendem Funktionieren der Verwaltung die Möglichkeiten zur Planung und Durchführung von notwendigen Maßnahmen im investiven Bereich erweitert, die zu Ausgabenerhöhungen im Vermögenshaushalt führen werden.

4.5.1. Personalausgaben

Belastend sind die Personalaufwendungen besonders unter dem Aspekt eines durchschnittlichen Vergütungsniveaus von 60 %. Umgerechnet auf eine volle Tarifvergütung würde sich ein Vergleichswert von 1.758,00 DM/Einwohner gegenüber 806, DM/Einwohner in Niedersachsen ergeben.

Die hohen Personalkosten sind jedoch nicht nur auf die Personalaufwendungen der kommunalen Einrichtungen zurückzuführen, sondern nach den Untersuchungen des Landesrechnungshofes auch darauf, daß

- durch die verwaltungsmäßige Betreuung dieser Einrichtungen in verschiedenen Ämtern teilweise ein höherer Personalbedarf verursacht wird,
- die Abgrenzung der Aufgaben-/Verantwortungsbereiche zwischen den Dezernaten und den Ämtern zur Vermeidung von Doppelarbeit und zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes noch nicht genügend durch Aufgaben-/Geschäftsverteilungspläne geregelt und beeinflusst wird,
- Stellenbeschreibungen als Voraussetzung für die Minimierung des Personalbedarfes einerseits und die richtige Bewertung der Stellen und ihre tarifgerechte Eingruppierung andererseits erst in Anfängen vorhanden sind.

Im Zusammenhang damit ist auf die Tendenzen zur Bildung einer Vielzahl von zum Teil kleinen Ämtern und eine im Durchschnitt höhere Dotierung der Stellen in den Stellenplänen 1992 gegenüber 1991 hinzuweisen.

Der Landesrechnungshof hat den Kommunen Hinweise und Empfehlungen für die weitere Reduzierung des Verwaltungsaufwandes gegeben, insbesondere durch eigene Organisationsprüfungen sowie konsequente Anwendung aller tarifrechtlichen Regelungen.

4.5.2. Sachausgaben

Auf die Höhe der laufenden Sachausgaben wirkt sich, analog zu den Personalaufwendungen, die volle Einbeziehung der Kosten nachgeordneter Einrichtungen aus. Dabei handelt es sich neben Kindergärten und Kinderheimen vorrangig um kulturelle Einrichtungen wie Theater, Bibliotheken, Museen, Kulturhäuser um Jugendheime und -klubs, aber auch Feierabend- und Pflegeheime, Behindertenwerkstätten bis hin zu touristischen und medizinischen Einrichtungen.

Die Untersuchungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß die Mehrzahl dieser Einrichtungen durch hohen Fehlbedarf die Finanzlage der Kommunen beeinflussen. Obwohl es sich überwiegend gleichzeitig um Institutionen im Sinne von "kostenrechnenden Einrichtungen" handelt, sind bisher keine oder nur unzureichende Maßnahmen zur Gestaltung einer Kostenrechnung und einer Kostendeckung eingeleitet worden.

Damit wird unzulässigerweise kein ausreichender Einfluß auf die Wirtschaftlichkeit und in Verbindung damit auf die Kalkulation von kostendeckenden Beiträgen und Nutzungsgebühren und die Reduzierung der Fehlbeträge genommen. Das gilt auch für gewerblich orientierte Einrichtungen, wie Bau- und Betriebshöfe und andere dienstleistende Bereiche.

Die Sachkosten werden aber auch dadurch beeinflußt, daß insbesondere durch die Einrichtungen die Möglichkeiten einer aufwandssenkenden gemeinsamen oder zentralisierten Beschaffung von Verbrauchsgütern noch nicht ausreichend genutzt werden. Außerdem werden infolge unzureichend langer Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten von Rechnungen eingeräumte Skonti nicht wirksam.

Der Landesrechnungshof gab entsprechende Hinweise. Darüber hinaus empfahl er, die umfangreichen Materialien der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) für kostenrechnende Einrichtungen zu nutzen.

4.5.3. Investive Ausgaben

Investitionspauschale:

Die Gewährung der Investitionspauschale erfolgte ihrer Bezeichnung entsprechend - pauschal auf der Grundlage des RdErl. des Ministerium des Innern vom 20.03.1991 - 32.10330 H -. (Dieser RdErl. wurde nicht im Ministerialblatt veröffentlicht, sondern als Einzelrundschreiben den Kommunen bekanntgegeben).

In drei der vom Landesrechnungshof geprüften Städte bzw. Kreise haben wir geringfügige bis erhebliche Abweichungen von dem durch das Ministerium des Innern festgelegten Förderzweck festgestellt und dies in den Prüfungsmitteilungen festgehalten.

Da zwar ein Bewilligungsantrag nicht erforderlich war (Ziffer 4.1 des RdErl.), jedoch eine Mitteilungspflicht der Gemeinden und Landkreise gegenüber der zuständigen Bezirksregierung bestand (Ziffer 3.1 des RdErl.), hätten diese Abweichungen bemerkt werden müssen. Eine Kommune hat unzutreffend einen Vollzug (eine Fertigstellung) angezeigt.

5. Jahresrechnung 1991

Die Gemeinden und Landkreise regeln ihre Finanzwirtschaft in eigener Verantwortung. Die Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, daß die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 34 Kommunalverfassung) . Die Umsetzung dieser Grundforderung setzt demzufolge neben der jährlichen Planung des Haushalts auch eine entsprechende Abrechnung voraus.

Die noch gültige Kommunalverfassung der DDR legt dazu in § 52 fest, daß

in der Jahresrechnung das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Standes des Vermögens und der Verbindlichkeiten nachzuweisen,
die Jahresrechnung innerhalb von 3 Monaten nach Abschluß des Haushaltsjahres aufzustellen und
der Kreistag bzw. die Gemeindevertretung nach Rechnungsprüfung über die Jahresrechnung zu beschließen hat.

Ergänzend dazu sind in der Gemeindehaushaltsverordnung mit den §§ 40 bis 44 die inhaltlichen Anforderungen für die Jahresrechnung einschließlich erforderlicher Anlagen vorgegeben.

Die Untersuchungen des Landesrechnungshofes und weitere Informationen lassen erkennen, daß in der Mehrzahl der Landkreise und Gemeinden die Jahresrechnung 1991 nicht bis zum 31.03.1992 fertiggestellt werden konnte und teilweise noch mehrere Monate für den Abschluß benötigt werden. Das ist sowohl auf noch nicht ausreichende Erfahrungen in den mit dem Abschluß verbundenen Aufgabenstellungen als auch auf noch nicht bewältigte Probleme der Erfassung und Abrechnung mittels automatischer Datenverarbeitung zurückzuführen. In einigen Gemeinden haben wir insbesondere erhebliche Rückstände in der Erfassung und Zuordnung von Vorgängen festgestellt.

Durch die Konzentration auf die Erarbeitung und Überarbeitung von Haushaltssatzungen und Haushaltspläne 1992 wurde die Fertigstellung der Jahresrechnung 1991 ebenfalls zeitlich zurückgedrängt.

Als problematisch erscheint gegenwärtig besonders die im §44 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung nachzuweisende Vermögensübersicht, da in der Fortführung vorhandener Bestandsverzeichnisse u. a. Rückstände eingetreten sind.

6. Kreisumlage

Nach dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Sachsen-Anhalt an die Gemeinden und Landkreise in Haushaltjahr 1991 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 1991) vom 22.04.1991 konnten die Landkreise gemäß § 6 eine Umlage zur Finanzierung ihrer Aufgaben von den kreisangehörigen Gemeinden erheben.

Nähere Vorgaben über die Höhe und den Berechnungsmodus enthält das Gesetz nicht. Dies führte dazu, daß die Umlage im Ergebnis zwischen 60,00 und 270,00 DM/Einwohner festgelegt wurde.

Hier ist eine gewisse Harmonisierung anzustreben.

Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1992 sieht vor, daß die Kreisumlage in Hundertsätzen von den allgemeinen Zuweisungen festzusetzen ist und, sofern sie mehr als 25 v. H. beträgt, durch die obere Kommunalaufsichtsbehörde zu genehmigen ist.

7. Privatisierung und Ausgliederung von Einrichtungen

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Untersuchungen festgestellt, daß von den nach dem Rechtssystem der DDR unmittelbar in die Haushalte der Kreise und Gemeinden einbezogenen dienstleistenden Einrichtungen und Versorgungsbetriebe bereits ein großer Teil in andere Rechtsformen überführt wurde, ohne daß jedoch damit ein abschließender Stand erreicht ist. Diese Veränderungen beinhalten im wesentlichen:

- Privatisierung bzw. Übernahme durch gemeinnützige Vereine und Verbände vorrangig bei Sozialstationen, Feierabend- und Pflegeheimen, Polikliniken und Ambulanzen und teilweise auch Kindergärten;
- Beteiligungen der Kommunen an in Kapitalgesellschaften umgewandelte örtliche volkseigene Betriebe im Bereich der Wohnungswirtschaft, des Personennahverkehrs, der Abwasserzweckverbände sowie an Beschäftigungsgesellschaften;
- Bildung von Eigenbetrieben, vorwiegend für Krankenhäuser.

Eine Erhebung des Landesrechnungshofes bei einigen Landkreisen machte erhebliche Unterschiede deutlich. So ist es einigen Kreisen gelungen, diese Einrichtungen fast vollständig einem anderen Status zuzuführen, während andere Kreise erst am Anfang entsprechender Überlegungen stehen. Allgemeinen Schwerpunkt dabei bilden Kultureinrichtungen wie Theater und Klubs, Jugendklubs und Jugendheime sowie Kindergärten.

Es betrifft nach unseren Erkenntnissen aber auch dienstleistende Bereiche wie Straßenreinigung, Stadtbeleuchtung u. a.

Wegen des Mißverhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben bestehen erhebliche Probleme, Interessenten zu gewinnen.

Hinsichtlich der Bildung von Eigenbetrieben hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß durch eine fehlende Eigenbetriebsverordnung in den Kommunen über den rechtlichen Rahmen und die Ausgestaltungsmöglichkeiten erhebliche Unsicherheiten bestehen. Formalrechtlich selbständige Gesellschaften lösen ohne Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze das Problem der haushaltsmäßigen Belastung der Gemeinden noch nicht.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, daß die Kommunen die Möglichkeiten der Privatisierung mit Nachdruck verfolgen, um Kosten zu sparen. Dabei werden sie durch entsprechende Vertragsgestaltung sicherzustellen haben, daß ihre und die Belange ihrer Bürger ausgewogen berücksichtigt werden.

8. Schlußbemerkung

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen gefordert, daß die Kommunalverwaltungen

- die von ihm aufgezeigten Möglichkeiten zur Haushaltsentlastung nutzen,
- auf eine Reduzierung der Personalausgaben insbesondere durch Stellenabbau hinwirken,
- bei Kreditaufnahmen im Hinblick auf die zu erwartenden künftigen Belastungen zurückhaltend sind,
- durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln verursachte Folgen beheben und,
- soweit vertretbar, kommunale Einrichtungen auf Dritte übertragen.

Die Aufsichtsbehörden wurden aufgefordert, die notwendigen Folgerungen aus Prüfungsfeststellungen sachgerecht und ohne Verzögerungen zu ziehen.

Durchgeführte überörtliche Kommunalprüfungen von Juli 1991 - Mai 1992

1. Landkreise
 - Oschersleben
 - Wanzleben
 - Köthen
 - Aschersleben
 - Naumburg
2. Gemeinden
 - Merseburg
 - Bitterfeld
 - Teutschenthal
 - Schafstädt
 - Wernigerode
 - Quedlinburg
 - Burg
 - Calbe
 - Landsberg
 - Löbejün
 - Wolfen
 - Grafenhainichen
 - Wolmirstedt
 - Bernburg
 - Staßfurt
3. Sonderprüfungen im kommunalen Bereich
 - Hallesche Wohnungsbaugesellschaften Magdeburger Wohnungsbaugesellschaft Sonderprogramm Bitterfeld-Wolfen

II. Zuwendungen für die Region Bitterfeld

aus

Einzelplan	15	- Ministerium für Umwelt und Naturschutz
Kapitel	1502	- Allgemeine Bewilligungen

Bei der Prüfung der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln und der "Verwendung von Zuwendungen" für das Vorhaben zur weiteren ökologischen Sanierung sowie zur Arbeitsplatz-erhaltung und -beschaffung in der Region Bitterfeld/Wolfen als Beitrag zum Nationalen Sonderprogramm Bitterfeld/Halle/Merseburg hat der Landesrechnungshof erhebliche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt, die Finanzierungsprobleme verursachten und einen Vorgriff auf den Haushalt 1992 in Höhe von 84 Mio. DM erforderlich machten.

Das Kabinett des Landes Sachsen-Anhalt hat am 16.04.1991 die vom Minister für Umwelt und Naturschutz eingebrachte Vorlage

Vorhaben zur weiteren ökologischen Sanierung sowie zur Arbeitsplatz-erhaltung und -beschaffung in der Region Bitterfeld/Wolfen als Beitrag zum Nationalen Sonderprogramm für Bitterfeld/Halle/Merseburg

zustimmend zur Kenntnis genommen.

Dieses mittelfristige, in die Abschnitte A – ökologische Maßnahmen - und B - Arbeitsplatz-erhaltung/-beschaffung - unterteilte Programm beinhaltet die Schaffung eines modellhaften Beispiels der ökologischen Sanierung.

Der Mittelbedarf im Zeitraum 1991 - 1994 wurde mit ca. 2,1 Mrd. DM eingeschätzt.

Für das Jahr 1991 hatte die Landesregierung realisierbare Leistungen von 537 Mio. DM für möglich gehalten (Abschnitt A = 225,6 Mio. DM, Abschnitt B = 311,6 Mio. DM).

Mit dem Nachtragshaushalt des Landes Sachsen-Anhalt vom 23.07.1991 konnten jedoch nur für den Abschnitt A 45,6 Mio. DM als Barmittel 1991 sowie 180 Mio. DM als Verpflichtungsermächtigung 1992 ausgebracht werden.

Das Landratsamt und die Gemeinden des Landkreises Bitterfeld haben jedoch für Maßnahmen der Abschnitte A und B Leistungsverträge mit Zahlungsverpflichtungen im Jahr 1991 von mehr als 150 Mio. DM abgeschlossen. Dadurch kam es ab September 1991 zu erheblichen Finanzierungsproblemen und zusätzlichen Mittelabforderungen gegenüber dem Landeshaushalt.

Der Landesrechnungshof hat dies zum Anlaß genommen, die

- Anwendung des Zuwendungsrechtes gemäß § 44 LHO,
- überhöhte Übernahme von Zahlungsverpflichtungen durch den Landkreis Bitterfeld,
- mögliche Herabsetzung der Barmittelabforderungen im Jahr 1991

zu untersuchen.

Örtliche Erhebungen ergaben:

1. Der Minister für Umwelt und Naturschutz hat auf der Grundlage des Nachtragshaushaltes am 30.07./26.08. und 10.09.1991 Zuwendungen für den Abschnitt A mit insgesamt 45,6 Mio. DM Barmitteln 1991 und 179,6 Mio. DM Verpflichtungsermächtigungen 1992 bewilligt und entsprechende Zuwendungsbescheide an den Landrat des Landkreises Bitterfeld erteilt. Durch Verzicht auf Rechtsmittel seitens des Landkreises wurden diese Bescheide sofort bestandskräftig.

Grundlage der Bewilligung waren Förderanträge des Landkreises Bitterfeld aus dem Zeitraum April/Mai 1991.

2. Das Staatliche Umweltamt Dessau/Wittenberg hat bereits Ende Mai 1991 im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz den größten Teil der mehr als 150 Förderanträge für 23 Sachbereiche gemeinsam mit Vertretern des Landkreises Bitterfeld im Schnellverfahren geprüft und eine Förderung vorgeschlagen.

Dabei sind z. T. wesentliche Voraussetzungen, die sich aus dem Zuwendungsrecht ergeben - Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO und Entwurf der vorläufigen Richtlinie des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung wichtiger Umweltschutzmaßnahmen - unberücksichtigt geblieben.

Das betrifft vor allem

- die ungenügende Einbeziehung der Bezirksregierung Dessau und anderer fachtechnischer Landesbehörden (W zu § 44 LHO Ziffer 3.4.1),
- die Begründung einschließlich der Prioritäten für die teilweise in Komplexmaßnahmen eingebundenen Einzelvorhaben und den vorgesehenen materiellen Leistungsumfang,
- die Ermittlung der Gesamtausgaben und der davon anzuerkennenden zuwendungsfähigen Ausgaben und die Erfassung aller Finanzierungsquellen und -möglichkeiten und
- die Einordnung und Beurteilung förderfähiger Vorhaben, Folgerungen aus vorzeitigem Maßnahmebeginn sowie die Beurteilung der Frage einer finanziell gesicherten Weiterführung in den Folgejahren.

3. Unzulänglichkeiten im Antragsprüfungsverfahren schlagen sich in den getroffenen Entscheidungen zur Bewilligung bzw. in den Zuwendungsbescheiden nieder. Sie haben dazu geführt, daß im Rahmen dieses Programms u. a.

- die Weiterführung bzw. Beendigung von im Jahr 1990 begonnenen Wohnungsneubauten ohne Inanspruchnahme eigener Mittel der Kommunen bzw. ohne Kredite finanziert wurden,
- kein Einfluß darauf genommen wurde, daß die Gemeinden über entsprechende Satzungen gemäß Kommunalabgabengesetz LSA eigene Einnahmequellen zur Finanzierung der umfangreichen Verbesserungen u. a. in der Trinkund Abwasserversorgung mobilisieren,
- Vorhaben ohne gegenseitigen Bezug bzw. ohne Leistungsabgrenzung sowohl in den Abschnitten A und B enthalten, aber auch innerhalb des Abschnittes A in verschiedenen Sachbereichen mehrfach eingeordnet sind
- trotz eindeutiger entgegengesetzter Erklärungen der Vertreter des Landratsamtes Bitterfeld bereits Monate vor Erteilung des Zuwendungsbescheides Vorhaben nicht nur vertraglich gebunden, sondern auch begonnen worden sind.

4. Grundlage war eine Vorinformation (Schreiben vom 17.04.91) durch den Minister für Umwelt und Naturschutz an den Landrat des Landkreises Bitterfeld. Darin bestätigte das Ministerium prinzipiell das Programm, sah jedoch nur eine finanzielle Sicherung der für den Abschnitt A konzipierten Zuwendungen vor. Das Amt für Hoch-, Tief- und Gartenbau des Landratsamtes übergab den Gemeinden bereits am 28.05.91 eine verbindliche vorhabenbezogene Aufstellung über die finanzielle Einordnung der von ihnen beantragten Zuwendungen 1991 mit einer Gesamtsumme von 99,4 Mio. DM Abschnitt A und 171,9 Mio. DM Abschnitt B.

Die Aufstellung bildete den Handlungsrahmen für die Durchführung der Vorhaben durch die Ämter des Landratsamtes und die Gemeinden, zumal u. a. mit Schreiben des Landrates vom 17.07.91 dargelegt wurde, daß keine Übertragung der bis 30.11.91 nicht verbrauchten Zuwendungsmittel in das Jahr 1992 möglich sei.

In den an den Landkreis gerichteten Zuwendungsbescheiden hat der Minister für Umwelt und Naturschutz die Gesamtzuwendung in Barmittel für 1991 und Verpflichtungsermächtigungen für 1992 aufgeteilt. Dies wurde vom Landrat und den zuständigen Dezernaten und Ämtern des Landratsamtes Bitterfeld jedoch nicht zum Anlaß genommen, die von ihm den Gemeinden übergebenen verbindlichen Unterlagen dementsprechend zu überprüfen und zu korrigieren oder die Erfüllung von Verträgen terminlich nach 1992 zu verlagern.

Auch die vom Förderantrag für den Komplex "Hochbaumaßnahmen zur Sanierung von Städten und Gemeinden" mit einem Zuwendungsbetrag 1991 von 19 Mio. DM abweichende Bewilligung über insgesamt 14,4 Mio. DM, davon 5 Mio. DM im Jahr 1991, führte zu keiner Korrektur bezüglich der Weiterbewilligung.

Erst am 02.10.91 hat der Landrat in einer Beratung mit den Bürgermeistern über die Problematik der Barmittel für 1991 zum Abschnitt A und die völlig offene Finanzierung zu Abschnitt B informiert.

5. Die Auskünfte der Bürgermeister im Rahmen der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, daß die Informationen vom Mai 1991 und die wiederholten Hinweise bei ihnen die Schlußfolgerung zuließen, alle Mittel (Barmittel und Verpflichtungsermächtigung) im Jahr 1991 einzusetzen (zu verbrauchen).

Bei rechtzeitiger Klarstellung der Begriffe Barmittel einerseits und Verpflichtungsermächtigung andererseits wären Vorgriffe auf den Haushalt des Folgejahres vermeidbar gewesen. Darüber hinaus führte die nicht zuwendungsbezogene Verwendung von Abschlägen zur Finanzierung von Maßnahmen, denen ein Zuwendungsbescheid nicht zugrunde lag.

Die Finanzierung der erteilten Aufträge führte zu einem Haushaltsmittelbedarf für 1991, der sich wie folgt darstellt:

	<u>Höhe in Mio. DM</u>
Haushaltsansatz 1991:	<u>45,6</u>
Haushaltsmittel-Vorgriff auf 1992:	39,05
überplanmäßige Mittel:	<u>45,0</u>
zusammen 1991 überplanmäßig	<u>84,05</u>

Dabei konnte das Ministerium für Umwelt und Naturschutz im Ergebnis der Erhebungen und nach Gesprächen des Landesrechnungshofes in vier Städten noch sicherstellen, daß von dem ursprünglich für 1991 als notwendig eingeschätzten Finanzbedarf rd. 4,2 Mio. DM zur Entlastung des Landeshaushaltes erst 1992 abfließen.

Zur Abwicklung der Maßnahmen ohne Rechtsanspruch der Zuwendungsempfänger sind weitere 65 Mio. DM im Haushaltsjahr 1992 erforderlich. Es ist unumgänglich, künftig ausschließlich auf der Basis der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO Zuwendungen zu bewilligen und im übrigen mit der Überwachung des Haushaltsmittelabflusses und seiner Verwendung die Mittel- und Ortsbehörden zu betrauen.

Der Minister für Umwelt und Naturschutz hat die Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes umfassend ausgewertet und in einem Neun-Punkte-Katalog Maßnahmen festgelegt, die auf eine grundsätzliche Veränderung der Zuwendungspraxis gerichtet sind, wie z. B. die stärkere Berücksichtigung der eigenen Einnahmen der Kommunen und die Abkehr von der 100 %igen Förderung. Dies wird weitere Überprüfungen und eine Neufestsetzung von Prioritäten sowohl begonnener als auch noch nicht begonnener Vorhaben im Jahr 1992 zum Inhalt haben.

III. Wirtschaftliche Betätigung der Stadt Halle im Bereich der Wohnungswirtschaft

Die Stadt Halle hat den ehemaligen VEB Gebäudewirtschaft in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt und dabei die zugrunde zu legenden Vorschriften nicht hinreichend beachtet.

Die Mehrheit der Wohngebäude befand sich in der DDR in Volkseigentum bzw. Genossenschaftseigentum. Nach § 59 - Unternehmen der Wohnungswirtschaft - der als Landesrecht weiter geltenden Kommunalverfassung der DDR sind die Gemeinden befugt, zur Gewährleistung der Versorgung der Bürger mit Wohnraum in eigener Verantwortung oder mittels geeigneter Unternehmen Sondervermögen zu verwalten und zu bewirtschaften.

Die bisherigen Unternehmen der Gebäude- und Wohnungswirtschaft (mehrheitlich den Kreisen zugeordnete ehemals volkseigene Betriebe) sollen dazu in gemeinnützige Wohnungsgesellschaften umgewandelt werden. Mit dem Gesetz über die Umwandlung volkseigener Wohnungswirtschaftsbetriebe ... vom 22.07.1990 wurden in Ausgestaltung des § 59 Kommunalverfassung die Grundsätze der Umwandlung und der Vermögensübertragung konkretisiert.

Mit dem Einigungsvertrag wurde der Grundanspruch der Kommunen am Bestand des Wohnungsvermögens beibehalten (Artikel 22 sowie Anlage II, Kapitel IV Abschnitt III (Ziffer 2)).

Untersuchungen des Landesrechnungshofes im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung lassen erkennen, daß die Stadt Halle den vorgegebenen Handlungsrahmen unter Einbeziehung der §§ 53, 57 und 58 Kommunalverfassung (Sondervermögen, wirtschaftliche Unternehmen) sowie des Gesetzes über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark von 1990 (DMBiG - BGB1. 11/1990 S. 1170) nicht ausreichend ausgefüllt und teilweise rechtliche und Bilanzierungsanforderungen nicht beachtet hat.

Im einzelnen ergeben sich folgende Probleme:

1. Die DVO zum Gesetz über die Umwandlung der volkseigenen Wohnungswirtschaftsbetriebe vom 01.08.1990 (GBl. I S. 1265) legt die Grundanforderungen für die Umwandlung fest. Die Verfahrensweise der Umwandlung war mit teilweise erheblichen Rechtsmängeln verbunden, deren Auswirkungen bis in das Jahr 1992 hineinreichen.

In der Stadt Halle hatten die Stadtverordneten bereits vor Erlass obiger Gesetzesnormen, in Ableitung von der gesetzlichen Regelung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinat und Betrieben (VO vom 01.03.1990 GBl. 1/1990 Nr. 14), die Umwandlung bestehender Wohnungswirtschaftsbetriebe in eine GmbH beschlossen. Im Widerspruch dazu und auf der Grundlage einer persönlichen Generalvollmacht durch den damaligen Oberbürgermeister hat ein Mitarbeiter der Verwaltung mit Unterstützung von Rechtsanwälten der Altbundesländer ein Unternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und sich selbst zum Aufsichtsratsvorsitzenden bestellt. Aus dieser Position heraus wurde gleichzeitig die Fusion mit einem weiteren in eine GmbH umgewandelten Unternehmen betrieben und dafür insgesamt Rechtsanwaltshonorare von 1,4 Mio. DM vereinbart und gezahlt.

Während die Fusion letztendlich nicht zustande kam, wurde die Eintragung der Aktiengesellschaft in das Handelsregister trotz unvollständiger Gründungsdokumente und - Voraussetzungen veranlaßt.

Im Jahr 1992 haben die Stadtverordneten die (erneute) Umwandlung von der AG in eine GmbH durchgesetzt.

2. Die notariell beglaubigten Umwandlungserklärungen für die Wohnungsunternehmen beinhalten den vollständigen Übergang aller Vermögenswerte, Forderungen und Schulden auf die neugebildeten Kapitalgesellschaften. Die aus der Anordnung über den Abschluß der Buchführung in Mark der DDR vom 27.06.1990 (GBl. I S. 593) und der Eröffnungsbilanz vom 01.07.1990 (DMBiG) abzuleitende Bilanzkontinuität war nicht gegeben. Stichproben zeigten, daß in die DM-Eröffnungsbilanz nicht alle Bilanzwerte vollständig übernommen wurden.

Weder die nach den gültigen verbindlichen Regelungen des Statistischen Amtes der DDR zur Umstellung der Abrechnung auf das Wirtschaftsrecht der BRD zu erarbeitende "Bilanzbrücke" noch die vergleichende Darstellung nach § 20 DM BiG, "aus der sich ergibt, in welchem Umfang die Posten der Schlußbilanz zum 30. Juni 1990 im Vergleich mit den Posten der DM-Eröffnungsbilanz zum 01. Juli 1990 sich verändert haben", und die damit zu verbindende Erfassung der "Neubewertungsdifferenzen" sind ordnungsgemäß erarbeitet worden.

Im Vergleich zur Schlußbilanz sind 270 Mio. M der DDR an Grundvermögen nicht in die Eröffnungsbilanz übernommen worden. Des weiteren wurden Forderungen aus Mietrückständen von umgerechnet 470.000 DM ebenfalls außer acht gelassen.

3. Nachdem bereits mit § 1 Ziffer 4 der DVO zum Gesetz über die Umwandlung volkseigener Wohnungswirtschaftsbetriebe ... (GBl. I S. 1265) auf die Umbewertung des Grundvermögens unter Anwendung entsprechender Richtlinien hingewiesen wurde, legt § 7 in Verbindung mit den §§ 9 und 10 DMBilG verbindlich eine Neubewertung der

Vermögensgegenstände und Schulden sowie die Bewertungs-, grundsätze fest. Dieser Verpflichtung sind die Gesellschaften teilweise nicht bzw. nur unvollständig nachgekommen. Dessen ungeachtet wurden die DM-Eröffnungsbilanzen von zugelassenen Wirtschaftsprüfungsunternehmen bestätigt und von den Gesellschaftern bzw. Aufsichtsräten als ordnungsgemäß festgestellt.

Die Bewertung der Gebäude und baulichen Anlagen für die Wohnungswirtschaft der Stadt Halle ist entgegen § 10 DMBilG nicht zum Zeitwert, sondern einem davon abweichenden, rein rechnerischen Verfahren erfolgt. Bei Grund und Boden sind die ermittelten Werte überwiegend nur mit 50 % ihres tatsächlichen Zeitwertes bilanziert worden. Obwohl es sich um nicht rückübertragungsfähige Grundstücke in Neubaugebieten handelt, wurde gerade wegen möglicher Ansprüche ein sogenannter Risikoabschlag angewandt.

4. Die gebildeten Wohnungsunternehmen tragen bisher den Charakter von Eigengesellschaften im Sinne von § 57 Abs. 3 Ziffer 2 Kommunalverfassung, da den Gemeinden sämtliche Anteile gehören. Diese Anteile in Form des Grund- bzw. Stammkapitals entsprechen jedoch in keiner Weise dem Wert des als Sacheinlage eingebrachten Grundvermögens abzüglich der Schulden. Dadurch sind entgegen bzw. in falscher Auslegung des § 27 DMBilG Rücklagen eingestellt worden, die ein Mehrfaches des Grund-/Stammkapitals betragen und Möglichkeiten der Verwertung von Eigenkapital ohne Bestätigung durch den Gesellschafter bieten. Die Festlegung der Kapitalverhältnisse beruhte auf überschlägigen Berechnungen zum Zeitpunkt der Bildung der Unternehmen. Von der Möglichkeit und Notwendigkeit des § 23 DMBilG einer vorläufigen Neufestsetzung des Grund-/Stammkapitals, insbesondere unter Würdigung der Erhöhungen aus der Neubewertung bzw. der erstmaligen Bewertung von Grund und Boden, wurde kein Gebrauch gemacht.

5. Die als Sachwert eingebrachten Vermögenswerte beziehen sich prinzipiell auf die in Rechtsträgerschaft oder auch in Verwaltung des ehemaligen VEB Gebäudewirtschaft befindlichen Gebäude und Grundstücksflächen, die sich teilweise nur allgemein aus Lageplänen ergeben. Damit wird zunächst dem § 6 Vermögenszuordnungsgesetz - Verfügungsbefugnis - Rechnung getragen. Ein konkreter Eigentumsübergang ist bisher nur in Ausnahmefällen vollzogen. Wesentliches Hindernis dafür ist, daß vorrangig in Neubaugebieten keine katastermäßige Vermessung der Grundstücke erfolgt ist und diese nur zögernd und mit hohem Aufwand vorankommt. Sie ist jedoch auch Voraussetzung für die vorhergehende Zuordnung der Grundstücke entsprechend § I Vermögenszuordnungsgesetz an die Gemeinden selbst, um anschließend auch die entsprechenden Grundbucheintragen realisieren zu können.

Als weiteres Problem ergibt sich, daß in der überwiegend pauschalen Übertragung der Grundstücke auch solche enthalten sind, die von ihrer Nutzungsart primär nicht den Wohnungsunternehmen zuzuordnen sind, weil sie von der Kommune oder ihr angehörigen Einrichtungen, Einrichtungen des Landes u. a. unmittelbar genutzt werden oder es sich auch um öffentliche Anlagen handelt.

6. Die Aktivitäten der Stadtverordnetenversammlung als Kontrollorgan des Anteiligners (Stadt Halle) und in Wahrnehmung der Aufgaben nach § 21 Abs. 3 sowie § 57 Abs. 4 der Kommunalverfassung haben sich bisher überwiegend darauf beschränkt, die Vertreter für die Gremien der Gesellschafterversammlung und Aufsichtsräte zu benennen. Eine Rechenschaftslegung über die Umsetzung beschlossener Arbeitsvorgaben ist kaum organisiert, wie auch u.E. die Mitglieder in den Gremien nur unvollkommen ausreichende Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen und die sich daraus ergebenden Beziehungen zum Haushalt der Kommune vermitteln.

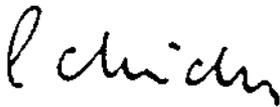
Demzufolge waren im Haushaltsplan 1991 keine Abführungen bzw. Zuführungen eingestellt worden, obwohl angesichts der gegenwärtigen Mietensituation mit erheblichen Zuführungen an die Wohnungsgesellschaften als Verlustausgleich zu rechnen war. Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse bzw. Übersichten zur wirtschaftlichen Situation und der voraussichtlichen Entwicklung entsprechend § 2 Abs. 1 Ziffer 5 Gemeindehaushaltsverordnung waren den Haushaltsplänen nicht als Anlage beigefügt bzw. sind nicht aussagefähig.

Inbegriffen ist auch die Feststellung, daß die Jahresabschlüsse der Eigengesellschaften nicht innerhalb von 4 Monaten nach Ablauf des Jahres aufgestellt sowie danach zur Prüfung und Bestätigung und damit zur Kenntnis der Abgeordneten bzw. ihrer Ausschüsse vorliegen.

Anlässlich der Prüfung wurden der Leitung der Verwaltung noch weitere und detaillierte Erkenntnisse vermittelt und Hinweise zur Überwindung der vorhandenen Probleme unter Beachtung und Nutzung der jeweiligen Rechtsnormen gegeben. Dabei wurden insbesondere folgende Probleme angesprochen:

- Heilung aller noch vorhandenen Mängel hinsichtlich der Rechtsfähigkeit der Unternehmen und der Rechte und Pflichten in den Gesellschaftsverträgen.
- Neufestlegung der Kapitalverhältnisse unter Berücksichtigung der vollständigen Erfassung aller Vermögenswerte und der Ergebnisse der Neubewertung.
- Eindeutige Zuordnung der eingebrachten Sachvermögen in Zusammenhang mit verstärkten Aktivitäten zur Vermögensübertragung .
- Information der Stadtverordneten und deren Ausschüsse über die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen sowie zur Wahrnehmung der entsprechenden gesetzlichen Kontrollfunktion.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich auch hinsichtlich der Bildung anderer Unternehmen (Verkehrsgesellschaften, Stadtwerke) ähnliche Probleme ergeben haben, die zum Teil noch nicht gelöst sind.



(Schröder)