

**Jahresbericht
des
Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
1994
zur
Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 1993**

**Teil 1
Denkschrift und Bemerkungen**



Inhaltsverzeichnis	Seite
<u>Einleitung</u>	<u>2</u>
<u>Abschnitt A - Zuwendungen in Sachsen-Anhalt</u>	<u>4</u>
Allgemein	4
<u>Abschnitt B</u>	<u>15</u>
Berechnung und Zahlbarmachung der Dienstbezüge für Beamte	15
Veranschlagung der Mittel für Gebäudebewachung und Besetzung der Stellen im Pfortnerdienst	18
Mängel bei der Abwicklung von Vorschüssen an Polizeibedienstete	20

Einleitung

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

Der dritte Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt - 1994 – ist wiederum geteilt.

Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2-4 LHO sowie die Denkschrift nach § 97 Abs. 6 LHO legt der Landesrechnungshof als Teil 1 des Jahresberichtes 1994 nunmehr vor. Damit hat der Ausschuß für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen abzuleiten für die Etatberatungen 1995 und für die Haushaltsführung 1994.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1993 gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO und damit abschließend zur Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof erst Ende 1994/Anfang 1995 - als Teil 2 des Jahresberichtes 1994 - vorlegen können, weil die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 1993 durch das Finanzministerium erst im IV. Quartal 1994 fertiggestellt wird. Der Landesrechnungshof ist erst danach in der Lage, die Haushaltsrechnung zu prüfen und zu bewerten.

Auf einen besonderen Teil über eine Ausgabenhäufung am Jahresende - sog. "Dezemberfieber" - konnte der Landesrechnungshof aus Gründen eines besseren Ausgabeverhaltens in den Ressorts verzichten, das insbesondere durch Regelungen des Finanzministeriums gesteuert war.

Der Landesrechnungshof hat im Berichtsjahr mehrmals auf Ersuchen des Landtages/des Ausschusses für Finanzen gem. § 88 Abs. 3 LHO Erhebungen durchgeführt und über seine Ergebnisse berichtet. Das betraf im einzelnen:

- a) Lotto/Toto GmbH - Verwendung von Zweckerträgen
- b) Magdeburger Hof - Nutzung durch Landesbedienstete
- c) Verwaltungsdienststelle des MF - Nutzungsentgelte
- d) Bewachungskosten bei den Bezirksregierungen
- e) Lehrer-Schüler-Relation
- f) Angemessenheit der Dienstzimmerausstattungen
- g) Verpflegungsversorgung in den Justizvollzugsanstalten

- h) Verfügbarkeit von EG-Mitteln
- i) Saleg
- j) Außertarifliche Angestelltenverhältnisse

Auf einzelne Ergebnisse ist der Landesrechnungshof in diesen Bemerkungen Abschnitt B Nr. 30(a), 7(c), 2(d) und 28 (g) nochmals eingegangen.

Der Landesrechnungshof war bemüht, solche Aufgaben in seinen Prüfungsplan einzugliedern, ohne ihn entscheidend verändern zu müssen.

Die personelle Ausstattung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter hat der Landesrechnungshof 1994 verstärkt vorgenommen. Zwei bemerkenswerte Beiträge (Abschnitt B Nr. 18 und 26) sind beredtes Zeugnis ihres Wirkens. Ein dritter ähnlicher Fall ist noch in der Erhebungsphase.

Der Landesrechnungshof hatte es sich zum Ziel gesetzt, in diesem Jahresbericht auf Probleme bei freiwilligen Leistungen des Landes (Zuwendungen) einzugehen. Die Erfahrungen aus der Beteiligung an rd. 240 Förderrichtlinien und einzelne Prüfungsergebnisse sind als allgemeines Schwerpunktthema in Abschnitt A abgehandelt, mit Verweisung auf Beispiele in Abschnitt B.

Im Abschnitt B folgen die Ergebnisse aus einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter als Bemerkungen. Im Abschnitt C wird über die Prüfungstätigkeit beim Mitteldeutschen Rundfunk berichtet. Im Abschnitt D sind sodann die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung zusammengefaßt.

Den im Jahresbericht 1994 - Teil 1 Denkschrift und Bemerkungen - abgehandelten Prüfungsergebnissen liegen Prüfungsmitteilungen nach § 96 Abs. 1 LHO zugrunde, die der Landesrechnungshof regelmäßig und möglichst zeitnah den geprüften Stellen und in der Regel auch den Aufsichtsbehörden nach Abschluß der Prüfungen zur Äußerung in einer bestimmten Frist mitgeteilt hat.

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

Abschnitt A - Zuwendungen in Sachsen-Anhalt

Allgemein

Nach Art. 93 der Landesverfassung sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes (einschließlich Verpflichtungsermächtigungen) in den Haushaltsplan des Landes einzustellen. Alle Einnahmen des Landes dienen zunächst zur Erfüllung der vom Land eingegangenen Verpflichtungen auf gesetzlicher oder vertraglicher Basis. Das sind i. d. R. mittel- bis langfristige Zahlungsverpflichtungen, die das Land zu erfüllen hat und die den Handlungsspielraum für finanzpolitische Entscheidungen einengen.

Neben diese kaum beeinflussbaren Pflichtleistungen des Landes treten freiwillige Leistungen an Dritte (Zuwendungen), die etwa 1/3 des Haushaltsvolumens ausmachen. Bleibt der Personalausgabenanteil von rd. 25 v. H. des Gesamthaushaltes außer Betracht, so ergibt sich ein Zuwendungsanteil von sogar derzeit rd. 45 v. H.

Schwerpunkte der Förderung sind die Bereiche

Wirtschaft	mit	rd. 35 v. H.)	des Gesamtan-
Soziales	mit	rd. 20 v. H.*		satzes von rd.
Kultur	mit	rd. 10 v. H.)	7 Mrd. DM

In Anbetracht des Anteils am Gesamthaushalt setzt sich der Landesrechnungshof nachfolgend mit einigen Daten und Problemen dieses Finanzbereiches auseinander:

Entsprechend den Grundsätzen für die Haushaltsgesetzgebung des Bundes und der Länder (§§ 14 und 26 HGrG) hat das Land Sachsen-Anhalt in der Landeshaushaltsordnung bestimmt:

"§ 23

Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

* ohne Krankenhausfinanzierung

§ 44

(1) Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen. Verwaltungsvorschriften, welche die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Landesrechnungshof (§ 91) betreffen, werden im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof erlassen."

Zuwendungen (freiwillige Leistungen des Landes) sind somit nur zulässig

- an Stellen außerhalb der Landesverwaltung
- zur Erfüllung bestimmter Zwecke,
- an deren Erfüllung das Land ein erhebliches Interesse hat und
- wenn das Landesinteresse ohne die Zuwendung
- nicht oder nicht im notwendigen Umfang

befriedigt werden kann.

Aus letzterem ergibt sich eine Subsidiarität der Finanzierung durch Zuwendungen. Zuwendungen sind des weiteren nachrangig zu anderen Finanzierungshilfen des Staates wie Bürgschaften, Garantien oder andere Gewährleistungen.

Mit Ausnahme der Sonderfinanzierungsart "Vollfinanzierung" - sofern das Interesse des Maßnahmenträgers unerheblich ist - hat sich jeder Zuwendungsempfänger grundsätzlich an der Finanzierung zu beteiligen. Er allein trägt auch die Verantwortung für sein Vorhaben.

Der Empfänger einer Zuwendung hat dem Land die zweckentsprechende Verwendung nach § 44 Abs. 1 LHO nachzuweisen, d.h. seine Nachweispflicht gegenüber dem Land bezieht sich vorrangig auf die Einhaltung der vorgegebenen Finanzierung und die Verwendung der Mittel für den Gegenstand der Förderung.

Die zwingenden haushaltsrechtlichen Gebote der §§ 23, 44 LHO hat das Land in Verwaltungsvorschriften gem. § 5 LHO umgesetzt und den Behörden, die Zuwendungen bewilligen, damit aufgegeben, was sie im Zuwendungsverfahren – von der Antrags- bis zur Verwendungsprüfung - generell umzusetzen haben. Was die Empfänger von Zuwendungen im einzelnen zu beachten haben, ist in Allgemeinen Nebenbestimmungen verpflichtend festgelegt.

Werden Zuwendungsmittel im Haushalt für eine Vielzahl von Zuwendungsempfängern veranschlagt, so werden i. d. R, um eine Förderung nach einheitlichen Kriterien zu erreichen, die VV zu § 44 LHO durch Förderrichtlinien für den einzelnen Förderzweck ergänzt und konkretisiert.

Nach § 103 LHO und Nr. 14.2 der W ist der Landesrechnungshof vor Erlass von Richtlinien anzuhören, d.h., die Förderrichtlinien sind ihm im Entwurf vorzulegen. Wird mit einer Richtlinie eine Änderung der allgemeinen Verwendungsnachweisführung angestrebt, so ist sogar nach § 44 Abs. 1 Satz 3 LHO das Einvernehmen des Landesrechnungshofs notwendig.

Bisherige Erfahrungen und Folgerungen

Die Ressorts haben den Landesrechnungshof bisher zu rd. 240 Förderrichtlinien angehört.

Der Landesrechnungshof hat stets Wert darauf gelegt, daß die Abstimmung vorher innerhalb der Landesregierung abgeschlossen war. Er hat seine Empfehlungen oder auch Vorbehalte am Grundsatz des § 7 LHO (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) ausgerichtet und in die haushaltswirtschaftliche Gesamtlage eingebettet. Zu grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Fragen bestand zwischen Landesrechnungshof und Finanzministerium jeweils Konsens.

Aus dieser Mitwirkung am Erlass von Förderrichtlinien, aus Rückfragen von Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfängern sowie aus ersten Erfahrungen aus der Prüfung von Verwendungsnachweisen lassen sich bereits allgemeine Folgerungen ziehen. In dem nachfolgenden Fazit nimmt der Landesrechnungshof auf Beispielsfälle Bezug, die er in diesen und früheren Berichten und Bemerkungen aufgenommen hat:

- Vorhalten von Personalressourcen

Das Land hat eine Vielzahl von Förderprogrammen mittels Richtlinien geregelt, ohne den notwendigen Personalaufwand für die Umsetzung der Programme abzuschätzen und vorzuhalten. Die Ressorts machten geltend, daß sie zwar Zuwendungen bewilligen, nicht jedoch oder zumindest nicht zeitgerecht die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen prüfen könnten. Auf Veranlassung des Landesrechnungshofs hat das Finanzministerium in seinem Erlass vom 26.01.1994 betr. "Haushaltsführung ab Haushaltsjahr 1994" in Abschnitt VII Nr. 1 Abs. 3 vorgegeben:

"Zuwendungen darf die Landesverwaltung nur in dem Umfang gewähren, in dem sie in der Lage ist, die Verwendungsnachweise der Träger zeitgerecht zu kontrollieren. Diesbezüglich ist auch der RdErl. des Finanzministeriums vom 9. 12. 1993 (MBL LSA 1994 S. 222) zu beachten."

In diesem Runderlaß hat das Finanzministerium erläutert, daß sich die haushaltsrechtliche Behandlung von Fördermaßnahmen nicht in der Antragsprüfung (Nr. 3.4. VV/VV-Gk zu § 44 LHO) und der Bewilligung (Nr. 4 VV/VV-Gk zu § 44 LHO) erschöpft, sondern die Überwachung der zweckentsprechenden Mittelverwendung (Nr. 9 VV/VV-Gk zu § 44 LHO) mit einschließt.

Jedes Ressort sollte verpflichtet sein, vor Einführung neuer Förderprogramme der Landesregierung den Personalaufwand anzugeben, den die Umsetzung der Förderung auslösen wird, und ergänzend darzulegen, wie dieses Personal bereitgestellt und finanziert wird.

- Bagatellförderungen

Die Ressorts haben diverse Förderprogramme/-richtlinien von anderen Bundesländern - insbesondere Niedersachsen - übernommen, ohne eingehend den Förderbedarf und die -notwendigkeit in Sachsen-Anhalt zu prüfen. Dies gilt insbesondere für sog. Bagatellförderungen, bei denen der Personalaufwand des Landes in keinem angemessenen Verhältnis zum Erfolg steht (z. B. Förderung der Bienenzucht, Leistungshüten der Schäferhunde).

Andere, weniger verwaltungsaufwendige Wege der Förderung sollten genutzt werden.

- Pauschalierungen

Eine Pauschalierung, also Abkehr von der individuellen Bemessung der Zuwendung, kommt u. a. wegen der Subsidiarität der Förderung des Landes nur in Betracht, wenn

- eine Grundfinanzierung nicht überschritten wird und
- eine Überfinanzierung generell auszuschließen ist.

Die pauschalierte Förderung von Sozialstationen mit einem Sockelbetrag je Einwohner und dem Ergebnis der deutlichen Überfinanzierung (vgl. Abschnitt B Nr. 8) ist ein Beispiel eines nicht hinreichend fundierten Förderkonzeptes. Pauschalierungen setzen voraus, daß die Landesverwaltung die typische Ausgabenstruktur des Förderbereiches ermittelt hat oder in anderer Weise kennt.

- Zuwendungszweck

Das Finanzministerium hat - abgeleitet aus den Erkenntnissen seit 1991 – mit Erlaß vom 09.12.1993, MBl. 1994 S. 222 - Hinweise zur Erstellung von Förderrichtlinien mit aktualisierten Erläuterungen veröffentlicht und auf eine knappe, aussagefähige Erläuterung des Zuwendungszweckes, abgegrenzt von dem Gegenstand der Förderung, gedrängt. Die darin enthaltene Kritik deckt sich mit den Feststellungen des Landesrechnungshofs.

Für die Ressorts steht oftmals die bloße Förderung der einzelnen Maßnahme, also der Gegenstand der Förderung, im Vordergrund und nicht das weitergehende übergeordnete Förderziel. Demgemäß endet auch das Förderverfahren i. d. R. mit der Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung für den Gegenstand der Förderung.

Es mangelt an einer Erfolgskontrolle, also der Feststellung,

- **ob das Förderziel erreicht ist oder wird und**
- **ob die Förderung nach § 23 LHO überhaupt fortzusetzen ist.**

Werden Richtlinien nicht zeitlich befristet, so kann das zu einem Verzicht auf eine Erfolgskontrolle führen.

Diese Schwachstelle im Zuwendungsverfahren hat der Bund seit 1993 zu beheben angefangen, indem das Bundesfinanzministerium die Bewilligungsbehörden nach den Erläuterungen zu Nr. 4.2.3. und 4.2.9. W zu § 44 BHO verpflichtet,

- die Bezeichnungen des Zuwendungszweckes und die anzuwendenden Nebenbestimmungen

so eindeutig und detailliert vorzugeben, daß sie "auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Vorhabens oder des Förderprogramms dienen können." Zu dieser begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle - soweit in Betracht kommend - sind die Behörden nach Nr. 11.1.3. VV zu § 44 BHO verpflichtet.

Eine entsprechende Erfolgskontrolle in vorgegebenen zeitlichen Abständen ist auch beim Land unverzichtbar, sollen unrationelle und unwirtschaftliche Fördermaßnahmen wie auch solche, bei denen die Grundvoraussetzung des § 23 LHO nicht mehr erfüllt sind, nicht aufrecht erhalten werden.

Weitergehend, nämlich über den Zuwendungsbereich hinaus, haben die Finanzministerien des Bundes und der Länder in einem Arbeitskreis im August 1991 allgemein erklärt:

"Eine Erfolgskontrolle ist für eine wirtschaftliche und sparsame Verwaltungsführung unverzichtbar. Sie setzt konkret Zielvorgaben voraus, z. B. in Förderrichtlinien.

Für die Rechnungshöfe sind schon in § 90 BHO/LHO die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle im Rahmen der Finanzkontrolle geschaffen. Für die Verwaltung sollte das durch Neufassung des § 7 BHO/LHO deutlicher als bisher zum Ausdruck gebracht werden. Die Arbeiten an der erforderlichen Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO/LHO sollten beschleunigt abgeschlossen werden."

Die VV zu § 7 LHO stehen in Sachsen-Anhalt noch aus.

Bemessung der Zuwendung

Bei der Bemessung von Zuwendungen im Einzelfall haben sich die Ressorts oft nicht an den Grundsatz des § 7 LHO gehalten, d.h. sie haben Notwendigkeit und Angemessenheit einer Förderung im Einzelfall nicht hinreichend geprüft.

Der Grundsatz einer subsidiären nachrangigen Förderung im Sinne des § 23 LHO wird deshalb oft verletzt.

Zuwendungsarten:

Nach den VV zu § 23 LHO wird unterschieden nach den Zuwendungsarten

- Zuwendung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung),
- Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung).

Diese Abgrenzung wurde wiederholt unterlaufen.

Da sich die Antrags- und Verwendungsprüfung bei einer institutionellen Förderung stets auf den gesamten Haushalt des Zuwendungsempfängers zu erstrecken hat, versucht die Verwaltung in geeigneten Fällen, u. a. um den Aufwand dadurch zu verringern, daß sie statt einer institutionellen Förderung eine Projektförderung konstruiert. So werden z. B. Zuwendungen statt zum Gesamthaushalt zu ausgewählten Ausgabepositionen des Zuwendungsempfängers, etwa zu den Personalausgaben, gewährt.

Das Vorhaben wird damit zwar haushalts- und abrechnungstechnisch zu einem Projekt, in Wirklichkeit bleibt es aber für den Zuwendungsempfänger bei einer institutionellen Förderung, weil die Förderung langfristig wiederkehrend erwartet wird und auch beabsichtigt ist, und weil die Förderung dauerhaft den Haushalt der Institution entlastet und entlasten soll.

Bedenklich ist, wenn für Gebietskörperschaften eine solche "Projektförderung" konstruiert wird, denn eine institutionelle Förderung hat naturgemäß auszuscheiden, weil Gebietskörperschaften nach der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ihre Stammaufgaben selbst finanzieren müssen.

Verfahrensvorgaben

Für die Förderung nach §§ 23, 44 LHO sind nach den VV u. a. unverzichtbar

- ein schriftlich bezifferter Antrag
- eine Begründung zur Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Förderung
- ein Bewilligungsbescheid mit präziser Vorgabe
 - des Zuwendungsempfängers
 - des Zuwendungsbetrages
 - des Zweckes und
 - des Gegenstandes der Förderung
 - der Finanzierungsart
 - des Umfanges der Gesamtausgaben
- ein Verwendungsnachweis.

Vorstehender Inhalt und Umfang des Bewilligungsbescheides sind auch nach § 37 Abs. 1 VwVfG LSA unerlässlich. Die Fälle in Abschnitt B Nr. 19 und 20 sind symptomatisch für gravierende Verfahrensmängel, die eine zweckwidrige Verwendung der Mittel begünstigen.

Rücknahme/Widerruf eines Bewilligungsbescheides

Nach § 48 Abs. 4 VwVfG LSA wie auch § 49 Abs. 2 letzter Satz VwVfG LSA ist die Rücknahme/der Widerruf einer Bewilligung nur innerhalb eines Jahres von dem Zeitpunkt an zulässig, an dem die Behörde von Tatsachen Kenntnis erhält, die die Rücknahme/den Widerruf rechtfertigen.

Zur Jahresfrist und einer Kenntnis der Verwaltung hat das OVG Münster im Urteil vom 02.05.1994 ausgeführt:

Die Frist ist keine Bearbeitungsfrist, sondern eine Entscheidungsfrist. Sie läuft ab vollständiger Kenntnis der für die Rücknahmeentscheidung erheblichen Tatsachen. Die Frist beginnt zu laufen, wenn die Behörde ohne weitere Sachaufklärung objektiv zu einer Entscheidung in der Lage ist.

Das schließt nicht aus, daß durch neue, weitergehende Erkenntnisse aus Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofes oder seiner Staatlichen Rechnungsprüfungsämter die Jahresfrist erneut in Lauf gesetzt werden kann.

Das VG Münster hat im Urteil vom 08.10.1983 im übrigen ausgeführt, daß die Zulassung eines einfachen Verwendungsnachweises die Möglichkeit einer weitergehenden Prüfung der Mittelverwendung zuläßt, das Prüfungstestament zum einfachen Verwendungsnachweis nicht die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung darüber hinaus abdeckt.

Zweckwidrige Verwendung von Zuwendungen

Die Verwendung der Zuwendung für einen bestimmten Zweck ist eine Bewilligungsaufgabe, deren Nichtbeachtung nach Nr. 8.2.2. VV/VV-GK zu § 44 LHO i.V.m. Nr. 9.2.3. ANBest I, 8.2.3. ANBest P oder 8.2.2. ANBest GK die Bewilligungsbehörde verpflichtet, "regelmäßig" den Bewilligungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern.

Das VG Münster hat am 08.10.1993 - bestätigt durch das OVG Münster am 02.05.1994 - dazu ausgeführt, daß bei einer Zweckverfehlung das Ermessen der Bewilligungsbehörde über den Widerruf durch die Vorgabe "regelmäßig" gebunden und gegen Null reduziert sei. Die Behörde habe insoweit nur auf von Zuwendungsempfängern vorzutragende Besonderheiten im Einzelfall einzugehen, meint das OVG auch unter Verweisung auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg.

Das OVG führt für die Zulässigkeit einer gleichmäßigen Ermessensausübung für bestimmte Fallgruppen durch W einen Beschluß des BVerwG vom 04.11.1977 an.

Der Landesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, daß Bewilligungsbehörden bei einer Zweckverfehlung statt des gebotenen Widerrufs versuchten, dem Zuwendungsempfänger die einmal gewährten Mittel zu belassen, und sei es für eine andere Zweckbestimmung.

Überschreitung der Fördergrenzen (Verkennung der Subsidiarität)

Ressorts waren bemüht, für begonnene sowie z.T. durchgeführte Maßnahmen noch eine Förderung über Zuwendung einzuräumen bzw. von einer Rückforderung abzusehen. Das ist rechtswidrig, weil es insoweit an einem zu befriedigenden erheblichen Landesinteresse mangelt.

Ressorts haben sich oft als Interessenvertreter der Zuwendungsempfänger unter Vernachlässigung ihrer Pflichten als Landesbedienstete aufgeführt. Verringern sich die Gesamtkosten einer Maßnahme, treten neue Deckungsmittel hinzu oder erhöhen sich Deckungsmittel, so sind - außer i. d. R. bei einer Festbetragsfinanzierung - die Zuwendungen ganz oder teilweise infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung zurückzufordern. Statt dessen haben die Ressorts nach - unzulässigen - Wegen gesucht, dem Zuwendungsempfänger die einmal bewilligte Zuwendung unter allen Umständen zu belassen.

Ressorts haben im Haushaltsplan ausgewiesene Zuwendungsmittel lediglich schlüsselmäßig auf mehrere Zuwendungsempfänger aufgeteilt.

Diese Verteilung von Fördermitteln ist mit dem Wesen einer Zuwendung nicht vereinbar und damit unzulässig, denn stets hat die Bewilligungsbehörde im Einzelfall die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung zu prüfen.

Konsequenzen für das Land

Der Landesrechnungshof leitet aus seinen Erkenntnissen einen Handlungsbedarf in mehreren Richtungen ab:

Die Landesregierung hat dem "Landesförderinstitut" (LFI), dem der Landtag per Gesetz hoheitliche Aufgaben zuerkannt hat, konsequent die vorgesehenen Aufgaben zu übertragen.

Mit Beschluß des Landtages in der 53. Sitzung - Drs. 1/53/3090 B v. 28.10.1993 hat der Landtag die Landesregierung u. a. beauftragt,

"... die Umweltförderung sowie die Agrarförderung (Bewilligungsverfahren und finanzielle Abwicklung) möglichst zügig bis Ende 1994 auf das Förderinstitut zu übertragen."

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß

- das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten lediglich bei einzelnen Förderprogrammen die kassenmäßige Abwicklung der Zuwendung dem LFI übertragen hat und
- das Ministerium für Umwelt und Naturschutz das LFI bisher überhaupt nicht einschaltet.

Somit sind diese Ministerien auch der Nr. 2 des o. a. Auftrages nicht nachgekommen, "2. in dem Maße, in dem Aufgaben von der Verwaltung des Landes auf das Förderinstitut übertragen werden, entsprechende Personalstellen im Landeshaushalt einzusparen."

Den Auftrag des Landtages hat die Landesregierung zeitgerecht umzusetzen. Im übrigen erscheint vordringlich

- **intensivere Schulung des mit Zuwendungsverfahren betrauten Personals zwecks Vermeidung von Bearbeitungsfehlern im Einzelfall**
- **Einführung einer zeitlichen Befristung aller Förderrichtlinien mit Fristverlängerung in Abhängigkeit von einer nachgewiesenen Erfolgskontrolle mit positivem Ausgang.**

Diese Sofortmaßnahmen müssen durch ein mittelfristiges Konzept abgelöst oder ergänzt werden.

Konsequent ist zunächst zu beachten, daß die Förderung durch das Land keine ministerielle Aufgabe ist, sie also stets in Orts- oder Mittelinstanz wahrzunehmen ist.

Von Zuwendungsempfängern wird oft der Vorwurf erhoben, das Land greife mit seiner Förderung - insbesondere seinen damit verbundenen Bedingungen und Auflagen - massiv in die Kompetenzen des Trägers ein; bei Gebietskörperschaften wird insoweit Art. 28 Abs. 2 GG ins Feld geführt.

Daran geknüpft ist die Forderung, das Zuwendungsrecht zu vereinfachen.

Die Landesregierung wird neben einer intensiven Übertragung von Förderaufgaben auf das LFI und die Mittel-/Ortsinstanz auch eine Verlagerung auf die Kommunalebene zu erwägen haben.

Sie sollte darüber hinaus bemüht sein, neue Wege zu finden, durch die in geeigneten Bereichen

- die Landesverwaltung vom Bewilligungsverfahren im Einzelfall befreit,

- die Verteilung der Mittel vereinfacht (z. B. über Finanzaufweisungen an Kommunen) und dennoch
- die Bindung der Empfänger an vorgegebene Förderzwecke/-ziele gesichert wird.

Alle Bemühungen müssen eine spürbare Reduzierung des Personals des Landes zur Folge haben.

Abschnitt B

1.	Einzelplan	verschiedene
	Kapitel	422 01

Berechnung und Zahlbarmachung der Dienstbezüge für Beamte

Die Bezirksbezügestellen in Halle und Dessau haben Ortszuschläge, Zulagen, Kindergeld und Sonderzuwendungen fehlerhaft berechnet und angewiesen.

Bei der Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge sind in einer Vielzahl von Fällen gleichartige Fehler aufgetreten. Organisatorische Mängel u. a. in der Zusammenarbeit zwischen Personaldienststelle und Bezügestelle wie auch eine unzureichende Anwendung und Umsetzung beamten- und besoldungsrechtlicher Vorschriften waren für die fehlerhafte Bearbeitung der Vorgänge ursächlich.

1.1 Ortszuschläge

Bei der Festsetzung des Ortszuschlages (OZ) haben die Bezügestellen die Anspruchsberechtigung im einzelnen umfassend zu beurteilen. Das ist oft unterblieben, denn die Bezügestellen haben Bedienstete einer falschen Tarifklasse zugeordnet oder ehedatten- und kinderbezogene Anteile nicht anspruchsgerecht - d.h. überhöht oder zu gering - gewährt.

Der Landesrechnungshof hat insoweit festgestellt:

- Die Bezügestellen zahlten mehreren Bediensteten ehedattenbezogene Anteile in voller Höhe. Da sie angegeben haben, ihr Ehepartner sei im öffentlichen Dienst beschäftigt, steht ihnen gemäß § 40 Abs. 5 BBesG nur die Hälfte dieses Anteiles zu.
- In anderen Fällen versäumten die Bezügestellen, mit den Dienststellen der Ehepartner von Bezügeempfängern Vergleichsmittelungen auszutauschen. Hierdurch war nicht sichergestellt, daß Ehepartnern im Öffentlichen Dienst jeweils nur der halbierte ehedattenbezogene Anteil des OZ gezahlt wird und nur dem Ehepartner der kinderbezogene Anteil gewährt wird, der auch das Kindergeld erhält.
- Aus den Bezügeakten ließ sich oftmals wegen fehlerhaft oder unvollständig ausgefüllter Bezügefragebögen gar nicht erkennen, ob die Voraussetzungen für die geleistete Zahlung des OZ überhaupt gegeben waren.

1.2 Zulagen

Die Festsetzung und Zahlung von Zulagen wie u. a. die allgemeine Stellenzulage, Erschwer-
niszulagen, Verwendungszulage, Technikerzulage und Ausgleichszulage zur Wahrung des
Besitzstandes waren mehrfach fehlerhaft:

- Bezügeempfänger erhielten nicht die ihrer Laufbahn entsprechende allgemeine Stellen-
zulage, sondern für eine höhere Laufbahn. Sie war daher regelmäßig überhöht.
- In anderen Fällen haben technische Bedienstete die ihnen zustehende Technikerzulage
nicht erhalten, obwohl aus den Bezügeakten der Anspruch augenfällig war.
- Die Bezügestellen haben oft die Abrechnungen (Forderungsnachweise) von Polizeibe-
diensteten für die Zahlung einer Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten (z. B. an oder
vor Sonn- und Feiertagen) nicht gründlich geprüft. Überzahlungen resultieren vielfach
aus
 - der Abrechnung von Stunden für Dienst an Vorfesttagen, obwohl es im Abrech-
nungszeitraum keine Festtage gab oder
 - der doppelten Abrechnung für Dienst zu ungünstigen Zeiten (z. B. für die Mona-
te Oktober bis Dezember) an zwei Stichtagen,
 - Zahlungen, die durch Forderungsnachweise in den Bezügeakten nicht belegt
waren.

Andererseits haben die Bezügestellen falsche oder nicht mehr gültige Stundensätze ange-
wendet. Hierdurch erhielten die Beamten zu geringe Zulagen.

Bei der Festsetzung der Verwendungszulage (Zulage an Beamte aus den alten Bundeslän-
dern bei Übernahme einer höherwertigen Funktion in den neuen Bundesländern) sind die
Bezügestellen oftmals von falschen Voraussetzungen ausgegangen:

- So haben sie u. a. unzutreffende Besoldungsgruppen, Grundgehälter, Dienstal-
tersstufen, Stellenzulagen und auch Ernennungsdaten zugrunde gelegt und da-
durch Überzahlungen ausgelöst.
- In anderen Fällen zahlten die Bezügestellen die Zulage, obwohl die abordnende
Behörde hierzu verpflichtet gewesen wäre. Entsprechende Rückforderungen
wurden nicht veranlaßt.
- Die Bezügestelle Dessau gewährte in einem Fall eine Ausgleichszulage zur
Wahrung des Besitzstandes nach § 13 Abs. 3 BbesG (Unterschied zwischen
BesGr B 2 und BesGr B 3 BBesO), obwohl die Voraussetzungen dafür nicht
gegeben waren.

1.3 Kindergeld

Die Festsetzung und Zahlung von Kindergeld nach dem BKGG erfolgte ohne oder ohne ausreichende Prüfung der Anspruchsberechtigung.

So erhielten Bezügeempfänger kein oder ein zu geringes Kindergeld, obwohl der Anspruch nachgewiesen war.

- Andere Bezügeempfänger erhielten Kindergeld ohne Nachweis der Anspruchsberechtigung oder
- sie empfangen Kindergeld in vollem Umfang, obwohl nur Anspruch auf gemindertes Kindergeld bestand. Hatten z. B. Kindergeldempfänger hohes Einkommen nachgewiesen, so unterblieb die Prüfung über § 10 Abs. 2 BKGG, ob das Kindergeld zu mindern ist.

1.4 Sonderzuwendungen

Beamte haben einen gesetzlichen Anspruch auf eine jährliche Sonderzuwendung, die sich aus einem Grundbetrag und einem Sonderbetrag für jedes Kind zusammensetzt. Maßgeblich sind die Bezüge des Monats Dezember. Die Sonderzuwendung beträgt für in Sachsen-Anhalt tätige Beamte aus den Altbundesländern 100 v. H. und für erstmals ernannte Beamte 75 v. H. dieser Bezüge. Zu diesen Bezügen zählen das Grundgehalt, der Ortszuschlag sowie Amts-, Stellen-, Ausgleichs- und Überleitungszulagen.

- Einige Beamte erhielten eine zu geringe Sonderzuwendung, weil die Bezügestellen
 - einen Anspruch auf 100 v. H. verkannten,
 - Sonderbeträge für Kinder nicht berücksichtigten oder
 - den Grundbetrag fehlerhaft ermittelten, indem sie u. a. die Verwendungszulage oder den kinderbezogenen Anteil im OZ nicht einbezogen.

In Einzelfällen kam es auch zu Überzahlungen, weil Sonderzuwendungen an erstmalig ernannte Beamte in Höhe von 100 v. H. statt der zulässigen 75 v. H. angewiesen wurden.

1.5 Folgerungen

Die erstmals im Juli 1991 in Sachsen-Anhalt gebildeten Bezügestellen mußten zwangsläufig mit überwiegend nicht oder nicht ausreichend geschulten Bezügebearbeitern besetzt werden. Daraus läßt sich die Mehrzahl der Bearbeitungsfehler folgern. Weitere Schulungsmaßnahmen zur Qualifizierung des Personals sind unverzichtbar.

Der Landesrechnungshof forderte von den Bezügestellen die Berichtigung fehlerhaft berechneter Bezüge. Überzahlte Beträge sind zurückzufordern oder zu verrechnen, Nachzahlungen sind noch zu leisten.

Beim Finanzministerium hat der Landesrechnungshof angeregt, Verfahrensregelungen für die Bezügestellen und Regelungen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Personaldienststellen und Bezügestellen herauszugeben.

Vorschläge und Anregungen des Landesrechnungshofes hat die Verwaltung bereits weitgehend erfüllt.

2.	Einzelplan	03	- Ministerium des Innern
	Kapitel	0310	- Regierungspräsidien
	Titel	517 01	- Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
	Haushaltsansatz		454.500,00 DM

Veranschlagung der Mittel für Gebäudebewachung und Besetzung der Stellen im Pförtnerdienst

Der anteilige Haushaltsansatz 1993 für Bewachungsmaßnahmen war überhöht, die für den Pförtnerdienst ausgebrachten Stellen haben die Regierungspräsidien teilweise funktionsfremd besetzt.

Auf Veranlassung des Ausschusses für Finanzen des Landtags - Beschlußempfehlung vom 04.02.1993 Drs. 1/2300 - hat der Landesrechnungshof im Juli 1993 Art und Umfang der Aufwendungen für die Bewachung der vom Land für die Regierungspräsidien genutzten Gebäude geprüft. Die Besetzung der für Pförtnerdienste verfügbaren Stellen hat der Landesrechnungshof in die Prüfung einbezogen.

Weitgehend erfolgt die Gebäudebewachung durch private Bewachungsunternehmen. Die hierfür im Haushaltsplan 1993 vorgesehenen Ausgaben in Höhe von rd. 1,1 Mio. DM waren um rd. 350 TDM zu hoch veranschlagt. Für 1994 ist die Veranschlagung entsprechend dem voraussichtlichen Bedarf erfolgt.

In den Bedarfsnachweisen des Einzelplanes 03, Kapitel 0310, waren 1993 für die Gebäudebewachung 14 Pförtnerstellen ausgebracht und vom Ministerium des Inneren wie folgt zugewiesen:

Regierungspräsidium Dessau	6 Stellen
Regierungspräsidium Halle	3 Stellen
Regierungspräsidium Magdeburg	<u>5 Stellen</u>
	<u>14 Stellen</u>

Auf einer der 6 dem Regierungspräsidium Dessau zugewiesenen Stellen ist ein Mitarbeiter mit den Tätigkeiten "Bote zugleich Pförtner" eingesetzt worden.

- a) Das Regierungspräsidium Halle ist durch Fremdfirmen bewacht worden. Zwei Pförtnerstellen sind nicht besetzt worden. Sie werden hierfür auch nicht mehr benötigt.

Eine Stelle ist für Pförtneraufgaben in der Samenprüf- und Anerkennungsstelle umgesetzt worden. Da diese Behörde zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gehört, ist diese Pförtnerstelle im Kapitel 0310 entfallen. Der Pförtner wird nunmehr aus Kapitel 0901 bezahlt.

Im Haushalt 1994 sind deshalb in Umsetzung der Prüfungsergebnisse nur noch 11 Pförtnerstellen im Bedarfsnachweis ausgebracht.

- b) In Magdeburg haben private Firmen die Bewachung vorgenommen. Das Regierungspräsidium hat auf den zugewiesenen Pförtnerstellen - ohne Zustimmung des Ministerium des Innern - Beschäftigte mit Tätigkeiten geführt, für die haushaltsrechtlich keine Stellen ausgewiesen waren. Die 5 Pförtnerstellen hätten deshalb im Bedarfsnachweis mit diesen Funktionsbezeichnungen nicht ausgebracht werden dürfen. Im Regierungspräsidium Dessau sind weitere Bewachungsaufgaben 1994 privatisiert worden (Wolfgangstraße und Bauhofstraße). Der Bedarf an Pförtnerstellen hat sich dadurch um 4 Stellen vermindert. Für Pförtneraufgaben werden zukünftig nur noch 2 Stellen benötigt.

Im Kapitel 0310 sind damit die in 1994 ausgewiesenen 11 Pförtnerstellen um weitere 9 Stellen zu vermindern. Das Ministerium des Innern wird dies in den Bedarfsnachweisen für das Haushaltsjahr 1995 entsprechend berücksichtigen.

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

Mängel bei der Abwicklung von Vorschüssen an Polizeibedienstete

Bei der Einbehaltung bereits im Oktober/November 1991 an Polizeibedienstete gezahlter Gehaltsvorschüsse bestehen erhebliche Rückstände.

Hervorgerufen durch verzögerte Gehaltszahlungen infolge der Umstellung der Gehälter vom ehemaligen Rahmenkollektivvertrag für Polizisten auf den BAT-0 erhielten die Polizeibediensteten in den Monaten Oktober und November 1991 einen Gehaltsvorschuß von je 1.200 DM, der in diesen beiden Monaten ausgezahlt wurde.

Allein im Regierungsbezirk Magdeburg haben 755 Polizeibedienstete insgesamt 906.000,00 DM erhalten.

Grundlage war eine Vereinbarung zwischen der Gewerkschaft der Polizei und dem Finanzministerium vom 14.10.1991.

Nach einem Erlaß des Finanzministeriums vom 02.12.1991 sollten die vorschußweise geleisteten Beträge ab Zahlungsmonat Januar 1992 in sozialverträglichen Raten von den laufenden monatlichen Bezügen einbehalten werden.

Der Landesrechnungshof hatte das Finanzministerium auf die Notwendigkeit des Ausgleichs der Forderungen des Landes bereits anlässlich einer Prüfung der Bezügestelle Magdeburg im Oktober 1991 (Prüfungsmitteilung vom 13.04.1992) hingewiesen.

In einer daraufhin vom Finanzministerium am 30.06.1992 abgegebenen Stellungnahme heißt es hierzu:

"Die Einbehaltung der vorschußweise geleisteten Abschlagszahlungen wurde personell überwacht."

Bei der Bezügestelle Dessau ergab eine Prüfung durch den Landesrechnungshof im Januar 1993 dagegen einen anderen Sachverhalt:

Infolge von Veränderungen der Zuständigkeit übernahm die Bezügestelle Dessau im Januar 1992 von der Bezügestelle Halle eine Reihe von Zahlfällen Polizeibediensteter. Die hierzu übergebenen Bezügeakten enthielten weder Hinweise auf geleistete Vorschüsse noch auf den im Erlaß des Finanzministeriums vom 02.12.1991 geregelten Verrechnungsmodus. Der

Erlaß war der Bezügestelle Dessau nicht zugegangen, da sie im Dezember 1991 nicht für Polizeibedienstete zuständig war. Die Bezügestelle Halle hatte darüber hinaus bei insgesamt 382 an Dessau übergebenen Zahlfällen versäumt, die ab Januar 1992 vorgesehenen Einbehalten in das maschinelle Verfahren einzugeben. Für die Bezügestelle Dessau war somit nicht erkennbar, daß die gezahlten Vorschüsse zu verrechnen waren. Insgesamt sind dadurch 457.176,90 DM nur allein von den in Dessau zu bearbeitenden Zahlfällen im Jahre 1992 nicht einbehalten worden.

Wie aus einer Stellungnahme des Finanzministers vom 05.04.1994 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes über die Prüfung der Bezügestelle Dessau vom 04.01.1994 hervorgeht, war die Tilgung der Vorschüsse selbst im Oktober 1993 von allen drei Bezirksbezügestellen noch nicht abgeschlossen. Es bestanden folgende Rückstände:

Bezügestelle Magdeburg:	110 offene Vorschüsse mit einem Gesamtrückstand von 17.700 DM,
Bezügestelle Halle:	120 offene Vorschüsse mit einem Gesamtrückstand von rd. 100.000 DM,
Bezügestelle Dessau:	113 offene Vorschüsse mit einem Gesamtrückstand von rd. 100.000 DM.

Dem Land Sachsen-Anhalt ist damit zumindest ein Schaden in Höhe des eingetretenen Zinsverlustes entstanden.

Seit Oktober 1993 haben die drei Bezügestellen mit Nachdruck diese Rückstände abgebaut. Nach Angaben des Regierungspräsidiums Dessau vom 22.06.1994 und des Finanzministeriums vom 29.07.1994 verringerten sich die noch offenen Vorschüsse auf rd. ein Drittel:

Bezügestelle Dessau:	27 offene Vorschüsse mit einem Gesamtrückstand von 13.826 DM
Bezügestelle Halle:	64 offene Vorschüsse mit einem Gesamtrückstand von 58.200 DM
Bezügestelle Magdeburg:	7 offene Vorschüsse mit einem Gesamtrückstand von 4.000 DM

Infolge gravierender organisatorischer Mängel haben die Bezügestellen über nahezu drei Jahre Vorschüsse bzw. Abschläge nicht abgerechnet. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, daß die Verwaltung nicht nur die ausstehenden Beträge nunmehr

abschließend einfordert, sondern auch durch geeignete Maßnahmen Vorsorge trifft, daß künftig ein derartiges verzögerliches Verfahren vermieden wird.

4.	Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	- Finanzämter

Verspätet festgesetzte Körperschaftsteuer

Ein Finanzamt hat Körperschaftsteuererklärungen 1991 zunächst nicht bearbeitet, obwohl aus augenfällig hohen Abschlusszahlungen ein umgehender Handlungsbedarf erkennbar war.

Der Vordruck für die Körperschaftsteuererklärung sieht Angaben zu Zuführungen zur Körperschaftsteuerrückstellung für den Fall einer selbst berechneten Körperschaftsteuernachzahlung (= Abschlußzahlung) vor. Dadurch ist sofort bei Eingang einer Steuererklärung für das Finanzamt erkennbar, ob sich für den Veranlagungszeitraum eine Abschlusszahlung ergibt. Außerdem muß eine Abschlußzahlung regelmäßig Anlaß für das Finanzamt sein, die für die folgenden Kalenderjahre festgesetzten Vorauszahlungen zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

Der Landesrechnungshof hat 1993 durch örtliche Erhebungen bei einem Finanzamt festgestellt, daß das Finanzamt Körperschaftsteuererklärungen für 1991, aus denen sich Zuführungen zur Körperschaftsteuerrückstellung zwischen 40 TDM und mehr als 500 TDM ergeben haben, nicht zum Anlaß genommen hat, die Körperschaftsteuer umgehend festzusetzen und die Vorauszahlungen ab 1992 an die Ergebnisse für 1991 anzupassen. Die Steuererklärungen lagen bereits seit mehreren Monaten im Finanzamt vor.

Der Landesrechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, die erforderlichen Steuerfestsetzungen und Anpassungen der Vorauszahlungen vorzunehmen.

Das geprüfte Finanzamt hat mitgeteilt, daß aufgrund der vom Landesrechnungshof angeregten und sofort eingeleiteten Bearbeitungsmaßnahmen für 1991 bisher rd. 1,6 Mio. DM Körperschaftsteuer und für 1992 rd. 800 TDM als erhöhte Vorauszahlungen auf die Körperschaftsteuer eingegangen sind.

5.	Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	- Finanzämter

Unzulässige Gewährung von Investitionszulagen

Ein Finanzamt hat einer juristischen Person des öffentlichen Rechts Investitionszulagen in beträchtlicher Höhe gewährt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorgelegen haben.

Der Landesrechnungshof hat 1993 durch örtliche Erhebungen festgestellt, daß ein Finanzamt nach einer Außenprüfung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts Zulagen für Investitionen bei Einrichtungen gewährt hat, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienen, aber keinen Zweckbetrieb darstellen. Eine von der Körperschaftsteuer befreite Körperschaft ist jedoch nur zur Inanspruchnahme der Investitionszulage berechtigt, soweit sie einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält. Die zu Unrecht gewährte Investitionszulage belauft sich für 1990 auf mindestens 161 TDM und beträgt für 1991 mindestens 39 TDM.

Eine Rückforderung der für 1990 zu Unrecht gewährten Investitionszulage ist nur möglich, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts hierzu ihre Zustimmung erteilt (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a der Abgabenordnung).

Der Landesrechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, die Höhe der zu Unrecht gewährten Investitionszulagen im einzelnen zu ermitteln und - soweit möglich - zurückzufordern.

Das geprüfte Finanzamt hat mitgeteilt, daß eine erneute Prüfung der Investitionszulageanträge beabsichtigt sei. Die für eine Rückforderung der Investitionszulage 1990 erforderliche Zustimmung der Steuerpflichtigen stehe noch aus.

6.	Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0406	- Finanzämter

Tätigkeit der Vollstreckungs-, Stundungs- und Erlassstellen der Finanzämter

Die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Vollstreckungs-, Stundungs- und Erlaßstellen ist verbesserungsbedürftig.

6.1 Vorbemerkung:

Die Rückstände aus den Besitz- und Verkehrssteuern im Land Sachsen-Anhalt sind im Vergleich zu den übrigen neuen Ländern (einschließlich Berlin) überdurchschnittlich hoch. Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage des Landes kommt dem Gebot des § 34 Abs. 1 LHO, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, besondere Bedeutung zu. Diesem Gebot entspricht es, wenn steuerliche Ansprüche zwangsweise (§§ 249 – 346 Abgabenordnung) durchgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof hat 1993 durch örtliche Erhebungen bei sechs Finanzämtern untersucht, ob die Vollstreckungs-, Stundungs- und Erlaßstellen alle erforderlichen und möglichen Maßnahmen zur Beitreibung der Steuerrückstände rechtzeitig und vollständig ergriffen haben und ob und inwieweit die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Vollstreckungs-, Stundungs- und Erlaßstellen verbessert werden kann. Die Erhebungen ergaben im einzelnen:

6.2 Unterlassene bzw. verspätet durchgeführte Beitreibungsmaßnahmen

Die Vollstreckungsstellen haben häufig Vollstreckungsmaßnahmen unterlassen bzw. nicht zeitnah ergriffen. Sie haben z. B. Rückstandsanzeigen nicht bearbeitet, begonnene Beitreibungsmaßnahmen nicht oder sehr spät fortgesetzt, an die Abgabe angeforderter Unterlagen und die Erteilung von Auskünften nicht erinnert, angekündigte Maßnahmen nicht ergriffen. Bei gewährten Ratenzahlungen haben sie die fristgerechte Zahlung nicht überwacht, beim Ausbleiben der Zahlungen sind keine Folgerungen gezogen worden. Unterlassene oder verspätete Beitreibungsmaßnahmen können dann zu endgültigen Steuerausfällen führen, wenn der Vollstreckungsschuldner zwischenzeitlich zahlungsunfähig geworden ist. Zumindest treten jedoch Zinsverluste für den Fiskus ein.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, die erforderlichen Beitreibungsmaßnahmen umgehend einzuleiten bzw. fortzusetzen sowie künftig im Wege der

verstärkten Dienst und Fachaufsicht auf eine vollständige, kontinuierliche und zeitnahe Bearbeitung der Vollstreckungsfälle zu achten.

6.3 Die Finanzämter haben die im Einzelfall möglichen und erforderlichen Vollstreckungsmaßnahmen nicht vollständig ausgeschöpft. Diese mangelnde Effizienz kann zu einem weiteren Ansteigen der Steuerrückstände führen.

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter haben nach pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden, ob und welche Vollstreckungsmaßnahmen zur Beitreibung der Steuerrückstände ergriffen werden sollen. Die Auswahl hat danach zu erfolgen, welche der Maßnahmen am schnellsten und sichersten einen Erfolg erwarten lassen. Dazu haben die Vollstreckungsstellen regelmäßig die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Vollstreckungsschuldner zu ermitteln.

Die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Steuerschuldner sind teilweise nur unzureichend geprüft worden. Bei vier der geprüften Ämter haben deshalb die eingeleiteten Vollstreckungsmaßnahmen im wesentlichen nicht den Erfordernissen des Einzelfalls entsprochen. So haben die Finanzämter offensichtlich vorhandene Vollstreckungsmöglichkeiten in Forderungen und Grundbesitz nicht geprüft, die Vollstreckung auf Kontenpfändungen beschränkt, nur in wenigen Fällen Sachpfändungen durchgeführt oder die Vollstreckung unter Gewährung von Teilzahlungen ohne weitere Prüfung ausgesetzt. Auch eine Haftungsprüfung zur Inanspruchnahme eines Dritten ist nur selten angeregt worden.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, daß ein Teil dieser Mängel auf die Verhältnisse in der Vergangenheit zurückzuführen ist. So können bei einer im Aufbau befindlichen Verwaltung eine anfängliche personelle Unterbesetzung, ein häufiger Mitarbeiterwechsel sowie fehlende Arbeitsanweisungen und Vordrucke Ursache hierfür sein. Ein weiterer Grund für die unzureichende Ausschöpfung aller Möglichkeiten ist jedoch in dem geringen Ausbildungsstand der in den Vollstreckungsstellen tätigen Bediensteten zu sehen.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, den Ausbildungsstand durch gezielte Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu verbessern. Außerdem ist die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert worden, die Fachaufsicht über die Vollstreckungsstellen zu verstärken und hierzu Fachgeschäftsprüfungen durchzuführen.

6.4 Keine Inanspruchnahme weiterer Steuerschuldner bei rückständiger Grunderwerbsteuer

Steuerschuldner bei der Grunderwerbsteuer sind regelmäßig die an einem Erwerbsvorgang als Vertragsteile beteiligten Personen; sie sind Gesamtschuldner. Das Finanzamt wendet sich zunächst an den Vertragsteil, der sich zivilrechtlich zur Zahlung der Grunderwerbsteuer verpflichtet hat (das ist üblicherweise der Erwerber). Zahlt der Erwerber die Steuer jedoch nicht, ist das Finanzamt berechtigt und verpflichtet, den Veräußerer als weiteren Steuerschuldner in Anspruch zu nehmen und zur Zahlung aufzufordern.

Die Finanzämter haben häufig nur versucht, rückständige Grunderwerbsteuern beim Erwerber beizutreiben. Die Möglichkeit, den Veräußerer in Anspruch zu nehmen, haben sie nicht genutzt mit der Folge, daß noch immer Grunderwerbsteuern rückständig sind, die früher hätten vereinnahmt werden können.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, den Gesamtschuldnern ebenfalls einen Steuerbescheid zu erteilen.

6.5 Versäumnisse bei der Bearbeitung der sich in der Gesamtvollstreckung befindenden Steuerfälle

Zweck des Gesamtvollstreckungsverfahrens ist die gemeinschaftliche Befriedigung aller Gläubiger aus dem Vermögen, welche zur Zeit der Eröffnung des Verfahrens einen begründeten Vermögensanspruch gegen den Gesamtvollstreckungsschuldner haben.

Die Finanzämter haben nicht alle notwendigen Arbeiten durchgeführt, um eine bestmögliche Befriedigung der Steueransprüche aus dem Vermögen zu erreichen. Dazu gehören u. a.:

- Nach Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens sind alle Steueransprüche innerhalb der Anmeldefrist beim Verwalter anzumelden. Dies ist in vielen Fällen nicht oder nicht rechtzeitig erfolgt.
- Bei vom Verwalter bestrittenen Steueransprüchen ist zu prüfen, ob Feststellungsbescheide zu erlassen sind. Sowohl diese Prüfung als auch der Erlass der notwendigen Bescheide ist in einigen Fällen versäumt worden.
- In vielen Fällen haben die Finanzämter nicht geprüft, ob gewährte Investitionszulagen zurückzufordern sind.
- Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung ist oftmals die Haftung der Geschäftsführer für rückständige Umsatz- und Lohnsteuern nicht geprüft worden.

Diese Versäumnisse können dazu führen, daß Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis in voller Höhe ausfallen.

Der Landesrechnungshof hat gebeten, die erforderlichen Schritte - soweit noch möglich - einzuleiten. Darüber hinaus hat er angeregt, daß die Sachgebietsleiter der Vollstreckungsstellen angesichts der schwierigen Rechtsmaterie helfend und unterstützend in die Bearbeitung der Gesamtvollstreckungsfälle eingreifen.

6.6 Der Arbeitsablauf bei der Bearbeitung von technischen Stundungen führt zu Mehrarbeit und kann zu Steuerausfällen führen.

Eine Stundung von Steuern aus sachlichen Gründen ist nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu gewähren, wenn der Steuerpflichtige einen Gegenanspruch zu erwarten hat, der die zu stundenden Beträge abdeckt (technische Stundung). Anträge auf technische Stundungen sind in den sachsen-anhaltinischen Finanzämtern von den Stundungs- und Erlaßstellen zentral zu bearbeiten. Den Anträgen darf nur dann entsprochen werden, wenn der dem Steuerpflichtigen zustehende Gegenanspruch gesichert erscheint. Dies kann die Stundungs- und Erlaßstelle nicht beurteilen. Sie ist deshalb auf die Mitwirkung der Arbeitsbereiche im Finanzamt angewiesen, die über den Gegenanspruch zu entscheiden haben.

Bei zeitnahen Entscheidungen über den Gegenanspruch durch die anderen Arbeitsbereiche wären technische Stundungen in vielen Fällen nicht erforderlich gewesen. Aber auch nach Gewährung der Stundung hat die festsetzende Stelle im Finanzamt nicht umgehend über den Gegenanspruch entschieden.

Die getrennte Bearbeitung von Anträgen auf technische Stundungen und den sie begründenden Gegenansprüchen verursacht nach Auffassung des Landesrechnungshofes vermeidbare Mehrarbeit. Sie birgt überdies die Gefahr, daß Stundungen auch dann gewährt werden, wenn sich bei der Bearbeitung der Gegenansprüche herausstellen sollte, daß sie nicht oder nicht in der behaupteten Höhe bestehen. Als Folge können endgültige Steuerausfälle eintreten.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion gebeten zu prüfen, ob die Bearbeitung von Anträgen auf technische Stundungen den für die Bearbeitung der Gegenansprüche zuständigen Arbeitsbereichen übertragen werden kann. Um Erfahrungen mit einer derartigen Verfahrensumstellung zu sammeln, hat er angeregt, zunächst versuchsweise in einem Finanzamt so zu verfahren.

Eine Stellungnahme der Verwaltung steht noch aus.

7.	Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0411	- Verwaltungsdienststelle des Ministeriums der Finanzen

Aufgabe und Tätigkeit der Verwaltungsdienststelle des Ministeriums der Finanzen

Die Verwaltungsdienststelle ist ein Landesbetrieb. Die Höhe der erhobenen Entgelte ist zu überprüfen.

Die Aufgabe der Verwaltungsdienststelle besteht in der Verwaltung des Objekts "Lerchenwuhne" in Magdeburg. Es wird sowohl hoheitlich (Katasteramt, Regierungspräsidium Magdeburg, Schulungszwecke) als auch zu anderen Zwecken (Vermietung von Baulichkeiten an einen gemeinnützigen Verein, Vermietung von Wohnräumen, Wohncontainern und Holzhäusern an Landesbedienstete) genutzt.

- Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei der Verwaltungsdienststelle um einen rechtlich unselbständigen abgesonderten Teil der Landesverwaltung, der zumindest in Teilbereichen erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist und deshalb insgesamt ein Landesbetrieb im Sinne von § 26 Abs. 1 LHO darstellt. Als Folge hiervon wäre ein Wirtschaftsplan aufzustellen. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung lt. Haushaltsplan ist nicht ausreichend, da eine erforderliche Kostendeckung nur nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung überwacht werden kann.

Das Finanzministerium hat sich dieser Betrachtungsweise im Grundsatz angeschlossen. Es hat aber vorgeschlagen, die bisherige Organisationsform beizubehalten. Zwar würden sich mittelfristig bis 1996 die Aufgaben der Verwaltungsdienststelle nicht wesentlich ändern, jedoch wird für den Zeitraum nach 1996 die Möglichkeit geprüft, die Dienststelle für den Fachbereich Steuerverwaltung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege zu nutzen. Der Landesrechnungshof hat gegen den Vorschlag der Verwaltung keine Bedenken erhoben.

- Der Landesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die von den Landesbediensteten zu zahlenden Mietentgelte nicht hinreichend die Unterschiede in Ausstattung und Wohnkomfort bei den einzelnen Mietobjekten berücksichtigen. Auch die Kantinenentgelte sind zu niedrig bemessen, weil die Verwaltungsdienststelle anteilige Kosten für das Betriebspersonal nicht in die Kalkulation einbezogen hat. Im übrigen hat sie haushaltsrechtliche und steuerliche Vorschriften nicht immer beachtet.

Das Finanzministerium hat hierzu mitgeteilt, daß es den Feststellungen folgt und die Anregungen künftig beachten wird.

8.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0509	- Sonstige Leistungen
	Titelgruppe	64	- Finanzierungshilfen für Sozialstationen

Finanzierung und Wirtschaftsführung der Sozialstationen

Die Förderung der Sozialstationen des Landes ist der finanziellen Situation des Landes und der Träger anzupassen. Die verwaltungsmäßige Durchführung der Förderung ist zu verbessern.

- a) Die auf der Grundlage von Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit und Soziales errichteten Sozialstationen erhalten nach Richtlinien des Ministeriums für Arbeit und Soziales Zuwendungen zur Deckung der laufenden Betriebsausgaben in Form eines Sockelbetrages von 0,75 DM je Einwohner und in Höhe von 20 v. H. der Personalausgaben einer Fachkraft mit Begrenzung auf Höchstbeträge von 8.000 DM/9.000 DM. Daneben werden Investitionsvorhaben der Sozialstationen auf Antrag mit 50 v. H. der förderfähigen Ausgaben, aber höchstens 90.000 DM für Baumaßnahmen sowie 7.000 DM für die Anschaffung wiederverwendbarer Krankenpflegegeräte und für Kraftfahrzeuge bezuschußt. Die Richtlinien sehen vor, daß sich die kommunalen Gebietskörperschaften in Höhe der Landeszuwendung an den Betriebsausgaben beteiligen und in angemessener Höhe an den Investitionen.

Insgesamt haben die Sozialstationen in den Jahren 1991 bis 1993 Zuwendungen in Höhe von 23,6 Mio. DM aus dem Landeshaushalt erhalten. Daneben finanzieren sie sich im wesentlichen über Kranken- und Altenpflegeleistungen, die sie gegenüber den Krankenkassen oder dem Sozialhilfeträger abrechnen.

- b) Der Landesrechnungshof hat bei neun von zehn geprüften Sozialstationen im Zuständigkeitsbereich eines Amtes für Versorgung und Soziales bei Prüfung der Verwendungsnachweise über die Betriebsausgaben für die Jahre 1991 und 1992 erhebliche Einnahmeüberschüsse festgestellt.

Die Einnahmeüberschüsse schwanken

- 1991 zwischen rd. 30.000 DM und rd. 144.000 DM und
- 1992 zwischen 200 DM und rd. 358.000 DM.

Sie sind vor allem zunächst dadurch entstanden, daß das Personal der Sozialstationen auch über "AB-Maßnahmen" finanziert worden ist.

1991 überstiegen die Überschüsse in 6 von 10 Fällen den Betrag, den das Land als Förderung gewährt hat. In vier Fällen betrug der Überschuß mehr als das Zweifache der Landeszuwendung. Gleiches ergibt sich auch bei der Förderung im Haushaltsjahr 1992: bei 7 von 10 Sozialstationen waren die Überschüsse höher als die Landeszuwendung und betrugen in sechs Fällen sogar mehr als das Fünffache der Landeszuwendung. Die Überschüsse haben die Träger erwirtschaftet, obwohl sich die Kommunen nicht immer in der vorgesehenen Weise an der Finanzierung der Sozialstationen beteiligt haben. Entsprechende Feststellungen hat der Landesrechnungshof für das andere Amt für Versorgung und Soziales nicht treffen können, weil sich dieses Amt nur unvollständige Verwendungsnachweise hat vorlegen lassen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Sozialstationen im Zuständigkeitsbereich dieses Amtes ähnlich hohe Einnahmeüberschüsse erwirtschaftet haben.

- c) Nach § 23 LHO dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden,
- wenn das Land ein erhebliches Interesse an der Wahrnehmung der Aufgaben hat und
 - diese Aufgaben ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang wahrgenommen werden können.

Ein erhebliches Interesse des Landes an dem Betrieb von Sozialstationen ist uneingeschränkt zu bejahen. Unabhängig davon erhebt sich die Frage, ob die Zuwendungen des Landes zum Betrieb der Sozialstationen überhaupt notwendig sind. Aus der Höhe der festgestellten Überschüsse läßt sich folgern, daß die Mehrzahl der geprüften Sozialstationen auch ohne die Landeszuwendung betriebsfähig gewesen wären.

Für künftige Regelungen sind in diesem Zusammenhang auch die Vorschriften des Pflegeversicherungsgesetzes - PflegeVG vom 26.05.1994, BGBl. I S. 10114 - von Bedeutung. Art. 1 § 82 sieht vor, daß die Betriebskosten über mit der Pflegeversicherung zu vereinbarende Pflegevergütungen und Entgelte abgegolten werden. Nach § 9 Pfl-

ge-VG sind die Länder verpflichtet, pflegerische Versorgungsstrukturen vorzuhalten und sich an den dafür erforderlichen Investitionen zu beteiligen.

Angesichts der festgestellten Überschüsse und der gesetzlichen Neuregelungen ist eine weitere Förderung der Betriebsausgaben der Sozialstationen in dem bisherigen Umfange grundsätzlich nicht mehr erforderlich.

Das Ministerium will die Förderung der Betriebsausgaben umfassend neu regeln und künftig nur die Leistungen der Sozialstationen fördern, die nicht gegenüber den gesetzlichen Leistungsträgern abgerechnet werden können. Außerdem will es sicherstellen, daß Sozialstationen in dünn besiedelten Gebieten ihr Leistungsangebot aufrecht erhalten können.

- d) Im Hinblick auf die festgestellten Überschüsse hat der Landesrechnungshof das Ministerium aufgefordert, die Landeszuwendung infolge Eintritt einer auflösenden Bedingung (Nr. 2.2 ANBest P/I) anteilig vom Amt zurückfordern zu lassen. Das Amt hat bei der Prüfung der Verwendungsnachweise bislang noch keine Schlußfolgerungen hinsichtlich der Rückforderung der anteilig überzahlten Landeszuwendung getroffen.
- e) Im übrigen hat der Landesrechnungshof das Ministerium darauf verwiesen, daß die Fachaufsicht über die Ämter für Versorgung und Soziales weiter verbessert werden muß:

Die Ämter haben zu Beginn der Förderung erheblich voneinander abweichende Entscheidungen bei der Förderung der Sozialstationen getroffen (z. B. Einbeziehung von Fachkräften in die Förderung, die bereits von der Arbeitsverwaltung bezuschußt worden sind). Ferner bestanden bei der Durchführung der Aufgaben durch die Ämter erhebliche Abweichungen hinsichtlich der Anerkennung der förderfähigen Ausgaben und bezüglich der Führung des Verwendungsnachweises durch die Sozialstationen sowie deren Kontrolle.

Das Ministerium macht geltend, es habe bereits Mitte 1991 - unmittelbar nach Veröffentlichung der Förderrichtlinien - eine Fortbildungsveranstaltung durchgeführt, "an der sowohl Vertreter der Wohlfahrtsverbände als auch der Ämter für Versorgung und Soziales Halle und Magdeburg teilnahmen - das Landesamt für Versorgung und Soziales existierte zum damaligen Zeitpunkt noch nicht. Das Ministerium für Arbeit und Soziales ist somit seiner Aufgabe, die Ämter anzuleiten, unverzüglich nachgekommen. Ein Indiz

hierfür ist auch, daß bei der Förderpraxis größere Mängel nur in einem Amt festgestellt wurden."

Solche Schulungsveranstaltungen sind notwendig, aber nicht ausreichend. Anleitung und Kontrolle im Wege der Fachaufsicht ist eine Daueraufgabe, die von der Fachaufsichtsbehörde wahrzunehmen ist. Dies ist im Regelfall keine ministerielle Tätigkeit. Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, die mit der Anerkennung und Förderung der Sozialstationen zusammenhängenden Aufgaben auf das Landesamt für Versorgung und Soziales zu übertragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

- | | | | |
|----|-------------------|-------------|--|
| 9. | Einzelplan | 05 | - Ministerium für Arbeit und Soziales |
| | Kapitel | 0512 | - Landeskrankenhäuser |

Vorherige Zustimmung des Ausschusses für Finanzen bei der Abgabe von Vermögensgegenständen unter ihrem vollen Wert

Landesvermögen darf nur mit vorheriger Zustimmung des Ausschusses für Finanzen unter vollem Wert abgegeben werden (§14 HG). Das Ministerium für Arbeit und Soziales hält es in Ausnahmefällen für zulässig, die Zustimmung des Ausschusses nachträglich einzuholen.

In Vollzug eines Kabinettsbeschlusses hat das Ministerium für Arbeit und Soziales Verhandlungen zur Abgabe eines in Trägerschaft des Landes geführten Krankenhauses in B. geführt. Daraufhin wurde am 17.02.1994 ein Vertrag zur Überlassung der Nutzung der Liegenschaft einschließlich der Schenkung der in der Liegenschaft enthaltenen beweglichen Sachen des Landes abgeschlossen. Der Vertrag ist nach § 11 unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Finanzministeriums und des Ausschusses für Finanzen abgeschlossen worden, weil nach § 14 HG abweichend von § 63 Abs. 3 LHO Landesvermögen nur mit Einwilligung des Ausschusses für Finanzen unter vollem Wert abgegeben werden darf.

§ 7 des Vertrages sieht vor, daß der Besitz auf den neuen Träger zum 01.04.1994 übergeht. Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes ist die Besitzeinweisung am 01.04.1994 zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem weder das erforderliche Einvernehmen des Finanzministeriums noch die Einwilligung des Ausschusses für Finanzen vorlagen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium mit Schreiben vom 27.04.1994 darauf hingewiesen, daß der Vertrag wegen darin enthaltener Regelungen zur unentgeltlichen Überlassung von Vermögensgegenständen der Einwilligung des Ausschusses nach § 14 HG bedurfte und daß eine Einwilligung nach § 183 BGB als vorherige Zustimmung zum Abschluß des Vertrages zu verstehen ist. Auch wenn der Vertrag unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Ausschusses für Finanzen abgeschlossen ist, so muß die Einwilligung des Ausschusses spätestens zum Zeitpunkt des Besitzüberganges vorliegen. Andernfalls führt die Besitzeinweisung dazu, daß der Vertrag faktisch vollzogen wird und zur Vermeidung von Schadenersatzansprüchen sich der Ausschuß für Finanzen zur nachträglichen Zustimmung gezwungen sehen kann.

Das Ministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes. Es hält aber in Ausnahmefällen den Abschluß der Verträge und deren Vollziehung auch ohne vorherige Zustimmung des Ausschusses für Finanzen für möglich und erforderlich. Ein solcher Ausnahmefall sei insbesondere in den Fällen gegeben, "in denen die Übergabe vom Träger umgehend erwartet wird ... Nach erfolgter Genehmigung durch den Ausschuß für Finanzen werden alle vertraglichen Festlegungen ex tunc, mithin rückwirkend wirksam".

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Ministerium insoweit gegen den § 14 HG verstößt, weil der Gesetzgeber ausdrücklich die vorherige Zustimmung des Ausschusses für Finanzen in den o. g. Fällen vorgegeben hat. Diese Einwilligung muß, wenn das Parlament wirksam seine Kontrollrechte ausüben will, im Regelfall immer im Zusammenhang mit Abschluß des Vertrages eingeholt werden.

Wenn sich im Verwaltungsvollzug ggf. die Notwendigkeit ergibt, von dem durch § 14 HG vorgeschriebenen Verfahren abzuweichen, müssen diese Abweichungen mit dem Ausschuß für Finanzen zumindest abgestimmt werden.

10.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0512	- Landeskrankenhäuser

Prüfung der Wäschereien in den landeseigenen Krankenhäusern

Durch Umstellung des Wäschereibetriebes bei den landeseigenen Krankenhäusern von Eigen- auf Fremdreinigung könnten Kosten i. H. von 1,0 Mio. DM eingespart werden. Zudem ist es nicht Aufgabe der Wäschereien, für Dritte Waschleistungen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Wäschereien zu erbringen.

Bei fünf von derzeit sieben landeseigenen Krankenhäusern hat der Landesrechnungshof im Rahmen einer Querschnittprüfung im Wirtschaftsbereich der Krankenhäuser Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Wäschereien durchgeführt. Während das Krankenhaus U. die Waschleistungen vollständig auf eine private Wäscherei übertragen hat und das Krankenhaus J. sowohl eine eigene Wäscherei vorhält als auch einen Teil der Wäsche durch eine private Wäscherei reinigen läßt, wird die Wäscheversorgung bei den übrigen Krankenhäusern durch eigene Wäschereien und angeschlossene Einrichtungen sichergestellt.

- a) Die Gebäudesubstanz der Wäschereien und ihre technische Ausstattung entspricht nicht hygienischen Anforderungen (mit Ausnahme eines Landeskrankenhauses) und ist zudem hinsichtlich der technischen Ausstattung überaltert. Grundsätzlich ergibt sich allein daraus ein Handlungsbedarf, um den hygienischen Anforderungen Rechnung zu tragen und die Wirtschaftlichkeit der Wäscheversorgung durch moderne, technische Ausstattung zu verbessern.
- b) Unter Leistungsgesichtspunkten ist eine Veränderung der derzeitigen Wäscheversorgung dringend geboten. Unter Berücksichtigung der Gesamtwaschleistung in 1993 von 923.642 kg Wäsche hat der Landesrechnungshof je Mitarbeiterstunde in den Wäschereien der Krankenhäuser eine mittlere Waschleistung von 11 kg Wäsche/Stunde ermittelt.

Dabei hat er 210 Arbeitstage jährlich und 8 Arbeitsstunden täglich zugrunde gelegt. Im Rahmen eines bundesweiten Vergleiches ist eine durchschnittliche Waschleistung von 26,1 kg je Effektivstunde für vergleichbare Krankenhäuser ermittelt worden (Wäschereierhebung Hohenstein 1992 - Stand November 1993 - Leistungsgruppe C, psychiatrische Krankenhäuser). Die Waschleistung liegt damit um 15 kg/Stunde oder um 57 v. H. unter dem Vergleichswert.

Entsprechend ungünstig sind auch die Kosten der eigenen Wäschereien. Bei einer Gesamtwaschmenge von 923.642 kg und Gesamtkosten der Wäschereien von rd. 3,08 Mio. DM hat der Landesrechnungshof Durchschnittskosten von 3,33 DM/kg Wäsche ermittelt. Zwischen den einzelnen landeseigenen Krankenhäusern betragen diese zwischen 2,97 DM und 3,78 DM je kg Wäsche. Der Vergleichswert aufgrund der bundesweiten Erhebung beträgt 1,91 DM/kg Wäsche.

- c) Die Kosten je kg Wäsche im Falle der teilweisen Vergabe der Waschleistung im Krankenhaus L. betragen demgegenüber 2,24 DM/kg Wäsche bzw. im Fall der vollständi-

gen Vergabe der Waschleistung im Krankenhaus U. 2,13 DM/kg Wäsche. Unter Berücksichtigung der Gesamtwaschmenge von 923.642 kg würden sich bei vollständiger Vergabe der Waschleistung entsprechend dem Landeskrankenhaus U. (2,13 DM/kg Wäsche) Gesamtausgaben von 1.967 Mio. DM ergeben. Da die Gesamtkosten der Eigenreinigung rd. 3.08 Mio. DM betragen, würden gegenüber der derzeitigen Eigenreinigung im Falle der vollständigen Fremdvergabe Einsparungen von rd. 1 Mio. DM zu erzielen sein.

- d) Bei seinen Berechnungen hat der Landesrechnungshof ausschließlich die derzeitige Situation der Wäschereien zugrunde gelegt und die Kosten für notwendige Baumaßnahmen und Erneuerung der technischen Anlagen nicht mit erfaßt und insoweit auf die alternative Ermittlung der Kosten für einen modernisierten Wäschereibetrieb verzichtet. Dabei ist er davon ausgegangen, daß der derzeitige Wäscheanfall langfristig nicht gesteigert werden kann, weil auf Dauer eher mit einer Reduzierung der Betreuungskapazitäten in den Krankenhäusern und damit des Wäscheaufkommens gerechnet werden muß.

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, auf Investitionen zur Modernisierung der Wäschereien zu verzichten, den Betrieb eigener Wäschereien einzustellen und die Waschleistungen privaten Anbietern zu übertragen. Dies entspricht auch dem Ergebnis der Enquete-Kommission "Verwaltungsreform", die in ihren Zielvorstellungen einer Privatisierung der Aufgaben den Vorzug gegeben hat. Im Rahmen von sozialverträglichen Lösungen für die Beschäftigten hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, daß im Vergabeverfahren auch die Übernahme von Arbeitskräften durch den Anbieter angestrebt werden sollte.

Das Ministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, daß die Kostenträger in zwei Fällen mit den Landeskrankenhäusern Investitionsverträge nach § 18 b Krankenhausfinanzierungsgesetz zur Modernisierung der Wäschereien in Höhe von 2 Mio. DM abgeschlossen haben. Es verbindet damit die Erwartung, daß "bei entsprechender Realisierung der Investitionen eine wirtschaftliche Wäscheversorgung sichergestellt ist".

Die Stellungnahme des Ministeriums läßt offen, ob und in welchem Umfang die in dieser Weise modernisierten Krankenhauswäschereien kostengünstiger arbeiten werden als private Wäschereien. Der Landesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß die Verwaltung sich von Aufgaben entlasten und deshalb verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen muß, Aufgaben auf Private zu übertragen. Es besteht keine Notwendigkeit, daß die Landesverwaltung eigene Einrichtungen vorhält, die Auf-

gaben erfüllen, die auch von Privaten erbracht werden. Soweit das Land in diesen Bereichen Einrichtungen unterhält, ist deren Betrieb nur gerechtfertigt, wenn die Dienstleistung wirtschaftlicher und sparsamer als von privaten Anbietern erbracht wird oder aber wenn besondere, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gleichrangige Grundsätze dies rechtfertigen.

Der Landesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, daß die Investitionsverträge nicht in Anspruch genommen werden sollten. Einer Vergabe der Waschleistung sollte der Vorzug gegeben werden.

- e) Die Wäschereien in den Landeskrankenhäusern waschen zu rd. 38 v. H. des Gesamtaufkommens Wäsche für Dritte. Die derzeitige Auslastung der Wäschereien ist somit auch auf Leistungen zurückzuführen, die weder direkt noch indirekt dem Versorgungsauftrag eines Krankenhauses zugerechnet werden können.

Das Ministerium erklärt dies damit, daß vorhandene eigene Kapazitäten aufgrund rückläufiger Belegung nicht mehr ausgelastet waren, sieht aber die Übernahme von Waschleistungen für Dritte als legitim an.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es grundsätzlich nicht Aufgabe der Krankenhäuser, Waschleistungen für Dritte, die außerhalb des Versorgungsauftrages eines Krankenhauses stehen, anzubieten. Das Krankenhaus tritt damit in Konkurrenz zu privaten Anbietern und schwächt die Wirtschaftskraft im privaten Bereich. Die wirtschaftliche Auslastung modernisierter Wäschereien durch das regelmäßige Vorhalten von Waschkapazitäten für Dritte ist auszuschließen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

11.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0513	- Gesundheitswesen
	Titelgruppe	65/66	- Förderung der Krankenhäuser

Verwendung von Fördermitteln für Baumaßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 im Kinderkrankenhaus Halle-Neustadt - 1. Bauabschnitt -

Das städtische Krankenhaus hat Fördermittel teilweise nicht für den vorgegebenen Zweck verwendet. Ein Generalunternehmer erhielt für noch nicht erbrachte Leistungen vorzeitig Abschlagszahlungen. Er rechnete überhöhte Baunebenkosten ab.

Der Landesrechnungshof hat beim Kinderkrankenhaus Halle-Neustadt die Verwendung von Fördermitteln nach dem KHG geprüft. Dabei stellte er fest:

11.1. Fördermittel-Rückforderung

Für die Baumaßnahme "Wasser- und Abwasseranlagen" bewilligte das Ministerium für Arbeit und Soziales mit Bescheid vom 29.10.1991 Mittel in Höhe von 300.000,00 DM. Darin ist festgelegt:

Die Fördermittel sind zweckgebunden und dürfen nur für die vorgenannte Maßnahme verwendet werden.

Die Fördermittel stehen ausschließlich 1991 zur Verfügung. Angefallen und abgerechnet sind nur Planungsleistungen in Höhe von 13.782,46 DM. Aufgrund der Schließung der Küche war die o. g. Baumaßnahme nicht mehr notwendig und kam auch nicht zur Durchführung.

Das Ministerium bestätigt den Sachverhalt, verweist jedoch darauf, daß "noch vor Jahresende 1991" mit seinem Einvernehmen entschieden wurde, "anstatt der Wasser- und Abwasseranlagen des Küchentraktes die Grundver- und Grundentsorgungsleitungen des Krankenhauses zu sanieren". Es will "ggf. den Bewilligungsbescheid widerrufen" bzw. ... "Zinsen für nicht rechtzeitig verwendete Fördermittel" erheben.

11.2. Überhöhte Baunebenkosten

Die Kostenschätzung nach DIN 276 enthält Baukosten in Höhe von 3.186 TDM. Für Baunebenkosten sind 814 TDM oder 25,6 v. H. der anrechenbaren Baukosten veranschlagt.

Angemessen und damit förderfähig sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes für derartige Baumaßnahmen die in anderen Bundesländern üblichen 16 v. H. - 18 v. H.. Das sind bei dem o. g. Objekt rd. 510 TDM bis 570 TDM.

Das Ministerium stimmt dem grundsätzlich zu und wird überhöhte Baunebenkosten, in denen "Generalübernehmerkosten" enthalten sind, nicht fördern.

11.3. Unzulässige Vorauszahlungen

In den ersten Tagen der Baudurchführung (Baubeginn war der 03.12.1991) legte die Planungsfirma dem Träger der Baumaßnahme bereits folgende Rechnungen vor:

Rechnung	Leistungsinhalt	Rechnungssumme	Rechnungsdatum	Rechnung mit V-Scheck bez.
1.	Honka-Hebebadewannen	155.983,92	03.12.91	04.12.91
2.	Abbruch bis Malerarbeiten Planungs- u. Generalübernehmer-Gebühren	190.000,00	03.12.91	04.12.91
3.	Mauer-Putzarbeiten Baunebenkosten	285.000,00	16.12.91	17.12.91
4.	Bauleistungen nach DIN 276 (3.1.1-3.1.9)	684.000,00	18.12.91	20.12.91
Zusammen:		1.314.983,92 DM		

Die Stadt bezahlte die Rechnungsbeträge, obgleich eine Vereinbarung zwischen den Vertragspartnern zu Vorauszahlungen gem. § 16 Nr. 2 VOB/B nicht vorlag. Ein Vertrag kam erst am 10.02.1992/12.02.1992 zustande. Danach ist vorgesehen, "Abschlagszahlungen ... auf Antrag in Höhe des Wertes der jeweils nachgewiesenen vertragsmäßigen Leistungen ... zu gewähren" (VOB § 16 Nr. 1) und zwar "monatliche Abschlagszahlungen entsprechend dem Baufortschritt".

Das Ministerium hat zugesagt, es werde umgehend die aus den Vorauszahlungen resultierenden Zinsen ermitteln und zurückfordern.

11.4. Vorzeitige Beschaffungen

Der Träger hatte zum Zeitpunkt unserer Prüfung bereits nachfolgende Einrichtungsgegenstände beschafft und eingelagert, die nicht Bestandteil des 1. Bauabschnittes sondern des 2. Bauabschnittes sind. Trotzdem hat der Träger diese Ausgaben aus den Fördermitteln des 1. Bauabschnittes wie folgt bezahlt:

Leistung	Anzahl	Gesamtausgaben
- Honka-Hebebadewannen	2	31.400,00 DM
- Honka-Patientensitzlifter	2	10.200,00 DM
- Standardmatratzen	20	3.520,00 DM
- Nachttische	20	17.900,00 DM
- Krankenbetten	20	32.700,00 DM
- Türzargen	12	1.621,90 DM
- Türen	33	26.400,00 DM
zusammen:		ca. 123.700,00 DM

Nach den §§ 7 und 34 LHO sind Ausgaben nur soweit und nicht eher zu leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Für diese Summen fallen nicht unerhebliche Zinsverluste an.

Das Ministerium hat zugesagt: "Für die vorab beschafften Gegenstände werden Zinsen erhoben. Sind diese Einrichtungsgegenstände vom Bewilligungsbescheid für den 2. Bauabschnitt mit umfaßt, werden die Fördermittel anteilig zurückgefordert".

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

- | | | |
|-----------------------|-------------|--|
| 12. Einzelplan | 05 | - Ministerium für Arbeit und Soziales |
| Kapitel | 0513 | - Gesundheitswesen |
| Titelgruppe | 66 | - Förderung der Krankenhäuser |

Verwendung von Fördermitteln für Baumaßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in den Haushaltsjahren 1991 - 1992 im Kreiskrankenhaus Wernigerode (KKH)

Ein Generalunternehmer rechnete überhöhte Baunebenkosten ab. Das Kreiskrankenhaus legte einen in sich unstimmgigen Verwendungsnachweis vor.

Der Landesrechnungshof hat im KKH Wernigerode die Verwendung von Fördermitteln nach dem KHG geprüft.

12.1. Überhöhte Baunebenkosten

Die Teilschlußrechnung der beauftragten Firma über 3.141.514,74 DM (netto) enthält Baunebenkosten in Höhe von 658.150,22 DM netto, das sind 26,5 v. H. der Baukosten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind für diese Baumaßnahme höchstens 16 v. H. - 18 v. H., das sind ca. 400 TDM bis 450 TDM netto, angemessen und förderfähig.

Im einzelnen stellte der Landesrechnungshof fest, daß die beauftragte Firma

- die Leistungsphase 4 (Genehmigungsplanung) mit 6 v. H. gem. HOAI berechnet, jedoch nicht erbracht hat,
- den Generalübernehmerzuschlag mit insgesamt 232.704,80 DM, das sind allein 9,37 v. H. der Baukosten, den Baunebenkosten zuschlug,
- auch für selbsterbrachte Bau- und Lieferleistungen für
 - Einbauküchen
 - Steckbeckenspüler
 - Niroeinrichtungen
 im Werte von 288.334,90 DM sowohl Architektenhonorar als auch einen Generalübernehmerzuschlag in Höhe von insgesamt ca. 27.000 DM (netto) in Rechnung stellte
- und für die Leistungsphase 9 (Objektbetreuung) 3 v. H. berechnete, obwohl sie diese Arbeiten erst nach Abschluß der Baumaßnahme erbringen kann.

Das Ministerium hat daraufhin inzwischen den nicht förderfähigen Generalunternehmerzuschlag in Höhe von ca. 260 TDM zurückgefordert.

12.2. Rechnungslegung/Verwendungsnachweis

Im Verwendungsnachweis vom 31.01.1992 führte das Krankenhaus u. a. auch die Ausgaben für die Rekonstruktion der Krankenstationen und zwar Einzelrechnung in Höhe von 151.962,15 DM und 7 Abschlagsrechnungen in Höhe von insgesamt 1.968.000 DM auf.

Bei Überprüfung der Abschlagsrechnungen stellte der Landesrechnungshof Unstimmigkeiten bei der Zeitangabe der Zahlungen fest:

2 Abschlagszahlungen über 342.000 DM weisen dasselbe Datum aus. Eine Doppelzahlung ist nicht auszuschließen. Das Krankenhaus wies im Verwendungsnachweis vom 31.01.1992 Rechnungen vom Februar und März 1992 aus. Rechnungen sind mit Eingangsstempel KKH

vom 01.01.1992 versehen, ihre Bezahlung hat die Firma aber schon für Oktober 1991 bestätigt.

Daraufhin hat das Ministerium die Prüfung der Schlussrechnung der Baufirma und des Verwendungsnachweises zugesagt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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

Gewährung einer Überbrückungsfinanzierung an die örtlichen Träger der Jugendhilfe

Das Land hat 1991 den örtlichen Trägern der Jugendhilfe die Unterbringungskosten erstattet, ohne daß dafür ein Rechtsgrund vorlag. Die Kostenbeitragspflicht Dritter (beispielsweise der Eltern) nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz zu den Kosten der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Kinder- und Jugendheimen wurde bislang nicht geprüft.

Die Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe haben die Kosten zu tragen, die aus Anlaß der Heimunterbringung von Kindern und Jugendlichen entstehen (§ 69 Abs. 1, § 89 Abs. 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG). Das Landesjugendamt als überörtlicher Träger hat dem örtlichen Träger der Jugendhilfe nur dann die Kosten der Unterbringung zu erstatten, wenn der Hilfeempfänger keinen "gewöhnlichen Aufenthalt" hat oder "ein solcher nicht zu ermitteln" ist (§ 97 Abs. 2 KJHG). Diese Regelung gilt mit Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes zum KJHG ab dem 01.07.1991.

Gemäß § 91 Abs. 1 KJHG haben sich die Kinder und Jugendlichen oder deren Eltern an den Kosten der Unterbringung zu beteiligen, soweit ihnen dieses unter Beachtung der Grundsätze in §§ 92, 93 KJHG zugemutet werden kann.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat im Haushaltsplan 1991 bei Kapitel 0517 Titel 643 02 Haushaltsmittel in Höhe von 47,1 Mio. DM als Erstattung an Gemeinden für Erziehungshilfen eingestellt und davon 42 Mio. DM schlüsselmäßig an die örtlichen Träger der Jugendhilfe verteilt.

16 Mio. DM sind vor dem 01.07.1991 geleistet worden. Den 2. Teilbetrag über 26 Mio. DM hat das Ministerium im November 1991 und damit nach Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes gezahlt. Der Landesrechnungshof hat deshalb das Ministerium um Stellungnahme gebeten,

- womit diese Zahlung zumindest ab dem 01.07.1991 an die örtlichen Träger der Jugendhilfe begründet wird und
- ob die Frage der Kostenbeiträge Dritter (beispielsweise der Eltern) überhaupt geprüft und die sich daraus ergebenden Ansprüche auf das Land übergeleitet sind.

Hierzu führt das Ministerium in seiner Stellungnahme vom 19.07.1994 aus:

"Da für die Zeit vom 01.01.1991 bis zum 30.06.1991 eine gesetzlich verankerte Kostentragungspflicht des örtlichen Trägers ausdrücklich nicht vorgesehen war - das Ausführungsgesetz des Landes zum KJHG trat erst am 01.07.1991 in Kraft -, sollten Erstattungsansprüche gegenüber den Landkreisen für das erste Halbjahr 1991 nicht geltend gemacht werden.

Das Land wird für die im zweiten Halbjahr 1991 geleisteten Zahlungen Erstattungsansprüche gegenüber den Kommunen erheben. Es ist nicht auszuschließen, daß die Landkreise finanziell nicht in der Lage sein werden, diese Erstattungsansprüche zu erfüllen. Insoweit werden die Voraussetzungen für einen Erlaß der Forderungen nach § 59 Landeshaushaltsordnung geprüft und hierbei sowohl das Finanzministerium als auch das Innenministerium des Landes beteiligt.

Inwieweit Einnahmen aus den Kostenbeiträgen der Eltern und Jugendlichen gem. §§ 91 ff KJHG zu erzielen sein werden, wird die Prüfung der "Verwendungsnachweise" ergeben. Sollte es zu einer Erstattung seitens der Landkreise für das zweite Halbjahr 1991 kommen, so verbleiben die Kostenbeiträge für diesen Zeitraum den Landkreisen".

Soweit Zahlungen vor dem 01.07.1991 (Zeitpunkt der Wirksamkeit des Ausführungsgesetzes zum KJHG) geleistet worden sind, hat der Landesrechnungshof keine Bedenken gegen die vom Ministerium nunmehr vorgeschlagene Verfahrensweise. Hinsichtlich der Zahlungen nach dem 01.07.1991 begrüßt er die Absicht des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Rückzahlungsansprüche gegenüber den örtlichen Trägern der Jugendhilfe geltend zu machen.

14.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit und Soziales
	Kapitel	0521	- Sportförderung
	Titel	684 03	- Betrieb und Unterhaltung von Leistungszentren

Interessenkollision bei der Gewährung von Zuwendungen

Bei Dienstkräften des Landes, die als Mitglieder in Vorständen von Vereinen und Einrichtungen Wirtschaftspläne beschließen und daneben dienstliche Entscheidungen über Anträge dieser Organisationen auf Bewilligung von Fördermitteln direkt oder indirekt beeinflussen können, ist eine Interessenkollision nicht ausgeschlossen. Eine unvoreingenommene Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben ist nicht unbedingt sichergestellt.

Das Land gewährt aus Mitteln der Sportförderung Zuwendungen zur institutionellen Förderung des Trägervereins eines Leistungszentrums. Aufgabe des Trägervereins ist der Betrieb und die Unterhaltung dieses Zentrums zur Förderung des olympischen Spitzen- und Nachwuchssports. Der Vereinszweck besteht auch in der Beschaffung der für den Betrieb des Leistungszentrums erforderlichen finanziellen Mittel. Gründungsmitglied des Trägervereins ist u. a. ebenfalls das Land. Der Landesbeamte A hat mit dem Zusatz "für das Land Sachsen-Anhalt" die Satzung unterzeichnet. Der Landesbeamte leitet die für die Förderung des Sports zuständige Abteilung des Ministeriums.

Der v. g. Beamte ist zugleich 2. Vorsitzender im Vorstand des Trägervereins. Der Vorstand beschließt u. a. den Wirtschaftsplan des Trägervereins und koordiniert die weiteren Aufgaben. Der Wirtschaftsplan ist auch die Grundlage für die Beantragung und Bewilligung öffentlicher Fördermittel. Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln ist die Prüfung des vorgelegten Wirtschaftsplanes. Aus der Prüfung muß sich die Notwendigkeit der Landesförderung ableiten. Antrag und Wirtschaftsplan werden in der Abteilung, die der Beamte leitet, bearbeitet und geprüft. Die mit dieser Prüfung befaßten Mitarbeiter unterstehen den Weisungen des Beamten. Das Ministerium hat 1993 dem Trägerverein Zuwendungen in Höhe von 1,4 Mio. DM bewilligt. Für 1994 sind ebenfalls Fördermittel im Haushalt ausgewiesen.

Der Beamte kann damit auf Seiten des Antragstellers, nämlich des Trägervereins, und auf Seiten der Verwaltung auf den Gesamtablauf einwirken: Als 2. Vorsitzender des Trägervereins beschließt er den Wirtschaftsplan, der danach in seiner Abteilung im Rahmen der Bewilligung der Fördermittel nach den §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung zu prüfen ist. Tatsächlich ist der Beamte in Angelegenheiten des Trägervereins auch dienstlich tätig geworden. Mit

eigener Unterschrift hat er am 08.03.1993 den Wirtschaftsplan des Trägervereins genehmigt und die Prüfung bescheinigt. Auf diesen geprüften und genehmigten Wirtschaftsplan hat der Bewilligungsbescheid vom 01.12.1993 Bezug genommen. Der Bewilligungsbescheid ist von dem für Sportförderung zuständigen Referatsleiter seiner Abteilung unterzeichnet worden.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Arbeit und Soziales darauf hingewiesen, daß er in der Doppelfunktion des Beamten die Gefahr von Interessenkollision sieht. Die Ausschlußgründe des § 20 VwVfG liegen vor. Durch organisatorische Maßnahmen muß daher sichergestellt werden, daß Entscheidungen über die Gewährung von Zuwendungen des Landes oder andere Entscheidungen im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren unbeeinflusst von Mitgliedschaften in Vorständen von Vereinen und sonstigen Einrichtungen getroffen werden können. In diesem Zusammenhang ist zu würdigen, daß der seinerzeitige Minister für Arbeit und Soziales die Ausübung einer ehrenamtlichen Funktion im Sport für seine Person ausschließt:

"Als Minister muß ich Fördermittel verteilen. Da die Wünsche viel größer als die Möglichkeiten sind, will ich mich nicht an einen Verein oder einen Sportverband binden, um subjektiven Entscheidungen vorzubeugen" (Magdeburger Volksstimme vom 21.02.1994).

Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung, sie sollte auch Maßstab für die notwendigen organisatorischen Maßnahmen sein.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales sieht ebenfalls die "Notwendigkeit, eine Interessenkollision in jedem Fall zu vermeiden." Zur Lösung des Problems erwägt das Ministerium in seinem Schreiben vom 19.07.1994:

- "- Der betreffende Beamte des Ministeriums für Arbeit und Soziales legt sein Amt nieder.
- Innerhalb des Ministeriums für Arbeit und Soziales wird - wie in vergleichbaren Fällen bei Bundesministerien und in anderen Bundesländern - sichergestellt, daß der betreffende Beamte mit der Verbescheidung der Fördermittel nicht betraut ist.

Wir prüfen, welcher Weg nun zur Vermeidung einer Interessenkollision gegangen werden soll."

Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums. Die erwogenen Maßnahmen sind geeignet, Interessenkollisionen auszuschließen. Er hält es aber für er-

forderlich, bei einer Organisatorischen Lösung sicherzustellen, daß eine Mitwirkung des betreffenden Beamten im gesamten Verwaltungsverfahren - über die Bescheidung hinaus auch bei der Prüfung des Antrags auf Gewährung von Fördermitteln und bei der Prüfung der Verwendung der Fördermittel - ausgeschlossen wird.

Im übrigen hat der Landesrechnungshof aus anderen Teilen der Landesverwaltung Hinweise, daß das dargestellte Beispiel kein Einzelfall ist. Insoweit ist der Sachverhalt von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

15.	Einzelplan	06	- Ministerium für Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0602	- Zuwendungen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung aus dem
	Titel	685 68	- Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland

Unzulässige Vollfinanzierung bei Zuwendungen an eine Gebietskörperschaft und eine juristische Person des Privatrechts. sonstige Verstöße gegen das Zuwendungsrecht: Zuwendungen an Hochschulen

15.1 Bei der Vergabe einer Zuwendung an einen Landkreis hat das Ministerium für Wissenschaft und Forschung die Sondervorschriften für Gebietskörperschaften nicht beachtet.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat einem Landkreis mit Bescheid vom 26.06.1992 eine Zuwendung in Höhe von 339.800 DM für die Etablierung einer Novalis-Forschungsstätte und für Forschungsarbeiten bewilligt und diese Mittel in Teilbeträgen im September und Dezember 1992 ausgezahlt.

Die Zuwendung diente der Finanzierung der gesamten Personal- und Sachausgaben sowie Investitionen; sie wurde zur Vollfinanzierung gewährt.

Dies war nicht zulässig. Gemäß Nr. 2.2 VV-Gk zu § 44 LHO können Kommunen Zuwendungen lediglich zur Teilfinanzierung erhalten. Sie haben sich also stets an der Finanzierung zu beteiligen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hatte fälschlicherweise die "Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)" zum Bestandteil seines Bewilligungsbescheides gemacht, die eine Vollfinanzierung in Ausnahmefällen zulassen. Bei Gebietskörperschaften sind jedoch die VV-Gk und die ANBest-GK heranzuziehen.

Obwohl der Bewilligungszeitraum erst am 01.05.1992 begann, sind die Personalausgaben für die Leiterin der Forschungsstätte ab 04.04.1992 - dem Beginn ihrer Tätigkeit - abgerechnet worden. In diesem nicht bewilligten vorzeitigen Maßnahmebeginn liegt ein Verstoß gegen Nr. 1.3 VV-Gk zu § 44 LHO. Darüber hinaus hat der Zuwendungsempfänger die Mittel nicht in der vorgeschriebenen Zweimonatsfrist verwendet.

Der Landesrechnungshof hat gebeten zu prüfen, ob Rückerstattungs- bzw. Zinsansprüche geltend zu machen sind. Inzwischen hat das Ministerium für Wissenschaft und Forschung mitgeteilt, daß der Landkreis die vor dem 01.05.1992 angefallenen Personalkosten in Höhe von 3.362,- DM erstatten wird. Im übrigen habe er sich an der Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligt.

Diese Förderung weist im übrigen wegen des Ausgabenumfangs (Personal- und Sachausgaben) wesentliche Merkmale einer – bei Kommunen unzulässigen - institutionellen Förderung auf. Bedenken können jedoch insoweit zurückgestellt werden, weil das Ministerium ausdrücklich eine auf Dauer ausgelegte Förderung, die das Wesen einer institutionellen Förderung bestimmt, ausschließt.

15.2 Eine Körperschaft des privaten Rechts hat unzulässigerweise eine Zuwendung zur Vollfinanzierung erhalten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat einem Institut 1992 eine Zuwendung in Höhe von 241.803 DM und für 1993 Mittel in Höhe von 203.210 DM bewilligt, und zwar zur Vollfinanzierung.

Bei dem genannten Institut handelt es sich um eine Körperschaft des privaten Rechts. Nach Nr. 5.2 der in Betracht kommenden Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung darf die Förderquote in diesem Falle nur bis zu

60 v. H. der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben betragen. Danach hätte der Zuwendungsempfänger einen Eigenanteil von mindestens 178.005 DM aufbringen müssen.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Wissenschaft und Forschung um Klärung gebeten, ob die Gewährung der 100 %-Förderrate auf die Angabe des Antragstellers im Antrag, Körperschaft des öffentlichen Rechts zu sein, zurückzuführen ist. In diesem Falle dürfte eine Rücknahme der Bewilligung nach § 48 Absatz 2 VwVfG LSA geboten sein.

Nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung handelt es sich hier in Wirklichkeit, im Gegensatz zur Aktenlage, nicht um eine Vollfinanzierung, weil der Träger Eigenmittel aufgebracht habe. Das Ministerium verkennt dabei, daß maßgeblich nur die Festlegungen des Bewilligungsbescheides sein können.

15.3 Die Vergabe von Landeszuwendungen an Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt ist unzulässig

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung vergibt nach Maßgabe der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung in Sachsen-Anhalt auch Zuwendungen an die Hochschulen. Dies ist nicht zulässig, denn nach § 23 LHO sind Zuwendungen Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung. Die Hochschule ist jedoch hinsichtlich der Haushalts- und Finanzverwaltung keine solche Stelle. Statt Zuwendungen hat es sich um bloße Mittelzuweisungen zu handeln.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die zentrale Veranschlagung der Mittel im Haushaltsplan beizubehalten und für die Hochschulen die Mittelvergabe nach den allgemeinen Grundsätzen der Förderungsrichtlinie vorzusehen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung hat u. a. Bedenken, daß bei "Zuweisungen" an Hochschulen deren Gleichbehandlung mit anderen Empfängern von Zuwendungen nicht mehr gewährleistet sei, da die Hochschulen sich dann den allgemeinen Wettbewerbskriterien, die für alle Bewerber gelten, nicht mehr zu stellen brauchten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

16.	Einzelplan	06	- Ministerium für Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0607	- Hochschule für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft Bernburg

Private Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen

In der Hochschule wurden Kraftfahrzeuge zum Teil ohne Genehmigung privat genutzt. Bei genehmigten Fahrten waren die berechneten Nutzungsentgelte nicht kostendeckend.

In der inzwischen aufgehobenen Hochschule war die private Nutzung von Nutzfahrzeugen gestattet, jedoch wurde dann in den Fahrtrträgen lediglich "Fahrt für Dritte" vermerkt, nicht jedoch der Name des Nutzers. Auch aus Fahraufträgen und Fahrtenbüchern - die nur unvollständige und lückenhafte Informationen über Fahrtdauer und -ziele geben - war der Nutzer nicht zu ersehen. Die für die Abrechnung zuständige Sachbearbeiterin mußte somit erst im nachhinein den Namen des privaten Nutzers ermitteln.

Es bleiben Zweifel, ob eine vollständige Berechnung aller Privatfahrten erfolgte, nachdem der Landesrechnungshof folgendes feststellte:

- Für eine bereits durchgeführte Fahrt lag noch keine Berechnung vor.
- Nutzfahrzeuge sind - einschließlich des Fahrers - privat eingesetzt worden, ohne daß dies den Aufzeichnungen entnommen werden konnte (dies unterblieb, weil angeblich die private Nutzung mit Dienstfahrten verbunden worden sei).
- Der Fuhrparkleiter genehmigte die private Nutzung für sich selbst.

Soweit Abrechnungen von Privatfahrten erfolgten, mußte festgestellt werden, daß die Entgelte, die die Hochschule selbst festgelegt hatte, bei weitem nicht kostendeckend waren. So wurden z. B. für die Überlassung eines Traktors - einschließlich des Fahrers - lediglich 15 DM/h berechnet.

Aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes wurden in der Hochschule Nutzungsentgelte neu kalkuliert und Nachberechnungen durchgeführt. Anschließend hat die Hochschule gemäß einer Weisung des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung jegliche private Nutzung von Fahrzeugen untersagt.

Die noch gültige Kraftfahrzeugrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt vom 11.12.1990 verweist auf "besondere Regelungen" zur privaten Benutzung landeseigener Lastkraftwagen, die jedoch nie erlassen wurden. Die Benutzung von Personenkraftwagen war dagegen grundsätzlich verboten. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen auf die unterschiedliche Behandlung und besonders auf die haftungsrechtlich problematische Seite der privaten Nutzung hingewiesen.

Im Ergebnis ist nach einer Neufassung der Kraftfahrzeugrichtlinie, die am 01.10.1994 in Kraft treten soll, die private Benutzung aller Dienstkraftfahrzeuge grundsätzlich unzulässig.

17. Einzelplan	07	- Kultusministerium
Kapitel	0705	- Schulaufsichtsämter

Prüfung von Schulaufsichtsämtern des Landes Sachsen-Anhalt

Das Kultusministerium hat die Vorgabe der Landesregierung, die Zahl der Schulaufsichtsämter zu reduzieren, nicht umgesetzt. Vorgegebene Richtwerte für die personelle Ausstattung der Ämter werden teilweise nicht eingehalten.

Anmietung und Ausstattung der Diensträume für einige Schulaufsichtsämter sind mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

17.1 Zahl der Ämter und Stellen

Der Beschluß der Landesregierung vom 29.01.1991 "über die Organisation der Schulaufsicht in Sachsen-Anhalt" sieht die Bildung von 22 Schulaufsichtsämtern vor. Der Landesrechnungshof hat hingegen festgestellt, daß 40 Schulaufsichtsämter bestehen und diese zum Teil so klein sind -12 Ämter haben einen Personalbestand von 4 Beschäftigten -, daß die Unterhaltung solcher Behörden nicht wirtschaftlich und von der Sache her nicht geboten ist. Im Hinblick auf die damals bevorstehende Kreisreform hat er vorgeschlagen, kurzfristig weniger und damit größere Schulaufsichtsämter einzurichten und ihre Zahl auf höchstens 24 (für 21 Landkreise und 3 kreisfreie Städte) festzulegen.

Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, daß es den Beschluß der Landesregierung vom 29.01.1991 wegen der zu erwartenden Kreisgebietsreform nicht umgesetzt habe, und daß am 10.05.1994 ein neuer Kabinettsbeschluß gefaßt worden sei, der die Bildung von 24 Schulaufsichtsämtern vorsehe.

Der Beschluß der Landesregierung vom 29.01.1991 gibt außerdem Richtwerte für die personelle Ausstattung der Schulaufsichtsämter mit Aufsichtsbeamten, Sachbearbeitern und Sekretärinnen vor. Der Landesrechnungshof ist bei Anwendung dieser Richtwerte zu dem Ergebnis gekommen, daß bereits gegenwärtig ein Einsparungspotential von insgesamt 10 Stellen für Schulaufsichtsbeamte, 3 Stellen für Sachbearbeiter und 3 Stellen für Sekretärinnen besteht. Erhebliche Einsparungsmöglichkeiten müssen durch die bevorstehende Zusammenlegung der Ämter hinzukommen.

Das Kultusministerium verweist hierzu auf die im Haushaltsplan 1994 erstmals ausgebrachten kw-Vermerke, die einen Wegfall von insgesamt 46 Stellen bis Ende 1997 vorsehen, davon 16 Stellen bis Ende 1994. Betroffen seien 8 Schulrat-Stellen, 4 Stellen für Schulpsychologen und 34 Sachbearbeiter-Stellen. Es sei beabsichtigt, diese Stellen so schnell wie möglich abzubauen.

Der Landesrechnungshof beanstandete weiter die Bewertung der 94 bei den Schulaufsichtsämtern vorhandenen Dienstposten für Schulaufsichtsbeamte.

Die Bundesbesoldungsordnung A (Anlage 1 zum Bundesbesoldungsgesetz), die auch für die Länder gilt, sieht vor, daß Schulaufsichtsbeamte auf Kreisebene der Besoldungsgruppe A 14 oder A 15 zuzuordnen sind. Der Haushaltsplan weist jedoch lediglich Planstellen nach A 15 aus, was das Kultusministerium damit begründet, daß alle Schulaufsichtsbeamten auf der gesamten Bandbreite der schulfachlichen Tätigkeit gleichwertig eingesetzt sind. Der Landesrechnungshof hält jedoch eine Aufgabenverteilung für möglich, die Schwierigkeitsgrade berücksichtigt und damit eine differenzierte Bewertung rechtfertigt.

17.2 Unterbringung der Ämter

Einige der geprüften Schulaufsichtsämter haben zu viele Diensträume angemietet und diese zu aufwendig ausgestattet. So verfügt ein Schulaufsichtsamt für 4 Mitarbeiter über 6 Diensträume und eine Küche. Davon haben 2 Räume eine Grundfläche von 36 bzw. 38 qm. Die monatliche Miete einschließlich Nebenkosten beträgt 1.075,46 DM. Zur Zeit der Prüfung hatte sie 2.252,50 DM betragen, da im Rahmen eines Zusatzvertrages Renovierungsmaßnahmen zu bezahlen waren. Trotz dieses übermäßigen Raumangebotes ist der Psychologe in einem anderen Objekt untergebracht, wofür nochmals 509,88 DM Miete und Nebenkosten zu zahlen sind. Ein anderes Schulaufsichtsamt hat für 5 Mitarbeiter 9 Büroräume mit einer Grundfläche von 197 qm (einschließlich Flur) zur Verfügung. Die monatliche Miete beträgt 1.633 DM. Der finanzielle Aufwand für die Ausstattung dieser Diensträume betrug 1991 ins-

gesamt 73.000 DM. Ein drittes Schulaufsichtsamt mit 4 Mitarbeitern gab in den Jahren 1991 und 1992 für die Ausstattung von 4 Diensträumen 92.500 DM aus.

Aufgrund dieser Feststellungen hat das Kultusministerium die Regierungspräsidien angewiesen, den Raumbedarf der Schulaufsichtsämter zu überprüfen, wobei den bevorstehenden Zusammenlegungen Rechnung zu tragen ist. Die Neuorganisation wird auch genutzt, um die Ausstattung der Räume auf das dienstlich notwendige Maß zurückzuführen.

17.3 Ausstattung der Ämter u. a.

Auch darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer beachtet worden sind.

Beispielsweise hat ein Schulaufsichtsamt für 5.552 DM eine Bertelsmann Lexikothek angeschafft, ein zweites Amt beschaffte für rund 480 DM Küchenutensilien. Das Kultusministerium hat Regreßansprüche geprüft und ist zu dem Ergebnis gelangt, daß diese wegen Ablaufs der Ausschlußfrist gemäß § 70 BAT-0 nicht mehr geltend gemacht werden können.

An Mitarbeiter verschiedener Schulaufsichtsämter wurden überhöhte Wegstreckenentschädigungen und Tagegelder ausgezahlt, die inzwischen teilweise zurückgezahlt worden sind.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

18.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0715	- Gymnasien in Landesträgerschaft

Prüfung der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Halle hat bei einer auf Ersuchen des Regierungspräsidiums Halle eingeleiteten Prüfung grobe Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in einem Spezialgymnasium festgestellt. Der Schaden für das Land ist höher als 40.000 DM.

Eine Bedienstete hat im Namen einer Schule Gegenstände beschafft, die sie sich anschließend aneignete. Sie hat u. a. auf Rechnungen die Bezeichnung der Artikel so verändert, daß ein Bezug zum Internat (Küche) oder zur Schule hergestellt werden konnte. So wurde auf der Rechnungskopie aus einem beschafften Seidenhosenrock ein Wäschetrockner, aus ei-

nem Chinafächer ein Kaffee-Dauerfilter und aus einem Schminkpinsel ein Fliegenfänger. Die gefälschten Rechnungskopien verwandte sie sodann zur Zahlungsbegründung aus Landesmitteln. Dieses Verhalten muß als besonders schwerwiegend bewertet werden, da sich die Bedienstete zum Nachteil des Landes persönlich bereichert hat.

Daneben hat sie aus Mitteln des Landes unnötige oder aufwendige Gegenstände und Materialien gekauft, die nicht schulischen Zwecken dienten (z. B. T-Shirts, Fahrradcomputer, 50 Schlüsseletuis aus Leder mit Werbeaufdruck, Comfort Line 1 Chefsessel mit Lederbezug, ...). Neben unzulässigen Bewirtungen hat sie Einnahmen aus Verpflegungsleistungen nicht im gebotenen Umfang erhoben. Begünstigt wurden die Verfehlungen dadurch, daß

- die Schulleiterin dieser Einrichtung die ihr übertragene Verantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nicht wahrgenommen hat,
- Kontrollen durch den Schulträger unterblieben und
- die Regierungsbezirksskasse Auszahlungsanordnungen mit unzureichenden Anlagen (Hilfsbeleg auf Kopfbogen der Schule) bzw. fehlenden begründenden Unterlagen (nur Banküberweisungsträger) zahlbar gemacht hat.

Das Regierungspräsidium Halle hat inzwischen einen Schadenersatzanspruch in Höhe von 44.390,44 DM geltend gemacht und Strafanzeige erstattet.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

19. Einzelplan	07	- Kultusministerium
Kapitel	0787	- Zuschuß Kunst und Kultur
Titel	685 08	- Zuschüsse für Theater

Förderung des Wiederaufbaues des Theaters in Magdeburg

Das Kultusministerium hat mit Zuwendungen den Wiederaufbau des Theaters in Magdeburg anfinanziert. Es förderte, ohne eine ordnungsgemäße Antragsprüfung vorzunehmen und ohne daß die Gesamtfinanzierung gesichert war.

Der Träger hat Mittel für den Bau einer Ersatzspielstätte eingesetzt. Diese Verwendung ist mit den Fördergrundsätzen des Bundes nicht vereinbar.

Aus Substanzerhaltungsmitteln des Bundesministeriums des Innern hat das Kultusministerium der Stadt Magdeburg mit Bescheid vom 02.05.1991 für den "Wiederaufbau des abge-

brannten Bühnenhauses" im Rahmen der Projektförderung eine Zuwendung über 3 Mio. DM zur Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Mit Bescheid vom 22.11.1991 hat es die Zuwendung für den "Wiederaufbau des Theaters Magdeburg" um 5.757.000 DM erhöht.

Das Bewilligungsverfahren war fehlerhaft:

So fehlte ein schriftlicher Antrag mit den zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben. Eine Antragsprüfung durch die Bewilligungsbehörde erfolgte damit auch nicht. Des weiteren lag nur ein unzureichender und zudem auf das Jahr 1992 beschränkter Finanzierungsplan vor; die Gesamtfinanzierung war nicht gesichert, obwohl dies bindende Voraussetzung für eine Förderung ist. Bis Ende 1992 änderte sich nichts.

Im übrigen hätte die Zuwendung nicht erhöht werden dürfen, weil bereits aus der Übersicht vom 31.10.1991 über den zu erwartenden Mittelabfluß der zweckwidrige Einsatz der Zuwendungen - und zwar für eine Ersatzspielstätte - zu erkennen war.

Die Zuwendungen wurden jeweils "vorläufig", unter "Vorbehalt", wegen "Eilbedürftigkeit" und ohne Angabe der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt. Die hiernach gebotenen nachträglichen Prüfungen durch die Bewilligungsbehörde blieben aus und waren auch bis Ende 1992 noch nicht vorgenommen.

Der Erhöhungsbetrag von 5.757.000 DM ist am 31.12.1991 bei der Zuwendungsempfängerin eingegangen. Zu diesem Zeitpunkt hätte die Zuwendung nicht ausgezahlt werden dürfen, da von den im Juni 1991 ausgezahlten 3 Mio. DM noch mehr als die Hälfte nicht verausgabt war. Auch am 03.03.1992, dem Ablauf der - später verlängerten – Verwendungsfrist für den Erhöhungsbetrag, waren erst ca. 2 Mio. DM der 3 Mio. DM ausgegeben. Somit liegt ein Verstoß gegen VV-Gk Nr. 7.2 zu § 44 LHO vor. Denn eine Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt wird.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises vom 26.10.1992 stellte sich heraus, daß der Träger rund 5.609.000 DM für Maßnahmen verwendet hatte, die dem eigentlichen Zuwendungszweck "Wiederaufbau des abgebrannten Bühnenhauses" bzw. "des Theaters Magdeburg" nicht entsprechen. So hat die Stadt Magdeburg u. a. rund 4.589.000 DM für den Bau einer Ersatzspielstätte, der im ersten Quartal 1992 begonnen wurde, eingesetzt. Die Förderungsgrundsätze für die Übergangsfinanzierung zur Erhaltung kultureller Substanz vom

28.02.1991 sehen dagegen eine Verwendung dieser Mittel nur für Einrichtungen vor, die schon vor dem 03.10.1990 bestanden haben.

Die Stadt Magdeburg hat im Verwendungsnachweis den Einsatz von Eigenmitteln nicht nachgewiesen. Die Zuwendung hat sie auch innerhalb der verlängerten Frist nicht verwenden können.

Weitere Zuwendungen sollten deshalb für das Theater Magdeburg nur unter strikter Beachtung des Zuwendungsrechts ausgereicht werden.

Mit den Zuwendungen zur Förderung des Wiederaufbaus des Theaters in Magdeburg hat sich auch der Jahresbericht 1993 Teil 1 - "Dezemberfieber" - befaßt. Hier ging es um die Zuwendungen des Jahres 1992. Der Gesamtkomplex ist im Rechnungsprüfungsausschuß des Landtages behandelt worden. Mit Schreiben vom 28.02.1994 hat das Kultusministerium gegenüber dem Ausschuß im wesentlichen vorgetragen:

Das Gesamtfinanzierungskonzept und die Bauablaufplanung sei zwischenzeitlich präzisiert. Die Kosten für die Ersatzspielstätte seien als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt worden.

Das Regierungspräsidium Magdeburg habe für das Haushaltsjahr 1991 Zinsforderungen in Höhe von 205.429,14 DM und für 1992 eine Gesamterstattung von 423.423,49 DM geltend gemacht.

Der Landtag erwartet vom Kultusministerium noch einen abschließenden Bericht zum Gesamtvorgang.

Mit Beschluß vom 05.05.1994 (Drs. 1/61/3672 B - Entlastung der Landesregierung für die Rechnung des Haushaltsjahres 1992) hat er diesen Bericht bereits zum 15.05.1994 gefordert.

20.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0787	- Zuschuß Kunst und Kultur

Prüfung von Zuwendungen des Landes für Theater in Halle

Aus der Beantragung, Bewilligung und Verwendung von Landeszuwendungen läßt sich eine Vielzahl von Verstößen gegen das Zuwendungsrecht sowie gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erkennen.

Im Rahmen der Theaterförderung haben zunächst das Kultusministerium und später das Regierungspräsidium Halle der Stadt Halle für den Komplex "neues theater"/Kulturinsel in den Jahren 1991 bis 1993 insgesamt in acht Bewilligungsverfahren 15.601.800 DM Zuwendungen aus Landes/Bundesmitteln gewährt. Der Landesrechnungshof hat davon sieben Vorgänge mit folgenden Ergebnissen untersucht:

Nach VV-Gk Nr. 3 zu § 44 LHO bedarf es für die Bewilligung einer Landeszuwendung stets eines schriftlichen Antrags. Durch die Bewilligungsbehörde ist eine Antragsprüfung vorzunehmen, das Ergebnis ist zu vermerken. In sechs Förderungsfällen lag entweder ein Antrag oder ein Vermerk oder beides nicht vor. Ein vom Zuwendungsempfänger ausgefülltes "Förderblatt", das dem jeweiligen Bewilligungsvorgang als ein Antragsersatz zugrunde gelegt wurde, enthielt nicht die Angaben, die nach VV-Gk Nr. 3.2 zu § 44 LHO erforderlich sind.

In vier Bewilligungsfällen förderte das Land Baumaßnahmen, obwohl die Stadt Halle keine ordnungsgemäßen Projektbeschreibungen und Finanzierungspläne vorgelegt hatte und keine in sich geschlossenen, funktionsfähigen Bauabschnitte konzipiert waren.

Die Bewilligungsbescheide enthielten in vielen Fällen keine genaue Bezeichnung des Verwendungszwecks (VV-Gk Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO). Der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV-Gk Nr. 4.2.4 zu § 44 LHO) war bei einigen Vorgängen nicht angegeben oder nicht nachvollziehbar.

Im Jahre 1991 hat das Kultusministerium in drei Fällen "vorläufige" Bescheide erteilt. Hier-nach hatte es die Zuwendungen im Hinblick darauf gewährt, "daß wegen der Eilbedürftigkeit keine Möglichkeit besteht, eine nähere Prüfung - auch bezüglich der Gesamtfinanzierung des Vorhabens - vorzunehmen." Diese Prüfungen hat es offensichtlich später nicht nachge-holt, da es Nachbewilligungen unter den gleichen Vorbehalt stellte.

In zwei Fällen hatte die Stadt Halle bereits vor der Bewilligung der Fördermittel Verträge abgeschlossen bzw. Zahlungen geleistet (nicht zugelassener vorzeitiger Maßnahmebeginn, Verstoß gegen VV-Gk Nr. 1.3 zu § 44 LHO).

1991 sind in drei Fällen und 1992 in einem Fall Nachbewilligungen vorgenommen worden. In keinem der Fälle liegt eine Mitteilung der Zuwendungsempfängerin über Mehrbedarf vor, und es ist auch nicht erkennbar, ob eine Prüfung gem. VV-Gk Nr. 4.5 zu § 44 LHO stattgefunden hat. Das Regierungspräsidium Halle hat auch bei einer Festbetragsfinanzierung Mittel nachbewilligt. Das ist jedoch unzulässig.

Die Verwendungsnachweise für die Bewilligungsvorgänge 1991/1992 entsprechen in allen Fällen nicht den Verwaltungsvorschriften nach ANBest-Gk Nr. 6 zu § 44 LHO:

In einigen Fällen wurden im Sachbereich die Verwendung der Zuwendung und das erzielte Ergebnis nicht dargestellt. Die zahlenmäßigen Nachweise enthalten nicht alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben. Insbesondere in den Bewilligungsvorgängen 1991 sind lediglich die Zuwendungen, nicht aber der Einsatz der eigenen Mittel dargestellt. Bei Zuwendungen mit dem globalen Verwendungszweck "Sachkosten" oder "Betriebskosten" lagen keine Belege, sondern lediglich die Haushaltsrechnung vor. Damit war nicht erkennbar, ob der Träger den Verwendungszweck und die Verwendungsfrist überhaupt eingehalten hat.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Stadt Halle in den Jahren 1991/1992 mindestens 1,6 Mio. DM nicht zweckentsprechend verwendet hat. So wurden aus Mitteln der Substanzerhaltung ca. 1,5 Mio. DM verausgabt, die nach den Förderungsgrundsätzen des Bundesministeriums des Innern für die Übergangsfinanzierung zur Erhaltung der kulturellen Substanz nicht zuwendungsfähig waren; denn den Betrag hat die Stadt für Einrichtungen für gewerbliche Zwecke und für Objekte verwendet, die vor dem 03.10.1990 noch nicht bestanden haben (Objekte "Strieses Biertunnel"/Gaststätte, Hoftheater, Spiegelstraße 12, Kaisersäle - Kammertheater/Galerie-, Brett'l - Bühne, Dachterrasse). Aus Mitteln des Infrastrukturprogramms hat die Stadt 108.684 DM für Arbeiten an "Strieses Biertunnel" ausgegeben. Das war mit den Förderungsgrundsätzen des Infrastrukturprogramms des Bundesministeriums des Innern ebenfalls nicht vereinbar.

Der Landesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß im Haushaltsplan des "neuen theaters" 1992 mindestens 1,0 Mio. DM und 1993 mindestens 1,5 Mio. DM Personalausgaben absichtlich zuviel eingestellt waren. Dies hatte zur Folge, daß die Stadt die Gesamtausgaben der zu

fördernden Maßnahmen im Finanzierungsplan zu hoch auswies. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Stadt durch die bewußt falsche Planung Zuwendungen des Landes in einer Höhe erwirkt hat, die bei realer Planung nicht in dieser Höhe bewilligt worden wären.

Der Landesrechnungshof hat u. a. angeregt, daß das Regierungspräsidium Halle alle mit dem Zuwendungsrecht befaßten Mitarbeiter intensiv schult, um so eine Verbesserung der Arbeitsqualität zu erreichen. Außerdem wird das Regierungspräsidium Halle zu prüfen haben, ob einzelne Zuwendungsbescheide nach § 48 VwVfG-LSA i.V.m. VV-GK Nr. 8.2.2 und Nr. 8.2.3 ganz oder teilweise zurückzunehmen sind und die Zuwendung zurückzufordern ist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

21. Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Kapitel	0802	- Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft
Titelgruppe	538 01	- Kostenerstattung an die Landestreuhandstelle

21.1 Zinsverluste durch verfrühte Mittelzuweisung

Die Zuführungen von Mitteln aus dem Landeshaushalt an die Landestreuhandstellen erfolgten nicht entsprechend den zu erwartenden Auszahlungen der Fördermittel an die Zuwendungsempfänger. Dadurch ergaben sich bei den Landestreuhandstellen bzw. beim Landesförderinstitut zum Teil erhebliche Bestände an Fördermitteln.

Auf der Grundlage von Treuhandvereinbarungen zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Nord/LB wickelten die Landestreuhandstellen der NORD/LB - bzw. ab 1993 deren Nachfolger, das Landesförderinstitut - (nachfolgend als Einrichtungen bezeichnet) u. a. Landesprogramme in den Bereichen Agrar-, Wirtschafts-, sowie Wohnungs- und Städtebauförderung ganz oder teilweise ab. In diesem Zusammenhang obliegt ihnen auch die Auszahlung der Fördermittel an die Zuwendungsempfänger. Die Ministerien überweisen ihnen zu diesem Zwecke die im Haushaltsplan vorgesehenen Fördermittel zur treuhänderischen Verwaltung.

1992 und 1993 haben die Ministerien mehr Haushaltsmittel überwiesen, als die Einrichtungen zur Auszahlung an die Zuwendungsempfänger benötigten. Dadurch entstanden bei den Einrichtungen erhebliche Fördermittelüberhänge:

Jahr	Wohnungsbau in Mio DM	Agrar in Mio DM	Wirtschaft in Mio DM	Gesamt in Mio DM
1992	31,6	41,8	14,6	88,0
1. HJ 1993	50,1	20,9	14,5	85,5

(Einzelne Förderprogramme erwähnten wir bereits im Zusammenhang mit dem sog. "Dezemberfieber" in Teil I unseres Jahresberichtes von 1993.)

Die Einrichtungen haben die für die Auszahlungen an die Zuwendungsempfänger nicht benötigten Fördermittel vorübergehend als Festgeld angelegt:

Jahr	Festgeldanlage in Mio DM	Zinssatz durchschnitt	Zinseinnahmen in Mio DM
1992	76,5	7,2 v.H.	5,5
1. HJ 1993	70,1	4,3 v.H.	1,5

Diese Zinseinnahmen sind jedoch geringer als die Beträge, die das Land für die Aufnahme von Krediten aufzuwenden hat. Ende 1992 bis Anfang 1993 betrug der Zinssatz

7,24 v. H.	bis	7,61 v. H.	für langfristige und
8,68 v. H.	bis	9,14 v. H.	für kurzfristige Kredite.

Durch die verfrühte Mittelzuweisung sind dem Land somit erhebliche Zinsverluste entstanden.

Die Landesverwaltung ist zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Die Ministerien hätten den Einrichtungen deshalb nur in dem Umfang Mittel zuweisen dürfen, in dem diese Mittel zur Auszahlung an die Zuwendungsempfänger benötigten.

"Die Landesregierung stimmt im Ergebnis dem Petitum des Landesrechnungshofes insoweit nachdrücklich zu." In diesem Zusammenhang weist sie jedoch zu Recht auf drei Punkte hin:

- Für die zu erwartenden Mittelabflüsse gab es in den neuen Bundesländern anfangs keine Erfahrungswerte.
- Die Zahlungsfähigkeit der Treuhandstellen bzw. des Landesförderinstitutes sollte jederzeit gewährleistet sein.
- Viele Titel sind untereinander nicht deckungsfähig, wodurch bei der Vielfalt der Fördermaßnahmen eine Kumulation von Mitteln nicht ganz vermeidbar ist.

Die Landesregierung "wird in Zukunft bestrebt sein, die Bestandhaltung an Fördermitteln auf ein Minimum zu reduzieren."

21.2 Fördermittel außerhalb des Haushaltes

Gemäß Treuhandvertrag können die Zinsen, die das Landesförderinstitut aus der Anlage von Fördermittelbeständen erwirtschaftet, dem Zweckvermögen zugeführt werden. Dies führt zu einem Schattenhaushalt.

Der Treuhandvertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der NORD/LB über das Landesförderinstitut regelt in § 13, daß Zinserträge aus der Anlage von Fördermittelbeständen grundsätzlich dem Zweckvermögen zufließen. Sie stehen damit als zusätzliche Fördermittel zur Verfügung.

Im Ergebnis werden dadurch zusätzliche Fördermittel außerhalb des Landeshaushaltes und somit außerhalb des Einflussbereiches des Haushaltsgesetzgebers geschaffen. Der Landesrechnungshof hält deshalb die festgelegte Verfahrensweise für bedenklich. Er empfiehlt, daß das Finanzministerium mit dem Landesförderinstitut eine Abführung der Zinserträge an den Landeshaushalt vereinbart.

"Die Landesregierung teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, daß etwaige Zinserträge dem Landeshaushalt zugeführt werden sollten. Mit den beteiligten Ressorts wird das Ministerium der Finanzen eine entsprechende Abstimmung herbeiführen. Im Vorgriff auf die geplante Regelung wurde in den Haushaltsplanentwurf 1995 ein Einnahmetitel im Epl. 13 für Zinserträge aus Zwischenanlagen eingestellt."

22.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0802	- Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft
	Titelgruppe	538 01	- Kostenerstattung an die Landestreuhandstelle

Unzureichende Kostenzuordnung und Entgeltermittlung

Ihren Verwaltungsaufwand aus der Abwicklung der verschiedenen Förderprogramme haben die Landestreuhandstellen nur unzureichend erfaßt und die einzelnen Förderprogramme nicht kostendeckend abgerechnet.

Auf der Grundlage von Treuhandvereinbarungen zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Nord/LB wickelten die Landestreuhandstellen der NORD/LB - bzw. ab 1993 deren Nachfolger, das Landesförderinstitut - eine Vielzahl von Förderprogrammen ganz oder teilweise ab. Die ihnen hieraus entstehenden Personal- und Sachkosten sind ihnen gem. den Richtlinien zu einigen Programmen aus dem Landeshaushalt zu erstatten. In anderen Programmen haben sie nach den dazu erlassenen Richtlinien diese Kosten über Entgelte den Zuwendungsempfängern aufzuerlegen. Diese Entgelte haben die Aufwendungen zu decken.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß aus einigen Programmen offenbar Kostenüberdeckungen erwirtschaftet werden. Gleichzeitig haben aber die Landestreuhandstellen für 1991 und 1992 "Verluste" ausgewiesen. Die Höhe der Entgelte und Beiträge bedarf deshalb insgesamt einer Überprüfung mit dem Ziel einer Kostendeckung.

Der Verwaltungsaufwand muß zusätzlich den einzelnen Förderprogrammen zugeordnet werden.

- Soweit das Landesförderinstitut von den Zuwendungsempfängern entsprechend der jeweiligen Förderrichtlinien Entgelte zu erheben hat, sollen diese kostendeckend sein. Eine kostendeckende Entgeltbemessung setzt aber voraus, daß die Kosten aus der Abwicklung des einzelnen Förderprogrammes präzise festgestellt werden.
- Einige Programme (z. B. Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur") werden durchgeführt, ohne daß von den Zuwendungsempfängern Gebühren oder Bearbeitungsentgelte erhoben werden können. In diesen Fällen hat das Land dem Landesförderinstitut die Kosten für die Bearbeitung und Durchführung zu erstatten. Diese Erstattung ist aber nur möglich, wenn die in diesen Bereichen jeweils anfallenden Kosten genau ermittelt sind.

Das Landesförderinstitut hat in geeigneter Weise eine möglichst genaue Erfassung der Kosten nach Kostenträgern (Förderprogrammen) und eine wirklichkeitsnahe Verteilung der nicht direkt zurechenbaren Kosten sowie eine für jedes Programm kostendeckende Entgeltbemessung (unabhängig davon ob die Kosten vom Zuwendungsempfänger oder vom Land zu tragen sind) **sicherzustellen.**

Das Finanzministerium stimmt mit dem Landesrechnungshof überein, "daß das Prinzip der Kostendeckung sichergestellt werden muß und dies durch die bisherige Handhabung nicht erfolgt ist." Deshalb sei es angezeigt, "auf der Grundlage der bisher bestehenden Erfahrens-

werte eine Entgeltregelung in Anwendung zu bringen, die dem Grundsatz der Kostendeckung Rechnung trägt."

Die vom Landesrechnungshof geforderte Kostenzuordnung und -erfassung wird vom Finanzministerium prinzipiell unterstützt.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, daß es in den ersten Jahren anlaufbedingte Schwierigkeiten gab, und daß eine zügige Abwicklung der Förderprogramme im Vordergrund stand.

Wie das Finanzministerium mitteilt, wurden bereits erste Schritte unternommen, die Kostendeckung der Förderprogramme weiter zu verbessern. So "wurden zwischenzeitlich - im Rahmen des sozial Zumutbaren – die Entgeltsätze teilweise angehoben, so z. B. im Förderbereich Wohnungsbau. ... Mögliche Anhebungen, auch bei weiteren Förderungsmaßnahmen, werden weiter verfolgt. Sie finden jedoch ihre Grenzen im Bereich der förder- und sozialpolitischen Erwägungen."

Das Finanzministerium weist zu Recht darauf hin, daß der Aufwand für die Kostenzuordnung in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielten Nutzen stehen muß.

Deshalb wird es nötig sein, ein Verfahren zu finden, welches sowohl dem Prinzip der Kostendeckung der Programme als auch dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit ausreichend Rechnung trägt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0803	- Allgemeine Bewilligungen für Bereich Verkehr

Manipulierte Abrechnung

Um die bewilligten Fördermittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) auszuschöpfen, hat ein Landkreis fingierte Rechnungen vorgelegt.

Für den Ausbau einer Kreisstraße hat ein Landkreis am 02.05.1991 aus GVFG-Mitteln 1.558.000,00 DM beantragt, die das Landesamt für Straßenbau am 31.05.1991 bewilligte. Im

Zuge des Ausbaus hat der Landkreis Rechnungen in Höhe von insgesamt 1.551.392,46 DM beim Landesamt vorgelegt. Das Landesamt hat daraufhin die Fördermittel ausgezahlt.

Bei der Überprüfung der rechnungsbegründenden Unterlagen stellte der Landesrechnungshof eine Differenz

- von 1850 t Schottertragschicht und
- von 2000 t bituminöse Tragschicht

für über 250 TDM zwischen Abrechnung und Einbau fest. Nach Aussage der bauausführenden Firma hatte der Landkreis sie veranlaßt, nicht erbrachte Materiallieferungen in ihre Schlußrechnung aufzunehmen, um die bewilligte Zuwendung in vollem Umfang zu erhalten. Der "finanzielle Vorteil" sollte nach einer gemeinsamen Vereinbarung vom 14.11.1991 "zu einem späteren Zeitpunkt zwischen der Firma ... und dem Landkreis... verrechnet" werden.

Aufgrund der Ermittlungsergebnisse des Landesrechnungshofs hat das Landesamt am 02.07.1993 die Bewilligung widerrufen und den Landkreis aufgefordert, 1.551.392,46 DM zurückzuzahlen. Der Landkreis hat hiergegen Widerspruch eingelegt.

Nach Rückfragen des Landesrechnungshofs im Juni 1994 hatte das Landesamt bisher nichts unternommen, die Zuwendung zurückzuerhalten.

24.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0803	- ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen
	Titelgruppe	85	- Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen

Nichterfüllung des Zuwendungszweckes

1991 erhielt die Stadt X Zuwendungen für die Grunderneuerung einer Straßenbahngleisanlage. Die Grunderneuerung wurde jedoch nicht vollständig durchgeführt. Durch den Rückbau in Teilbereichen der Gleisanlage ist seit 1991 ein Straßenbahnbetrieb nicht mehr möglich. Der Zuwendungszweck wurde daher nicht erreicht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat der Stadt X im Jahr 1991 eine Zuwendung in Form einer Vollfinanzierung für die Grunderneuerung von Straßenbahngleis-

anlagen in Höhe von insgesamt 1,2 Mio. DM bewilligt und einen Teilbetrag in Höhe von rd. 550 TDM ausgezahlt.

Im Rahmen der Gleiserneuerungsarbeiten hat die Stadt den Straßenbahnbetrieb im August 1991 zunächst eingestellt. Die Baumaßnahmen sollen im Oktober 1991 abgebrochen und seitdem nicht mehr fortgesetzt worden sein.

Den Straßenbahnbetrieb hat die Stadt bis zum heutigen Tage - über einen Zeitraum von fast drei Jahren - nicht wieder aufgenommen. Zwischenzeitlich hat sie in Teilbereichen der Straßenbahnanlage Oberleitungen und Gleise entfernen und in der Innenstadt auf den Gleisanlagen Parkplätze schaffen lassen, so daß eine Wiederaufnahme des Betriebs ohne umfangreiche neue Baumaßnahmen nicht möglich ist. Der mit der Bewilligung der Zuwendung beabsichtigte Zweck - Verbesserung der Verkehrsverhältnisse durch einen optimierten Straßenbahnbetrieb - wurde damit nicht erreicht. Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, die Stadt habe es im Oktober 1991 unterrichtet, "daß aufgrund von Verschiebungen im Straßenbau der bewilligte Mittelabfluß nicht gewährleistet ist."

Nach Auffassung des Ministeriums ist damit die Stadt "den ihr auferlegten Anzeigepflichten nachgekommen, indem sie dem Zuwendungsgeber rechtzeitig mitteilte, der Zuwendungszweck sei - zumindest vorerst - nicht in dem geplanten Umfang zu erreichen." Daraufhin hätte das Ministerium den Zuwendungsbescheid nach Nr. 8.2.3 VV-Gk zu § 44 LHO widerrufen und die Zuwendung zurückfordern müssen.

Das Ministerium teile die Auffassung des Landesrechnungshofs, daß "der offensichtlich mittelbar gewollte Zuwendungszweck - nämlich die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse unter Beibehaltung bzw. Wiederaufnahme des Straßenbahnverkehrs noch nicht erreicht ist."

Einen Grund für die Rückforderung der Mittel hat es jedoch daraus nicht abgeleitet, denn "mit den nachgewiesenen Ausgaben" sieht es "den unmittelbaren Verwendungszweck 'Rekonstruktion der Straßenbahnanlage' als erreicht an, auch wenn der Straßenbahnverkehr zur Zeit ruht."

Das Ministerium will jetzt dem Zuwendungsempfänger zur Auflage machen, binnen Jahresfrist die "Fortführung der Baumaßnahmen für einen tatsächlichen Betrieb der Straßenbahnanlagen" nachzuweisen. Zwischenzeitlich wurde eine private Betreibergesellschaft gegründet, die Teilabschnitte der Straßenbahn - "da die umfassende ÖPNV-Relevanz mittelfristig nicht erreicht werden kann" - als Tourismusbahn wieder in Betrieb nehmen will.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß im vorliegenden Fall der Zuwendungszweck nicht erfüllt wurde. Das Ministerium hätte die bisher ausgebrachten Fördermittel nach Nr. 8.2.3 VV-Gk zu § 44 LHO rechtzeitig zurückzufordern müssen. Kommunale Fehlplanungen dürfen nicht durch Landesmittel finanziert werden. Wenn künftig eine Wiederinbetriebnahme gewährleistet ist, kann der Betreiber Fördermittel beantragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

25.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0812	- Landesmaterialprüfamt
	Titel		-

Unwirtschaftliches Betreiben einer Landeseinrichtung

Eine nicht ausreichend effiziente Aufbauorganisation und die angesichts der bisherigen Auftragslage überdimensionierte Personalausstattung des Landesmaterialprüfamtes war bislang eine wesentliche Ursache eines unnötig hohen Zuschußbedarfs (bis zu 65 v. H. der Gesamtausgaben). Auch in einer später erstellten Studie einer Wirtschaftsberatungsgesellschaft wurde diese Problematik hervorgehoben und konkrete Vorschläge zur Reorganisation gemacht.

Auf Beschluß der Landesregierung vom 12.01.1991 wurde das Landesmaterialprüfamt Sachsen-Anhalt mit der Maßgabe gegründet, Prüfungen durchzuführen, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht von Dritten zu angemessenen Bedingungen erbracht werden können und dafür kostendeckende Entgelte zu erheben.

In den Jahren 1991, 1992 und 1993 hat das Amt dieses Ziel nicht annähernd erreicht. Der Zuschußbedarf hat sich sogar stetig erhöht.

Jahr	Gesamtausgaben Mio. DM	Eigene Einnahmen Mio. DM	Differenz/Zuschuß
1991	6,0	1,8	4,2
1992	8,2	3,0	5,2
1993	10,0	3,6	6,4

Abgesehen von der Tatsache, daß in den ersten Jahren erhebliche Erstund Ersatzinvestitionen erforderlich waren, resultierte der hohe Zuschußbedarf im wesentlichen aus drei Faktoren:

- Die noch unbefriedigende (sich jedoch allmählich verbessernde) Auftragslage des Landesmaterialprüfamt bedingte einen zu geringen Auslastungsgrad der Mitarbeiter. Es entstanden Leerzeiten, die zwar Personalausgaben verursachten, denen jedoch keine Einnahmen gegenüberstanden.
- Die Erfassung des direkt zurechenbaren Aufwandes für gebührenpflichtige Leistungen erfolgte weder in vollem Umfang noch mit der Genauigkeit, wie es für eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation erforderlich gewesen wäre.
- Die Gemeinkosten (Leitungsfunktionen, Personalverwaltung, Schreibdienst, Gebäude, Fuhrpark, ...) wurden - bedingt durch eine ungünstige Aufbauorganisation und fehlende Kalkulationsverfahren - nicht bzw. pauschal den Prüfungs- und Forschungstätigkeiten zugeordnet.

Dadurch konnte nicht der gesamte Aufwand in der Gebührenkalkulation vollständig bzw. verursachungsgemäß berücksichtigt werden.

Um diese Faktoren wirkungsvoll beeinflussen zu können, ist es erforderlich, organisatorische und verfahrenstechnische Maßnahmen zu ergreifen, die einerseits eine genaue Analyse der Einnahme- und Ausgabensituation und andererseits eine verursachergerechte Zuordnung des Aufwandes zu den erbrachten Leistungen ermöglichen.

Deshalb empfahl der Landesrechnungshof dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr im Hinblick auf das Landesmaterialprüfamt insbesondere:

- **die Zuordnung des gesamten Personalbestandes kritisch zu durchleuchten und nach geeigneten Kriterien neu festzulegen,**
- **die Personalkosten im Hinblick auf die Kostendeckung zu analysieren und geeignete Maßnahmen zur Optimierung zu ergreifen,**
- **ein geeignetes Verfahren für eine differenzierte Aufwandserfassung und Verteilung der Allgemeinkosten auf die Leistungsträger (insbesondere im Rahmen der Gebührenermittlung) einzuführen und dessen Anwendung sicherzustellen,**
- **pauschale Gebührensätze laufend zu überwachen und bei Bedarf anzupassen,**

- **zu prüfen, ob das Leistungsspektrum des Amtes verändert oder reduziert werden kann, ggf. auch durch die Privatisierung von Aufgaben.**

Zwischenzeitlich hat eine Wirtschaftsberatungsgesellschaft in einem Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr ähnliche Ergebnisse ermittelt und diese darüber hinaus mit detaillierten Vorschlägen zur Durchführung untersetzt.

Kernpunkte dieses Gutachtens sind u. a. eine mengenmäßige und organisatorische Straffung des Personalbestandes (u. a. eine Reduzierung der Führungsebenen sowie der Mitarbeiterzahl) und die Einführung eines der kaufmännischen Buchführung angenäherten Kostenrechnungssystemes.

Das Ministerium beabsichtigt, diese Vorschläge in Zusammenarbeit mit dem Landesmaterialprüfamt und der Wirtschaftsberatungsgesellschaft zügig umzusetzen, um so die Wirtschaftlichkeit des Landesmaterialprüfamtes in absehbarer Zeit deutlich zu verbessern. Es hat mitgeteilt: "Aufgrund einschneidender organisatorischer Maßnahmen (Reduzierung der Führungsebenen sowie der Mitarbeiterzahl) und Einführung der Kostenrechnung ist für das Landesmaterialprüfamt zu erwarten, daß trotz zukünftiger Kostensteigerungen (allein schon aufgrund tariflicher Personalkostenentwicklungen) eine stetige deutliche Rückführung des Zuschußbedarfes eintreten wird. Diese Einschätzung wird auch in einem 1994 vorgestellten Gutachten einer anerkannten Wirtschaftsberatungsgesellschaft getroffen."

Die Enquete-Kommission "Verwaltungsreform" hat in ihrem zwischenzeitlich vorgelegten Bericht vorgeschlagen, Aufgaben des Landesmaterialprüfamtes "vom Markt erledigen zu lassen." Das Ministerium wird zu prüfen haben, ob und ggf. welche Konsequenzen sich aus diesem Bericht ergeben.

26.	Einzelplan	09	- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Kapitel	0975	- Landwirtschaftliche Fachschulen
	Titel		-

Kantinen- und Internatsbewirtschaftung einer landwirtschaftlichen Fachschule

Bei dem Betrieb der Kantine und des Internats einer Fachschule traten in nicht unerheblichem Maße Unregelmäßigkeiten auf.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Magdeburg stellte bei der Prüfung des Internatsbetriebes und der Bewirtschaftung der Kantine einer Fachschule des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten u. a. folgende Mängel fest:

- Ungenaue Bestandsnachweise

Die Kantine führte zwar eine Warenbestandskartei, erfaßte die Zu- und Abgänge jedoch nur unvollständig. Die Kartei gibt keinen exakten Nachweis über die Höhe der Bestände. Dieses Verfahren ermöglichte und führte zu unkontrollierten - z.T. sogar unberechtigten - Entnahmen.

- Fehlerhafte Inventurauswertung

Die Kantinenleitung verglich die im Rahmen der Inventur am Jahresende ermittelten Warenbestände nicht mit dem Buchbestand, sondern addierte beide Werte. Die so errechnete Summe sah sie als Soll- und gleichzeitig als Istbestand an. Dieses Verfahren ergibt Zahlen ohne Wert und klärt vorhandene Differenzen bei der Inventur nicht auf.

- Unzulängliche Kalkulation

Die Schule erhob für ein Mittagessen ein Entgelt i.H. von 2 DM (Gäste zahlten 3,20 DM). Hierbei berücksichtigte sie ausschließlich den entstandenen Materialeinsatz. Die Entgelte sind zu niedrig bemessen, weil die Schule selbst die anteiligen Kosten für das Betriebspersonal nicht in die Kalkulation einbezogen hat. Diese Ausgaben - rd. 100.000 DM in 1993 - mußte das Land tragen.

- Unregelmäßigkeiten in der Haushaltsführung

Die Prüfung der Haushaltsführung ergab insbesondere, daß

- die Schule mehrere nicht genehmigte Handkassen führte, bei deren Abrechnung Differenzen zwischen Soll und Ist bestanden, die sich nur teilweise aufklären ließen. In Einzelfällen stellte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Magdeburg fest, daß Lieferscheine und Quittungen fingiert waren,
- die Abrechnung einer Weihnachtsfeier der Belegschaft nicht korrekt erfolgte,
- die zahlungsbegründenden Unterlagen (z. B. Belege aus dem Internatsbetrieb) teilweise nicht mit den Eintragungen im Kassenbuch übereinstimmten.

Die gesamten Unkorrektheiten waren möglich, weil der Beauftragte für den Haushalt seine Aufgaben gemäß § 9 LHO nur unzureichend erfüllte.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat gefordert, die Mängel sofort zu beseitigen, rechtliche und disziplinarische Schritte einzuleiten, und angeregt, im übrigen über eine Privatisierung des Kantinenbetriebes zu befinden.

Das Ministerium hat zwischenzeitlich entsprechende Maßnahmen ergriffen, indem es

- der Wirtschaftsleiterin kündigte,
- den Beauftragten für den Haushalt in der Schule wegen Pflichtverletzung abmahnte,
- die Staatsanwaltschaft zur strafrechtlichen Verfolgung einschaltete sowie
- eine Privatisierung der Kantine mit Wirkung ab Januar 1994 veranlaßte.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

27.	Einzelplan	11	- Ministerium der Justiz
	Kapitel	1105	- Justizvollzugsanstalten
	Titel	812 65	- Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen

Bezahlung von Maschinen durch die Justizvollzugsanstalt Stendal vor Lieferung

Die Justizvollzugsanstalt hat Maschinen zur Einlagerung beim Lieferanten angekauft.

Das Ministerium der Justiz hat die Justizvollzugsanstalt zum Zwecke einer Grundsanierung - nach monatelanger Diskussion über Notwendigkeit und Umfang - am 01.10.1992 geschlossen. Obwohl ihr die bevorstehende Schließung bekannt war, der Zeitraum der Schließung aber "nicht vorhersehbar" gewesen sei, hat die Justizvollzugsanstalt noch Mitte 1992

einen Waschschleuderautomaten
einen Trockner und
eine Heißmangel

zum Gesamtpreis von rd. 54.000 DM bestellt und die Rechnung im September 1992 unter Abzug von 3 v. H. Skonto - gegen Bankbürgschaft - bezahlt.

Wegen der unmittelbar bevorstehenden Schließung der Anstalt erfolgte keine Lieferung. Die Maschinen wurden bei der Lieferfirma "wunschgemäß in deren Lager unentgeltlich untergestellt". Die Inbetriebnahme der Maschinen erfolgte erst Ende Oktober 1993.

Da die Schließung der Justizvollzugsanstalt unmittelbar bevorstand, verstößt die Bestellung und Bezahlung der Maschinen Mitte 1992 gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 7 Abs. 1 i.V.m. § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO.

Das Ministerium bestreitet diesen Verstoß. Die ursprüngliche Planung des Staatshochbauamtes habe vorgesehen, die Grundsanierung des Wirtschaftsgebäudes innerhalb von 3 Monaten durchzuführen. Dieses Vorhaben gestaltete sich aber wesentlich langwieriger als zunächst angenommen. Auch mußten zusätzliche Sanierungs- und Sicherungsmaßnahmen vorgenommen werden, die zu einer Schließung der Anstalt führten. Dies sei zum Zeitpunkt der Bestellung der Maschinen nicht vorhersehbar gewesen.

Da der Umfang der Sanierungsmaßnahmen und der hierfür nötige Zeitbedarf nicht präzise vorhersehbar war, hätten wegen der Unwägbarkeiten die Maschinen Mitte 1992 nicht bestellt werden dürfen.

28.	Einzelplan	11	- Ministerium der Justiz
	Kapitel	1105	- Justizvollzugsanstalten
	Titelgruppe	65-67	- Anderer Sachaufwand für Unterbringung und Versorgung der Gefangenen
	Titel	522 65	Lebensmittel für die Verpflegung der Gefangenen in Eigenwirtschaft
			(Ansatz 1994: 2.609.000 DM)

Verpflegung der Gefangenen

Anstaltsverpflegung ist kostengünstiger als Fremdverpflegung

Im Zuge der Beratungen der Haushaltsunterlagen für Baumaßnahmen nach § 24 LHO (HUBau) für die Justizvollzugsanstalt Halberstadt - Notwendigkeit einer neuen Küche für rd. 1 Mio. DM - hat der Ausschuß für Finanzen den Landesrechnungshof gebeten festzustellen, ob es insgesamt kostengünstiger sei, die Verpflegung der Gefangenen in die Hände von privaten Dienstleistungsunternehmen zu legen. Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Erhebung bei Dienstleistungsbetrieben in der Umgebung der Justizvollzugsanstalten Dessau, Halberstadt, Magdeburg, Naumburg, Volkstedt und Halle festgestellt, dass bereits für die Mittagskost ein Betrag von durchschnittlich 4,20 DM anfallen würde. Dem steht ein vom Ministerium für 1994 kalkulierter Tagesverpflegungssatz von 5 DM gegenüber. Unter Berücksichtigung der vom Justizministerium und vom Finanzministerium mitgeteilten Investi-

ons-, Personal- und Energiekosten hat der Landesrechnungshof einen Tagesverpflegungssatz pro Gefangener ermittelt

bei Anstaltsverpflegung von insgesamt	9,22 DM
bei Fremdverpflegung von insgesamt	11,87 DM.

Die Fremdverpflegung ist damit teurer als die Anstaltsverpflegung. Das Ministerium hat ferner auf die für die Gefangenen große Bedeutung einer qualitativ guten und ausgewogenen Verpflegung, den unvermeidbaren Wegfall von derzeit rund 40 Gefangenen-Arbeitsplätzen bei Fremdverpflegung sowie entscheidende Sicherheitsgesichtspunkte hingewiesen.

Durch eine Umfrage bei den Rechnungshöfen der Länder hat der Landesrechnungshof ermittelt, daß der Tagesverpflegungssatz (ohne Investitions-, Personal- und Energiekosten) zwischen 3,99 DM und 6,08 DM liegt und Arbeitsplätze für Gefangene - je nach Landesgröße - zwischen 27 und 477 bestehen. Die Einführung einer generellen Fremdverpflegung hätten die Justizverwaltungen der Länder durchgängig mit dem Hinweis mangelnder Kosteneinsparung, Arbeitsplatzverluste für Gefangene, Gefahr der Qualitätsminderung und auch aus Sicherheitsgründen abgelehnt.

Der Landesrechnungshof hat den Ausschuß für Finanzen über die Erhebungsergebnisse unterrichtet.

29. Einzelplan	11	- Ministerium der Justiz
Kapitel	1112	- Landessozialgericht und Sozialgerichte

29.1 Auflösung des Sozialgerichts Stendal

Das Landessozialgericht hat bei der Personalbemessung für das Sozialgericht in Stendal den Bedarf (Fallzahlen) nicht ausreichend berücksichtigt.

Das Sozialgericht Stendal ist aufgrund des Gesetzes zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 19. März 1993 (GVBl. LSA S. 292) zum 01.05.1992 errichtet worden.

Der Präsident des Landessozialgerichts hat dem Sozialgericht Stendal insgesamt 14 Stellen (davon 4 Richterstellen) zugewiesen. Von den Richterstellen waren zum Zeitpunkt der Prüfung drei Stellen besetzt. Zwei dieser Richter waren zu je 80 v. H. an das Amtsgericht Stendal abgeordnet.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Personaleinsatzes der Sozialgerichte Ende 1992 festgestellt, daß 1992 in den ersten 6 Monaten insgesamt 65 Verfahren anhängig gemacht worden sind. Hochgerechnet auf das Jahr ergibt dies 130 Eingänge. Nach den bundeseinheitlich geltenden Grundsätzen für die Personalbedarfsberechnung im richterlichen Dienst der Sozialgerichtsbarkeit läßt sich daraus ein Personalbedarf von rd. 0,75 Richtern ableiten.

Der Landesrechnungshof hat deshalb die Auflösung des Sozialgerichts Stendal empfohlen, u. a. weil ein "Einmanngericht" mit o.a. Geschäftsbelastung mit der Pflicht zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht vereinbar ist.

Das Ministerium der Justiz hat mitgeteilt, daß die tatsächliche Zahl der Neueingänge beim Sozialgericht Stendal im Jahre 1993 bei 311 lag. Hieraus ergibt sich nach den o. g. Grundsätzen ein Bedarf von 1,6 Richterstellen.

Das Ministerium räumt ein, daß die Geschäftsentwicklung zu beobachten ist und nach 2 Jahren geprüft werden soll, ob das Sozialgericht Stendal auch unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten (und nicht nur unter justizpolitischen Gesichtspunkten) bestehen bleiben kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß der Zuständigkeitsbereich des Sozialgerichts Stendal durch Gerichtsorganisationsgesetz zum 01.07.1994 um den Kreis Burg erweitert wird. Der Landesrechnungshof wird die Frage der Auflösung des Sozialgerichts Stendal rechtzeitig wieder aufgreifen.

29.2 Umwandlung einer Planstelle

Das Ministerium der Justiz hatte im Haushaltsplan 1992 vier R 2-Planstellen (Direktor am Sozialgericht) und 15 R 1-Planstellen (Richter am Sozialgericht) ausgebracht. Davon legte der Präsident des Landessozialgerichts dem Sozialgericht Stendal 4 Richter-Planstellen zu (3 Stellen der Besoldungsgruppe R 1 und 1 Planstelle der BesGr. R 2). Gemäß Anlage III, Fußnote 3 zu § 37 Bundesbesoldungsgesetz ist der Direktor an einem Sozialgericht mit 4 und mehr Richter-Planstellen in die Besoldungsgruppe R 2 einzustufen. Die Zuweisung führte bei dem Direktor des Sozialgerichts Stendal zur Einstufung nach R 2.

Die Geschäftszahlen beim Sozialgericht Stendal mit 311 Eingängen rechtfertigen einen Personalbedarf von 1,6 Richterstellen (siehe oben) mit der Folge, daß der Direktor danach nur in die Besoldungsgruppe R 1 einzustufen ist.

Der Landesrechnungshof hat deshalb gefordert, spätestens beim Ausscheiden des im "Seniorenmodell" beschäftigten Stelleninhabers die Planstelle der Besoldungsgruppe R 2 in eine solche nach R 1 umzuwandeln. Das Ministerium der Justiz hat dem zugestimmt und im Haushaltsplan 1994 einen entsprechenden ku-Vermerk ausgebracht. Dieser ist inzwischen vollzogen und die Planstelle für den Direktor des Sozialgerichts Stendal von BesGr. R 2 nach BesGr. R 1 mit Amtszulage nach Anlage IX BBesG gesenkt worden.

30. Einzelplan	13.	- Ministerium der Finanzen
Kapitel	1320	- Lotto-Toto-GmbH
Titel		-

Verwendung von Zweckerträgen außerhalb des Landeshaushaltes

Die Zweckerträge aus den Dauerlotterien der Lotto-Toto-GmbH sind an den Landeshaushalt abzuführen und der Disposition des Haushaltsgesetzgebers zu unterstellen.

Die Lotto-Toto-GmbH ist eine 100 %ige Landesgesellschaft. Sie führt als Dauerlotterien "Spiel 77", "Rubbellose" und "Super 6" durch. Aus den Wetteinnahmen dieser Lotterien ist u. a. ein Zweckertrag in Höhe von 25 v. H. (vorübergehend auf 20 v. H. durch das Ministerium des Innern gesenkt, um der Gesellschaft in der Aufbauphase zusätzliche Mittel für investive Zwecke bereitzustellen) zu bilden und für soziale, gemeinnützige, kulturelle und sonstige förderwürdige Maßnahmen (§3 des Lotterieggesetzes vom 27.04.1993) zu verwenden. Wer über diese Mittel zu verfügen hat, ist im Lotterieggesetz nicht festgelegt.

Ab Ende 1992 wurde ein Lotto-Toto-Beirat geschaffen, der lt. Geschäftsordnung u. a. Anträge zur Inanspruchnahme von Mitteln aus Zweckerträgen berät und dem Aufsichtsrat mit seiner Empfehlung vorlegt. Über die Vergabe der Mittel entscheidet der Aufsichtsrat.

Diese Verfahrensweise ist mit dem Budgetrecht des Landtages nicht vereinbar.

An privaten Gesellschaften soll sich das Land nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt (§ 65 Abs. 1 LHO).

Dieses wichtige Landesinteresse kann bei der Lotto-Toto-GmbH nur darin bestehen, zusätzliche Mittel für die Erfüllung der Landesaufgaben zu erhalten. Da die Finanzierung der Landesaufgaben vollständig über den Landeshaushalt abzuwickeln ist (Prinzip der Vollständig-

keit und Einheit des Haushaltes, Artikel 93 Abs. 1 der Landesverfassung, §§ 2, 8 und 11 LHO) muß das Land seine Beteiligung an der Lotto-Toto-GmbH mit dem Ziel nutzen, die Zweckerträge in den Landeshaushalt zu vereinnahmen. Dies ist auch deshalb nötig, weil der Landtag für die Aufgaben, die aus den Zweckerträgen gefördert werden sollen, ebenfalls Mittel bereitstellt.

Diese wichtige parlamentarische Kontrolle kann auch der Beirat (3 von insgesamt 15 Mitgliedern sind Abgeordnete des Landtages) nicht ersetzen, da seine Entscheidung nur empfehlenden Charakter trägt. Die Zweckerträge der Lotterien sind daher aus den dargestellten Gründen dem Landeshaushalt zuzuführen.

Der Landesrechnungshof hat den Ausschuß für Finanzen und den Rechnungsprüfungsausschuß des Landtages über die wesentlichen Prüfungsergebnisse unterrichtet. Der Rechnungsprüfungsausschuß hat die Schlußfolgerungen des Landesrechnungshofes bekräftigt und in seiner 24. Sitzung dem Ausschuß für Finanzen folgenden Beschluß empfohlen:

"Die Landesregierung wird aufgefordert, dem Landtag einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem das Gesetz über Lotterien und Auspielungen im Lande Sachsen-Anhalt vom 27. April 1993 (GVBl. LSA S. 200 ff) in der Weise geändert wird, daß die Zweckerträge aus Dauerlotterien, die in einem Wettunternehmen veranstaltet werden, das Träger einer Konzession gemäß § 2 des Gesetzes über das Zahlenlotto und Sportwetten im Lande Sachsen-Anhalt vom 16. August 1991 (GVBl. LSA S. 266) ist, an den Landeshaushalt abzuführen sind."

31. Einzelplan 20 -

"Umbau Gymnasium in Pforta"

Bei der Durchführung der Baumaßnahme hat der Schulträger gegen die LHO und VOB verstoßen.

Die Prüfung der Baumaßnahme "Umbau Gymnasium in Pforta" hat u. a. ergeben:

31.1 Auftragserteilung auf der Grundlage einer unvollständigen Leistungsbeschreibung

Ein Architekturbüro hat die Rohbauarbeiten für den Um- und Ausbau des Internates III "beschränkt" ausgeschrieben. Von 3 aufgeforderten Unternehmen haben nur 2 ein Angebot abgegeben. Eine Baufirma gab mit 149.726,44 DM

das günstigste Angebot ab und erhielt mit Datum vom 15.07.1991 den Auftrag.

Unter dem 01.10.1991 erteilte das Architekturbüro der Baufirma einen Nachtragsauftrag für "Ergänzung zu den Rohbauarbeiten, Ausbauarbeiten, Einbau einer Sauna" über

84.538,50 DM brutto.

Der Nachtragsauftrag lag damit mehr als 400 v. H. über dem Hauptauftrag.

Mit dieser Verfahrensweise hat das Architekturbüro den weitaus größten Teil der Arbeiten dem Wettbewerb entzogen und damit eklatant gegen die VOB verstoßen.

Die Staatshochbauverwaltung wird die Preise des Nachtragsangebotes auf der Grundlage des Hauptangebotes zu überprüfen und festgestellte Überzahlungen geltend zu machen haben.

31.2 Abrechnung erbrachter Leistungen

31.2.1 Abrechnung von Architekten- und Ingenieurleistungen

Das Gymnasium Pforta beauftragte auf der "Grundlage eines Einheits-Architektenvertrages vom 09.10.1990" ein Planungsbüro für notwendige Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen. Zur Ermittlung des Honorars vereinbarte die Schule mit dem Planungsbüro

- Honorarzone III – Mittelsatz
- anrechenbare Kosten 1.200.000 DM
- Zuschlag für Umbau und Modernisierung 25 v. H.
- Nebenkosten pauschal 7 v. H.

Am 04.11.1991 und am 17.12.1991 haben die Vertragspartner zu dem Einheits-Architektenvertrag Nachträge abgeschlossen und die Honorarbezugssummen auf insgesamt 2.100.000 DM erhöht.

Diese Honorarbezugssumme hat dann das Architekturbüro bei der Honorarschlußrechnung für alle Leistungsphasen 1 - 8 in Ansatz gebracht. Nach § 10 der HOAI - und so auch im vorliegenden Einheits-Architektenvertrag, Punkt 2.20, vereinbart - sind die Architektenhonorare für die Leistungsphasen 1-4 jedoch nach der Kostenberechnung, und wenn diese nicht vor-

liegt, nach der Kostenschätzung (hier 1.200.000 DM) zu ermitteln und abzurechnen. Mit dieser Verfahrensweise hat das Architekturbüro ca. 22.310 DM netto zuviel erhalten.

Darüber hinaus rechnete das Planungsbüro Leistungen, wie Genehmigungsplanung, Erstellen einer HU-Bau (nach § 24 LHO) und auch Objektüberwachung ab, wofür es die entsprechenden Unterlagen dem Landesrechnungshof nicht vorlegen konnte.

Ein zusätzlich für spezielle Belange der Denkmalpflege eingeschaltetes weiteres Planungsbüro rechnete ebenfalls für seine Leistungen die Leistungsphasen 1 - 9 in voller Höhe ab. Auch in diesem Fall konnte der Auftragnehmer nicht nachweisen, daß er die vertraglich vereinbarten Leistungen vollständig erbracht hat.

Im übrigen stellte der Landesrechnungshof fest, daß in 2 Fällen bei der Abrechnung (Architekten- und Ingenieurleistungen) die 15 %ige Reduzierung des Honorares laut Einigungsvertrag vom 31.08.1990 nicht erfolgte. Auf entsprechende Beanstandungen des Landesrechnungshofes teilt das Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt mit, daß es die eingeschalteten Planungsbüros mit Schreiben vom 27.01.1994 auf den dargestellten Sachverhalt hingewiesen hat.

Lediglich ein Planungsbüro hätte zwischenzeitlich mit Schreiben vom 14.04.1994 reagiert und mitgeteilt, daß es nicht bereit sei, den im Prüfbericht ausgewiesenen Betrag zurückzahlen. Daraufhin habe das Kultusministerium an die Landesschule Pforta den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium Halle den Sachverhalt zu klären und die betreffenden Architekten- und Ingenieurbüros zur Stellungnahme zu veranlassen. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Kultusministerium das Regierungspräsidium Halle und nicht die zuständige Staatshochbauverwaltung - Oberfinanzdirektion, Landesbauabteilung - einschalten ließ.

31.2.2 Abrechnung der Bauleistungen

Bei der Prüfung der Bauleistungen stellte der Landesrechnungshof fest, daß Angebots- und Abrechnungssummen nahezu identisch waren. So hat die Baufirma ihr "Hauptangebot" über 149.726,44 DM unverändert in die Abrechnung übernommen und vom sogenannten Nachtragsangebot über 784.538,50 DM von den dort angebotenen 88 Positionen in der Abrechnung lediglich

- den Mengenansatz in eine Position verändert und
- 3 Stundenlohnpositionen, die sie als "Unvorhergesehenes" angeboten hatte, nicht mehr aufgeführt.

Auch bei der Firma für die Fliesenlegearbeiten stimmten Angebots- und Abrechnungssummen in Höhe von jeweils 104.158,92 DM völlig überein.

Die Schule konnte uns für diese umfangreichen Umbaumaßnahmen keine Aufmaße vorlegen. Es wird davon auszugehen sein, daß das Architekturbüro unkontrolliert die vorgelegten Abrechnungen anerkannte. Diese Abrechnungsart hat zu erheblichen Widersprüchen zwischen den Mengenansätzen der o. g. Firmen geführt.

Daraus folgt:

Die Staatshochbauverwaltung wird

- **die festgestellten Mängel zu überprüfen,**
- **die erheblichen Widersprüche aufzuklären,**
- **Ausgleichsberechnungen aufzustellen**
und die Schule wird
- **die zuviel gezahlten Beträge zuzüglich Zinsen zurückzufordern**
haben.

31.3 Einbau einer nicht veranschlagten Sauna

Im Keller des Internates III hat die Schule ohne Wissen des Kultusministeriums eine Sauna für 15 bis 20 Personen mit den entsprechenden Duschen, Waschbecken, getrennten Ruheräumen usw. - sehr großzügig - einbauen lassen.

"Fragmente" der Antragsunterlagen weisen diese Sauna nicht aus. Der Aufwand für die erforderlichen Planungs- und Bauleistungen (Estrich-, Putz-, Fliesen-, Elektro-, Heizung- und Sanitärleistungen) ist nicht exakt nachvollziehbar.

Nach den vorliegenden Unterlagen schätzt der Landesrechnungshof die Ausgaben auf ca. 150.000 DM - allein der Preis für die Saunakabine betrug 31.895,39 DM. Die Einnahmen für die Nutzung der Sauna von März bis Mai 1993 wies die Schule dem Landesrechnungshof mit 285 DM bei einem Einzelpreis je Person von 5 DM nach. Damit hat im Durchschnitt etwa eine Person täglich die Sauna genutzt.

In seiner Beantwortung zur entsprechenden Prüfungsbeanstandung stimmt das Kultusministerium der Auffassung des Landesrechnungshofs grundsätzlich zu, hält jedoch die vom Landesrechnungshof geschätzten Ausgaben insgesamt für zu hoch, da mittlerweile die Schule die Räumlichkeiten zum überwiegenden Teil für den Sportunterricht nutze.

Im übrigen solle die Schule eine Nutzungskonzeption für diese nicht genehmigte Baumaßnahme für das Schuljahr 1994/1995 vorlegen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C - Information über Prüfungen beim Mitteldeutschen

Rundfunk

Nach § 35 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk MDR - vom 30. Mai 1991 prüfen die Rechnungshöfe des Freistaates Sachsen, des Landes Sachsen-Anhalt und des Landes Thüringen - MDR-StVertr - gemeinsam die Wirtschaftsführung des MDR.

Dem einzelnen Rechnungshof ist nach einer Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der beteiligten Länder vom 18.02.1992 eingeräumt, nach regionalen Gesichtspunkten eigenständig zu prüfen (z. B. Landesfunkhäuser).

Für Prüfungen der Rechnungshöfe sind neben § 35 MDR-StVertr über § 111 der Haushaltsordnungen der Länder die §§ 89 bis 99, 102 und 103 der jeweiligen Haushaltsordnung maßgeblich.

Bisherige Prüfungstätigkeit

Nach § 35 Abs. 2 Satz 2 MDR-StVertr unterrichten die Ministerpräsidenten die Landtage über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen der Rechnungshöfe.

Mit Landtagsdrucksache 1/3596 wurde der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt über die wesentlichen Ergebnisse der bisherigen Prüfungen der Rechnungshöfe durch den Ministerpräsidenten unterrichtet, und zwar aus den gemeinsamen Prüfungen zu

- Gestaltung und Aufbau einer Altersversorgung beim MDR,
- Rundfunkgebühren und ihren Einzug sowie
- Personalaufwendungen beim MDR.

Bis auf "Überarbeitung von Richtpositionen beim MDR" zur Bewertung und Einstufung bestimmter Berufsgruppen innerhalb des MDR gegenüber anderen Rundfunkanstalten wurden die Prüfungsmitteilungen zwischenzeitlich für abgeschlossen erklärt.

Ein Konsens über die "Richtpositionen" konnte zwischen Rechnungshöfen und MDR noch nicht erreicht werden.

Jetzige Prüfungstätigkeit

Die Rechnungshöfe prüfen seit Mai 1994 gemeinsam die Investitionen des MDR. Die gemeinsame Prüfung gliedert sich in die Themenbereiche

- Investitionen in das Unbewegliche Anlagevermögen und
- Investitionen in das Bewegliche Anlagevermögen.

Die Prüfung der Investitionen in das Unbewegliche Anlagevermögen wird mit einer Prüfungsmitteilung voraussichtlich zum Ende des Jahres 1994 bereits beendet sein. Mit der Prüfung der Investitionen in das Bewegliche Anlagevermögen wird voraussichtlich Anfang 1995 begonnen werden können.

Daneben hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt entsprechend im I. Quartal eine Prüfung beim Landesfunkhaus Sachsen-Anhalt durchgeführt.

Schwerpunkte dieser Prüfung waren insbesondere

- das Sachanlagevermögen des Landesfunkhauses,
- die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen in Mietobjekten,
- die Anmietung und Nutzung von Büro- und Wohncontainern, die Büro- und Geschäftsausstattung und der Ausbau der gemieteten "Baracke der Schützengilde" in Magdeburg.

Der Landesrechnungshof wird dem MDR Gelegenheit geben, die Prüfungsergebnisse gemeinsam zu erörtern.

Danach wird das Ergebnis der Prüfung entsprechend § 35 Abs. 1 Satz 2 MDR-St-Vertr dem Verwaltungsrat und dem Intendanten des MDR und dem Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt mitgeteilt. Danach wird der Landtag über die wesentlichen Ergebnisse in Kenntnis gesetzt.

Abschnitt D - Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

1. Bemerkungen zur Regelung der überörtlichen und örtlichen Kommunalprüfung mit Inkrafttreten der neuen Gemeinde- und der neuen Landkreisordnung

1.1 Aufgaben und Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung

Durch die Gemeinde- und Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 05. Oktober 1993 ist u. a. die Zuständigkeit für die überörtliche Kommunalprüfung ab 01.07.1994 neu geregelt. Dem Landesrechnungshof und seinen drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern oblag bisher nach § 111 LHO die überörtliche Kommunalprüfung der Landkreise, der kreisfreien Städte und aller Gemeinden sowie der Verwaltungsgemeinschaften des Landes Sachsen-Anhalt, also die gesamte überörtliche Kommunalprüfung.

Gemäß § 126 der Gemeindeordnung und § 66 der Landkreisordnung sind der Landesrechnungshof und seine drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämter ab 01.07.1994 nur noch für die überörtliche Prüfung der Landkreise, kreisfreien Städte und der Gemeinden sowie der Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern zuständig. Die überörtliche Prüfung der übrigen kreisangehörigen Gemeinden obliegt nunmehr den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise als Gemeindeprüfungsämter. Damit gibt es im Land Sachsen-Anhalt zwei Prüfungsinstanzen für die Durchführung der überörtlichen Kommunalprüfung. Diese Regelung macht eine enge und planmäßige Zusammenarbeit zwischen dem Landesrechnungshof und den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern nach einheitlichen Grundsätzen und Verfahrensregelungen zur Durchführung der überörtlichen Prüfung notwendig. Einige Rechnungsprüfungsämter der Landkreise haben sich deshalb schon an den Landesrechnungshof gewandt und gebeten, entsprechende Grundsätze für die überörtliche Prüfung festzulegen und künftig einen Erfahrungsaustausch zwischen Landesrechnungshof, seinen Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern und den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern einzurichten. Der Landesrechnungshof hält diese Zusammenarbeit für dringend erforderlich und wird auch entsprechende Vorschläge unterbreiten.

U. a. legt der Landesrechnungshof nach § 126 der neuen Gemeindeordnung im Benehmen mit dem Ministerium des Innern die allgemeinen Grundsätze zum Prüfungsverfahren und die Zusammenarbeit mit den Kommunalaufsichtsbehörden fest. Der Landesrechnungshof hat entsprechende Leitlinien erarbeitet und dem Ministerium des Innern zugeleitet. Wesentlicher Inhalt dieser Leitlinien sind:

- Gewährleistung einer guten Zusammenarbeit der Prüfungs- und Aufsichtsbehörden bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Prüfungen sowie Informationsaustausch auch über Prüfungen hinaus,
- Festlegung der mit der überörtlichen Prüfung abzudeckenden Schwerpunkte
 - o Haushalts- und Finanzwirtschaft
 - o Organisation
 - o Personal
 - o kostenrechnende und sonstige Einrichtungen
 - o Beteiligungen der Kommunen
 - o Soziales
 - o Öffentliches Auftragswesen
 - o Technikunterstützte Informationsverarbeitung
 - o Krankenhauswesen
- Festlegung eines Prüfungsturnus von 4 Jahren,
- Verfahren bei der Aufstellung des Prüfungsplanes.

Der Landesrechnungshof wird sich künftig auf wichtige Querschnitts-, Sonder- und Schwerpunktprüfungen konzentrieren. Die turnusmäßige überörtliche Prüfung, mit Ausnahme der drei kreisfreien Städte, wird er den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern überlassen.

1.2 Durchführung der örtlichen Prüfung

Die örtliche Prüfung haben nach der Gemeindeordnung ausschließlich kommunale Prüfeinrichtungen durchzuführen.

Gemäß § 127 der Gemeindeordnung müssen kreisfreie Städte und Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen.

Landkreise haben nach § 65 der Landkreisordnung stets Rechnungsprüfungsämter zu bilden.

Die neue Gemeindeordnung behebt mit einer konkreten Regelung über Rechtsstellung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes sowie Inhalt der örtlichen Prüfungen Mängel der bisherigen Kommunalverfassung. Neben der grundsätzlich neuen Aufgabenzuordnung überörtlicher Prüfungen werden den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern umfassende Aufgabengebiete der örtlichen Prüfung einheitlich zugewiesen. Diese quantitativ und qualitativ

neuen Aufgaben erfordern insbesondere eine qualitative Verbesserung der personellen Ausstattung der kommunalen Rechnungsprüfungsämter.

Der Landesrechnungshof gab und gibt künftig bei Prüfungen, wie auch außerhalb von Prüfungen, notwendige Hilfe und Unterstützung beim Aufbau der Rechnungsprüfungsämter und bei der Durchführung der örtlichen Prüfung.

Besonders wichtig ist neben der qualitativen Verbesserung der Personalausstattung die Durchsetzung des § 128 (1) der Gemeindeordnung. Danach ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

In einer größeren Stadt erhielt das Rechnungsprüfungsamt vom Rechnungsprüfungsausschuß den Auftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses. Der im Ergebnis dieser Prüfung erarbeitete Bericht wurde vom Rechnungsprüfungsausschuß in der vorgelegten Fassung für das Entlastungsverfahren nicht berücksichtigt. Statt dessen diente ein auf Drängen der Verwaltung neu abgefasster Bericht als Grundlage für die Entlastung des Bürgermeisters. Dieser Bericht enthält im Gegensatz zum Ursprungsbericht (hier Darstellung grober Verstöße gegen das Haushaltsrecht) nur allgemeine Aussagen bezüglich der Verwendung der Haushaltsmittel und muß als "geschönt" bezeichnet werden.

2. Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung - Zeitraum Juni 1993 bis Mai 1994 -

Im Rahmen der bisherigen Zuständigkeit haben der Landesrechnungshof und seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter im o. g. Zeitraum vorwiegend überörtliche Prüfungen in kleinen und mittleren Gemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften unter 25.000 Einwohnern durchgeführt, für deren überörtliche Prüfung ab 01.07.1994 die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise zuständig sind (siehe nachfolgend Nr. 3). Gerade diese kleinen Gemeinden, in denen die Haushaltsführung noch erheblich verbesserungsbedürftig ist und es noch Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung der gesetzlichen Vorschriften gibt, bedürfen der besonderen Hilfe und Unterstützung sowohl durch die Rechnungsprüfungsbehörden als auch die Kommunalaufsicht.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen in Zusammenarbeit mit der Kommunalaufsicht diese Hilfe gewährt.

So hat sich u. a. eine Bürgermeisterin ausdrücklich für die Hilfe, das faire Verhalten und die umfangreiche Wissenserweiterung im Zusammenhang mit der Prüfung bedankt.

Der Landesrechnungshof bittet die geprüften Kommunen um Stellungnahme zu seinem Prüfbericht. Auf Grund dieser Stellungnahme wird in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden entschieden, ob die Prüfung als abgeschlossen erklärt werden kann. Es ist festzuhalten, daß den Empfehlungen des Landesrechnungshofs im großen und ganzen entsprochen wurde.

Z. B. teilte ein Landrat nach Abschluß der Prüfung mit, daß die Hinweise des Prüfberichtes bei der Haushaltskonsolidierung 1993 und 1994 genutzt wurden (u. a. Einsparung bei der Vergabe von Reinigungsarbeiten 352 TDM, Erhöhung der Einnahmen der Musikschule 55 TDM, Reduzierung der Personalausgaben 6.040 TDM u. a.).

2.1 Finanzielle Situation der Kommunen zu Beginn des Jahres 1994

2.1.1 Finanzlage

Die kommunalen Finanzprobleme in den neuen Bundesländern haben sich nach Einschätzung des Deutschen Städtetages (s. Finanzwirtschaft 4/1994) 1993 nicht so verschärft, wie dies zu Beginn des vergangenen Jahres befürchtet werden mußte.

Dies ist insbesondere auf die Aufstockung des Fonds "Deutsche Einheit" und die Investitionspauschale des Bundes, aber auch auf Personalabbaumaßnahmen in den ostdeutschen Städten zurückzuführen. Nach Ansicht des LRH werden derartige Zuweisungen auch weiterhin erforderlich bleiben. Die Kommunen haben nur geringe eigene Einnahmen, denen ein erheblicher Nachholbedarf im Hinblick auf die unzulängliche Infrastruktur und die Notwendigkeit der Angleichung der Lebensverhältnisse gegenübersteht.

Die nachstehend aufgeführten Gesamtzahlen sowie die Gesamteinschätzung sind entnommen aus "Statistische Berichte" des Landesamtes für Statistik - Gemeindefinanzen, Kassenstatistik:

Entwicklung ausgewählter Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Haushalte

Art d. Ausgabe/Einnahme	1991	1992		1993	
	Mio.DM	Mio.DM	Veränd. Vorj. %	Mio.DM	Veränd. Vorj. %
- Einn. d. lfd. Rechnung	6.789,0	7.971,1	+ 17,4	8.333,7	+ 4,5
dar. Steuereinnahmen	361,3	777,2	+ 115,1	1.116,0	+ 43,6
allgem. Finanzzuw.	3.220,1	3.369,8	+ 4,6	3.171,1	- 5,9
Bund/Land					
- Einn. d. Kapitalrechnung	1.849,6	1.826,0	- 1,3	2.251,3	+ 23,3
dar. Zuweisung für Investit. v. Bund/Land	1.743,0	1.507,7	- 13,5	1.673,6	+ 11,0
- Bereinigte Gesamteinn.	8.638,6	9.797,1	+ 13,4	10.585,0	+ 8,0
- Ausgabe d. lfd. Rechnung	5.896,9	7.641,8	+ 29,6	8.125,4	+ 6,3
dar. Personalausgaben	3.079,2	3.990,0	+ 29,9	4.023,6	+ 0,8
- Ausgabe d. Kapitalr.	2.336,2	3.810,7	+ 63,1	3.763,1	- 1,2
- Bereinigte Gesamtausg.	8.233,1	11.452,5	+ 39,1	11.888,5	+ 3,8
- Finanzierungssaldo	+ 405,5	- 1.655,4	-	- 1.303,5	-

Aus dem Jahresergebnis der Kassenstatistik geht hervor, daß sich im Jahr 1993 bei den kommunalen Haushalten das Ausgabenwachstum in Grenzen hielt, so daß die Veränderungsrate bei den Gesamtausgaben wesentlich geringer war als von 1992 zu 1991.

Bei den teilweise extremen Entwicklungsraten von 1991 zu 1992 ist zu berücksichtigen, daß im Jahr 1991 die finanziellen Mittel noch nicht kontinuierlich bei den Kommunen eingingen. Dadurch wurden insbesondere im investiven Bereich 1991 bereitgestellte Mittel erst im Jahr 1992 ausgegeben. Dies spiegelt sich in den Veränderungsraten der Kapitalrechnung deutlich wider.

Die Veränderungsrate von 1992 zu 1993 ist bei den Gesamteinnahmen ebenfalls geringer als von 1991 zu 1992. Sie liegt jedoch über den Ausgaben, so daß das Finanzierungsdefizit geringer als 1992 ausfiel. Es betrug Ende des Jahres 1993 noch 1.303,5 Mio. DM und wurde größtenteils durch weitere Kreditaufnahmen ausgeglichen.

Von den Gesamtausgaben waren über zwei Drittel Ausgaben der laufenden Rechnung, wobei die Personalausgaben wieder den größten Ausgabeposten bildeten. Die Steigerungsrate der Personalausgaben von 0,8 v. H. gegenüber 1992 liegt wesentlich unter dem Durchschnitt der des Vorjahres (29,9 v. H.).

Bei den Verwaltungs- und Betriebsausgaben wurde das Volumen des Jahres 1992 gehalten.

Ein hoher Anstieg gegenüber 1992 trat vor allem bei den sozialen Leistungen mit 43,8 v. H. sowie bei den Zinsausgaben ein, die um mehr als das Doppelte gegenüber 1992 zunahmen.

Die Ausgaben der Kapitalrechnung gingen im Vergleich zum Vorjahr um 1,2 v. H. zurück. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung haben die Investitionen für Baumaßnahmen mit einem Anteil von 78 v. H. an den Ausgaben der Kapitalrechnung. Das Bauvolumen liegt um 4,3 v. H. unter dem des Vorjahres, wobei für 1993 je Einwohner 1.059 DM Bauinvestitionen ausgegeben wurden (1992 = 1.098 DM je Einwohner). Die Kommunen werden sich bemühen müssen, die konsumtiven Ausgaben, soweit sie hierauf Einfluß haben, zugunsten der investiven zu senken.

Die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen waren auch im Jahr 1993 die Finanzaufweisungen von Bund und Land.

30 v. H. der Gesamteinnahmen wurden von Bund und Land als allgemeine Finanzaufweisungen für die laufenden Ausgaben und weitere 15,8 v. H. als Investitionsaufweisungen bereitgestellt. Insgesamt waren das je Einwohner 1.737 DM (1992 = 1.736 DM je Einwohner).

Durch Steuereinnahmen haben die Kommunen 1993 bei einem Anstieg um 43,6 v. H. zu 1992 lediglich 10,5 v. H. ihrer Einnahmen abgedeckt.

Das Steueraufkommen setzt sich zusammen aus:

63,2 v. H.	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
18,2 v. H.	Grundsteuer A + B
17,2 v. H.	Gewerbesteuer und
1,4 v. H.	Sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen.

Der Anstieg um 43,6 v. H. ist zu begrüßen. Das geringe Gesamtvolumen zeigt jedoch, daß auch hier weitere Anstrengungen erforderlich sind, die Einnahmesituation zu verbessern (vgl. Tz. 2.1.2).

An Steuern wurden je Einwohner 400 DM eingenommen (1992 = 277 DM je Einwohner). Weitere 8,5 v. H. der Einnahmen haben die Kommunen durch die "eigene Verwaltungs- und Betriebstätigkeit" realisiert.

Aus den Mehrausgaben von 1.303,5 Mio. DM im Jahr 1993 ergibt sich je Einwohner ein Finanzdefizit von 467 DM (1992 = 589 DM).

Zur Abdeckung des Finanzdefizits wurden größtenteils Kreditmarktmittel aufgenommen. Die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt erhöhte sich im Jahr 1993 um 62,9 Mio. DM auf 1.590,1 Mio. DM. Ende des Jahres 1993 stiegen die Kreditmarktschulden auf 3.843 Mio. DM an.

Die Gesamtverschuldung betrug 3.853 Mio. DM, das sind je Einwohner 1.381 DM (1992 = 910 DM).

Im Einzelnen vgl. hierzu Tz. 2.1.4.

2.1.2 Eigene Einnahmen der Kommunen

Die Gesamteinnahmen der Kommunen betrugen 1993 10.585 Mio. DM. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber 1992 um 8 v. H.. Sie resultieren nach wie vor zum wesentlichen Teil aus Zuwendungen und Zuschüssen von Bund und Land in Höhe von 4.844 Mio. DM = 45,8 v. H. der Gesamteinnahmen. 1992 betrug der Anteil der Zuwendungen und Zuschüsse von Bund und Land 49,7 v. H. der Gesamteinnahmen.

Obwohl die Steuereinnahmen gegenüber 1992 um 43,6 v. H. gesteigert werden konnten, beträgt ihr Anteil an den Gesamteinnahmen 1993 nur 10,5 v. H. (1992 = 7,9 v. H.).

Entscheidende Veränderungen der Einnahmesituation sind also nur im Zusammenhang mit der weiteren Strukturentwicklung möglich. Gleichwohl hat der Landesrechnungshof Möglichkeiten aufgezeigt, aus eigener Kraft der Kommunen die Einnahmesituation zu verbessern. Dies betrifft insbesondere eine stärkere Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen bei den Gebühren und Beiträgen auf der Grundlage des Kostendeckungsprinzips, die Hebesatzanhebung bei Grundsteuern sowie eine organisatorische und inhaltliche Verbesserung beim Abschluß von Verträgen für Mieten und Pachten und beim Verkauf von Vermögen.

2.1.2.1 Steuern, Gebühren, Beiträge

Grundsteuer

Die Kassenstatistiken des Statistischen Landesamtes weisen für die kommunalen Haushalte im Land Sachsen-Anhalt die nachstehenden Einnahmen durch die Grundsteuer A und B für die Jahre 1992 und 1993 aus:

DM	1992	1993
insgesamt	205.857.000,--	202.840.000,--
davon kreisfreie Städte	61.913.000,--	49.624.000,--
davon kreisangeh. Gemeinden	143.944.000,--	153.216.000,--

Somit ist ein geringeres Ergebnis bei den Einnahmen aus dieser Steuerart zu verzeichnen. Der Einnahmerückgang geht zu Lasten der kreisfreien Städte; die kreisangehörigen Städte und Gemeinden konnten dagegen insgesamt einen Zuwachs verzeichnen.

Allerdings liegt der Anteil noch erheblich unter den durchschnittlich in den alten Ländern erzielten Einnahmen. Während in Niedersachsen bereits 1991 je Einwohner ein Betrag in Höhe von rd. 148,- DM aus der Grundsteuer A und B erzielt wurde, liegt der Durchschnittswert 1993 in Sachsen-Anhalt bei rd. 73,- DM je Einwohner.

Der Landesrechnungshof hat im Verlauf seiner Prüfungen die Tendenz bei der Entwicklung der Grundsteuer, die die Kassenstatistik nunmehr bestätigt, bereits festgestellt und den geprüften Kommunen empfohlen, insbesondere auch die Höhe der Hebesätze zu überdenken.

Eine kreisfreie Stadt erhebt z. B. seit 1991 die Grundsteuer A und B nach unveränderten Hebesätzen. Der Hebesatz für die Grundsteuer B liegt mit einer Höhe von 300 v. H. darüber hinaus deutlich unter dem durchschnittlichen Hebesatz von 370 v. H.^{*}, der sich für vergleichbare Städte in den alten Bundesländern bereits 1990 ergeben hatte.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer entwickelte sich nach den Kassenstatistiken des Statistischen Landesamtes wie folgt:

DM	1992	1993
insgesamt	118.196.000,--	192.314.000,--
davon kreisfreie Städte	47.322.000,--	58.081.000,--
davon kreisangeh. Gemeinden	70.874.000,--	134.232.000,--

^{*} Quelle Zeitschrift "Die Finanzwirtschaft" Nr. 3/93 - Ansätze zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden

Deutlich ist bei der Gewerbesteuer eine Steigerung zu erkennen. Dazu kommt, daß es sich bei den Beträgen für 1993 bereits um die bereinigte Einnahme (nach Abzug der 1993 eingeführten Gewerbesteuerumlage) handelt.

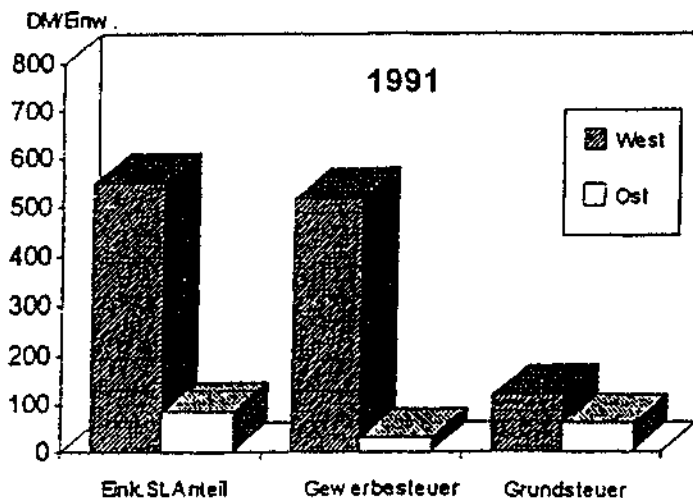
Die Gewerbesteuerumlage belief sich 1993 insgesamt auf 17.791.000 DM, so daß sich die Bruttogewerbesteuer im Vergleich der beiden Jahre fast verdoppelt hat (1992 = 118.196.000 DM, 1993 = 210.105.000 DM).

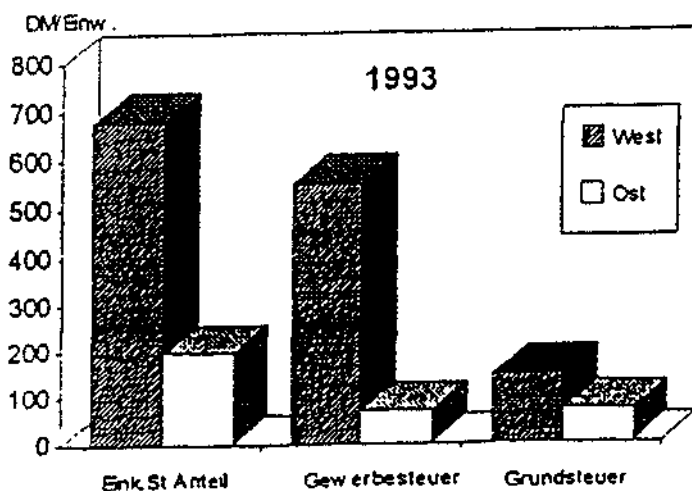
Diese auf den ersten Blick positive Entwicklung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Gewerbesteueraufkommen vergleichsweise äußerst gering ist.

Der Deutsche Städtetag ging in seinem Gemeindefinanzbericht 1993 davon aus, daß aus der Gewerbesteuer in den alten Ländern durchschnittlich rd. 550 DM je Einwohner erzielt werden und in den neuen Ländern mit einem Aufkommen von rd. 65 DM je Einwohner zu rechnen ist. Diese Erwartung ist mit durchschnittlich 69 DM je Einwohner in Sachsen-Anhalt im Jahr 1993 eingetreten und zeigt das Mißverhältnis in diesem Bereich. Selbst die gewerbesteuerschwächste westdeutsche Stadt mit über 100.000 Einwohnern verfügte 1992 über Gewerbesteuereinnahmen von rd. 360 DM je Einwohner.

Dies ist bedenklich, da die Hebesätze, wie der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen festgestellt hat, durchaus vergleichbar sind mit denen der alten Bundesländer und damit in erster Linie nur die Ertragsschwäche der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt als Grund für das geringe Aufkommen in Frage kommt.

Auch ist das Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer immer noch geringer als das Gesamtaufkommen aus der Grundsteuer, wie die nachstehenden Grafiken des Deutschen Städtetages dies ebenfalls verdeutlichen:





Die Zahlen zeigen, daß die Mehrzahl der Kommunen sich bemühen, die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Die hohen Steuerbefreiungen der Betriebe werden jedoch einer deutlichen Einnahmeverbesserung noch einige Zeit entgegenstehen.

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Die Hauptsteuerquelle der Städte und Gemeinden ist, wie die vorstehenden Grafiken zeigen, sowohl 1991 als auch 1993 der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Obwohl sich nach den Berechnungen des Deutschen Städtetages der Anteil in diesem Zeitraum verdoppelt hat, bleibt auch er deutlich hinter den Einnahmen der alten Länder zurück. Die Gründe sind in den geringeren Einkommen in den neuen Ländern zu sehen. Tatsächlich haben die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt statt der vom Deutschen Städtetag für 1993 geschätzten 195 DM je Einwohner nach der Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes durchschnittlich 253 DM je Einwohner erhalten.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen feststellen können, daß die Kommunen ihr Möglichstes unternehmen, z. B. Hinweise in Zeitungen zur Rückgabe der Lohnsteuerkarten, Merkblätter usw., damit der Anteil an der Einkommensteuer genauestens ermittelt werden kann.

Der Erfolg der übrigen Bemühungen der Kommunen, z. B. im Rahmen der Wirtschaftsförderung und damit der Beeinflussung des Arbeitsmarktes, die sich letztlich auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirken, sind derzeit schwer einschätzbar. Allerdings hat sich in Einzelfällen bereits gezeigt, daß der erhoffte Erfolg, z. B. durch die Bildung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften, oft ausbleibt.

Gebühren, Beiträge

Die Gebühren- und Beitragssituation hat sich 1993 nach Angaben des Statistischen Landesamtes im Vergleich zum Jahr 1992 deutlich verbessert. So haben sich die Einnahmen nach der Kassenstatistik im Bereich der Beiträge im Vergleich zum Jahr 1992 mit rd. 65 Mio. DM mehr als verdoppelt.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen diese positive Entwicklung ebenfalls festgestellt. Insbesondere ist dies auf die Anpassung der Gebühren- und Beitragssätze auf der Grundlage von Kostenrechnungen, die vorher oftmals noch fehlten, zurückzuführen. Gleichwohl hat der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen auch im Jahr 1993 noch feststellen müssen, daß nicht oder nicht in konsequenter Weise die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen ausgeschöpft werden.

Eine Stadt hat z. B. im Jahr 1992 Ausgaben für die Straßenreinigung in Höhe von rd. 4,4 Mio. DM aufgewendet. Eine Straßenreinigungs- bzw. Gebührensatzung war zwar Ende 1993 in Vorbereitung, aber immer noch nicht erlassen. Entsprechende Einnahmen fehlten also völlig.

Bei einem Landkreis bestanden erhebliche Zweifel an der inhaltlichen Rechtmäßigkeit der Satzung über die Erhebung von Abfallbeseitigungsgebühren. Die Satzung war im übrigen nicht öffentlich bekannt gegeben worden und hatte damit keine Rechtskraft erlangt. Eine Kostenrechnung als Grundlage der Gebührenkalkulation konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden. Bereits im Verlauf der Prüfung wurde auf diesen Umstand hingewiesen, so daß der Landkreis schnellstmöglich mit einer Überarbeitung beginnen konnte, um die Mängel auszuräumen.

Die Erhebung von Beiträgen entsprechend dem Erschließungsbeitragsrecht ist in den Kommunen Sachsen-Anhalts noch unzureichend entwickelt. Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß vielfach bis heute keine Beitragssatzungen vorhanden bzw. beschlossen sind und somit auf Einnahmen verzichtet wird. Dies betrifft sowohl Erschließungs- oder Straßenausbaubeiträge als auch Anschlußbeiträge (Anschluß an das öffentliche Trink- und Abwassernetz).

Von den Kommunen wird oft nicht beachtet, daß sowohl entsprechend §§ 127 ff Baugesetzbuch i.d.F. vom 08.12.1986 als auch dem Kommunalabgabengesetz LSA vom 11.06.1991 eine Pflicht zur Erhebung von Beiträgen und damit auch zum Erlaß entsprechender Beitragsatzungen besteht.

Das Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt hat mit Runderlaß vom 24.11.1993 (Verwaltungsvorschriften zu § 6 des Kommunalabgabengesetzes) eindeutig auf diese Pflicht der Kommunen hingewiesen.

Ursache für die versäumte Verabschiedung von Beitragssatzungen sind insbesondere fehlende Kenntnisse in der Rechtsanwendung und auch Rücksichten auf Bürgerinitiativen, die gegen Beitragssatzungen vorgehen. Diese Initiativen wenden sich nicht nur gegen die Höhe der Beiträge, sondern gegen die Zahlungspflicht dem Grunde nach.

Der Bürgermeister einer mittleren Stadt in Sachsen-Anhalt äußerte sich gegenüber den Vertretern des Landesrechnungshofes zum Problem der nicht vorhandenen Erschließungsbeitragssatzung: In der gegenwärtigen Zeit ist die Beschlußfassung über Erschließungsbeiträge für die Bevölkerung unzumutbar. Gleichzeitig war aber in dieser Stadt die Refinanzierung durch Kredite nicht gesichert. Der Landesrechnungshof hat die Kommunalaufsicht hierüber informiert und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften gefordert. Von der Kommunalaufsicht wurde dem Landesrechnungshof hierzu mitgeteilt, daß künftig die Haushaltsgenehmigung bzw. Kreditermächtigung versagt wird, wenn die Stadt ihre Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpft.

2.1.2.2 Sonstige Einnahmen

- Fehlende Dienstanweisungen über Inhalt und Abschluß von Miet- und Pachtverträgen sowie unzureichende Kontrolle und Überarbeitung alter Miet- und Pachtverträge sind in vielen Kommunen noch Ursache für den Verzicht auf Einnahmen. Folgende Beispiele sollen dies verdeutlichen:
 - Ein Landkreis ist Eigentümer von 28 Mietwohnungen. Die Wohnungsmieten unterliegen Preisbindungen, wobei Erhöhungen in zwei Stufen (zum 01.10.1991 und 01.01.1993) geregelt wurden. Während die Mietanhebung zum 01.10.1991 ordnungsgemäß durchgeführt wurde, ist die Grundmietenerhöhung zum 01.01.1993 durch Versäumnisse der Verwaltung erst vier Monate später erfolgt. Bei der gewerblichen Vermietung von Räumen (Ärztehaus u. a.) sind unklare Festlegungen zu Nebenkosten getroffen worden, die eine Berechnung der Nebenkosten erschweren oder unmöglich machen.

- Eine Stadt stellte einem Sportverein per Mietvertrag vom 30.08.1991 eine 4-Bahnen-Kegelanlage kostenlos zur Verfügung. Alle anfallenden Nebenkosten (Hausmeister, Energie, Wasser u. a.) trägt ebenfalls die Stadtverwaltung. Die gleiche Stadt vermietete an eine Handelskette 3.000 m² Land (Stellfläche für Pkw und Fläche für Errichtung der Kaufhalle für nur mtl. 1.500 DM = 0,50 DM/m²).
- Die Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen in den Kommunen Sachsen-Anhalts betrugen 1993 442,2 Mio. DM = 4,2 v. H. der Gesamteinnahmen. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber 1992 um 86,9 v. H..

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß in einigen Kommunen ein ungenügender Überblick über das Vermögen an Wohngrundstücken besteht und außerdem Grundstücke und Gebäude zum Teil unter Wert verkauft wurden. Hier wurde entgegen den Rechtsvorschriften auf Einnahmen in erheblichen Größenordnungen verzichtet.

Beispiele aus überörtlichen Prüfungen des Landesrechnungshofs:

- Am 17.02.1992 beschloß die Stadtverordnetenversammlung der Stadt A alle ihre Wohnungsgrundstücke und andere Grundstücke per 01.10.1992 in eine Wohnungsbaugesellschaft der Stadt B einzubringen. Es handelt sich dabei um Grundstücke im Wert von ca. 4,7 Mio. DM (40 Gebäude mit 193 Wohnungen und 14 Gewerberäumen).
Die Stadt A wurde lt. Vertrag Gesellschafter. Der Gesellschaftsvertrag beinhaltete jedoch keinerlei Rechte der Stadt, so daß eine Einflußnahme nicht mehr gewährleistet war. Außerdem stellte der Landesrechnungshof fest, daß die in Vorbereitung der Übergabe des Vermögens gefertigte Vermögensübersicht lückenhaft ist (falsche Flächenangaben, wertverbessernde Maßnahmen waren nicht bewertet u. a.).
- Eine kleinere Gemeinde hat 3 Grundstücke unter dem von einem unabhängigen Gutachter ermittelten Verkehrswert verkauft. Die Verkäufe erfolgten mit einem Abschlag von 20 v. H. zum Verkehrswert. Der finanzielle Schaden zum Nachteil der Gemeinde beträgt 21.600 DM.
Die gleiche Gemeinde verkaufte an die Tochter der Bürgermeisterin ein Grundstück zum Preis von 28.000 DM, obwohl ein Verkehrswertgutachten von 34.700 DM vorlag. Dieses Gutachten berücksichtigte nicht durchgeführte Renovierungsleistungen (u. a. Einbau einer Heizung) in Höhe von 95.250 DM.

Der Landesrechnungshof hat die Kommunalaufsicht um Prüfung der Schadenhaftung er-
sucht.

2.1.3 Ausgaben

Die Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt betrugen 1993 ent-
sprechend der Kassenstatistik insgesamt 11.888,4 Mio. DM. Dies entspricht einer Steigerung
gegenüber 1992 um 3,8 v. H.

Dabei haben die Personalausgaben, obwohl sie gegenüber 1992 nur geringfügig gestiegen
sind, den höchsten Anteil.

1993	Mio.DM	Ant.an Gesamt- ausgaben - v.H. -	Veränd. zu 1992 - v.H. -
Personalausgaben	4.023	33,8	+ 0,8
Baumaßnahmen	2.952	24,8	- 4,3
lfd. Sachaufwand	2.162	18,2	0
soziale Leistungen	1.389	11,7	+ 43,8
Erwerb von Grund- und Sachvermögen	452	3,8	- 19,5
Zinsausgaben	210	1,8	+ 100,4

Wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Gesamtausgaben bleibt somit insbesondere
die notwendige Senkung der Personalausgaben.

2.1.3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben in den ostdeutschen Kommunen lagen 1993 bei ca. 145 v. H. der
durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in den westdeutschen Kommunen (Ein-
schätzung Deutscher Städtetag, Finanzwirtschaft 5/1994).

Sie betrugen in Sachsen-Anhalt:

1992 1.423,00 DM je Einwohner

1993 1.442,00 DM je Einwohner

In dem Anstieg schlägt sich die Anpassung der Löhne und Gehälter auf 80 v. H. ab Juli 1993
nieder.

Prüfungen des Landesrechnungshofs führen zu der Einschätzung, daß von den Kommunen
in Sachsen-Anhalt notwendige Maßnahmen zur Personalreduzierung und damit Senkung der
Personalaufwendungen eingeleitet und teilweise schon realisiert sind. Der Personalabbau

konzentrierte sich auf die sozialen Einrichtungen, insbesondere auf die Kindertageseinrichtungen einschließlich der Horte in Schulen.

Der Landesrechnungshof hatte sich im Jahresbericht 1992 umfangreich mit der Problematik der Durchsetzung des Kindertagesstättengesetzes beschäftigt und Vorschläge, insbesondere zu Möglichkeiten des Personalabbaus, unterbreitet.

Vergleiche mit westdeutschen Kommunen sind hinsichtlich der Personalausstattung auch unter dem Aspekt zu betrachten, daß es neben den gleichwertigen Pflichtaufgaben Unterschiede in der Vielfalt und Art der Aufgaben gibt. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß in Westdeutschland der überwiegende Teil der Plätze in Kindertageseinrichtungen von freien Trägern bereitgestellt wird.

Die überörtlichen Prüfungen 1993/1994 zeigen Möglichkeiten auf, den Personalabbau sowie die Reduzierung der Personalausgaben durch konsequente Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen, Anwendung der Empfehlungen der KGSt* sowie eigene Organisationsuntersuchungen und -maßnahmen fortzusetzen. Solche Möglichkeiten sind insbesondere:

- Eine systematische Erfassung und Gliederung der Aufgaben in einem Aufgabengliederungsplan und darauf aufbauend die Bildung der den Aufgabenvollzug tragenden Organisationseinheiten (Ämter und Einrichtungen) in einem Verwaltungsgliederungsplan.
- Einleitung von Maßnahmen zum notwendigen Abbau von Personal in den Kultureinrichtungen (Theater, Museen u. a.),
- Aufgabenbündelungen zur Durchsetzung von Rationalisierungsmaßnahmen
- Abbau der freiwilligen Aufgaben
- Stellenbewertungen
- Privatisierung (Reinigung, Grünpflege u. a.)
- Überführung öffentlicher Einrichtungen in Privatrechtsformen

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung die Personalausgaben für Theatereinrichtungen in einer großen Stadt Sachsen-Anhalts denen einer vergleichbaren Stadt in Sachsen gegenübergestellt.

* Kommunale Gemeinschaftsteile

	Anzahl Theater	Planstellen	Personalausgaben
Stadt x Sachsen	1	630	27,2 Mio. DM
Stadt x Sachsen-Anhalt	3	632	35,3 Mio. DM

Im größten Theater der Stadt in Sachsen-Anhalt haben sich die Personalausgaben von 1991 mit 14,5 Mio. DM zum Plan 1994 mit 27,6 Mio. DM fast verdoppelt. Die Anzahl der Planstellen ist dabei in den Stellenplänen der Jahre 1991 und 1993 in unveränderter Höhe mit 428 Beschäftigten ausgewiesen.

Der LRH sieht hier dringenden Handlungsbedarf für die Stadt, die Notwendigkeit aller Stellen auf ihren Fortbestand und ihre Bewertung zu überprüfen.

2.1.3.2 Baumaßnahmen

Auf Baumaßnahmen entfielen 1993 24,8 v. H. der Gesamtausgaben der Kommunen.

Der Landesrechnungshof hat in Einzelfällen festgestellt, daß

- eine Vergabe von Aufträgen ohne öffentliche Ausschreibung erfolgte,
- Vergaben ohne Leistungsbeschreibung erfolgten, so daß Angebote nicht einem Preis-Leistungsvergleich unterzogen werden konnten,
- Angebote von Firmen zur Durchführung von Bauleistungen unzureichend geprüft werden,
- Endabrechnungen bezahlt werden, obwohl die Leistung nicht oder nur unvollständig erbracht wurde,
- Abschlagszahlungen geleistet werden, obwohl der vertraglich zu erbringende Leistungsumfang nicht nachgewiesen wurde.

Diese Verstöße, insbesondere gegen die VOB, waren für den Landesrechnungshof Anlaß, auf die konsequente Durchsetzung der Vorschriften hinzuweisen und bei aufgetretenen Schäden Regreß zu fordern. In zwei Fällen hat die Gemeinde den Staatsanwalt eingeschaltet.

2.1.3.3 Sonstige Probleme

In der Mehrzahl der geprüften Kommunen gibt es noch Probleme bei der konsequenten Durchsetzung der Bestimmungen der Gemeindekassenverordnung bzw. der Gemeindehaushaltsverordnung. Dies wirkt sich negativ auf die Realisierung des Sparsamkeitsprinzips aus. So stellen Zahlungsanordnungen die Verbindung zwischen Haushaltsplan und Kassengeschäften dar. Mittels der Anordnungen verfügt die Verwaltung über die Haushaltsansätze.

Die Kommunen haben zwar überwiegend Dienstanweisungen hierzu erarbeitet, verfahren aber nicht danach. Hauptmängel waren:

- Ausgaben ohne Anordnung;
- Ausgaben mit Auszahlungsanordnung, aber fehlenden Unterschriften;
- keine eigenen Kassenprüfungen;
- keine Trennung zwischen sachlicher und rechnerischer Feststellung und der Anordnungsbefugnis;
- unzureichende Wahrnehmung der Kassenaufsicht durch die Bürgermeister/Landräte bzw. durch die von ihnen Beauftragten;
- mögliche Preisnachlässe werden aufgrund bestehender Organisationsmängel nicht in Anspruch genommen.

2.1.4 Verschuldung der Kommunen

- Schuldenbelastung

Die ständig wachsenden Forderungen nach kommunalen Investitionen führen bei geringen eigenen Einnahmen zu einer hohen Verschuldung (Schuldenstatistik des Landesamtes für Statistik, Stand 31.12.1992, 31.12.1993):

Schuldenstatistik	Sachsen-Anhalt						Niedersachsen		
	31.12.1992			31.12.1993			31.12.1991		
	Betrag Mio.DM	DM/EW	Zins DM/EW	Betrag Mio.DM	DM/EW	Zins DM/EW	Betrag Mio.DM	DM/EW	Zins DM/EW
Landkreise	249	116	4	529	249	13	4.419	751	48
kreisang. Gem. (mit Verw. Gem.)	2.051	958	41	2.832	1.327	75	8.217 m.SG	1.397	91
kreisfr. Städte	256	383	13	492	741	36	4.847	3.143	220
Gesamt: Gemein- den u. Gem. Verbände	2.556	910	37	3.852	1.381	75	17.484	2.355	155

1) Aktuellere Zahlen aus Nds. liegen uns nicht vor

- Kreditaufnahmen

Die Kommunen konnten 1993 vielfach auf noch nicht ausgeschöpfte Kredite aus den Vorjahren zurückgreifen. Die Kommunen haben diese zinsgünstigen Kredite nicht zur Finanzierung von Investitionen benötigt und deshalb zinsbringend anlegen müssen.

Die Kommunen haben vielfach Belastungen durch Kredite außerhalb des Haushalts zu erwarten (Kreditaufnahmen durch oder bei InvestGesellschaften, für die die Kommunen zu bürgen haben).

Das Finanzierungsdefizit von 1.303,5 Mio. DM 1993 wurde größtenteils durch weitere Kreditaufnahmen ausgeglichen.

- Würdigung der Verschuldenssituation

Nach den o.a. Daten ist festzustellen, daß die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt im Durchschnitt einen Verschuldensstand erreicht haben, der erwarten läßt, daß sie in absehbarer Zeit die vielfältigen Zins- und Tilgungsleistungen kaum werden erbringen können. Dies gilt umsomehr, als sie kurzfristig eigene Einnahmen in ausreichendem Umfang nicht erzielen werden.

Durch diese Verschuldung werden die Kommunen langfristig in ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Der Spielraum insbesondere für Investitionen wird künftig durch Zins- und Tilgungsleistungen begrenzt werden.

Bei der Würdigung dieser bedenklichen Verschuldenssituation nach so kurzer Zeit können jedoch Besonderheiten aus der Wiedervereinigung nicht unberücksichtigt bleiben:

- a) Die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt haben, wie allgemein im Beitrittsgebiet, eine Infrastruktur, die weit hinter der in den Kommunen der alten Bundesländer zurückbleibt. Daraus ergeben sich Standortnachteile bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Insbesondere fehlt es bei der Ver- und Entsorgung an Einrichtungen, die den nunmehr geltenden gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die Kommunen werden gehalten sein, diese Anlagen unverzüglich dem geltenden Standard anzupassen. Das kommunale Straßennetz muß den Anforderungen des gestiegenen Straßenverkehrs angepaßt werden, insbesondere im Hinblick auf die verkehrliche Anbindung und erwartete Ausweitung von Gewerbe, Handel und Industrie.
- b) Die Kommunen sind durch die im Vergleich mit den alten Bundesländern höhere Arbeitslosigkeit stärker mit Sozialausgaben belastet (Entlassung aus der Arbeitslosenhilfe). Hier werden in erheblichem Umfang Mittel der Kommunen als zusätzliche Ausgabe vorab zweckgebunden. Außerdem werden die Kommunen durch gesetzliche Vorgaben im Bereich sozialer Einrichtungen (insbesondere Kindertagesstätten) finanziell stark belastet. Es ist deshalb eine bessere Finanzausstattung für die Kommunen geboten. Ein Hinausschieben der Verbesserung der Infrastruktur wird zu einer Verzögerung bei der Ansiedlung von Handel und Gewerbe, privaten Investitionen und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen führen.

Dies wiederum wird, insbesondere bei einer Verbesserung der konjunkturellen Situation in den alten Bundesländern, zu einer weiteren und verstärkten Abwanderung von Arbeitskräften führen.

Dieses werden in erster Linie die jüngeren und qualifizierten Arbeitskräfte sein, die schon jetzt auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern nur schwer zu finden sind.

Damit würden wiederum private Investitionen erschwert, wenn nicht gar verhindert.

Einige Kommunen in Sachsen-Anhalt haben jedoch bei der Aufnahme von Krediten gegen elementare Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verstoßen, wie der Landesrechnungshof in seinen Berichten festgestellt hat. Er hat daraufhin die Kommunalaufsichtsbehörden gebeten einzuschreiten.

Einige Beispiele sollen diese Situation erläutern:

In einer Stadt sollen die Schulden per 01.01.1993 bis 01.01.1995 um das 2,6-fache steigen, ohne daß bisher eine ausreichende Finanzplanung erstellt ist, die aufzeigt, wie der zukünftige Schuldendienst zu verkraften ist. Bei dieser Entwicklung haben wir Zweifel, ob die Leistungsfähigkeit der Stadt auf längere Sicht gewährleistet bleibt, wenn der Verwaltungshaushalt jetzt schon nicht die Mittel des Schuldendienstes aufbringen kann.

Eine Gemeinde mit 231 Einwohnern ist zahlreiche finanzielle Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Gewerbegebietes eingegangen, ohne die haushaltsrechtlichen Grundlagen zu schaffen. Diese Verpflichtungen waren die Ursache für die 1993 eingetretene Zahlungsunfähigkeit der Gemeinde.

Im einzelnen stellte der Landesrechnungshof fest:

- Die Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzungen 1992 und 1993 war nicht gegeben, da sie nicht den Rechtsvorschriften entsprachen. Anfang November 1993 lag noch keine beschlossene Haushaltssatzung für 1993 vor.
- Zur Erschließung des geplanten Gewerbegebietes wurden Kredite in Höhe von 1 Mio. DM aufgenommen. Die hierfür aufzubringenden Zinsen belaufen sich auf 100 TDM, das sind 1/3 der Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Es wurden Leistungen in Auftrag gegeben, deren Finanzierung nicht gesichert ist und außerplanmäßige Bedarfszuweisungen verursachten (mit dem Vorbehalt der Rückforderung).
- Der Erschließungsaufwand betrug 1993 rd. 2,6 Mio. DM.
- Die Bürgermeisterin ist Zahlungsverpflichtungen eingegangen ohne Beschluß der Gemeindevertretung. Diese Verträge sind z.T. hinsichtlich der vereinbarten Leistungen kaum nachvollziehbar, da Leistungen inhaltlich nicht eindeutig bestimmt sind, teilweise nur mündlich vereinbart wurden und somit eine vertragliche Verpflichtung der Gemeinde zur Zahlung nicht ersichtlich ist.

Der Landesrechnungshof hat die Kommunalaufsicht zur Einleitung weiterer Maßnahmen informiert. Zwischenzeitlich ist bekannt geworden, daß die Gemeinde Strafanzeige wegen Amtsmissbrauch der Bürgermeisterin gestellt hat.

- Lösungsmöglichkeiten
2. Die Kommunen werden ihren finanziellen Handlungsspielraum durch Reduzierung der laufenden Ausgaben erweitern müssen. Insbesondere werden sie das Angebot an sozialen Einrichtungen an der untersten Grenze der gesetzlichen Vorgaben halten und darüber hinaus wirtschaftliche und kos-

tengünstige Wege gehen müssen. Weiter werden sie ihre Personalausgaben verringern müssen, besonders unter Berücksichtigung

- der Verwaltungs- und Gebietsreform
- der Nutzung von Möglichkeiten der Bedarfskündigung.

Bei der Übertragung von Einrichtungen auf freie Träger (Privatisierung) werden die Kommunen darauf zu achten haben, daß nicht lediglich die Ausgaben vom Personal- in den Sachhaushalt verschoben werden.

2. Bei rentierlichen Investitionen (z. B. Ver- und Entsorgung sowie Straßenbau) werden die Kommunen gehalten sein, die Kosten alsbald durch die Erhebung von Beiträgen wieder einzunehmen, d.h. sich im wesentlichen auf eine kurzfristige Vorfinanzierung zu beschränken.
3. Die Kommunen werden ihre Investitionen nach ihren gemeindlichen Bedürfnissen vornehmen müssen. Es gibt leider negative Beispiele dafür, daß insbesondere für kleine Gemeinden die Errichtung eines Gewerbegebietes nicht rentierlich ist.
4. Die Kommunen müssen ihre Verschuldenssituation durch eine sorgfältige Finanzplanung steuern. Eine solche war bislang bei unseren Prüfungen oft nicht festzustellen.
5. Die Kommunen werden ständig auf die jeweils geltenden Kreditkonditionen zu achten haben.

2.1.5 Zuweisungen

In Tz. 2.1.2 wurde bereits auf die außerordentlich hohe Zuweisungsabhängigkeit der Kommunalhaushalte verwiesen. Schwerpunktmäßig hat der Landesrechnungshof bei allen überörtlichen Kommunalprüfungen im Berichtszeitraum eine Prüfung der Beantragung und Verwendung von Zuwendungen vorgenommen. Im Ergebnis ist einzuschätzen, daß die Mehrzahl der geprüften Kommunen grob gegen das Zuwendungsrecht (§ 44 LHO und Nebenbestimmungen) verstoßen hat. Dies ist nicht auf mangelnde Verwaltungserfahrung oder Unkenntnis der Gesetze zurückzuführen. Es handelt sich in der Mehrzahl der Verstöße um bewußte Handlungen, um in den Besitz von Fördermitteln zu gelangen.

Die im Jahresbericht 1993 hierzu gemachten Ausführungen treffen nach wie vor vollinhaltlich zu. Z. B.:

- vorzeitige Anforderung der Mittel, obwohl diese nicht innerhalb 2 Monaten verwendet werden können,
- vorzeitiger Maßnahmebeginn,
- Nichteinhaltung der Zweckbindung,
- unzureichender Verwendungsnachweis.

Der Landesrechnungshof hat grundsätzlich die Einhaltung der LHO und die Rückzahlung unrechtmäßig erhaltener Zuwendungen über die Zuwendungsgeber gefordert. Gleichzeitig sind in jedem Fall die Kommunalaufsichtsbehörden informiert worden.

3. Verwaltungsgemeinschaften

Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage für die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ist das Gesetz zur Neuordnung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und zur Anpassung der Bauordnung (GKG-LSA) vom 09.10.1992

(GVBl. LSA Nr. 42/1992), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 03.02.94 (GVBl. LSA Nr. 7/1994). Darüber hinaus enthält auch die ab 01.07.94 geltende Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 05.10.93 (GVBl. LSA 1993, S. 583), zuletzt geändert durch das o. g. Änderungsgesetz, hierzu grundsätzliche Vorschriften.

Prüfung von Verwaltungsgemeinschaften

Durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt wurden seit Mitte 1993 insgesamt 6 Verwaltungsgemeinschaften geprüft. Diese Prüfungen erfolgten insbesondere mit dem Ziel, den Verwaltungsgemeinschaften Hilfe und Unterstützung beim Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung angedeihen zu lassen.

Prüfungsfeststellungen:

Bildung und Organisation

Die geprüften Verwaltungsgemeinschaften haben sich überwiegend bereits recht frühzeitig entschlossen, auf der Grundlage des § 31 Kommunalverfassung vom 17.05.1990 zusammenzuarbeiten, und zwar bevor das GKG-LSA in Kraft getreten ist.

7 der geprüften Verwaltungsgemeinschaften entsprechen dem Leitbild des § 4 Abs. 1 GKG-LSA (ab 5.000 Einwohner). Hier liegen auch die erforderlichen Genehmigungen der Rechtsaufsichtsbehörden vor. Eine Verwaltungsgemeinschaft erreicht den Zuschnitt nicht. In diesem Falle hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Genehmigung versagt.

Entsprechende Gemeinschaftsvereinbarungen wurden zwischen den beteiligten Mitgliedsgemeinden in allen geprüften Fällen abgeschlossen.

Die erforderlichen Organe (Gemeinschaftsausschuß und Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes) waren eingesetzt. Nicht in allen Fällen wurde bei der Zusammensetzung des Gemeinschaftsausschusses die Vorschrift des § 6 Abs. 2 GKG-LSA beachtet (Unvereinbarkeit zwischen Amt und Mandat).

So waren Bürgermeister als Mitglieder des Gemeinschaftsausschusses gleichzeitig auch hauptberuflich im gemeinsamen Verwaltungsamt in leitender Funktion tätig.

Aufgabenübertragung und -durchführung

Bei 3 Verwaltungsgemeinschaften werden neben den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden wahrgenommen. In einem Fall haben die beteiligten Gemeinden keine Aufgaben des eigenen Wirkungskreises übertragen. Es werden also die Vorteile einer leistungsfähigen Verwaltungsgemeinschaft nur begrenzt genutzt. Alle geprüften Verwaltungsgemeinschaften besorgten allerdings kraft Gesetzes die Kassen- und Rechnungsführung der Mitgliedsgemeinden.

In einer Verwaltungsgemeinschaft werden für die kommunale Wohnungsverwaltung eigene Haushalts- und Stellenpläne geführt, obwohl der Wohnungsbestand nicht privatisiert wurde. Eine andere Verwaltungsgemeinschaft diente nur zur Ausführung von "Dienstleistungen" für ihre Mitgliedsgemeinden, da die Mitgliedsgemeinden weder die Aufgaben des übertragenen noch des eigenen Wirkungskreises übertragen haben.

Hauptsächlich gab es erhebliche Probleme in der Haushalts- und Kassenführung. Der Landesrechnungshof sieht insbesondere einen Nachholbedarf bei der konsequenten Anwendung der Gemeindekassenverordnung (Anordnungswesen, Kassensicherheit) und der Gemeindehaushaltsverordnung (Beachtung der Veranschlagungsgrundsätze, Einziehung der Einnahmen und Überwachung der Ausgaben, Nachweis des Vermögens, ordnungsgemäße Aufstellung der Jahresrechnung). Lediglich bei einer Verwaltungsgemeinschaft konnte von einer überwiegend zufriedenstellenden Aufgabenerledigung ausgegangen werden. In 2 Fällen fehlte sogar die Benennung bzw. Bestellung des Kassenverwalters und seines Stellvertreters (§ 50 Abs. 2 Kommunalverfassung).

Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben darüber hinaus gezeigt, daß bei einigen der Verwaltungsgemeinschaften die für eine ordnungsgemäße Erledigung der Verwaltungsaufgaben erforderlichen Gebühren- und Beitragssatzungen bzw. sonstigen internen Arbeitsanweisungen fehlen bzw. diese als Arbeitsmaterial nicht verwendbar waren.

Personalausstattung

Bis auf eine Ausnahme (wegen fehlender Dienstherrnenfähigkeit) wurde Personal aus den Mitgliedsgemeinden übernommen bzw. neu eingestellt. Nicht in jedem Falle führte die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft zu einem gezielten Personalabbau. Die Personalkosten binden nach wie vor einen Großteil der Finanzkraft der Verwaltungsgemeinschaften.

Besonders in zwei Verwaltungsgemeinschaften fehlen für das gemeinsame Verwaltungsamt entsprechende Arbeitsplatzbeschreibungen bzw. Stellenbewertungen, so daß die Einstufung der Mitarbeiter nicht nachvollziehbar war bzw. angezweifelt werden muß.

Finanzierung

Die Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaften erfolgt über Umlagen, die von den Mitgliedsgemeinden erhoben werden. Rechtsgrundlage ist § 11 GKG-LSA.

Bei drei der geprüften Verwaltungsgemeinschaften wurden Mängel bei der Festsetzung der Umlage festgestellt. So wurde die jährliche Neufestsetzung unterlassen, in einem Falle wurden sogar mehrere Umlagen (Sonderumlage für Schulen und Kindergärten) erhoben.

Schlußfolgerung

Die Prüfungen des Landesrechnungshof haben ergeben, daß es in der Zusammenarbeit der Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften noch recht unterschiedliche Auffassungen, insbesondere in der Übertragung und Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, gibt. Dies hat zur Folge, daß sich die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft noch nicht voll entfalten konnte. Es zeigte sich in einem Falle recht deutlich, daß die Mitgliedsgemeinden nicht gewillt waren, sich "das Heft aus der Hand nehmen zu lassen". Hier wird zukünftig ein Großteil der Aufklärungsarbeit und Prüfungstätigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden bzw. der Rechnungsprüfungsämter zu sehen sein.

4. Schlußbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat in Auswertung seiner Prüfungen die Kommunalverwaltungen aufgefordert, die von ihm aufgezeigten Probleme umfassend aufzugreifen und Maßnahmen für eine effektivere Verwaltung unter strikter Einhaltung der Gesetze zu treffen.

Schwerpunkte waren,

- Einleitung aller Maßnahmen zum Ausgleich der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte. Der Haushaltsausgleich muß durch Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und Reduzierung der Ausgaben auf das notwendige Maß erreicht werden.
Das erfordert, alle satzungsmäßigen Möglichkeiten zur Erhebung von Steuern, Gebühren, Beiträgen zu nutzen sowie eine strenge Ausgabendisziplin zu sichern.
- Einleitung weiterer Maßnahmen zur Reduzierung der hohen Personalaufwendungen durch eigene Organisationsuntersuchungen, Vergleiche mit anderen Kommunen und Nutzung der Empfehlungen der KGSt.
- Deutliche Zurückhaltung bei der Aufnahme von Krediten. Die künftigen Kreditverpflichtungen sind hinsichtlich der Finanzierbarkeit des Kapitalsdienstes im Finanzplan nachzuweisen und auch mit dem Investitionsprogramm abzustimmen.
- Konsequente Einhaltung der Vergabevorschriften und der Gesetze zur Beantragung und Verwendung von Fördermitteln.
- Weitere Verbesserung der quantitativen und qualitativen Personalausstattung der kommunalen Rechnungsprüfungsämter zur Intensivierung der örtlichen und überörtlichen Prüfung.

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

Dessau, 19. September 1994

.....
(Schröder)