

Jahresbericht
des
Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
1995
zur
Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 1994

Teil 1
Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	5
<u>Einleitung</u>	7
<u>Abschnitt A - Allgemeines</u>	9
1. Personalüberhang und Verwaltungsreform	9
2. Sündenbock "Haushaltsrecht"	17
<u>Abschnitt B: Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 LHO einschließlich Denkschrift gem. § 97 Abs. 6 LHO</u>	22
Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse	22
Personal- und Stellenausstattung	30
Ausstattung von Dienstzimmern in der Landesverwaltung	31
Zusammenarbeit zwischen Arbeitsbereichen eines Finanzamtes	32
Verwaltungshilfe für den Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung	33
Gewährung von Investitionszulagen	34
Festsetzung von Beschäftigungszeiten	39
Anwendung des Landesblindengeldgesetzes	42
Angemessenheit der Zinsforderungen des Landes	45
Schwarze Kassen	49
Einziehung von rückständigen Forderungen	51
Gästehäuser, Garagen und Ferienheime	53
Eingruppierung von Lehrkräften	55

Aufgaben/Organisation einer Institutionen geförderten Einrichtung	57
Auslastung des Personals	60
Nicht dem Zweck entsprechende Verwendung von Fördermitteln	62
Insichgeschäfte	65
Förderung ohne Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen	67
Förderung des Fremdenverkehrs	72
Intensität einer Verwendungsprüfung	76
Überzahlung von Zuwendungen	81
Leistungen ohne Rechtsgrundlage	84
Ausbau einer Umleitungsstrecke	86
Förderung im Rahmen der Dorferneuerung	88
Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes	89
Beschaffungen auf Vorrat	91
Reinigungsdienst im Landgerichtsbezirk Dessau	93
Personalüberhang bei Verwaltungsgerichten	96
Personalüberhang im Justizvollzug	98
Finanzierung der städtebaulichen Sanierung	100
Dienstleistungen Außenstehender	107
Restaurierung eines Schlosses	109
Investorenmodelle	114
Bau einer Umformstation	121
Winterfeste Bauruine	123

Abschnitt C - Überörtliche Kommunalprüfung – 125

1. Allgemeines	125
2. Prüfungstätigkeit von Juni 1994 bis Juni 1995	128
3. Verwendung der kommunalen Investitionspauschale des Bundes 1993	130
4. Verwendung von Zuwendungen im kommunalen Bereich	133
5. Besonders gravierender Fall im Bereich der Förderung durch Zuwendungen	137
Schlußfolgerungen	144

**Abschnitt D: Nachkontrollen des Landesrechnungshofes - Bemerkungen aus
Vorjahren - 145**

Rückforderung von Überzahlungen	145
Beantwortung von Prüfungsmitteilungen in angemessener Frist (S 96 LHO)	147
Aufgabenzuordnung in der Landwirtschaftsverwaltung	149
Abgabe von Rohwasser	150
5. Nachkontrolle zu in Vorjahren durchgeführten überörtlichen Kommunalprüfungen	152
Schlußfolgerung	154

Abkürzungsverzeichnis

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
ALF	Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
ANBestI	Allgemeine Nebenbestimmungen zur institutionellen Förderung
ANBestP	Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung
ANBest GK	Allgemeine Nebenbestimmungen für Gebietskörperschaften
BAT-O	Bundesangestelltentarif – Ost –
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGB	Bürgerlichen Gesetzbuch
BHO	Bundshaushaltsordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EU	Europäische Union
FH	Fachhochschule
FoA	Forstamt
GA	Gemeinschaftsaufgaben
GG	Grundgesetz
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau nach § 24 LHO
JVA	Justizvollzugsanstalt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
kw	künftig wegfallend
LAU	Landesamt für Umweltschutz
LHO	Landeshaushaltsordnung

LKO LSA Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LSA Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs Landtagsdrucksache
MBI Ministerialblatt
MK Kultusministerium
ML Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
MRS Ministerium für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen
MW Ministerium für Wirtschaft und Technologie
MWV Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
ÖPNV Öffentlicher Personennahverkehr
OVG Oberverwaltungsgericht
OZ Ortszuschlag
RdErl Runderlaß
RP Regierungspräsidium
SSG Staatliche Schlösser und Gärten Wörlitz
StGB Strafgesetzbuch
VergGrVergütungsgruppe
VG Verwaltungsgericht
VHB Vergabehandbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des
Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltung
VOB Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL Verdingungsordnung für Leistungen
VV Verwaltungsvorschriften
VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz

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 vierte Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt -1995 - 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 1995 hiermit vor. Damit hat der Ausschuß für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen abzuleiten für die Etatberatungen 1996 und für die Haushaltsführung 1995.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1994 gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO und damit abschließend zur Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof erst Ende 1995/Anfang 1996 – als Teil 2 des Jahresberichtes 1995 - vorlegen können, weil die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 1994 durch das Finanzministerium erst im IV. Quartal 1995 fertiggestellt werden kann. Der Landesrechnungshof wird danach die Haushaltsrechnung prüfen und bewerten sowie darüber dem Landtag berichten. Auf einen vorgezogenen besonderen Teil über eine Ausgabenhäufung am Jahresende 1994 - sog. „Dezemberfieber“ - konnte der Landesrechnungshof aus Gründen eines veränderten Ausgabeverhaltens in den Ressorts verzichten.

Die personelle Ausstattung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter hat der Landesrechnungshof 1994 im wesentlichen abgeschlossen. Einzelne Beiträge(Abschnitt B Nrn. 13, 19, 30, 31 und 35) basieren auf Erhebungsergebnissen der drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

Weitere Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter sind in die Beiträge des Abschnittes C eingeflossen.

Der Präsident des Landesrechnungshofes geht in Abschnitt A dieses Berichtes auf zwei aktuelle Themen ein, die das Land schon länger bewegen und noch länger beschäftigen werden, und zwar

die personelle Überbesetzung der Verwaltung und den häufig sorglosen Umgang mit haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

Der Bericht des Landesrechnungshofs gemäß § 97 LHO beginnt in Abschnitt B mit Ergebnissen aus einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter als Bemerkungen.

Im Abschnitt C werden Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung eingehend dargelegt. Der Landesrechnungshof kommt damit einem besonderen Anliegen des Landtags nach.

Den im Jahresbericht 1995 - 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 zur Stellungnahme zugeleitet. Soweit die Ministerien Ergänzungen und Wertungen zum Sachverhalt vorgetragen haben, hat der Landesrechnungshof diese angemessen im Jahresbericht berücksichtigt, sofern sie bis zum Redaktionsschluß, 10.09.1995, vorlagen.

Mit Abschnitt D beginnt der Landesrechnungshof, Bemerkungen aus früheren Jahresberichten erneut aufzugreifen, in denen die Ressorts Zusagen gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuß nicht eingehalten haben, und andere Ergebnisse aus Nachkontrollen aufzuzeigen.

Abschnitt A - Allgemeines

Der Präsident des Landesrechnungshofes nimmt die Denkschrift und Bemerkungen des Landesrechnungshofes nach § 97 LHO zum Anlaß, in diesem vorangestellten Abschnitt auf allgemeine Probleme aufmerksam zu machen, die von besonderer haushaltswirtschaftlicher und haushaltsrechtlicher Bedeutung sind und bei denen eine politische Entscheidung auf breiter Basis erforderlich sowie eine Umsetzung überfällig ist.

1. Personalüberhang und Verwaltungsreform

Bereits im Zuge der Beratung des Haushaltsplanentwurfes des Landes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 1992 hat der Landtag in seiner 31. Sitzung -LT-Drs 1/31/1351 B - am 10.04.1992 u. a. beschlossen:

„Die Landesregierung ist beauftragt, die im Haushaltsplan des Landes Sachsen-Anhalt zu veranschlagenden Stellen auf 70 - 75 000 Stellen zu vermindern. Ein entsprechendes Konzept ist im Landtag bis zum 30.Juni 1992 vorzulegen.“

Das Ministerium der Finanzen führte in einer Kabinettsvorlage vom 15.04.1992 dazu u. a. aus:

„Die Umsetzung der vorgesehenen Rückführung des Stellenbestandes muß in der Art erfolgen, daß qualifizierte kw-Vermerke ausgebracht werden.

Grundlage für die Rückführung des Stellenbestandes muß die Zielzahl 70.000 sein, weil auf Grund eines Stellenfehlbestandes im Bereich der Justiz und in der Finanzverwaltung noch mit Stellenmehrbedarf im Planungszeitraum zu rechnen ist.

Um einen mit den übrigen Bundesländern vergleichbaren Stellenbestand in Sachsen-Anhalt zu erreichen, kann als einzige Bezugsgröße nur die Wohnbevölkerungszahl mit dem Gesamtstellenbestand herangezogen werden. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil nach Ablauf der mittelfristigen Aufbauphase in den neuen Bundesländern die Aufgabenstellungen insgesamt vergleichbar sein werden.“

Aus Vergleichszahlen folgert das Ministerium der Finanzen sodann:

„Damit wird deutlich, daß es sich bei 70.000 Planstellen/Stellen nicht um eine zu geringe Stellenanzahl für die gesamte Landesverwaltung handelt.“

Nach der Kabinettsitzung vom 19.05.1992 lauteten die Schlagzeilen der Presse im Lande:

„Sachsen-Anhalt baut jede vierte Stelle ab“

„Ein Viertel des Personals soll bis 1995 abgebaut werden“

Die Landesregierung meinte dazu, daß eine drastische Stellenreduzierung von rd. 25.000 - der seinerzeitigen 98.000 Stellen - angesichts der Haushalts- und Finanzsituation des Landes dringend geboten sei.

Im Juli 1992 teilte das Ministerium der Finanzen dem Ausschuß für Finanzen zum Stellenabbaukonzept mit

- *Allgemeines:*

„Der Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion verpflichtet die neuen Bundesländer zu einer nachhaltigen Absenkung der Personalausgaben im öffentlichen Dienst. Mit Erlangung ihrer Haushaltssouveränität laut Einigungsvertrag zum 1.1.1991 hatten die neuen Länder danach Maßnahmen einzuleiten, die im Sinne des im nunmehr anzuwendenden Haushaltsrechts zu einem erheblichen Stellenabbau führen müssen. Aufgrund der dem Land Sachsen-Anhalt zum 1.1.1991 zuzuordnenden Verwaltungsstrukturen war ausweislich des Haushalts 1991 ein Bestand von über 115.000 Stellen zu übernehmen.“

- *Das Stellenabbaukonzept*

„Das bereits vorliegende Stellenabbaukonzept der Landesregierung basiert auf einem Vergleich mit dem bereinigten niedersächsischen Gesamtstellenbestand. Danach würde sich für Sachsen-Anhalt ein Gesamtstellenbedarf von rund 70.000 Stellen ergeben, der nach Feinabstimmung unter Berücksichtigung der Aufbausituation und der vorgenannten Parameter auf 70.892 Stellen präzisiert ist.“

Unter Berücksichtigung des bereits vorgenommenen Stellenabbaus wird sich zum Jahresende

1992 voraussichtlich ein Stellenbestand von ca. 91.200 Stellen,
1993 voraussichtlich ein Stellenbestand von ca. 87.800 Stellen,
1994 voraussichtlich ein Stellenbestand von ca. 80.000 Stellen,
1995 voraussichtlich ein Stellenbestand von ca. 74.300 Stellen

und schließlich zum Jahresende 1996 der angestrebte Stellenbestand von 70.892 Stellen ergeben.

Werden die in niedersächsischen Landeskrankenhäusern und Universitätskliniken vorhandenen rund 12.400 Angestellten und Arbeiter bei einem Vergleich berücksichtigt, ergebe das für Sachsen-Anhalt einen Stellenbestand von insgesamt etwa 66.500 (ohne Klinikpersonal)."

Das Ministerium der Finanzen hatte dazu am 22.06.1992 ergänzend erläutert, die vorgesehene Stellenrückführung werde u. a. dadurch erreicht, daß 8.343 Stellen für die Landeskrankenhäuser und die medizinischen Einrichtungen der Universitäten in den Stellenplänen entfernt und „haushaltstechnisch als Anhang der Wirtschaftspläne dargestellt“ werden.

Danach hat das Ministerium der Finanzen das Stellenabbaukonzept in der Mittelfristigen Finanzplanung 1993 und 1994 dann wie folgt verändert und zeitlich gestreckt:

Konzept	Mittelfristige Finanzplanung			
			<u>93-98</u>	<u>94-99</u>
1991	~ 115.000	115.467	115.467	
1992	91.200	98.664	98.664	
1993	87.800	93.599	93.599	
1994	80.000	83.228	83.280	*
1995	74.300	82.183	81.470	*
1996	70.892	79.620	79.534	*
1997	-	79.238	77.480	*
1998	-	78.482	74.112	*
1999	-	74.795	70.368	*

Das Ministerium der Finanzen stellt dazu fest: „In dieser Übersicht ist das Personal in Titelgruppen mit 2.895 Personalfällen sowie drittmittelfinanziertes Personal der Universitätskliniken und der Landeskrankenhäuser und Jugendheime mit insgesamt 9.145 Angestellte und Lohnempfängern nicht enthalten.“

Diese in der Übersicht nicht enthaltenen Stellen müssen jedoch mit betrachtet werden, denn eine haushaltstechnische Umsetzung ist nicht mit einem konkreten Abbau gleichzusetzen.

Ausgehend von der Mittelfristigen Finanzplanung 94 - 99 sind somit 1995 statt 81.470 Stellen effektiv 93.510 Stellen vorhanden.

Bis 1996 - nach dem Stellenabbaukonzept - oder bis 1999 - nach der „fortgeschriebenen“ Mittelfristigen Finanzplanung - wären demnach statt rd. 11.000 Stellen in Wirklichkeit noch rd. 23.000 Stellen, also mehr als das Doppelte, abzubauen.

Bei einem Vergleich mit Niedersachsen und der Zielgröße von 66.500 Stellen besteht sogar noch ein Überhang von rd. 27.000 Stellen.

In der Mittelfristigen Finanzplanung heißt es allgemein und ergänzend:

„Insgesamt kann einer überproportionalen Steigerung der Ausgaben durch die Personalkosten nur wirksam durch eine Verwaltungsreform des Landes begegnet werden. Ziel einer solchen Verwaltungs- und Funktionalreform muß es sein, die Verwaltung zu straffen, nicht erforderliche Verwaltungsaufgaben abzubauen und die Verfahrensabläufe ohne Verlust an Rechtsstaatlichkeit zu entbürokratisieren.“

Der Landtag setzte mit Beschluß vom 14.01.1993 eine Enquete-Kommission ein mit dem Auftrag, „Kriterien für eine leistungsfähige und bürgernahe Verwaltung des Landes zu entwickeln und anhand dieser Kriterien die bestehenden Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt zu untersuchen sowie Vorschläge zu einer entsprechenden Neuorganisation zu unterbreiten“. Der Bericht von Anfang 1994 trägt die Überschrift

"Die Reform ist unvermeidlich".

Die Regierung der zweiten Legislaturperiode hat im Juli 1994 in ihre Koalitionsvereinbarung u. a. aufgenommen:

„Die Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt bedarf der Reform. Ziel der Reform ist es, die Verwaltung zu straffen, nicht erforderliche Verwaltungen abzubauen und die Verfahrensabläufe ohne Verlust an Rechtsstaatlichkeit zu entbürokratisieren. Mittel hierfür sind die Verlagerung und der Verzicht auf öffentliche Aufgaben einerseits, die Privatisierung der Aufgabenerledigung andererseits.“

Die Arbeit der Regierungspräsidien ist daraufhin zu überprüfen, welche Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert oder zweckmäßig dem Ministerium übertragen werden können. Doppelarbeit in Regierungspräsidien und Landesämtern muß vermieden werden.

Diese Ziele der Landesregierung werden von den Fraktionen im Landtag prinzipiell nicht in Frage gestellt.

Dennoch ist aus Absichtserklärungen und Aufzeichnungen über mittlerweile drei Jahre bisher in der Praxis wenig geschehen:

Der Landesrechnungshof hatte sich bereits in seinem

Ersten Jahresbericht 1992

- **Teil 2 - Denkschrift und Bemerkungen**

kritisch auseinandergesetzt mit

**Aufbau und Personalausstattung der Verwaltung
im Bereich der Bezirksverwaltungen und der Landesämter.**

Darin hatte er die von der Landesregierung beabsichtigte Gebietsreform als hinreichenden Ansatz bezeichnet, im Land Sachsen-Anhalt rationelle und überschaubare Verwaltungsstrukturen zu bilden. Er zeigte deshalb punktuell Ansatzpunkte auf, als Beitrag zu einer Neuorganisation der Verwaltung und zur Unterstützung des unbedingt notwendigen Stellenabbaus im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Der Landesrechnungshof ging und geht davon aus, daß für das Land zwei Bezirksverwaltungen angemessen sind, wenn der dreistufige Verwaltungsaufbau mit Bündelungs- und Koordinierungsfunktion durch Bezirksverwaltungen als Mittelinstanz beibehalten werden sollte. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß ein gleichzeitiger Auf- und Ausbau zahlreicher Landesämter nicht in Frage kommen kann. Die vorhandenen Landesämter müßten deshalb daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit sie zusätzlich als „zentrale Serviceeinrichtung mit hohem Spezialisierungsgrad“ erforderlich sind.

Im Jahresbericht 1993 - Teil 2 - ist der Landesrechnungshof auf die Organisationsstruktur in der Ministerialebene des Landes Sachsen-Anhalt eingegangen, hat die Minireferate beanstandet und eine organisatorische Straffung empfohlen, bei der über den Fortbestand von mehr als 10 Abteilungen und mehr als 100 Referaten hätte befunden werden müssen. Obwohl daraufhin die Landesregierung einen Handlungsbedarf einräumte, ist bisher - nach Kenntnis des Landesrechnungshofes - nichts geschehen.

Zum Komplex „Effizientere organisatorische Strukturen für die Landesverwaltung“ hat der Präsident des Landesrechnungshofes im September 1993 die wesentlichen Fragen aufgelistet, denen sich die Landesregierung stellen muß:

Wegfall oder Beibehaltung der Regierungsbezirke

Reichen bei Beibehaltung zwei Regierungsbezirke oder alternativ ein Landesverwaltungsamt aus?

Aufgabenverteilung zwischen den Regierungspräsidien und den Landesämtern bei möglicher Zusammenfassung und Wegfall von Landesämtern

Aufbau der Ministerien nach Abteilungen und Referaten (Organisationsoptimierung)

Aufgabenverlagerung

- auf die kommunale Ebene
- in den privaten Sektor.

Der Landesrechnungshof ist sich dabei wohl bewußt, daß die mit der Verwaltungsreform verbundenen Stelleneinsparungen nur eine Facette des Gesamtspektrums sind, das für eine durchgreifende Stellenrückführung unerlässlich ist.

Die Bereiche Schule, Polizei, Universitäten, Gerichte und Finanzämter mit einem Stellenanteil von rd. 80 v. H. bilden ein von einer Verwaltungsreform nicht erfaßtes Potential, in dem auf mögliche Eingriffe nicht verzichtet werden kann.

Zur haushaltstechnischen Umsetzung der Stellen der Betriebe nach § 26 LHO hat der Präsident des Landesrechnungshofes gegenüber dem Ausschuß der Finanzen bereits am 05.08.1992 betont:

„Diese „haushaltstechnische“ Stellenrückführung ist lediglich ein kosmetischer Eingriff, durch den kein Landesbediensteter weniger beschäftigt oder weniger bezahlt werden muß.“

Der Präsident des Landesrechnungshofes hat seitdem stetig bei Haushaltsberatungen, bei der Vorstellung der Jahresberichte des Landesrechnungshofes und aus anderen Anlässen gegenüber der Presse die Seriosität der „Stellenrückführung“ und die Durchsetzungsabsicht für eine Verwaltungsreform in Frage gestellt.

Die Zahl der Stellen im Haushaltsplan einschließlich Wirtschaftsplänen und Titelgruppen beträgt 1995 insgesamt 94.752 (zuzüglich 498 Leerstellen).

Dem „Rückführungskonzept“ entgegen steht auch die reale Entwicklung der Inanspruchnahme. So hat sich 1994 die Anzahl der Personalfälle von rd. 91.400 im Januar auf rd. 93.100 im Dezember, also um rd. 1.700 erhöht. Für die Belastung des Haushalts ist nicht die haushaltstechnisch berechnete statistische Zahl der Stellen von Bedeutung, sondern nur die Anzahl der Personalfälle, für die das Land stetig finanzielle Leistungen zu erbringen hat.

Aus diesem Grunde ist mit allgemeinen politischen Absichtserklärungen dem Handlungsgebot aus der Haushalts- und Finanzsituation des Landes nicht gedient. Konkrete Entscheidungen und Handlungen sind überfällig, soll der zwangsläufige Anstieg der Personalausgaben gebremst werden. Dies wiederum ist ein Schlüsselproblem für die Handlungsfreiräume zukünftiger Haushaltsjahre.

Im übrigen bringen kleine Schritte in der Praxis mehr, als der große „Wurf“, der nicht über die Konzeptphase hinaus gedeiht.

2. Sündenbock "Haushaltsrecht"

Mit dem Einigungsvertrag, der am 03.10.1990 in Kraft trat, ist u. a. für Sachsen-Anhalt die Überleitung von Bundesrecht nach Art. 8 des Vertrages erfolgt. Im Zuge der Schaffung von Landesgesetzen, Verordnungen, Richtlinien etc. ist sodann in der Anfangsphase auf Normen des Nachbarlandes Niedersachsen zurückgegriffen worden, die für Sachsen-Anhalt z.T. unkritisch, d.h. ohne Änderung/Anpassung, übernommen worden sind.

Niedersächsische Bedienstete, die das Land Sachsen-Anhalt übernahm, mußten mit diesen Rechtsnormen vertraut sein, während Bedienstete, die die Verwaltung aus dem eigenen Land rekrutierte, insbesondere mit dem Verwaltungsrecht selbstverständlich nicht vertraut sein konnten und deshalb insoweit aus- und weitergebildet werden mußten.

Es wird nachfolgend nicht darauf eingegangen, inwieweit Verfahrensvereinfachungen und eine Optimierung übernommener gesetzlicher Regelungen für die neuen Bundesländer sinnvoll und notwendig gewesen wären, und ob nicht eine Chance zur Vereinfachung von gesetzlichen Normen leichtfertig verspielt wurde.

Allein die Probleme der Verwaltung mit dem bundeseinheitlichen Haushaltsrecht und den Verwaltungsvorschriften (VV) sollen beleuchtet werden:

Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) der Bundesrepublik Deutschland, also die allgemein verbindlichen haushaltsrechtlichen Normen für Bund und Länder, hat die Volkskammer durch Gesetz vom 15.06.1990 - Gesetzblatt der DDR Teil I Nr. 33 vom 22.06.1990 - mit Wirkung vom 01.07.1990 für die Republik und die Länder in der DDR beschlossen. Gleichzeitig trat das Gesetz über die Haushaltsordnung der Republik - weitgehend inhaltsgleich mit den Bestimmungen der BHO - in Kraft. Begriffe wie Haushaltsdisziplin, Haushaltskontrolle, Sparsamkeit, Verwendungsnachweis, rechtswidrige Mittelverwendung sind kein „Westimport“, sie sind den Verwaltungskräften des eigenen Landes aus dem Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 13.12.1968 und den Durchführungsbestimmungen langfristig und hinreichend bekannt.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und seine Umsetzung im Haushaltsvollzug sind also für keinen Bediensteten ein Novum.

In seinem ersten und zweiten Jahresbericht hat der Landesrechnungshof insbesondere im jeweiligen 1. Teil zum Dezemberfieber - auf elementare Verstöße gegen haushaltsrechtliche Grundsätze hinweisen müssen. Danach ist eine gewisse bessere Ausgabendisziplin eingetreten, die Probleme sind aber nicht gelöst, sondern werden nur verschleiert.

Nach wie vor wird insbesondere mit freiwilligen Leistungen des Bundes und des Landes an Dritte (Zuwendungen) zu großzügig umgegangen und dadurch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mißachtet.

Wenn die Verwaltung zunächst öffentliche Mittel sorglos ausgekehrt und verwendet hat, so mag das dadurch begünstigt worden sein, daß sie von der Landesregierung ständig ermuntert worden ist, die bereitgestellten Haus-haltsmittel zu nutzen, um den Aufschwung in Sachsen-Anhalt beschleunigt in Gang zu bringen. Dabei wurde dann übersehen, daß die Mittelverwendung dennoch nur haushaltsrechtskonform erfolgen muß.

Die Vorgabe und Absicht, schnell und unbürokratisch zu handeln, verleitete oft zum leichtfertigen und unkontrollierten Umgang mit öffentlichen Mitteln und - wie der Landesrechnungshof feststellte - in zahlreichen Fällen sogar zu grob fahrlässigen und vorsätzlichen Verstößen.

Im Jahresbericht 1994 - Teil 1 - ist der Landesrechnungshof in einem Grundsatzbeitrag allgemein auf die Bedeutung der Zuwendungen und auf Mängel in der Verfahrensabwicklung eingegangen, um daraus moderate Verfahrensänderungen abzuleiten. Denn es gilt im Lande wohl fort, was der Landesrechnungshof 1993 im 2. Dezemberfieberbericht folgerte:

„Im Zuwendungsbereich sehen offensichtlich einzelne das Landesinteresse nach §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung immer noch in einer bloßen Mittelausschüttung und nicht in einer sinnvollen Realisierung der geförderten Maßnahmen und Projekte als Voraussetzung zur Erreichung des Zuwendungszweckes.“

Der bundesweite Trend, wieder einmal haushaltsrechtliche Erleichterungen einzufordern, ist auch in Sachsen-Anhalt mit großen Erwartungen aufgenommen worden.

Maßgeblich für die Wünsche und Absichten ist, daß die Gründe für einen geringen Mittelabfluß und für eine zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln in den Vorschriften selbst gesucht werden und dies den Parlamentariern als Hemmnis suggeriert wird.

Jeder mit der Materie Vertraute weiß, daß Änderungen der Haushaltsordnungen enge Grenzen gesetzt sind, wenn die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwen-

derung nicht aufgegeben und dem für Bund und Länder verbindlichen Haushaltsgrundsätze-gesetz Genüge getan werden soll. Die ursprüngliche Euphorie hat sich deshalb mittlerweile in eine realistische Einschätzung gewandelt.

In einem Abbau der Verwaltungsvorschriften, insbesondere zum Zuwendungsrecht (werbe-wirksam als Entbürokratisierung apostrophiert), sehen aber viele das Allheilmittel für eine zügigere Förderung.

Der Landesrechnungshof sieht das Problem an anderer Stelle:

Die Schwierigkeiten in der Abwicklung von Förderprogrammen liegen nur zum Teil in den Programmen und kaum in haushaltsrechtlichen Vorschriften, sondern überwiegend in einer wenig sachgerechten Umsetzung der Bestimmungen als Folge organisatorischer Mängel und lückenhafter Kenntnis von zuwendungsrechtlichen Regelungen und ihrer Bedeutung, soweit es sich nicht um vorsätzliche Verstöße handelt.

Bewilligungen, z.B.

ohne Zweckbindung der Mittel
für nicht planungsreife Projekte
für mehrjährige Projekte, allein aus Barmitteln
für überfinanzierte Projekte
erst zum Jahresende (aus Barmitteln),

stehen automatisch einem haushaltsrechtskonformen Mittelabfluß entgegen. Die Beiträge in Abschnitt B Nrn. 9, 19, 21, 24, 30 und in Abschnitt C Nr. 4 und 5 belegen, wie zutreffend die Einschätzung des Landesrechnungshofes ist. Überlegungen und Absichten, die Verwaltungsvorschriften - wie auch die Förderprogramme - von unnötigen, überzogenen Einzelfallregelungen zu befreien, sind zwar berechtigt.

Der Landesrechnungshof unterstützt auch alle Bestrebungen zur Reform des Haushaltsrechts und der Förderverfahren.

Vereinfachungen dürfen jedoch im Ergebnis nicht dazu führen, daß die Zweckbindung aufgehoben wird und die Verwendung von Zuwendungen im einzelnen nicht mehr nachzuweisen ist. Dies hätte i.d.R. eine unkontrollierbare Verausgabung von Landesmitteln zur Folge.

Der Landesrechnungshof hat sich selbst stets für eine echte Flexibilisierung der Förderung des Landes eingesetzt. Er ist oft der Absicht von Ressorts entgegengetreten, jegliche Förderung des Landes zuwendungsrechtlich umzusetzen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb in geeigneten Fällen eine vertragliche Regelung (z.B. Ersatz von Aufwendungen), eine Förderung über Billigkeitsleistungen (§53 LHO) oder eine gesetzliche Regelung als angemessener oder sachlich adäquater empfohlen. Soweit z. B. Bedenken bestehen, eine verbindliche Verpflichtung des Landesmittels Gesetz nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach einzugehen, teilt der Landesrechnungshof diese nicht, weil die Höhe der Förderung über Verordnungsermächtigung zu steuern bleibt.

Im Jahresbericht 1994, Teil 1, Abschnitt A hat der Landesrechnungshof seinen Bericht über die Unzulänglichkeiten in der Umsetzung des Zuwendungsrechts mit den Vorschlägen resümiert:

Die Landesregierung wird neben einer intensiven Übertragung von Förderaufgaben auf das Landesförderinstitut 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 Finanzausweisungen 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.

Die Landesregierung sollte sich insoweit zur vordringlichsten Aufgabesetzen, daß alle mit dem Zuwendungsrecht befaßten Landesbediensteten hinreichend in der Anwendung geschult werden, damit diese u. a. mit den Rechten und Pflichten einer Bewilligungsbehörde vertraut sind und die aufgezeigten Mängel vermeiden.

Daneben sind künftig ressort- oder fachbezogene Dienstbesprechungen unerlässlich, um landeseinheitliche Verfahrensweisen zu ermöglichen, d. h., auch dem Einzelnen die gebotene Unterstützung und Hilfe angedeihen zu lassen. Diese Hilfestellung fehlt weitgehend.

Dem Anliegen der Parlamentarier, im Haushaltsplan veranschlagte Mittelauch für den Zweck verausgabt zu sehen, steht im übrigen oft das Verhalten der Ressorts entgegen, wenn sie Mittel erst spät im Jahr freigeben, Mittel teilweise zurückhalten oder in die Bewilligungsverfahren - zeitraubend - eingreifen.

Parlament und Landesregierung haben den Landesrechnungshof zu einem beharrlichen Verbündeten, wenn es gilt,
verwaltungsaufwendige Bagatellförderungen abzuschaffen;
Förderprogramme von detaillierten Standardvorgaben des Landes zu entlasten und Eingriffe der Ressorts in die Bewilligungsverfahren weitestgehend auszuschließen.

**Abschnitt B: Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 LHO einschließlich
Denkschrift gem. § 97 Abs. 6 LHO**

1.	Einzelplan	01	-	Landtag
	Kapitel	0101	-	Landtag Sachsen-Anhalt
	Titel	68402	-	Fraktionskostenzuschüsse
	Haushaltsansatz 1995		-	7.134.600,- DM

Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse

Die Fraktionen haben Fraktionskostenzuschüsse überwiegend ordnungsgemäß zur Finanzierung der parlamentarischen Arbeit eingesetzt. Es gibt jedoch auch einzelne Beispiele für unwirtschaftliches Handeln:

Eine Fraktion hat Rücklagen in einer Höhe gebildet, die das nach dem Fraktionsgesetz zulässige Maß überschritt.

Eine andere Fraktion hat ihren Mitarbeitern ab 01.01.1993 bereits eine Vergütung in Höhe von 100 v. H. des BAT-West bezahlt und dadurch allein 83,8 v. H. ihres Jahreszuschusses für Personalkosten zweckgebunden.

1.1 Allgemeines

Nach § 47 Abgeordnetengesetz und § 3 Fraktionsgesetz erhalten die Fraktionen zur Durchführung ihrer Aufgaben Zuschüsse. Neben einem für alle Fraktionen gleichen Sockelbetrag wird ein Mitgliedsbetrag für jeden Abgeordneten einer Fraktion gezahlt. Oppositionsfraktionen erhalten einen Zuschlag von 25 v. H. des Mitgliedsbetrages. Die Höhe von Sockel- und Mitgliedsbetrag wird im jeweiligen Haushaltsplan festgelegt. Für die bestimmungsgemäße Verwendung sind die Fraktionen verantwortlich.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem „Diätenurteil“ vom 05.11.1975 entschieden, daß „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“ ist (BVerfGE 40, 295, 316 f). Das Verfassungsrecht verlangt also eine eigenständige Entscheidung über die Höhe der Entschädigung.

Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung hat zu den Fraktionskostenzuschüssen ebenfalls die Auffassung vertreten, daß „spezielle Fraktionsgesetze geboten sind, die die öffentlichen Leistungen, die die Fraktionen erhalten, nach Art und Höhe genau benennen, auch die konkreter Beträge der Zahlungen ...“ (Empfehlungen vom 10.02.1993, Bundestagsdrucksache 12/4425). Der Landesrechnungshof leitet daraus ab, daß die Schlußfolgerungen aus dem „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts für die Fraktionskostenzuschüsse sinngemäß heranzuziehen sind. Die Festsetzung der Höhe dieser Zuschüsse in einer Summe im Haushaltsplan reicht also nicht aus, denn sie trägt dem Transparenzgebot nicht Rechnung. Ebenso wenig werden die Geldleistungen bedarfsorientiert gewährt. Zum gleichen Ergebnis kommt das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht in Schleswig in seinem noch nicht rechtskräftigen Gerichtsbescheid vom 24.05.1995. Aus diesen Gründen sieht der Landesrechnungshof einen Handlungsbedarf der Legislative.

Die Höhe der Fraktionskostenzuschüsse ist künftig bedarfsorientiert zu planen und gesetzlich zu regeln.

§ 47 Abgeordnetengesetz legt weiter fest, dass

für die bestimmungsgemäße Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse die Fraktionen verantwortlich sind und die Entlastung des Fraktionsvorsitzenden nach Schluß des Rechnungsjahres dem Präsidenten des Landtages innerhalb von 6 Monaten mitzuteilen ist; das gesetzliche Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes unberührt bleibt.

Damit sind die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 13.06.1989(BVerfGE 80, 188) vorgenommenen Klarstellungen zur Stellung der Fraktionen, zur zweckgebundenen Verwendung, vor allem auch zum Prüfungsauftrag der Rechnungshöfe, die die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionskostenzuschüssen nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben zu prüfen haben, wie bei anderen Etatmitteln grundsätzlich gewahrt.

Auf dieser Rechtslage hat der Landesrechnungshof bereits 1991 bei allen damals bestehenden Fraktionen im Rahmen einer Orientierungsprüfung die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse geprüft und den Fraktionen zu-nächst Hinweise zur ordnungsgemäßen und haushaltsrechtskonformen Verwendung und Nachweisführung gegeben.

Vor Abschluß der 1. Legislaturperiode hat der Landesrechnungshof sodann die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse der Jahre 1992 und 1993 beiden Fraktionen geprüft. Nach § 8 i.V.m. § 6 des Ende 1992 in Kraft getretenen Fraktionsgesetzes soll das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes erst nach erfolgter Rechnungslegung und Prüfung durch eine interne Fraktionsprüfungskommission und einen Wirtschaftsprüfer einsetzen. Gegen diese Behinderung des Prüfungsrechtes hat der Landesrechnungshof bei der Konzeption des Fraktionsgesetzes vergeblich Bedenken angemeldet.

Diese Regelung steht nämlich einer Prüfung des laufenden Geschäftsbetriebes einer Fraktion im Bedarfsfall entgegen.

1.2 Leistungen des Landes an die Fraktionen

1992 haben die Fraktionen 7,5 Mio. DM und 1993 rd. 7,6 Mio. DM als Zuschüsse erhalten. Davon wurden verwendet für

	1992 Mio. DM	v.H. der Zuschüsse	1993 Mio. DM	v.H. der Zuschüsse
Personalausgaben	4,5	60,0	5,1	67,1
Geschäfts- und Verwaltungsaufwand	1,0	13,3	0,9	11,8
Öffentlichkeitsarbeit	0,7	9,3	0,8	10,5
politische Arbeit der Fraktionen	0,7	9,3	0,5	6,6
Sonstiges	0,6	8,1	0,3	4,0

Die Fraktionen verwenden die Zuschüsse unterschiedlich. Sie wenden zwischen 56,1 und 83,8 v. H. für Personalausgaben auf. Bei den übrigen Ausgaben ergeben sich die Unterschiede aus verschiedener Schwerpunktsetzung, aber auch aus unterschiedlicher Ausgabenzuordnung. Während 1992 die Ausgaben der Fraktionen insgesamt etwa der Höhe der Zuschüsse entsprachen, überstiegen die Ausgaben von 4 Fraktionen 1993 die Zuschüsse zusammen um 0,5 Mio. DM. Die Mehrausgaben 1993 konnten von allen Fraktionen aus Rücklagen ausgeglichen werden.

Neben den finanziellen Mitteln stehen den Fraktionen für die Parlamentsarbeit verschiedene Sach- und Dienstleistungen im Landtag, wie Räumlichkeiten, Ausstattungsgegenstände, je ein Dienstkraftfahrzeug, Fernsprechanlage, Bücherei, Leistungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes kostenlos zur Verfügung.

1.3. Rücklagenbildung

Seit Bestehen des Landtages Sachsen-Anhalt sind den Fraktionen von Oktober 1990 bis zum 31.12.1993 insgesamt 23,9 Mio. DM als Fraktionskostenzuschüsse zugeflossen. In den Abschlüssen zum 31.12.1993 weisen die Fraktionen Rücklagen von insgesamt 4.540.313 DM aus. Die im wesentlichen während der Anlaufphase der parlamentarischen Arbeit gebildeten Rücklagen von 4,6 Mio. DM (1991) stiegen 1992 durch sparsames Wirtschaften und Zinsen auf 4,9 Mio. DM. Erst 1993 verminderte sich deren Bestand durch die die Zuschüsse übersteigenden Ausgaben auf 4,5 Mio. DM.

Aufgrund des Ausgabeanstiegs 1993 hat der Landtag sodann ab 1994 eine Steigerung der Fraktionskostenzuschüsse um 10 v. H. beschlossen. Der Landesrechnungshof kann angesichts der vorhandenen hohen Rücklagen die Notwendigkeit für eine Erhöhung der Zuschüsse nicht nachvollziehen. Seinem Vorschlag, die Erhöhung im nachfolgenden Haushaltsplan 1995 zurückzunehmen, sind die Fraktionen nicht gefolgt.

Die Fraktionen haben Rücklagen in unterschiedlicher Höhe gebildet. Gemessen am Jahreszuschuß lag der Rücklagenanteil bei 4 Fraktionen über 50 v. H.; bei einer Fraktion belief er sich mit 2,26 Mio. DM sogar auf 102,7 v. H. Die Bildung von Rücklagen für größere Beschaffungen und für die Erfüllung von Verbindlichkeiten im erforderlichen Umfang ist zwar gesetzlich zugelassen (§ 3 Abs. 3 Fraktionsgesetz). Nach § 4 Abs. 1 besteht aber auch eine Rückzahlungsverpflichtung für Zuschüsse, die nicht für die Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben oder für notwendige Rücklagen benötigt werden.

Gegen die Rücklage in Höhe von 2,26 Mio. DM und die zugehörige Verwendungskonzeption der betreffenden Fraktion hat der Landesrechnungshof Bedenken geltend gemacht, weil offensichtlich bei der beabsichtigten späteren Verwendung der allgemeine Haushaltsgrundsatz des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebotes nicht eingehalten und die nach dem Fraktionsgesetz zugelassene enge Zweckbindung weit überschritten werden soll. Die Fraktion hält derzeit an der Rücklagenbildung auch in dieser Höhe fest, beabsichtigt aber einen Abbau durch Realisierung von Konzepten.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die Höhe der Rücklagen generell gesetzlich zu begrenzen.

1.4. Vergütungen und Übergangszahlungen

Fraktionen besitzen als selbständige Gliederungen des Parlaments eigene Rechtsfähigkeit. Deshalb können sie als Arbeitgeber Verträge abschließen. Deren Ausgestaltung unterliegt zwar den allgemeinen arbeitsvertraglichen Regelungen, nicht aber unmittelbar dem Bundesangestelltentarifvertrag(BAT), also nicht automatisch dem öffentlichen Dienstrecht. Dies schließt aber- schon aus pragmatischen Gründen - eine Orientierung am BAT nicht aus. Dabei ist in begründeten Fällen insbesondere hinzunehmen, wenn Fraktionen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Arbeitsbedingungen abweichende arbeitsvertragliche Vereinbarungen treffen. Sie haben dabei jedoch stets die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der ihnen zugewiesenen Fraktionskostenzuschüsse zu beachten.

Die 1993 im Landtag vertretenen 6 Fraktionen beschäftigten insgesamt 79Mitarbeiter. Die Einstufungen erfolgten in der Regel in Anlehnung an den BAT entsprechend einer vergleichbaren Tätigkeit in der Landesverwaltung. Eine Abweichung entstand u. a. dadurch, daß eine Fraktion die für den öffentlichen Dienst geltende Begrenzung auf 80 v. H. des Westtarifs nicht einhielt, sondern - mit der Begründung einer hohen Arbeitsbelastung und des Arbeitsplatzrisikos - ihre Mitarbeiter ab 01.01.1993 mit 100 v. H. nach BAT-West bezahlte. Durch die 100 %ige Anwendung des BAT-West hat diese Fraktion allein 83,8 v. H. ihres Jahreszuschusses für Personalkosten zweckgebunden. Der Landesrechnungshof hat gegen die vorzeitige volle Bezahlung des Westtarifs Bedenken geltend gemacht. Die Fraktion will die bestehenden Mitarbeitervergütungen nicht mehr ändern. Sie will aber bei Neueinstellungen von Mitarbeitern einen Ausgleich über die Eingruppierung schaffen.

Eine Fraktion hatte im Sozialplan mit ihren Mitarbeitern Regelungen zur finanziellen Absicherung ausscheidender Mitarbeiter vereinbart, die unter bestimmten Voraussetzungen Abfindungen bis zum Doppelten der vergleichbaren BAT-Übergangszahlung nach sich gezogen hätten. Die vom Landesrechnungshof angeregte und von der Fraktion daraufhin veränderte Vereinbarung läßt nunmehr lediglich eine maximale Abweichung (Erhöhung) um ein Monatsgehalt von der BAT-Regelung zu.

1.5. Öffentlichkeitsarbeit

Die Fraktionen können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren. Fraktionskostenzuschüsse dürfen für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden, wenn

der Bezug - die inhaltliche und zeitliche Nähe - zur konkreten Parlamentsarbeit eindeutig ist, Werbung für eine bestimmte Partei unterbleibt und das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot beachtet wird.

Die Fraktionen im Landtag Sachsen-Anhalt haben sich bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit weitgehend an vorstehende Kriterien gehalten. In Einzelfällen hat der Landesrechnungshof Veröffentlichungen als nicht zulässige Öffentlichkeitsarbeit angesehen, weil trotz eines vorhandenen Bezugs zur Fraktionsarbeit der parteiwerbende Charakter überwog. Werbung für politische Ansichten der jeweiligen Partei sowie Sympathiewerbung für die fraktionstragende Partei sind allein Angelegenheit der Partei und deshalb von ihr zu bezahlen. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß Abgrenzungsprobleme zwischen zulässiger Öffentlichkeitsinformation und unzulässiger Parteienwerbung immer wieder auftreten werden und oft nur im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte gewertet werden können.

Gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat eine inzwischen ausgeschiedene Fraktion verstoßen, weil sie eine Veröffentlichung nicht mit der nötigen Sorgfalt vorbereitete. Sie erteilte einen Auftrag zum Druck einer Broschüre, die sie anschließend wegen Stilmängel nicht veröffentlichte. Dafür mußte die Fraktion 13,5 TDM bezahlen.

Veranstaltungen von Fraktionen sind eine besondere Form der Öffentlichkeitsarbeit. Je nach Programm und Ziel der Veranstaltung können sie aber auch für die Partei werbewirksam sein. Eine Fraktion hatte deshalb von vornherein für eine Veranstaltung eine anteilige Finanzierung vorgesehen. Bei der Abrechnung hatte sie dann jedoch die Kosten voll zu Lasten der Fraktion übernommen. Eine anteilige Erstattung durch die Partei ist zwischenzeitlich erfolgt.

1.6. Fraktionsgeschäftsstellen

Eine Fraktion unterhält seit Bestehen des Landtags aus Fraktionsmitteln eine zweite Fraktionsgeschäftsstelle in Halle, die monatlich 2,2 TDM kostet. Der Landesrechnungshof hat - auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen - die Auflösung dieser Geschäftsstelle empfohlen. Die Fraktion ist hierzu jedoch nicht bereit.

Die gleiche Fraktion hatte in Magdeburg zusätzlich Räume für Übernachtungen gemietet, die sie auf Anregung des Landesrechnungshofes nunmehr aufgegeben hat.

1.7. Feststellungen bei neu gebildeten Fraktionen

Im Verlauf der ersten Legislaturperiode haben mehrere Abgeordnete ihre Fraktionen verlassen und sich danach in neu gebildeten Fraktionen vereinigt.

Bei einer während der 1. Legislaturperiode so gebildeten Fraktion hat der Landesrechnungshof auf deren Antrag die Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse geprüft. Die Prüfung ergab, daß der ehemalige Fraktionsvorsitzende die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit grob missachtet hat. Die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft war unumgänglich. Das Ergebnis ist noch offen.

Bei einer anderen während der 1. Legislaturperiode so gebildeten Fraktion hat der Landesrechnungshof u. a. festgestellt, daß der Geschäftsführer eine unangemessen hohe Vergütung erhielt und die Fraktion außerdem Reisekosten für mitreisende Ehepartner der Abgeordneten aus Fraktionsmitteln bezahlt hat. Die geforderte Erstattung der Reisekosten ist inzwischen vollzogen.

2.	Einzelplan	02	-	Staatskanzlei
	Kapitel	0211	-	Landeszentrale für politische Bildung Stellenplan

Personal- und Stellenausstattung

Die Landeszentrale ist zu großzügig mit Stellen ausgestattet.

Von den zunächst in der Landeszentrale für politische Bildung gebildeten 5 Referaten blieb eine Referatsleiterstelle unbesetzt. Die für den Referatsleiter vorgesehenen Aufgaben - politische Jugend- und Erwachsenenbildung und Verwaltung - werden problemlos durch andere Mitarbeiter wahrgenommen. **Die für den Referatsleiter im Stellenplan ausgewiesene Stelle nach A 13 kann deshalb eingespart werden.**

Die Einrichtung beschäftigt einen Hausarbeiter (Heizer) nach Lohngruppe 3. Nach erfolgtem Umzug der Landeszentrale ist diese Aufgabe entfallen.

Diese Stelle kann im Haushaltsplan 1996 mit kw-Vermerk versehen werden.

Im Vergleich zur Stellenausstattung anderer Bundesländer ist die Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt nicht nur zahlenmäßig gut mit Stellen ausgestattet. Die Stellen für Referatsleiter sind auch großzügig bewertet. Im Stellenplan sind für die vier Referatsleiter zwei Angestelltenstellen nach Verg.Gr. I und zwei nach Verg.Gr. Ia BAT ausgewiesen.

Allenfalls für den Vertreter des Direktors ist eine Einstufung nach Verg.Gr. I BAT gerechtfertigt. Im übrigen ist eine Einstufung der Referatsleiter nach Verg.Gr. Ib BAT (vergleichbar Oberstudienrat) angemessen.

Die Staatskanzlei ist den Vorschlägen des Landesrechnungshofes nur teilweise gefolgt. Sie hat mitgeteilt, daß auf der Planstelle A 13, deren Einsparung der Landesrechnungshof empfiehlt, seit Ende 1994 die Sachbearbeiterin des Referates 4 geführt werde. Die Stelle des Heizers sei bereits eingespart. Die Einstufung der 4 Referatsleiter nach I bzw. Ia BAT hält sie für sachgerecht und auch im Ländervergleich für gerechtfertigt.

Die Erörterungen mit der Staatskanzlei sind noch nicht abgeschlossen.

3.	Einzelplan	03 u. a.	-	verschiedene Ressorts
	HGr.	5 und 8	-	Erwerb von Ausstattungsgegenständen

Ausstattung von Dienstzimmern in der Landesverwaltung

Die Verwaltung hat die Höchstsätze für Dienstzimmerausstattungen infolge ungenügender Beachtung von § 7 LHO - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - wiederholt überschritten.

Bei einer Querschnittsprüfung zur Dienstzimmerausstattung, in die der Landesrechnungshof 1.135 Dienstzimmer in 6 Ministerien und 24 Landesbehörden einbezog, hat er bei rund einem Viertel der überprüften Räume festgestellt, daß die Verwaltung gegen den Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO verstoßen hat. Gemessen an den derzeit gültigen Höchstsätzen hat die Verwaltung insgesamt 421,6 TDM zuviel ausgegeben. Vielfach waren es überzogen komfortable und zu teure Schreibtischkombinationen, Beratungstische, Drehsessel, Schrankwände und andere hochwertige Ausstattungsgegenstände. Bei entsprechender Zurückhaltung und Verzicht auf eine unangemessene Büroausstattung waren die Überschreitungen i.d.R. vermeidbar.

Als Maßstab hat der Landesrechnungshof die Festlegungen und Höchstsätze der Ausstattungsrichtlinien vom 27.04.1993 zugrunde gelegt. Der Landesrechnungshof war sich der Problematik der Anwendung der spät erschienenen Richtlinien auf die überwiegend vor deren Herausgabe erfolgten Anschaffungen bewußt; er konnte jedoch aus Gründen der einheitlichen Bewertung und Gleichbehandlung bei künftigen Prüfungen auf die nunmehr den § 7 LHO konkretisierenden einheitlichen Beurteilungskriterien der Ausstattungsrichtlinien nicht verzichten.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Überschreitungen nach Möglichkeit durch Umverteilung abzubauen. Er erwartet, daß die von den geprüften Behörden abgegebenen Versicherungen, die Ausstattungsrichtlinien strikt zu beachten, auch konsequent eingehalten werden.

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

Zusammenarbeit zwischen Arbeitsbereichen eines Finanzamtes

Die mangelnde Zusammenarbeit, insbesondere die fehlende gegenseitige Unterrichtung einzelner Arbeitsbereiche eines Finanzamtes über steuerlich bedeutsame Sachverhalte gefährdet den Steueranspruch.

Der Landesrechnungshof hat wiederholt Mängel in der Zusammenarbeit der verschiedenen Arbeitsbereiche eines Finanzamtes festgestellt. So hatte ein Finanzamt in einem Gesamtvollstreckungsfall Kenntnis von einer Geschäftsveräußerung im ganzen mit einer Bemessungsgrundlage von mehr als 2 Mio. DM zuzüglich 289 TDM gesondert ausgewiesener Umsatzsteuer erlangt. Das Finanzamt setzte die im Zusammenhang mit diesem Vorgang stehende Grunderwerbsteuer fest.

Die Grunderwerbsteuerstelle versäumte, entgegen den Anweisungen der Oberfinanzdirektion Magdeburg, hiervon die zuständige Amtsprüfstelle durch die Fertigung und Übersendung einer Kontrollmitteilung zu unterrichten. Dadurch ist die Festsetzung einer entsprechend höheren Umsatzsteuer unterblieben.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die Zusammenarbeit innerhalb des Finanzamtes zu verbessern.

Das geprüfte Finanzamt hat mitgeteilt, daß der Veräußerungsumsatz zwischenzeitlich bei der Umsatzsteuerfestsetzung für das entsprechende Kalenderjahr berücksichtigt worden ist. In dem hiergegen eingelegten Einspruch bestreitet der Steuerberater den Zeitpunkt der Entstehung der Umsatzsteuer. Die Ermittlungen des Finanzamtes sind noch nicht abgeschlossen.

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

Verwaltungshilfe für den Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung

Für den Betriebsprüfungsdienst der Finanzämter kann das Land Sachsen-Anhalt auf eine Fortsetzung der niedersächsischen Verwaltungshilfe bis auf weiteres nicht verzichten.

Die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter befinden sich noch im Aufbau. Für den Einsatz als Betriebsprüfer kommen im wesentlichen nur speziell ausgebildete und eingearbeitete Dienstkräfte in Betracht. Diese stehen in Sachsen-Anhalt noch nicht in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung. Die Finanzämter werden deshalb bei Prüfungen durch aus Niedersachsen abgeordnete Prüfer unterstützt. Mittel- und insbesondere Großbetriebe werden durch niedersächsische Finanzämter im Auftragswege geprüft.

Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes aus örtlichen Erhebungen ist trotz aller Anstrengungen der sachsen-anhaltinischen Steuerverwaltung beim Aufbau der Betriebsprüfungsstellen eine Fortführung der Verwaltungshilfe in diesem Bereich unverzichtbar. Dies gilt in besonderem Maße für die Prüfung von Großbetrieben, bei denen bereits zum Ende des Jahres 1995 die ersten Festsetzungsverjährungen eintreten können.

Die personelle Verwaltungshilfe kann allerdings nicht in allen anderen Bereichen unbegrenzt fortgesetzt werden. Finanzielle und andere motivationsfördernde Maßnahmen für Verwaltungshelfer aus den alten Bundesländern sind auch nach Auffassung des Landesrechnungshofes zurückzuführen. In Anbetracht der erheblichen Bedeutung der steuerlichen Betriebsprüfung und ihrer besonderen Situation sollte jedoch für diesen Bereich angestrebt werden, eine Fortsetzung der Verwaltungshilfe zu erreichen.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg um Mitteilung über die mit dem Partnerland Niedersachsen getroffenen Vereinbarungen gebeten.

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

Gewährung von Investitionszulagen

Die Bearbeitung von Investitionszulagen ist zu verbessern.

Die Finanzämter haben in den Jahren 1991 bis 1994 Investitionszulagen in Höhe von insgesamt 2.105 Mio. DM ausgezahlt. Der Landesrechnungshof hat 1994 durch örtliche Erhebungen bei mehreren Finanzämtern untersucht, ob die Bearbeitung der Anträge auf Gewährung von Investitionszulagen sachgerecht ist. Zwar hat er sich davon überzeugen können, daß die Anträge im all-gemeinen zügig und mit steigender Qualität bearbeitet werden. Er hat jedoch auch in einer Reihe von Fällen zum Teil gravierende Mängel mit erheblichen finanziellen Auswirkungen festgestellt:

6.1. Anspruchsvoraussetzungen werden in zu geringem Umfang örtlich geprüft. Eine annähernd gleiche Prüfungsdichte wird nicht erreicht.

Die Investitionszulage gehört zu den mißbrauchs- bis zu betrugsanfälligen Vergünstigungen. Bestehen Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen, darf die Zulage erst nach einer örtlichen Prüfung ausgezahlt werden, um Steuerausfälle zu vermeiden. Die Oberfinanzdirektion Magdeburg hat den Finanzämtern Kriterien genannt, bei deren Vorliegen grundsätzlich eine örtliche Prüfung durchzuführen ist:

Die Finanzämter haben diese Weisungen nicht immer beachtet. Auch in Fällen, in denen bereits nach Aktenlage sogar erhebliche Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen bestanden, haben sie teilweise von örtlichen Prüfungen abgesehen. So hat z.B. ein Finanzamt in einem Fall eine Zulage für Investitionen in Höhe von 2,7 Mio. DM ohne vorherige örtliche Prüfung gewährt, obwohl der Bearbeiter die Investitionen bereits im Antrag als strittig gekennzeichnet hatte.

Die Anzahl der von den einzelnen Finanzämtern durchgeführten örtlichen Prüfungen ist sehr unterschiedlich. Bei den vom Landesrechnungshof geprüften Finanzämtern lag sie in den Monaten 1 - 9/1994 zwischen 9 und 75 Prüfungen; ein weiteres Finanzamt hat sogar 149 Prüfungen gemeldet. Eine derartige unterschiedliche Prüfungsdichte trägt dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht ausreichend Rechnung.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, die Finanzämter nochmals auf die Notwendigkeit von örtlichen Prüfungen hinzuweisen. Eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine möglichst gleichmäßige Prüfungsdichte sind anzustreben.

6.2 Einige Finanzämter gewähren Abschlagszahlungen, ohne dazu gesetzlich ermächtigt zu sein.

In Fällen mit besonders umfangreichen Investitionen haben zwei der geprüften Finanzämter ohne sachliche Prüfung der Anträge Abschlagszahlungen auf die beantragten Zulagen gewährt. Teilweise haben diese Finanzämterentsprechenden Anträgen der Steuerpflichtigen stattgegeben, teilweise haben sie Abschlagszahlungen von Amts wegen gewährt. Die Höhe der jeweiligen Abschlagszahlung (meist 80 v. H.) haben die Bearbeiter nach eigenem Ermessen festgelegt. Soweit sie Abschlagszahlungen gewähren, erfolgte die Bearbeitung dieser Anträge außerhalb der auf das Eingangsdatum abgestelltenzeitlichen Reihenfolge. Diese Steuerpflichtigen konnten deshalb bereits kurze Zeit nach Antragstellung über einen wesentlichen Teil der beantragten Zulagen verfügen. Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen sollte regelmäßig im Rahmen einer späteren örtlichen Prüfung erfolgen.

Das Verfahren führt dazu, daß Investitionszulagen in beträchtlicher Höhe ungeprüft ausgezahlt werden. Bei einem Finanzamt haben die auf diese Weise ausgezahlten Zulagen rd. 24,7 Mio. DM betragen, für die Prüfungen überwiegend seit mehr als 10 Monaten ausstanden. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß eine abschlagsweise Zahlung der Investitionszulagen durchaus im Interesse der Unternehmen liegen kann. Jedoch entbehrt dieses Verfahren einer gesetzlichen Grundlage. Es birgt zudem die Gefahr in sich, daß Zulagen von vornherein zu Unrecht gewährt werden, die von in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenden Unternehmen nicht mehr erfolgreich zurückgefordert werden können. Die Vorgehensweise verletzt auch den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, weil es einzelnen Unternehmen gegenüber denen Vorteile verschafft, die die Zulage erst in der Reihenfolge des Antragseinganges erhalten oder die bei Finanzämtern steuerlich geführt werden, die keine Abschlagszahlungen gewähren.

Der Landesrechnungshof hat bei der Oberfinanzdirektion angeregt, die Finanzämter anzuweisen, Abschlagszahlungen nicht mehr zu gewähren.

6.3 Zulagen werden auch dann gewährt, wenn nicht sämtliche Anspruchsvoraussetzungen vorliegen.

Eine Investitionszulage darf nach § 2 Satz 1 des Investitionszulagengesetzes nur für die Anschaffung oder die Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens gewährt werden. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes haben die Finanzämter den Merkmalen „neu“ und „beweglich“ nicht immer ausreichende Beachtung geschenkt.

So haben Finanzämter auch Zulagen gewährt, wenn sich bereits aus den eingereichten Unterlagen Anhaltspunkte ergeben haben,

- * daß es sich um gebrauchte Wirtschaftsgüter handelte oder
- * daß die Unternehmen lediglich Umbau- bzw. Erweiterungsarbeiten, Modernisierungen oder Reparaturen an vorhandenen Wirtschaftsgütern durchgeführt hatten.

In Zweifelsfällen haben die Finanzämter den Sachverhalt nicht aufgeklärt.

Nach § 68 Bewertungsgesetz sind mit einem Gebäude fest verbundene Wirtschaftsgüter beweglich im Sinne des Steuerrechts, wenn es sich um Betriebsvorrichtungen handelt. Auch dieser Frage sind die Finanzämter nicht immer nachgegangen und haben ohne weitere Prüfung Investitionszulagen z.B. für Heizungs-, Klima- und Alarmanlagen gewährt.

Der Landesrechnungshof hat gebeten, künftig verstärkt das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen.

6.4. Die Verbleibensvoraussetzungen werden nur unzureichend geprüft.

Gewährte Investitionszulagen sind zurückzufordern, wenn die begünstigten Wirtschaftsgüter nicht mindestens 3 Jahre nach ihrer Anschaffung oder Herstellung zum Anlagevermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören und dort verbleiben. Eine Überwachung dieser Voraussetzungen ist insbesondere bei solchen Wirtschaftsgütern angezeigt, die ihrer Art nach nicht dazu bestimmt sind, im räumlich abgegrenzten Bereich einer Betriebsstätte eingesetzt zu werden (z.B. Transportmittel, Baugeräte). Eine Überprüfung ist auch erforderlich, wenn die gewerbliche oder berufliche Tätigkeit eingestellt wird oder sich ein Betrieb in Liquidation befindet.

Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, dass die Finanzämter die Verbleibensvoraussetzungen bei Wirtschaftsgütern mit wechselnden Einsatzorten in Ermangelung einer entsprechenden Anweisung der Oberfinanzdirektion nicht besonders prüfen. Die Notwendigkeit hierfür unterstreicht beispielhaft folgender Fall: Ein Finanzamt hat für die Jahre 1992 und 1993 insgesamt 289 TDM Investitionszulagen für die Anschaffung von Fahrzeugen gewährt, bei denen die Verbleibensvoraussetzungen erkennbar nicht erfüllt sind. Diese Zulagen waren zurückzufordern.

Die Oberfinanzdirektion Magdeburg unterstützt die Arbeit der Finanzämter durch maschinelle Auflistung der Fälle von Betriebseinstellungen. Anhand dieser Listen prüfen die Finanzämter die Verbleibensvoraussetzungen. Die Listen enthalten jedoch keine Liquidationsfälle. Welche finanzielle Bedeutung auch diesen Fällen beizumessen ist, wird durch den Fall in einem Finanzamt deutlich, das Investitionszulagen von mehr als 500 TDM nicht rechtzeitig zurückgefordert hat, so daß mit einem Rückfluß der Beträge nicht mehr gerechnet werden kann.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, Regelungen für die laufende Überwachung der Verbleibensvoraussetzungen bei Wirtschaftsgütern mit wechselnden Einsatzorten und in Liquidationsfällen zu treffen.

Die Oberfinanzdirektion Magdeburg hat mitgeteilt, daß die den Finanzämtern zur Verfügung gestellten Arbeitslisten nicht um Fälle von Liquidationen erweitert werden können. Sie beabsichtigt aber, die Finanzämter in geeigneter Weise auf die Notwendigkeit der Überwachung auch dieser Fälle hinzuweisen. Das geprüfte Finanzamt führt nunmehr entsprechende Auszeichnungen, um die Überwachung der Verbleibensvoraussetzungen künftig sicherzustellen.

6.5. Gewährung einer Investitionszulage unter Verstoß gegen allgemeine Bearbeitungsgrundsätze.

Ein Finanzamt hat in einem Einzelfall eine Investitionszulage von mehr als 884 TDM gewährt, obwohl die vorgelegten Nachweise nicht geeignet waren, den Anspruch auf Investitionszulage zu begründen. Trotz darüber hinaus bestehender Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen hat es auf eine vorherige örtliche Prüfung verzichtet. Das Finanzamt hat auch eine Berichtigung des Antrags, nach der sich die ursprünglich erklärten Anschaffungskosten um fast 6,3 Mio. DM vermindern, nicht beachtet und erst aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes die insoweit zuviel gewährte Investitionszulage von mehr als 500 TDM zurückgefordert.

Der Landesrechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, den Fall insgesamt örtlich zu prüfen. Dabei hat es der Frage nachzugehen, ob ein Subventionsbetrug der Steuerpflichtigen nach § 264 StGB vorliegt.

6.6. Unzutreffende Anwendung des erhöhten Zulagensatzes.

Für Investitionen ab 1993 kann unter bestimmten Voraussetzungen eine erhöhte Investitionszulage von 20 v. H. gewährt werden, soweit die Bemessungsgrundlage 1 Mio. DM nicht übersteigt. Darüber hinausgehende Investitionen sind mit 8 v. H. begünstigt. Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß ein Finanzamt die Begrenzung der Bemessungsgrundlage für eine erhöhte Zulage nicht beachtet und in einem Fall die Investitionszulage mit mehr als 163 TDM überzahlt hat. Die gewährte Zulage überstieg die beantragte dadurch erheblich. Selbst das fiel dem Finanzamt nicht auf.

Das Finanzamt hat die für 1993 zuviel gewährte Investitionszulage zurückzufordern.

Die Verwaltung hat zu den Prüfungsfeststellungen bisher erst teilweise Stellung genommen. Erst nach abschließender Stellungnahme kann die Höhe der insgesamt zu Unrecht gezahlten Investitionszulagen benannt werden.

7.	Einzelplan	04	-	Ministerium der Finanzen
	Kapitel	0408	-	Staatshochbauämter
	HGr.	4	-	Persönliche Verwaltungsausgaben

Festsetzung von Beschäftigungszeiten

Die Verwaltung hat die Vorschriften zur Festsetzung von Beschäftigungs- und Jubiläumsdienstzeiten nicht hinreichend beachtet.

Nach § 19 BAT-O ist für Angestellte die „Beschäftigungszeit“, d.h. die bei demselben Arbeitgeber nach Vollendung des 18. Lebensjahres zurückgelegte Zeit, auch wenn sie unterbrochen ist, festzusetzen.

Die Beschäftigungszeit hat Bedeutung für

die Festsetzung der Grundvergütung (§ 27 BAT-O mit Übergangsvorschrift);
den Bewährungsaufstieg (§ 23a BAT-O) und
den Fallgruppenaufstieg (§ 23b BAT-O)
sowie für
die Fristen für Gewährung von Krankenbezügen (§ 37 BAT-O);
den Zeitpunkt der Zahlung der Jubiläumsszuwendung (§ 39 BAT-O) und
die Kündigungsfrist (§ 53 Abs. 2 BAT-O).

Für die Festsetzung der Lebensaltersstufen als Grundlage für die Vergütung bzw. für die Bewährungszeiten für Höhergruppierungen können Beschäftigungszeiten bei vorherigen Arbeitgebern im öffentlichen Dienst berücksichtigt werden.

Für vor dem 1. Januar 1991 liegende Zeiten der Beschäftigung bei Einrichtungen der DDR, die oder deren Aufgaben der jetzige Arbeitgeber ganz oder teilweise übernommen hat, haben die Tarifvertragsparteien Übergangsregelungen zu § 19 BAT-O vereinbart, die das Ministerium der Finanzen durch auslegende Erlasse konkretisiert hat.

Die Verwaltung hat die bestehenden Regelungen nicht immer ausreichend berücksichtigt:

So hat sie:

Zeiten der Unterbrechung zwischen zwei Arbeitsverhältnissen bei demselben Arbeitgeber berücksichtigt, obwohl nach § 19 Abs. 1, Unterabs. 1 BAT-O nur die in einem ununterbrochenem Arbeitsverhältnis zurückgelegte Zeit berücksichtigungsfähig ist.

Zeiten vor Beginn von Arbeitsverhältnissen und solche nach deren Beendigung einbezogen.
Zeiten, die vor einem verschuldeten Ausscheiden oder einem Ausscheiden auf eigenen Wunsch liegen, angerechnet, obwohl die besonderen Gründe des § 19 Abs. 1, Unterabs. 3 (z.B. zu erwartender Personalabbau, gesundheitliche Beschädigungen) nicht vorlagen. In einem Fall hat die Verwaltung auf diese Weise mehr als 25 Jahre als Beschäftigungs- und Jubiläumsdienstzeit zu Unrecht anerkannt.

Zeiten, die bei sog. „Vorgängereinrichtungen“ zurückgelegt sind, dürfen unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt werden.

In Ergänzung der Übergangsvorschriften zu Nrn. 1 und 2 zu § 19 BAT-O hat das Ministerium der Finanzen eine „Positivliste“ für den Bereich der Landesverwaltung aufgestellt; hier sind „Funktionsvorgängereinrichtungen“ aufgeführt, deren Aufgaben Landesbehörden ganz oder teilweise übernommen haben.

Die Verwaltung hat in einer Reihe von Fällen Beschäftigungszeiten bei Vorgängereinrichtungen anerkannt, obwohl diese Einrichtungen nicht in der Positivliste enthalten waren. Dadurch hat sie Beschäftigungs- und Jubiläumsdienstzeiten von bis zu 20 Jahren zu Unrecht anerkannt.

Nach Nr. 3 der Übergangsvorschrift zu § 19 BAT-O werden für die Ermittlung der Jubiläumsdienstzeit auch Zeiten bei Vorgängereinrichtungen berücksichtigt, die über Nr. 1 und 2b dieser Übergangsvorschrift hinausgehen (z.B. Zeiten bei der Reichsbahn), jedoch nur Zeiten vor dem 01.01.1991.

Die Verwaltung hat jedoch in einer Reihe von Fällen Zeiten angerechnet, die nach dem 31.12.1990 lagen.

Zeiten des Wehrdienstes hat die Verwaltung ohne erkennbare Gründe z.T. anerkannt, z.T. nicht anerkannt, sogar ohne Begründung ihres nicht einheitlichen Vorgehens. Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung um Stellungnahme gebeten.

Der Landesrechnungshof hat in seiner stichprobenweisen Überprüfung der Festsetzung der Beschäftigungs- und Jubiläumsdienstzeit der Bediensteten von zwei Behörden der Landesverwaltung nur 185 von rd. 60.000 Angestellten des Landes einbeziehen können (= 0,3 v. H.).

Die fehlerhafte Festsetzung von Beschäftigungs- und Jubiläumsdienstzeiten um mehrere Monate oder gar Jahre kann zu nicht geringen finanziellen Folgen führen, wie z. B.:

- überhöhte Festsetzung der Grundvergütung
 - vorzeitige Höhergruppierung
 - vorzeitige Zahlung der Jubiläumszuwendung
 - Gewährung von Krankenbezügen über tarifliche Fristen
- vorzeitige Erreichung des Kündigungsschutzes.

Um einen finanziellen Schaden vom Land abzuwenden, hält der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Festsetzungen für erforderlich.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

8.	Einzelplan	05	-	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
	Kapitel	0508	-	Sozialhilfe
	Titel	6 81 09	-	Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz
	Haushaltsansatz 1994		-	59.166.000 DM

Anwendung des Landesblindengeldgesetzes

Die gesetzlichen Regelungen über die Bemessung des Landesblindengeldes lassen sich in einigen Punkten konkreter fassen.

Der Landtag hat das Gesetz über das Blindengeld am 19.06.1992 beschlossen und rückwirkend ab 01.01.1992 in Kraft gesetzt. Blinde erhalten zum Ausgleich der durch Blindheit bedingten Mehraufwendungen Blindengeld ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen unter Zugrundelegung des Behinderungsgrades und ihres Alters.

Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, sind u. a. die Vorschriften des 1. und 10. Buches des Sozialgesetzbuches anzuwenden (§ 6 Abs. 2 Landesblindengeldgesetz).

Das Landesblindengeldgesetz enthält zur Übertragung, Verpfändung, Pfändung und Vererbbarkeit keine eigenständige Regelungen. Damit sind nach § 6 Abs. 2 Landesblindengeldgesetz in Verbindung mit den §§ 53 ff. 1. Buch des Sozialgesetzbuches fällige Ansprüche auf Geldleistungen - hier: Blindengeld - übertragbar, verpfändbar, pfändbar und vererbbar. Dies führt u. a. dazu, daß bei zwischenzeitlichem Tod des Antragstellers und nach späterer Anerkennung der Blindheit die Erben die Nachzahlung des Blindengeldes erhalten, unabhängig davon, ob der Blinde im Haushalt der Angehörigen, der Erben, im Heim oder allein gelebt hat.

In diesen Fällen kann der vom Gesetzgeber gewollte Zweck - Ausgleich der durch Blindheit bedingten Mehraufwendungen - nicht mehr erreicht werden. Nahezu alle anderen Bundesländer haben deshalb die Übertragbarkeit, Verpfändung, Pfändung und die Vererbbarkeit von Landesblindengeld ausgeschlossen.

Eine solche Regelung sollte ebenfalls in das Landesblindengeldgesetz LSA aufgenommen werden.

Nach § 3 Landesblindengeldgesetz vermindert sich das Blindengeld auf die Hälfte, solange der Blinde „die erforderliche Pflege in einer Anstalt, einem Heim oder einer anderen Einrichtung erhält“.

Ausgenommen von dieser Kürzung sind die Fälle, in denen der Blinde selbst oder ein nach bürgerlichem Recht unterhaltsverpflichteter Dritter die Kosten überwiegend trägt.

Diese Regelungen hält der Landesrechnungshof in dieser Form insgesamt für problematisch. Sie führt dazu, daß der Rechtsanspruch auf Blindengeld beidem Personenkreis, dessen Einkommens- und Vermögensverhältnisse keine überwiegende Kostenbeteiligung zuläßt, auf 50 v. H. gekürzt wird, während der Personenkreis, der die Unterbringungskosten überwiegend selbst tragen kann, volles Blindengeld erhält.

Im übrigen stellt die Kürzungsregelung des § 3 Landesblindengeldgesetz darauf ab, ob der Blinde in einer Anstalt, einem Heim oder einer anderen Einrichtung untergebracht ist. Sie stellt nicht darauf ab, wer die Unterbringungskosten trägt (abgesehen vom Blinden und seinen Unterhaltsverpflichteten). Die Kürzung erfolgt damit auch dann, wenn ein nicht unterhaltsverpflichteter Dritter freiwillig die Unterbringungskosten zu mehr als 50 v. H. übernimmt.

Das Blindengeld soll nach § 1 Landesblindengeldgesetz unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt werden. Soweit eine Kürzung des Sündengeldes bei Unterbringung in Anstalten und Heimen erfolgen soll, sollte sie deshalb allein dazu dienen, Doppelzahlungen für gleiche Zwecke aus öffentlichen Haushalten zu vermeiden.

Die Regelungen des § 3 Landesblindengeldgesetz sollten dahingehend modifiziert werden, daß die Kürzung des Blindengeldes bei Unterbringung in Anstalten und Heimen bis zu 50 v. H. allein von der Höhe der Übernahme der Kosten durch andere öffentlich-rechtliche Leistungsträger abhängig gemacht wird. Dies entspricht auch den Regelungen der übrigen Bundesländer.

Nach § 67 Abs. 4 BSHG kann die nach diesen Vorschriften zu gewährende Blindenhilfe versagt werden, soweit ihre bestimmungsgemäße Verwendung durch oder für den Blinden nicht möglich ist. Der Landesrechnungshof hält für erwägenswert, eine ähnliche Regelung in das Landesblindengeldgesetz aufzunehmen. Wenn aus dem Blindengeld Aufwendungen für den Blinden praktisch nicht mehr getätigt werden können, führt die Zahlung von Blindengeld zu einer Vermögensansammlung im privaten Bereich letztlich für Dritte (z.B. Erben). Mit dem Leistungsgedanken des § 1 Landesblindengeldgesetz ist dies u.E. nicht vereinbar.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat mit Schreiben vom 16.05.1995 mitgeteilt:

„Ihre Anregungen zur Änderung des Gesetzes greife ich gerne auf und werde Sie anlässlich der nächsten Gesetzesänderung in meine Überlegungen einbeziehen. Einen aktuellen Handlungsbedarf sehe ich nicht, da sich anlässlich einer Länderreferentenbesprechung am 14.09.1994 in München herausstellte, daß gerade die von Ihnen angesprochenen unterschiedlichen Regelungen der Ländergesetze tatsächlich zu keiner unterschiedlichen Handhabung führen. Beispielsweise wurde in keinem Land die Geldleistung entzogen, weil sie nicht bestimmungsgemäß verwendet werden konnte.“

Das Verwaltungsverfahren bei der Durchführung des Landesblindengeldes weist teilweise noch erhebliche Mängel auf (Aktenführung, Vollmacht des Vertreters des Blinden, Blindengeldänderungsbescheid usw.). Der Landesrechnungshof hat hierzu eine Reihe von Empfehlungen gegeben.

Das Ministerium hat den Landesrechnungshof unterrichtet: „Ihre Kritik an der verwaltungsmäßigen Durchführung des Landesblindengeldgesetzes ist berechtigt. Das Landesamt hat seine Vorschläge bereits umgesetzt und im einzelnen aufgelistete Mängel abgestellt.“

Darüber hinaus beabsichtige ich, die mit der Fachaufsicht beauftragten Mitarbeiter des Landesamtes im Rahmen eines Seminars unter dem Thema Fachaufsicht als Aufsicht über Recht- und Zweckmäßigkeit der unteren Verwaltungsbehörde zu schulen. Dabei soll auch der Aspekt der einheitlichen Verfahrensabläufe innerhalb eines Landes angesprochen werden.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind insoweit abgeschlossen.

9. Diverse Einzelpläne, z.B.

Einzelplan	05	-	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
Kapitel	0509	-	Sonstige soziale Leistungen
Titel	89165	-	Zuschüsse für den Bau und die Istandsetzung von Altenpflegeheimen
Haushaltsansatz 1994		-	75.000.000 DM

Angemessenheit der Zinsforderungen des Landes

Zuwendungsempfänger erzielen Zinsgewinne aus einer zweckwidrigen Verwendung von vorzeitig abgerufenen Fördermitteln.

Aus dem Grundsatz der Subsidiarität der freiwilligen Leistungen des Landes an Dritte (Zuwendungen) und dem Gebot der Sparsamkeit nach §§ 7, 34 LHO abgeleitet, darf nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften (VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO/VV-Gk, Nr. 1.5 ANBest-I Nr. 1.4 ANBest-P, 1.2 ANBest-Gk) eine Zuwendung nur insoweit und nicht eher vom Zuwendungsempfänger angefordert und vom Zuwendungsgeber ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird.

In der Mittelanforderung sollen die Zuwendungsempfänger deshalb angeben, in welchem Umfange bereits Rechnungen vorliegen oder bezahlt wurden und in welchem Umfange noch Rechnungen erwartet werden, die innerhalb der folgenden zwei Monate zu bezahlen sein werden.

Bei Projektförderung längerfristiger Vorhaben sollen daneben gem. W Nr. 7.3 zu § 44 LHO nur Teilbeträge ausgezahlt und die Auszahlung in der Regel davon abhängig gemacht werden, daß die Verwendung der bereits gezahlten Teilbeträge in summarischer Form nachgewiesen wird.

Außerdem dürfen Zuwendungen

bei Anteil- und Festbetragsfinanzierung jeweils nur anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den eigenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers in Anspruch genommen werden

bei Fehlbedarfsfinanzierung erst, wenn die vorgesehenen eigenen und sonstigen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind.

Der Landesrechnungshof hat z.B. bei der Prüfung der Altenpflegeheime festgestellt, daß die Zuwendungsempfänger häufig bemüht waren und sind, die Zuwendungen des Landes so schnell wie möglich ausgezahlt zu bekommen. Sie haben deshalb in den förmlichen Mittelanforderungen bereits getätigte Ausgaben und in den nächsten zwei Monaten zu erwartende Ausgaben z. T. überhöht angegeben und darüber hinaus außer acht gelassen, daß z.B. alle Finanzierungsquellen gleichzeitig anteilig in Anspruch zu nehmen sind.

Erhebliche Abweichungen zwischen den angeblich „getätigten“ und den tatsächlichen Ausgaben lt. Bauausgabebüchern wurden in fünf Altenpflegeheimen festgestellt - zu einzelnen Zeitpunkten bis zu 1,5 Mio. DM.

Die Träger von 12 Altenpflegeheimen haben zunächst die Auszahlung der Landesfördermittel beantragt, bevor sie Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber oder eigene bzw. sonstige Mittel einsetzten.

An diese Altenpflegeheime hat das Land 1993 insgesamt 19,8 Mio. DM ausgezahlt, obwohl nur ein Teilbetrag von rd. 8,0 Mio. DM berechtigt war. 11,8 Mio. DM wurden somit zu früh gezahlt.

Dem Land ist ein Zinsschaden in beachtlicher Höhe entstanden.

Das Landesamt für Versorgung und Soziales hat zwischenzeitlich gegenüber neun Altenpflegeheimen Zinsforderungen in Höhe von rd. 560 TDM geltend gemacht.

Bei der Prüfung der Fremdenverkehrsverbände hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß diese im Rahmen der Projektförderung häufig mehr Mittel abgefordert haben, als sie - unter Beachtung der 2-Monatsfrist - benötigt hätten.

Für das Haushaltsjahr 1992 handelte es sich um rd. 270 TDM, für das Haushaltsjahr 1993 um rd. 90 TDM.

In einem Fall hat ein Verband aufgrund des vorzeitigen Mittelabrufes sogar über mehrere Monate ein Festgeld in Höhe von 70 TDM angelegt.

Werden Fördermittel zu früh abgerufen, hat die Verwaltung zu prüfen, ob sie aus diesem Grund den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerruft. Die Entscheidung steht in freiem Ermessen der Bewilligungsbehörde (§ 40 VwVfG LSA i.V.m. Nr. 8.2.4 VV/VV-Gk zu § 44 LHO). In der Praxis hat sich bundesweit durchgesetzt, daß wegen bloßer vorzeitiger Mittelanforderung kein Widerruf vorgenommen wird. Wird der Zuwendungsbescheid nicht widerrufen, so sind jedoch regelmäßig für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen in Höhe von 6 v. H. für das Jahr zu verlangen (§ 94 Abs. 3 Satz 4 VwVfG LSA i.V.m. VV Nr. 8.6 VV/VV-Gk zu § 44 LHO).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dieser Zinssatz zu gering.

1993 betrug der Zinssatz für Geldanlagen im Jahresdurchschnitt 6,6 v. H. Dieser Zinssatz liegt über den an das Land abzuführenden Zinsen. Zuwendungsempfänger, die Fördermittel vorzeitig abfordern und - bis zur zweckentsprechenden Verwendung - verzinslich anlegen, erwirtschaften damit Zinsgewinne. Sofern die Zuwendungsempfänger durch vorzeitig abgerufene Fördermittel den Umfang ihrer Dispositionskredite vorübergehend reduzieren können, ergibt sich sogar eine deutlich höhere Zinersparnis.

Daraus entstehen für Zuwendungsempfänger wirtschaftliche Anreize, sich über die Bewilligungsauflagen hinwegzusetzen.

Zusätzlich entstehen Schäden für das Land: 1993 beliefen sich die Zinssätze, zu denen das Land Kredite aufnimmt, auf durchschnittlich 7,625 v. H. Mit dem Zinssatz von 6 v. H. für vorzeitig abgeforderte Fördermittel werden damit die Zinsbelastungen des Landes nur teilweise abgedeckt.

Aus vorgenannten Gründen ist künftig ein Zinssatz notwendig, der die Zinskosten des Landes abdeckt höher liegt als die Zinsen für Geldanlagen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb eine Änderung des § 94 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz LSA und der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vorgeschlagen. Der Zinsanspruch sollte entweder durch eine Verordnungsermächtigung den wirtschaftlichen Verhältnissen

angepaßt oder § 94 Abs. 3 VwVfG LSA dahingehend geändert werden, daß die Höhe des Zinssatzes in Form eines Zuschlages zum Diskontsatz für langfristige Kredite bei der Deutschen Bundesbank bemessen wird.

Eine solche Änderung wird dazu führen, daß die Fälle, in denen Fördermittel zu früh abgerufen werden, zurückgehen werden.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, derzeit werde ein Entwurf zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes LSA erarbeitet. Damit soll der feste Zinssatz in Höhe von 6. v. H. durch einen variablen Zinssatz i.H.v. 3 v. H. über den jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank ersetzt werden".

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Absicht.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist insoweit abgeschlossen.

10.	Epl.	06	-	Kultusministerium
	Kap.	0604	-	Martin-Luther-Universität
	Haushaltsansatz 1995		-	380.179.100,00 DM

Schwarze Kassen

Eine kulturelle Einrichtung der Universität wickelt eigenerwirtschaftete Einnahmen und Zuwendungen sowie die damit bestrittenen Ausgaben nicht über den Haushalt ab. Zur Bewirtschaftung unterhält sie eigene Bankkonten.

Die Universität stellt ihrer Kultureinrichtung, einem „Universitätschor“ und einem „Akademischen Orchester“, Mittel aus ihrem Haushalt zur Verfügung. 1993 hat sie aus diesen Mitteln Ausgaben in Höhe von 34.530,37 DM geleistet. Bei der Prüfung stellte sich heraus, daß die Einrichtung über weitere Mittel verfügt. Zum einen erzielte sie Einnahmen aus der Durchführung von Veranstaltungen in Höhe von 28.395,30 DM und zum anderen erhielt sie verschiedene Zuwendungen zur Projektförderung in Höhe von 30.800,00 DM, und zwar

vom RP Halle am 07.09.1993 in Höhe von	5.000,00 DM
vom RP Halle am 30.09.1993 in Höhe von	6.000,00 DM
vom Kulturredirektorat der Stadt Halle am 16.06.1993 in Höhe von	4.000,00 DM
von der Internationalen Fachgesellschaft in Zerbst 1993 in Höhe von	15.800,00 DM.

Auf das Problem der unzulässigen Insichzuwendungen des Landes geht der Landesrechnungshof nicht erneut ein.

Im einzelnen wurden mit diesen Zuwendungen die Vorbereitung und Durchführung von Konzerten, wie der Kauf von Noten und die Erstattung von Honorar- und Reisekosten, finanziert.

Die Bewirtschaftung der Mittel aus Einnahmen und den Zuwendungen erfolgt über zwei Bankkonten, je eines für den Chor und das Orchester. Die Ein- und Auszahlungen werden über dieses Konto und nicht im Haushalt der Universität verbucht. Dies ist ein Verstoß gegen § 70 LHO, denn alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind über Kassen und Zahlstellen des Landes zu bewirken und damit über Konten des Landes abzuwickeln. Zugleich hat die Universität damit gegen das Vollständigkeitsgebot des § 11 Abs. 2 LHO verstoßen.

Der Landesrechnungshof fordert, einen lückenlosen Nachweis aller Einnahmen und Ausgaben ab 1993 vorzulegen, die beiden Konten aufzulösen und alle Einnahmen und Ausgaben über den Haushalt der Universität abzuwickeln.

Zum „Collegium musicum“ hat die Universität zwischenzeitlich mitgeteilt, dass

ein Nachweis aller Einnahmen und Ausgaben für 1993 und 1994 erarbeitet und

überlegt wird, ob „beide Einrichtungen als Teil des Körperschaftshaushaltes der Universität geführt werden können“.

11. Einzelplan 06 - Kultusministerium
 Kapitel 0604 - Martin-Luther-Universität Halle

Einziehung von rückständigen Forderungen

Die Universität hat es versäumt, Geldforderungen konsequent einzutreiben. Ursachen hierfür sind u. a. Mängel in der Organisation und fehlende Abstimmungen zwischen der zentralen Finanzverwaltung und den Fachdezernaten.

Die Kassenliste 412 der Regierungsbezirkskasse Halle über den Nachweis der Einzelforderungen (Offene Posten-Liste vom 11.01.1994) weist u. a. folgende aus 1992 und 1993 resultierende nicht bezahlte Forderungen aus:

Erlöse der Gästehäuser und sonstigen Dienstleistungen (Titel 125 41)	41.020,- DM
Rückforderung überzahlter Vergütungen der ... Angestellten (Titel 425 01)	131.784,- DM

Die Universität hat diese Forderungen gemahnt und der Regierungsbezirkskasse Halle zur Vollstreckung übergeben. Die Universität erhielt diese unerledigt zurück mit der Begründung, daß es sich um privatrechtliche Forderungen handele, für die die Regierungsbezirkskasse nicht zuständig sei (vgl. VVNr. 15 zu § 79 LHO i.V.m. § 6 VwVG LSA).

Der Landesrechnungshof mahnt an, gerichtliche Schritte einzuleiten, um vollstreckbare Titel zu erlangen und die ausstehenden Forderungen beizutreiben.

Universität und Ministerium meinen:

Die Universität überprüft die offenen Forderungen, das Ergebnis liegt noch nicht vor. Das Kultusministerium stellt sich die Frage, „ob und inwieweit eine Zuständigkeit der Regierungsbezirkskasse Halle für die Eintreibung gegeben" ist.

Bei der Prüfung im Bereich der Liegenschaften hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß per 24.11.1993 Mietrückstände für Wohnungen und Garagen in Höhe von 32.706,16 DM - von 39 Mietern - aufgelaufen sind. Die Rückstandsliste hat die Universität erst auf Anforderung des Landesrechnungshofes durch das Sachgebiet Liegenschaften erstellt. Die Rückstände können im Bereich Rechnungswesen nicht erkannt und damit nicht ausgewiesen werden. Ursache dafür ist, daß für die monatlich zu zahlenden Mieten im voraus keine Annahmeanordnungen erteilt werden und damit keine Sollstellung erfolgt, wie die Vorschriften es vorsehen.

Darüber hinaus hat das Sachgebiet Liegenschaften die Mietschuldner nur unvollständig gemahnt.

Der Landesrechnungshof sieht sich gehalten, immer wieder darauf hinzuweisen, daß für zu erwartende Einnahmen gemäß § 70 LHO Annahmeanordnungen zu erstellen sind und nicht erst der Eingang der Einnahmen abzuwarten ist.

Die Universität hält entgegen, daß es der Regierungsbezirkskasse bis zum heutigen Tage nicht möglich ist, Dauerannahmeanordnungen buchungstechnisch umzusetzen.

Über Lastschriftinzugsverfahren soll in Zukunft eine wirksame Kontrolle erreicht werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

12.	Einzelplan	06	-	Kultusministerium
	Kapitel 0604	-		Martin-Luther-Universität Halle
	Haushaltsansatz 1995		-	280.179.100,- DM

Gästehäuser, Garagen und Ferienheime

Die Universität betreibt Gästehäuser, deren Unterhaltung zu hohen Verlusten führt. Die beschlossene Überführung eines Ferienheimes in das allgemeine Grundvermögen wurde nicht zügig umgesetzt.

Die Universität bewirtschaftet zwei Gästehäuser:

Das Gästehaus am Mühlweg hatte in den Jahren 1992 und 1993 bei Erlösen von rd. 420.000,- DM bzw. 236.000,- DM und Aufwendungen von rd. 709.000,- DM bzw. 525.000,- DM Verluste von jeweils ca. 289.000,- DM erwirtschaftet. Das Gästehaus wurde zum 31.12.1993 wegen notwendiger Baumaßnahmen geschlossen; eine Entscheidung über die weitere Verwendung stand zur Zeit der Prüfung noch aus.

Die Abrechnung für das Gästehaus am Kreuzvorwerk weist 1993 Verluste in Höhe von rd. 48.700,- DM aus. Im übrigen hat die Universität es versäumt, für die Beherbergungserlöse aus diesem Gästehaus Umsatzsteuer abzuführen.

Weiter hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Universität 54 Garagen vermietet hat.

Das Betreiben von Gästehäusern und die Vermietung von Garagen gehört nicht zu den Aufgaben einer Hochschule.

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Gästehäuser und grundsätzlich auch die Garagen baldmöglichst aufzugeben und in das allgemeine Grundvermögen des Landes zu überführen.

Das Kultusministerium sieht es als unumgänglich an, Gästehäuser weiter zu betreiben, um Gastwissenschaftler kostengünstig unterzubringen. Es räumt ein, daß Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Die Universität Halle erarbeite ein entsprechendes Konzept.

Das Ferienheim Allrode sollte gemäß Verwaltungsvereinbarung vom 15.07.1993 mit sofortiger Wirkung in das allgemeine Grundvermögen des Landes überführt werden. Ein halbes Jahr später war die Abwicklung immer noch nicht vollständig vollzogen. Auf einem Verwahrkonto war zum 31.12.1993 noch ein Guthaben in Höhe von 67.552,35 DM ausgewiesen, das folglich nicht in den Haushalt 1993 vereinnahmt worden war.

Für das Ferienheim in den Jahren 1991 und 1992 angeschaffte Sportgeräte im Wert von 24.522,- DM hat am 19.05.1993 die Allgemeine Hausverwaltung übernommen. Seitdem lagern die Geräte ungenutzt in einem feuchten Keller. Im einzelnen handelt es sich u. a. um ein Fitness-Center (2.198,- DM), eine Sauna (7.820,- DM), ein Solarium (2.051,- DM) und ein Poolbillard (2.117,- DM).

Der Verbleib einer am 20.01.1992 angeschafften Kühltruhe im Wert von 829,- DM blieb unklar.

Der Landesrechnungshof fordert, das auf dem Verwahrkonto deponierte Guthaben im Haushalt des Landes zu vereinnahmen und die Sportgeräte einer sinnvollen Nutzung zuzuführen.

Das Kultusministerium antwortete:

Zwischenzeitlich wurden das Guthaben des Verwahrkontos „Allrode“ im Haushaltsjahr 1994 im Hochschulkapitel vereinnahmt und die angeschafften Sportgeräte aus dem Keller entfernt und anderweitig gelagert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

13. Einzelplan 07
Kapitel verschiedene
Titel 42501 - Vergütungen der Angestellten

Eingruppierung von Lehrkräften

Bei der Herabgruppierung von Lehrkräften haben die Bezirksbezügestelle und die Personaldienststelle des Regierungspräsidiums Dessau durch seinerzeit noch nicht genügend ausgeprägte Rechtskenntnis und mangelnde Zusammenarbeit vermeidbare zusätzliche Personalausgaben in beträchtlichem Umfang verursacht.

Bei der Berechnung und Zahlbarmachung der Vergütungen der Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis sind in vielen Fällen gleichartige Fehler bei der Umsetzung der Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O aufgetreten. Nach der Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O begründen fehlerhafte Eingruppierungen bis zum 31.12.1992 keinen arbeitsvertraglichen Anspruch, zuviel gezahlte Bezüge werden aber nicht zurückgefordert.

Der Arbeitgeber war berechtigt, durch einseitige Erklärung gegenüber zu hoch eingruppierten Angestellten die fehlerhafte Eingruppierung zu korrigieren. Diese Erklärung mußte - um rechtswirksam zu werden - dem Angestellten bis zum 31.12.1992 zugegangen sein.

Die Personaldienststelle hatte anstelle der einseitigen Willenserklärung für die Herabgruppierung Änderungsverträge vorgesehen. Dieses Verfahren setzt, um den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Herabgruppierung feststellen zu können, voraus, daß der Zeitpunkt des Vertragsschlusses festgehalten wird.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Dessau hat insoweit festgestellt:

Die Personaldienststelle des Regierungspräsidiums Dessau hat bei den Arbeitsverträgen für die Lehrkräfte, datiert vom September 1991, i.d.R. we der den Zeitpunkt der Übergabe der vorbereiteten Arbeitsverträge an die Angestellten (datiertes Empfangsbekanntnis) noch den der Unterzeichnung des Änderungsvertrages durch den Angestellten oder den Tag der Rückgabe an die Behörde (Schulaufsichtsamt, Personaldienststelle) dokumentiert. **Der Zeitpunkt, von dem ab eine Herabgruppierung wirksam werden konnte, ist somit nicht aktenkundig.**

Die Personaldienststelle des Regierungspräsidiums Dessau hatte statt dessen festgelegt, daß als Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Herabgruppierung der Eingang der zahlungsbe-
gründenden Unterlagen in der Bezügestelle gelten solle.

Obwohl die Bediensteten die Arbeitsverträge an die Personaldienststelle überwiegend im
Dezember 1991 zurückgaben, hat die Bezügestelle erst im Februar 1992 die zahlungsbe-
gründenden Unterlagen erhalten.

Diese unbegründete verzögerte Weitergabe durch die Personaldienststelle hat zusätzliche
Ausgaben in Höhe von ca. 231.000,- DM nach sich gezogen.

Die Bezügestelle Dessau hat sogar die niedrigere Vergütungsgruppe selbst in Fällen, in de-
nen die Angestellten ihre Arbeitsverträge mit Datum unterzeichnet hatte, nicht mit deren
Wirksamwerden umgesetzt. Dadurch entstanden Mehrausgaben in Höhe von 21.312,- DM,
die nach Geltendmachung von Rückforderungen bereits auf ca. 13.000,- DM reduziert wer-
den konnten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14.	Einzelplan	07	-	Kultusministerium
	Kapitel 0775 TGr. 62	-		Institut für Aufführungspraxis Michaelstein
	Haushaltsansatz 1995		-	2.685.200 DM

Aufgaben/Organisation einer Institutionen geförderten Einrichtung

Die kulturelle Einrichtung erbringt in verschiedenen Aufgabenfeldern Dienstleistungen für Dritte, ohne kostendeckende Entgelte zu erheben. Derartige Leistungen sind der gewerblichen Wirtschaft zu überlassen. Die Organisation der Einrichtung ist im übrigen zu straffen, um dadurch Stellen einzusparen.

Der Haushalt des Institutes (1995 - 3.754.400,- DM) wird nur zu rd. 10 v. H. aus eigenen Einnahmen finanziert. Den Fehlbedarf von rd. 90 v. H. tragen im Wege der institutionellen Förderung zu 80 v. H. das Land und zu 20 v. H. Kreis und Stadt. Durch Nr. 1 ANBestl ist das Institut im einzelnen zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (Verwendung der Zuwendungen) verpflichtet.

Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Einrichtung ist traditionsgemäß die Durchführung von Dienstleistungen für Dritte, um durch Fremdaufträge Einnahmen zu erwirtschaften. Im einzelnen werden vom Bereich Konzertwesen festliche Umrahmungen für Veranstaltungen angeboten, das audiovisuelle Studio fertigt Videoschnitte und der Bereich Reparaturen und Restaurierungen erbringt Stimmerleistungen und Restaurierungsarbeiten an Musikinstrumenten. Der Stimmer und der Restaurator verwenden auf Leistungen für Dritte einen erheblichen Teil ihrer Arbeitszeit. Obwohl der Klavierstimmer im Jahre 1993 mit 852 Stunden etwa die Hälfte seiner Zeit im Außendienst verbrachte, betragen die Einnahmen dafür lediglich 1.332 DM, das sind 1,56 DM pro Stunde oder nur knapp 4 % der Personalkosten (einschließlich Personalgemeinkosten). Auch beim Restaurator hat eine Berechnung ergeben, daß die Einnahmen von 10.500 DM für die Restaurierung eines Klaviers nicht einmal ein Drittel der auf gewendeten Personal- und Sachkosten abdecken. Dieses Beispiel ist kein Einzelfall.

Bei der Durchführung derartiger Dienstleistungen entstehen Personal und Sachkosten, die stets bei weitem nicht durch die korrespondierenden Einnahmen gedeckt werden. Diese Dienstleistungen werden damit durch das Land und die Kommune nachhaltig subventioniert und greifen in den Wettbewerb verzerrend ein.

Da Dienstleistungen dieser Art generell der gewerblichen Wirtschaft überlassen werden sollten, fordert der Landesrechnungshof, sie einzustellen.

Die Prüfung beim Institut nach § 91 LHO hat zu einer Reihe weiterer Beanstandungen sowie Änderungs- und Einsparungsvorschlägen des Landesrechnungshofes geführt:

So können nach seiner Auffassung im Bereich Denkmalpflege/Bauregistrierung, im Bereich Instrumentenmuseum und Kräutergarten, bei den Hausdiensten und den Schreibkräften durch eine Straffung der Organisation und die hierdurch zu erreichende Optimierung zusätzliche Stellen eingespart werden.

Die Stellen der Hausmeister sind neu zu bewerten.

Bei den Hausdiensten sollten bedarfsgerechte Arbeitszeiten variabel eingeführt werden, um den Bereitschaftsdienst von 15 Stunden täglich entbehren zu können.

Die Mitglieder des Kammerorchesters sind nach Meinung des Landesrechnungshofes um zwei Vergütungsgruppen zu hoch eingruppiert.

Den Mitarbeitern, die eine der 10 Wohnungen des Institutes gemietet haben, hat das Institut unter Hinweis auf „Ihren ständigen Einsatz für das Institut“ Mietermäßigung gewährt, die in drei Jahren zu insgesamt etwa 8.500 DM Mietausfall und zu einer unzulässigen übertariflichen Leistung geführt haben.

Das Institut hat Zuwendungen zum Teil nicht zweckentsprechend - z.B. für nicht beantragte Investitionen - verwendet.

Ein leichtfertiger und sorgloser Umgang beim Geldverkehr ist festzustellen, wie z.B.

bei der Abrechnung der Einnahmen mit der Zahlstelle und

bei der Führung einer Orchesterkasse mit eigenem Bankkonto, also außerhalb des Haushalts (in einer „schwarzen Kasse“).

Unvermutete Kassenprüfungen haben nicht stattgefunden.

Der Landesrechnungshof sieht bei der Abstellung dieser Mängel dringenden Handlungsbedarf.

Sofern das Land beabsichtigt, eine Landesmusikakademie zu errichten, sollte es auf eine organisatorische und rechtliche Zusammenfassung des Institutes und der Landesmusikakademie hinwirken.

Der Landkreis Wernigerode hat berichtet, ihm sei bewußt, daß zum ursprünglichen Leistungsbild des Institutes nicht Dienstleistungen für Dritte gehören. Die Kritikpunkte des Landesrechnungshofes habe er erkannt und zwischen örtlichen Erhebungen und Fertigstellung des Prüfungsberichtes bereits in großem Umfang abgebaut.

Für die Musiker des Barockensembles wurden neue Verträge angestrebt, mit denen die Vergütungen deutlich reduziert werden sollen. Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, daß die Eingruppierung der Musiker angemessen ist.

15.	Einzelplan	07	-	Kultusministerium
	Kapitel 0779	-		Staatliche Schlösser und Gärten Wörlitz
	Haushaltsansatz 1995	-		10.032.200,- DM
				(jetzt Kapitel 0775 TGr. 68)

Auslastung des Personals

Die kulturelle Einrichtung, die das Land ab 1995 institutionell fördert, beschäftigt in großer Zahl Arbeiter und Angestellte, an deren Auslastung Zweifel bestehen. Arbeitsnachweise für Arbeiter werden nicht geführt. Der Stellenplan der Einrichtung ist korrekturbedürftig.

Die durch Beschluß der Landesregierung vom 28.06.1994 aus einer Landeseinrichtung geschaffene „Kulturstiftung Dessau-Wörlitz“ mit einem Haushaltsvolumen von rd. 14,8 Mio. DM wird zu 7,5 v. H. aus eigenen Einnahmen, der Fehlbedarf von 92,5 v. H. in Höhe von rd. 67,5 v. H. aus Zuwendungen des Landes und zu rd. 25 v. H. aus Zuwendungen des Bundes finanziert. Die Stiftung ist über Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 VwVfG LSA zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet.

Die in den Museen der Einrichtung tätigen Angestellten sind nicht ganzjährig ausgelastet. So werden z.B. im Museum Oranienbaum, das im Jahre 1993 insgesamt 5.235 Besucher ausweist, zwei Mitarbeiterinnen ganztägig beschäftigt. In den Wintermonaten entfällt auf jede von ihnen rechnerisch durchschnittlich etwa ein Besucher pro Tag. Die 1993 erzielten Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten in Höhe von 3.647,- DM decken nicht einmal 3 % der Personal- und Sachkosten, die bei 134.000,- DM lagen. Zusätzlichen Einnahmen von 9.382,- DM aus dem Verkauf von Broschüren und Veröffentlichungen stehen adäquate zusätzliche Kosten gegenüber.

Einen ganzjährigen Betrieb des Museums Oranienbaum mit zwei vollbeschäftigten Mitarbeitern hält der Landesrechnungshof für überzogen. Mindestens eine Stelle ist einzusparen. Der Einsatz einer Saisonkraft könnte sogar ausreichend sein.

In zwei weiteren Museen (Schloß Wörlitz und Gotisches Haus), die in den Wintermonaten geschlossen haben, sind neben Saisonkräften drei vollbeschäftigte Mitarbeiter tätig. Diese werden in den Wintermonaten für technische und konservatorische Arbeiten, zur Vorbereitung von Verkaufsmaterial und zu Reinigungsarbeiten eingesetzt.

Der Landesrechnungshof hat nicht die Überzeugung gewinnen können, daß diese Mitarbeiter in den Wintermonaten ausreichend auszulasten sind. Er hält auch insoweit eine Prüfung für erforderlich, ob die vollbeschäftigten Mitarbeiter durch Saisonkräfte ersetzt werden können.

Die Einrichtung beschäftigte Anfang 1994 neben anderen Arbeitern 9 Handwerker und 30 Gärtner/-innen. Weder für Handwerker noch Gärtner werden Arbeitsnachweise geführt. Um eine Grundlage für die Überprüfung des Personalbedarfs zu erhalten, hat der Landesrechnungshof empfohlen, von allen Gärtnern und Handwerkern ihre Tätigkeiten und die darauf verwendeten Arbeitszeiten für die Dauer eines Jahres detailliert aufzeichnen zu lassen.

Im übrigen könnten Stellen eingespart werden, wenn der Bereich Gondeln und Fähren, in dem 4 Vollbeschäftigte, 6 Saisonarbeitskräfte und 43 Aushilfskräfte tätig sind, privatisiert wird: Dieser Bereich erzielte 1993 Einnahmen von 551.305,-DM und verursachte allein Betriebskosten in Höhe von ca. 400.000,- DM, die weiter ansteigen werden. Abschreibungen und allgemeine Verwaltungskosten sind dabei nicht berücksichtigt. Eine Verpachtung würde langfristig sicherstellen, daß keine Verluste entstehen und das Land sogar Einnahmen erzielt (Pachtzinsen).

Weitere Möglichkeiten zum Stellenabbau bieten sich an: Handwerker- und gärtnerische Arbeiten, die überwiegend saisonbedingt anfallen, werden an Fremdbetriebe zu vergeben sein. Das Kultusministerium hatte mit Erlaß vom 07.03.1994 nur 44 Stellen für Arbeiter zugewiesen. Dennoch sieht die Einrichtung im Haushaltsplanentwurf für 1995 nunmehr 52 Stellen vor; geplant sind auch drei zusätzliche Beamtenstellen.

Der Landesrechnungshof kann den Stellenplan und „Stellenbedarf“ nicht nachvollziehen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß das Personal in der Einrichtung nicht aufgestockt werden darf, sondern reduziert werden muß.

Das Kultusministerium weist auf ein zwischenzeitlich erstelltes Gutachten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin hin, demzufolge im Bereich der Handwerker und Gärtner kein Überhang an Personal beschäftigt werde.

16.	Einzelplan	07	-	Kultusministerium
	Kapitel	0779	-	Staatliche Schlösser und Gärten Wörlitz
	Haushaltsansatz	1995	-	10.032.200,- DM
				(jetzt Kapitel 0775 TGr. 68)

Nicht dem Zweck entsprechende Verwendung von Fördermitteln

Investitionen der kulturellen Einrichtung, die etwa im Mai 1992 auf das Land übergang, sind nachhaltig durch Zuwendungen gefördert worden. Der Träger hat zwar die Fördermaßnahmen vollzogen, den daran geknüpften Förderzweck jedoch nicht realisiert.

Zur Sanierung des Aussichtsplateaus (Schlangenhaus), einem zweigeschossigen Turmbau im Park, hat die Einrichtung insgesamt 807.000,- DM aufgewendet. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr stellte dafür im Jahre 1991 dem damaligen Träger der Einrichtung - Landkreis Gräfenhainichen - aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Zuwendungen von 444.600,- DM zur Verfügung. Im Antrag wird das Vorhaben und damit der Verwendungszweck wie folgt beschrieben: „Das Schlangenhaus befindet sich an markanter Stelle im Luisium. Mangelnde Pflege ließ auch dieses Bauwerk zu einer Ruine werden, so daß das als Dach ausgebildete Plateau den Touristen und anderen Besuchern nicht zugänglich ist. Mit der baulichen Sanierung ist diese Aussichtsplattform interessierten Gästen zu öffnen.“ Das Ministerium gewährte die Zuwendung daraufhin für „Gebäudeerschließung für Fremdenverkehrseinrichtungen“. Die Maßnahme selbst hat der Landkreis ausführen lassen, aber:

Das Aussichtsplateau steht bis heute Besuchern nicht offen. Der eigentliche Verwendungszweck ist also nicht erreicht.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie vertritt hingegen die Auffassung, der beabsichtigte Zweck sei erreicht, denn „interessierte Besucher können nach Voranmeldung die Aussichtsplattform des Schlangenhauses betreten“.

Die wesentlichen Fehler hatte der Landkreis bereits bei der Planung begangen.

Nach einer kulturpolitischen Zielsetzung aus dem Jahre 1989 war nicht nur eine Nutzung für Ausstellungs- und Veranstaltungszwecke, sondern auch „eine eventuelle spätere Nutzung zu Wohnzwecken vorzusehen“. Diese Kombination der vorgesehenen Nutzungen aber war schon aus räumlichen Gründen unrealistisch und nicht durchführbar. Im übrigen sind Investi-

tionen für Wohnzwecke nicht zuwendungsfähig. Dennoch sind die Kellerräume zur „Nutzung zu Wohnzwecken“ mit Fußbodenheizung und Badewanne geradezu luxuriös ausgestattet. Eine Küche (Preis 4.491,- DM), die zum Einbau vorgesehen war, lag bei der Prüfung seit 17 Monaten unausgepackt im Gebäude. Dieser Teil der Maßnahme ist nach dem Trägerwechsel auf das Land ausgeführt worden.

Unabhängig von einer etwaigen Rückforderung des Bundes wird für die Kosten dieser Teilmaßnahme insgesamt die Schadenshaftung zu prüfen sein.

Nachdem ein so hoher finanzieller Aufwand erbracht worden ist, sollte das Schlangenhäus im übrigen kurzfristig einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden.

Ebenfalls im Jahr 1991 hat das Regierungspräsidium Dessau dem Kreis Gräfenhainichen Zuwendungen aus dem Infrastrukturprogramm des Bundes in Höhe von 32.000,- DM und 98.400,- DM aus Landesmitteln bewilligt. Die Gesamtzuwendung wurde gewährt zum „Ausbau und Ausstattung eines Konzertsaaes im Schloß Wörlitz“. Im Antrag hat der Kreis die Maßnahme wie folgt beschrieben: „Ausbau eines Konzertraumes und deren Ausstattung (Bestuhlung) in einem historischen Gebäude der Gartenanlagen und Aufbau einer Konzertreihe und ähnlicher Veranstaltungen, um das bisher schwach entwickelte kulturell-künstlerische Angebot als zusätzlichen Besuchermagnet zu vergrößern.“

Der Konzertsaal ist bis heute nicht ausgebaut, d.h. die beantragte Maßnahme ist insoweit nicht ausgeführt. Der Landkreis hat die Mittel ausschließlich für den Kauf von 90 Polsterstühlen nach dem Muster eines Fürst-Franz-Stuhles zum Stückpreis von 1.660,- DM sowie für die Herstellung eines Klapptisches im Nachbau (Preis 5.836,80 DM) ausgegeben. Die im Dezember 1991/März 1992 bezahlten und frühestens im Juni 1992 gelieferten Stühle befinden sich an den unterschiedlichsten Standorten, die auf Nachfrage des Landesrechnungshofes erst ermittelt werden mußten. Sie werden zu einem großen Teil als Büro- und Besucherstühle benutzt. Die Nutzung dieser Stühle steht völlig im Widerspruch zu den Darstellungen im Verwendungsnachweis vom September 1992. Hier heißt es: „Durch den Nachbau von sog. Fürst-Franz-Stühlen und eines 'breakfast-table' können der Konzertsaal und der Festsaal stilgerecht ausgestattet werden. Bei Empfängen und öffentlichen Konzertveranstaltungen können die historischen Möbel geschont werden, die ohnehin in zu geringer Anzahl vorhanden und viel zu kostbar sind, ohne daß es zu einer ästhetischen Beeinträchtigung des Raumkunstwerkes kommt.“

Das Regierungspräsidium hat bei der Prüfung des Verwendungsnachweises – außer einem „nicht fristgerechten“ Abruf der Zuwendung – nichts zu beanstanden gehabt.

Der Zuwendungszweck ist nicht erreicht. Die Beschaffung von derart kostspieligen Stühlen, die nicht für den eigentlichen Zweck genutzt werden, ergibt im übrigen keinen Sinn. Der Landesrechnungshof verlangt eine Prüfung, ob der Bewilligungsbescheid ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung von Landkreis Gräfenhainichen, der bis Ende 1991 Träger der Einrichtung war, insoweit zurückgefordert werden kann. Wegen des nunmehrigen zweckwidrigen Einsatzes der Stühle dürfte die Schadenshaftung zu prüfen sein.

Das Kultusministerium hat nunmehr vorgetragen,

für die Nutzung des Schlangenhauses liege ihnen mittlerweile ein überzeugendes Nutzungskonzept vor und

weil die Einrichtung eines Konzertsaaes nach wie vor geplant sei, sei der Zuwendungszweck nicht verfehlt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

17.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
	Kapitel	0802	-	Allgemeine Bewilligung Wirtschaft
	Titelgruppe	69	-	Ausgaben der Technischen Hilfe
	Haushaltsansatz	1993	-	336.000 DM

Insichgeschäfte

Die Auftragsvergabe für die Erstellung einer Konzeption und deren Finanzierung aus Zuwendungsmitteln sind unzulässig.

Das Land Sachsen-Anhalt hat - aufbauend auf dem Konzept der Bundesregierung „Gemeinsames Förderkonzept 1991 - 1993 für die Gebiete der fünf neuen Länder und Ost-Berlin" - ein „Operationelles Programm des EG-Regionalfonds zur Beteiligung an der Gemeinschaftsaufgabe im Land Sachsen-Anhalt im Zeitraum 1991 -1993" entwickelt.

Im Rahmen dieses Programms hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie einem gemeinnützigen Verein für die Erstellung einer Konzeption zur Errichtung einer Bildungsakademie in Sachsen-Anhalt eine Zuwendung in Höhe von rd. 335,6 TDM gewährt.

Der gemeinnützige Verein hat den Auftrag zur Erstellung der Konzeption an eine Firma vergeben, mit der er in Personenidentität steht. Der Vorsitzende des Vereins ist gleichzeitig geschäftsführender Gesellschafter der beauftragten Firma.

Öffentliche Mittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwenden (§ 7 LHO). Mit dieser Zielrichtung ist deshalb bei der Vergabe von Aufträgen die Preisfindung zu gestalten. Die angemessenen Preise sind im fairen Wettbewerb am Markt zu ermitteln.

Verträge über Lieferungen und Leistungen sind grundsätzlich auszuschreiben (§ 55 LHO). Die Einzelheiten regeln VOB und VOL.

Eine angemessene Preisfindung im Wettbewerb ist aber dann nicht möglich, wenn dieselben Personen sowohl als Auftraggeber wie auch als Auftragnehmer handeln.

Die Vergabe des Auftrags an diese Firma ist deshalb ein gravierender Verstoß gegen die Bewilligungsaufgabe in den Nebenbestimmungen, die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Der Bewilligungsbescheid wird nach § 94 VwVfG LSA zu widerrufen, die ausgezahlte Zuwendung zurückzufordern sein.

Mit Bescheid vom 18.08.1995 hat das MW die Zuwendung zurückgefordert.

18.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
	Kapitel 0802		-	Allgemeine 3 Wirtschaft
	Titelgruppe	67	-	GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
	Haushaltsansatz 1993			3.755 TDM

Förderung ohne Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat eine Investitionsmaßnahme im Bereich der gewerblichen Infrastruktur gefördert, ohne zuvor überhaupt die Voraussetzungen wie die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung und die Sicherung der Gesamtfinanzierung zu prüfen.

18.1. Bewilligungsvoraussetzungen

Das Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt hat im Rahmen der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen einem gemeinnützigen Verein für „Umbauarbeiten zur Gestaltung einer Aus- und Fortbildungsstätte“ bei einem zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von 7.509,5 TDM unter Ausschöpfung des Fördersatzes von 50 v. H. eine Zuwendung in Höhe von 3.754,7 TDM bewilligt.

Nach Teil II Ziffer 8 des 22. Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ kann der Ausbau der Infrastruktur mit Investitionszuschüssen gefördert werden, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist.

Die Errichtung und der Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten sind förderfähig, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang der geplanten Maßnahme mit dem Bedarf der regionalen gewerblichen Wirtschaft besteht.

Die Ausbildungsziele der geplanten Aus- und Weiterbildungsstätte sind jedoch überwiegend auf die wissenschaftliche, politische und berufliche Weiterbildung ausgerichtet. Es wird in der Hauptsache ein potentieller Teilnehmerkreis angesprochen, der bereits in den Arbeitsprozeß integriert ist bzw. nicht in der gewerblichen Wirtschaft tätig ist (z.B. Angestellte und Beamte des öffentlichen Dienstes).

Damit wird die geplante Bildungsakademie dem Anspruch des 22. Rahmenplanes - geschulte Arbeitskräfte für die gewerbliche Wirtschaft zusätzlich bereitzustellen - nicht gerecht.

Eine Förderung nach dem 22. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ war unzulässig.

Das MW ist der Auffassung, daß die inhaltliche Zielstellung dem 22. Rahmenplan der GA entspricht.

Hierzu hat es ausgeführt:

„Die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen-Anhalt, ganz gleich unter welchem Aspekt sie betrachtet wird, verdeutlicht ganz klar, daß ein hoher Bedarf an hochqualifizierten Personen auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Managements vorhanden ist. Ein Bedarf an geschulten Arbeitskräften besteht in den neuen Bundesländern insbesondere bei leitenden Angestellten. Von wachsender Bedeutung ist die Qualifizierung auf dem Gebiet des EU-Rechts. Die oft unterschätzte stetigfortschreitende Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses verlangt auch auf Länder- und regionaler Ebene die Aneignung entsprechender Kenntnisse, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Aus Brüsseler Sicht ist im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten gerade in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund weitverbreiteter Ignoranz zu den europäischen Fragen ein hoher Nachholbedarf vorhanden.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes reicht diese Begründung zur Förderfähigkeit nicht aus. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Bedarf der regionalen gewerblichen Wirtschaft wird dadurch nicht begründet.

Die Landesverwaltung ist nach § 7 Landesrechnungshofes zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei ihrer Haushaltsführung verpflichtet, also auch bei der Vergabe von Zuwendungen.

Bei der Errichtung der Bildungsakademie des gemeinnützigen Vereins wurden Mittel zum Um- und Ausbau einer Immobilie zur Schaffung von Unterrichts- und Verwaltungsräumen in beträchtlicher Höhe bewilligt. Nach den Vorstellungen des Vereins gehören neben den Unterrichtsräumen auch Übernachtungsmöglichkeiten zum Akademiebetrieb.

Da diese Immobilie sich in unmittelbarer Nähe einer größeren Stadt befindet, hätte die Bewilligungsbehörde prüfen müssen, ob die Durchführung der beabsichtigten Bildungsmaßnahmen nicht auch in gemieteten Räumen möglich gewesen wäre. Übernachtungskapazitäten und auch Schulungsräume stehen in dieser Stadt in geeigneter Weise und ausreichend zur Verfügung. Der Um- und Ausbau einer Immobilie war deshalb nicht nötig.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß auch deshalb eine Förderung nicht hätte erfolgen dürfen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß ihm nicht bekannt war, inwieweit geeignete Immobilien für einen Dauerbetrieb als Bildungsakademie auf Mietbasis zur Verfügung standen.

Gerade deshalb hätte geprüft werden müssen, ob für einzelne Veranstaltungen die notwendigen Räumlichkeiten hätten gemietet werden können. Dies hätte zudem die in Gründung befindliche Bildungsakademie von dem Risiko befreit, die mit einem Dauerbetrieb verbundenen Kosten zu erwirtschaften.

Das Konzept der Bildungsakademie basiert auf der Einheit von Unterrichtskapazitäten und Übernachtungsmöglichkeiten. Der Förderung liegt jedoch ein Antrag zugrunde, der lediglich die Investitionen zur Schaffung von Unterrichts- und Verwaltungsräumen beinhaltet, nicht aber die Schaffung von Übernachtungskapazität. Somit kann ein ordnungsgemäßer Akademietrieb gemäß den Vorstellungen des Vereins ohne weitere Investitionen nicht funktionsfähig realisiert werden.

Das Landesförderinstitut hat demnach mit der Bewilligung eine Anfinanzierung bewirkt, die nach den VV Nr. 1.2. zu § 44 LHO unzulässig ist.

Nach Auffassung des MW wäre der Betrieb der Akademie durch das Fehlen der Übernachtungskapazitäten nicht behindert worden. Der Landesrechnungshof kann dies nicht nachvollziehen.

Bestandteil der Antragsunterlagen für die Zuwendung war ein Finanzierungsplan, der neben den Landesmitteln auch den Einsatz von Eigenmitteln in Form von Bankkrediten vorsah. Diesen Finanzierungsplan hat die Behörde für verbindlich und die Finanzierung für gesichert erklärt.

Vor Bewilligung der Zuwendung hat die Behörde nicht geprüft, ob eine verbindliche Zusage einer Bank zur Ausreichung eines Kredites in der erforderlichen Höhe vorlag. Tatsächlich gab es auch keine verbindliche Kreditzusage einer Bank.

Unabhängig von der Finanzierung des Gegenstandes der Förderung hätte geprüft werden müssen, ob der Zuwendungszweck überhaupt erreichbar ist, d.h. ob der Träger die Folgekosten - z.B. Erfüllung der Verpflichtungen aus einem Kreditvertrag - finanzieren und den Betrieb der Einrichtung gewährleisten kann. Auch die Erfüllung dieser Fördervoraussetzung ist offen geblieben.

Eine Bewilligung ohne die Sicherung der Finanzierung der Gesamtinvestition entsprechend des vorliegenden Finanzierungsplanes ist nach den VV Nr. 3.3.1. und 3.4.4. zu § 44 LHO unzulässig.

18.2. Auszahlung der Zuwendung

Der Verein hat einen Antrag auf Zuwendungen für Um- und Ausbaumaßnahmen zur Errichtung einer Bildungsakademie für eine Immobilie gestellt, die sich nicht in seinem Besitz befand. Er war auch nicht Mieter oder Pächter dieser Liegenschaft. Eigentümer der Immobilie war der Vorstandsvorsitzende des Vereins als Privatperson.

Diesem Umstand Rechnung tragend, hat die Bewilligungsbehörde im Zuwendungsbescheid eine „Auflage“ erteilt, nach der die Eigentumsverhältnisse bis zum Baubeginn, spätestens jedoch innerhalb 3 Monate nach Bekanntgabe des Bewilligungsbescheides, geklärt werden und das Grundstück dem Projektträger uneingeschränkt zur Verfügung stehen muß.

Eine Förderung mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe ist nur möglich, wenn die Grundstücke dem Zuwendungsempfänger uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Im Ergebnis heißt das, daß die Grundstücke Eigentum des Zuwendungsempfängers sein müssen oder daß ein langfristiger Miet- oder Pachtvertrag (mindestens 25 Jahre Bindungsfrist) bestehen muß.

Diese „Auflage“ hat der Zuwendungsempfänger innerhalb der von der Bewilligungsbehörde gesetzten Frist nicht erfüllt.

Trotzdem hat die Bewilligungsbehörde die Auszahlung der 1. Rate der Zuwendung in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM angewiesen und auch ca. 4 Monate später eine 2. Rate in Hö-

he von rd. 2,1 Mio. DM und damit die gesamte Zuwendungssumme zur Auszahlung gebracht.

Das Problem der Verfügung über das zu fördernde Objekt hat der Verein nachträglich zu lösen versucht, indem er einen Treuhandvertrag mit bedingter Übereignungsverpflichtung mit dem Eigentümer der Immobilie abgeschlossen hat. Der Vertrag ist allerdings erst nach Auszahlung der gesamten Fördersumme zustande gekommen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dieser Vertrag völlig unzureichend, er hätte eine Landesförderung nicht gerechtfertigt.

Durch diesen Vertrag ist eine langfristige Nutzung nicht sichergestellt. Der in dem Treuhandvertrag vorgesehene Pachtvertrag zur Nutzung der Immobilie durch den Verein ist nicht zustande gekommen.

Im übrigen hätte dieser Vertrag dem Eigentümer ganz erhebliche wirtschaftliche Vorteile verschafft und darüber hinaus ihn von allen wirtschaftlichen Risiken freigestellt.

Das MW hat diese Feststellungen im Ergebnis bestätigt. Es hat mitgeteilt: „Erst nach der Bewilligung des Vorhabens wurde festgestellt, daß der Kaufvertrag inhaltlich unzureichend war, da nicht die Akademie als Zuwendungsempfänger als Käufer unterzeichnet hatte, sondern der Vereinsvorsitzende als Privatperson. Zur Ausräumung dieses Mangels, bei gleichzeitiger Sicherung der Fortführung des Vorhabens, wurde durch das MW der Abschluß eines langfristigen (über den Zeitraum der gesetzlich geregelten Zweckbindungsfrist von 10 Jahren hinaus) Pachtvertrages vorgeschlagen. "Dieser Pachtvertrag ist nicht zustande gekommen.

Anläßlich der Prüfung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie mit der Überprüfung dieses Förderfalles begonnen und aus o.g. und auch aus weiteren Gründen (z. B. einer nicht zweckentsprechenden Mittelverwendung) das Rückforderverfahren eingeleitet. Inwieweit sich weitere rechtliche Konsequenzen ergeben, wird noch zu prüfen sein.

19.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
	Kapitel	0802	-	Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
	Titel	685 71	-	Zuschüsse an Fremdenverkehrsverbände und andere Organisationen
	Haushaltsansatz 1994		-	3.244.000 DM

Förderung des Fremdenverkehrs

Fremdenverkehrsverbände haben bei der Verwendung von Zuwendungen insbesondere beim Mittelabruf und beim Nachweis der Mittelverwendung eine Reihe haushaltsrechtlicher Verstöße begangen.

Das Land fördert die Fremdenverkehrsverbände im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung institutionell und zum Teil zusätzlich über Projektförderung.

Bei der Prüfung von Fremdenverkehrsverbänden hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Verbände die Fördermittel aus 1991 nur teilweise verbraucht haben.

Ein Verband hat eine Förderung über rd. 145 TDM erhalten. Die eigenen Einnahmen betragen rd. 10 TDM. Verausgabt hat er rd. 25 TDM. Der Mittelrestbestand betrug am 31.12.1991 rd. 130 TDM.

Bei einem anderen Verband beliefen sich die Restmittel - bei einem Fördervolumen in 1991 von rd. 680 TDM - auf rd. 250 TDM.

Ermäßigen sich nach der Bewilligung die Ausgaben, so ermäßigt sich die Zuwendung bei der Fehlbedarfsfinanzierung um den vollen Betrag. Die Ermäßigung der Ausgaben ist in Nr. 8.2.1 VV/VV-Gk zu § 44 LHO als auflösende Bedingung im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG LSA festgelegt und als solche von der Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkannt. Der Verwaltung steht daher ein Ermessen über die Rückforderung der Zuwendung (§40 VwVerfG LSA) nicht zu. Das Ministerium ist mithin verpflichtet, die Zuwendung insoweit zurückzufordern (§ 94 Abs. 2 VwVerfG LSA i.V.m. VV Nr. 8.2.1 zu § 44 LHO und Nr. 2 ANBest-P/ANBest-I).

In mehreren anderen Fällen haben die Verbände Fördermittel auch vorzeitig abgerufen. In diesen Fällen hat die Bewilligungsbehörde - unabhängig von der Prüfung eines Widerrufs - nach § 94 VwVfG LSA i.V.m. Nr. 8.6 VV/VV-Gk regelmäßig Zinsen zu erheben.

„Regelmäßig“ bedeutet, daß das Ermessen der Bewilligungsbehörde (§ 40 VwVfG LSA) gebunden oder wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit bundesweit entschieden hat, weitgehend „auf Null reduziert“ ist.

Die Fördermittelrestbestände (1991 rd. 380 TDM) und die vorzeitig abgerufenen Fördermittel (1992 rd. 270 TDM, 1993 rd. 90 TDM) haben die Verbände teilweise als Festgeld angelegt (1992 rd. 56 TDM, 1993 rd. 70 TDM) und im übrigen mit diesen Mitteln ihre Liquidität verbessert.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie aufgefordert, die Fördermittelrestbestände zurückzufordern und für die vorzeitig abgerufenen Fördermittel zumindest Zinsen in Höhe von 6 v. H. zu erheben.

Hierzu hat das Ministerium mit Schreiben vom 28.04.1995 ausgeführt:

„Bei den o.a. Zuwendungsempfängern handelt es sich um gemeinnützige Vereine, die keine Gewinne erwirtschaften. Insofern haben die Verbände keine Möglichkeit, eventuelle Forderungen des Landes zu begleichen.

Derartige Forderungen könnten zwar mit künftigen Zuschüssen verrechnet werden, MW weist jedoch daraufhin, daß die Verbände Aufgaben wahrnehmen, an deren Durchführung ein erhebliches Landesinteresse besteht, wie z.B. die Errichtung des Romanikbüros. Daher vertritt MW die Ansicht, daß dem Land Sachsen-Anhalt aufgrund einer Rückforderung und Verzinsung bzw. Kürzung der Zuschüsse ein Schaden entstehen würde. Insofern sollte von einer Rückforderung bzw. Verzinsung der in den Jahren 1991 bis 1993 ausgereichten Fördermittel Abstand genommen werden.“

Das Ministerium hat in den genannten Fällen - ungeachtet der finanziellen Situation der Verbände - Rückforderungs- und Zinsbescheide zu erstellen.

Der Landesrechnungshof begründet dies damit, daß ein Verzicht auf Rückforderungen oder Verzinsung bei den Fremdenverkehrsverbänden

aus haushaltsrechtlichen Gründen grundsätzlich nicht in Betracht kommt,

von den Verbänden dahingehend interpretiert werden könnte, daß ihre Verstöße nicht schwerwiegend seien und vom Ministerium toleriert werden und gegenüber Zuwendungsempfängern, bei denen die Verstöße richtigerweise mit Rückforderungen bzw. Verzinsung geahndet werden, ungerecht wäre.

Soweit die Verbände noch über unverbrauchte Fördermittelbestände aus Vorjahren verfügen, können diese Mittel - auch ohne Einschränkung künftiger Maßnahmen oder Projekte - zumindest zum teilweisen Ausgleichen der Forderungen herangezogen werden.

Reichen diese Mittel nicht für einen gänzlichen Ausgleich der Forderungen aus, verfügen die Träger über kein Vermögen und ist kein Bediensteter in Schadenshaftung zu nehmen, so steht dem Ministerium danach gem. § 59 LHO die Möglichkeit offen, die restlichen Ansprüche unter den dort normierten Voraussetzungen zu stunden, niederzuschlagen oder zu erlassen.

Weitere Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften hat der Landesrechnungshof ermittelt:

In ihren Verwendungsnachweisen haben die Verbände mehrfach fälschlicherweise Ausgaben des Folgejahres mit aufgeführt, in einem Fall auch eigene Einnahmen nicht angegeben. Bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen wurden nicht immer mehrere Angebote eingeholt.

Hierzu hat das Ministerium den Landesrechnungshof unterrichtet:

„Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise einiger Verbände bezüglich der Projektförderung 1993 stellte das MW fest, daß von diesen Verbänden teilweise Zuschüsse zu früh abgefordert und erst im folgenden Haushaltsjahr (1994) verwendet wurden.

In diesen Fällen wurde bereits Mitte 1994, also noch vor Erhalt der Prüfungsmitteilung, erste Maßnahmen ergriffen, damit die Verbände zu einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung übergehen.“

Dazu gehörten insbesondere:

Die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen für Projekte, die zu Beginn eines Haushaltsjahres stattfinden, für die die Verbände aber schon im Vorjahr Verpflichtungen eingehen müssen, z.B. Teilnahmebestätigungen für Tourismusmessen).

Auszahlungen bewilligter Fördermittel gegen Vorlage von Rechnungen.

Vor der Bewilligung weiterer Zuschüsse im Haushaltsjahr 1995 hat MW mit den Verbänden eine Belehrung über Beantragung, Abforderung und Verwendungsnachweisführung von Fördermitteln durchgeführt.

Im MW befindet sich derzeit eine Datenbank über den Haushalt der Titelgruppe 71 im Aufbau. Sie enthält bereits detaillierte Angaben über bewilligte Zuschüsse und diesbezüglich ausgezahlte Beträge.

Nach erfolgter Optimierung und Datenerfassung wird es in Kürze möglich sein, das rechtzeitige Vorlegen von Verwendungsnachweisen seitens der Verbände zu kontrollieren und ggf. anzumahnen, wie vom Landesrechnungshof verlangt wird.

Auf der Basis der o.a. Punkte wird MW die Verwaltung der Titelgruppe 71 weiter verbessern und die finanztechnische Betreuung der Verbände intensivieren, so daß sich derartige Beanstandungen des Landesrechnungshofes nicht wiederholen."

20.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
	Kapitel	0802	-	Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
	Titel	TGr. 67	-	GA „Verbesserung der regionalen Wirt- schaftsstruktur
	Haushaltsansatz 1994		-	1.340.400.000 DM

Intensität einer Verwendungsprüfung

Die Bewilligungsbehörde bzw. deren Erfüllungsgehilfen haben im Rahmen der Prüfung von Verwendungsnachweisen in zu geringem Umfang örtliche Erhebungen beim Zuwendungsempfänger durchgeführt. Fördermittel wurden fehlgeleitet.

In Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat das Landesförderinstitut eine Wirtschaftsprüfergesellschaft mit der Prüfung von Verwendungsnachweisen in den Förderfällen beauftragt, bei denen in den Jahren 1991 bis 1994 Bewilligungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe erfolgten.

Gemäß Dienstleistungsvertrag ist die Wirtschaftsprüfergesellschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgabe verpflichtet, die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, die Richtlinien und Bestimmungen in der jeweils geltenden Fassung sowie die Weisungen des Ministers für Wirtschaft und Technologie des Landes Sachsen-Anhalt und des Landesförderinstitutes zu beachten. Weiter wurde im Vertrag festgelegt, daß „in Stichproben Prüfungen vor Ort vorzunehmen“ sind, die der Bewilligungsbehörde bzw. einer sonst zuständigen oder beauftragten Stelle ausdrücklich nach W Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO auferlegt sind.

Diese vertragliche Regelung hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie gegenüber der Wirtschaftsprüfergesellschaft dahingehend spezifiziert, daß mindestens 5 v. H. aller Förderfälle geprüft werden sollten. Dem hat die Wirtschaftsprüfergesellschaft 1994 mit einem tatsächlichen Anteil von 5,2 v. H. auch entsprochen.

Die Wirtschaftsprüfergesellschaft prüft vor Ort nach eigener Wahl vor allem dann, wenn der betreffende Zuwendungsempfänger einen Verwendungsnachweis vorlegt, der umfangreiche Nachfragen bzw. Ergänzungen erforderlich macht oder in dem widersprüchliche Angaben enthalten sind.

Dies Verfahren entsprach nicht vollständig der - mit dem Landesrechnungshof abgestimmten - Regelung des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie aus dem Jahre 1992. Danach

sollten alle Fälle geprüft werden, bei denen sich nach Aktenlage bereits Verdachtsmomente ergeben und darüber hinaus 5 v. H. der restlichen Fälle.

Der Landesrechnungshof hat im Frühjahr 1995 rd. 70 Fördervorhaben nach Aktenlage geprüft und in rd. 30 dieser Fälle zusätzliche Erhebungen bei den geförderten Betrieben durchführen lassen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte bei diesen rd. 70 Zuwendungsempfängern in nur einem Fall vor Ort geprüft.

Der Landesrechnungshof hat in zwei Fällen vor Ort wichtige Sachverhalte festgestellt, die zu erheblichen Rückforderungen führen müssen. In beiden Fällen hatte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Erreichung des Förderzweckes bestätigt:

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat einem Unternehmen mit Zuwendungsbescheid vom 23.09.1993 für die Errichtung einer Betriebsstätte (Baunebengewerbe) 100 TDM bewilligt. Die Investitionsmaßnahme sollte auch die Anschaffung diverser Bohrtechnik für rd. 1,3 Mio. DM beinhalten.

Mit dem Verwendungsnachweis vom 28.06.1994 hat der Zuwendungsempfänger die Errichtung seiner Betriebsstätte bescheinigt, sowie die für die Investition maßgeblichen Wirtschaftsgüter aufgelistet, darunter fünf Container für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner örtlichen Erhebung am 28.02.1995 Sachverhalte vorgefunden, die mindestens erhebliche Zweifel begründen, ob eine förderfähige Betriebsstätte errichtet worden ist. Er hat deshalb das Ministerium für Wirtschaft und Technologie aufgefordert, zu überprüfen, inwieweit die Bewilligung zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern ist und Zinsen zu erheben sind.

Das Ministerium wird jetzt ermitteln, an welchem Standort die geförderten Wirtschaftsgüter eingesetzt werden und ob in der geförderten Betriebsstätte noch eine förderfähige Tätigkeit ausgeübt wird.

Hätte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Prüfung des Verwendungsnachweises eine örtliche Erhebung beim Zuwendungsempfänger vorgenommen, so wäre die vom Ministerium jetzt eingeleitete Prüfung bereits zu diesem Zeitpunkt erfolgt.

Ein Unternehmen beantragte am 16.10.1991/30.06.1992 Zuwendungen für den Ausbau seiner Betriebsstätte in Magdeburg.

Die für den Investitionszeitraum Januar 1992 bis Dezember 1994 angegebene Gesamtinvestition in Höhe von 5,35 Mio. DM umfasste

* Bauinvestitionen	2,95 Mio. DM
Maschinen/Einrichtungsgegenstände	2,34 Mio. DM
Immaterielle Güter (Software)	0,06 Mio. DM

Am 19.11.1992 bewilligte das Ministerium für Wirtschaft und Technologie dem Unternehmen eine Zuwendung in Höhe von rd. 1,23 Mio. DM (23 v. H.).

Bei der Besichtigung der geförderten Betriebsstätte in Magdeburg am 27.02.1995 stellten die Beauftragten des Landesrechnungshofs fest, daß sowohl die Produktionshalle wie auch das Verwaltungs- und Sozialgebäude zwar weitgehend fertiggestellt, zu diesem Zeitpunkt betriebliche Aktivitäten jedoch nicht erkennbar waren.

Die gesamte Belegschaft sowie die Anlagen und Einrichtungsgegenstände hatte das Unternehmen inzwischen nach Haldensieben verlagert. Der am 05.04.1994 an das Ministerium für Wirtschaft und Technologie übersandte - Verwendungsnachweis enthielt keinen Hinweis auf eine mögliche Verlagerung der Betriebsstätte. Am 29.06.1994 hat das Landesförderinstitut einen Aktenvermerk über einen Zeitungsartikel der Volksstimme (der gleichen Woche) gefertigt, der einen Hinweis auf eine mögliche Verlagerung der Betriebsstätte enthält. In diesem Aktenvermerk wird auch festgehalten, dass der Zuwendungsempfänger bis dahin keinen solchen Tatbestand angezeigt hat.

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung fragte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit Schreiben vom 12.09.1994 bei dem Unternehmen an, ob sich die Betriebsstätte noch weiterhin in Magdeburg befände. Das Unternehmen antwortete darauf am 20.10.1994, daß es neben dem Standort in Magdeburg seine Betriebsstätte nach Haldensleben verlagert hat, um „die Rationalisierungsmöglichkeiten mit dem neuen Hauptgesellschafter im betrieblichen und verwaltungstechnischen Bereich umzusetzen“.

In seinem Schreiben vom 29.11.1994 ergänzte das Unternehmen, daß es den Standort Magdeburg weiter nutze. Dort befände sich der „Maschinenservice einschließlich dazugehöriger Ausstellungsfläche“. Aus einer Notiz über ein ergänzendes Telefonat zwischen der

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und dem Unternehmen am 5.12.1994 geht sinngemäß hervor, dass der Maschinenservice den Umbau bzw. die Generalüberholung auf Wunsch des Kunden beinhalte.

Im Prüfungsbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 06.12.1994 wurde unter Punkt 8.2. festgestellt, daß der Sitz der Gesellschaft von Magdeburg nach Haldensleben verlegt worden sei, wobei die getätigten Investitionen in Magdeburg (Betriebsstätte) weiter genutzt werden. Trotz dieser Hinweise auf eine möglicherweise nicht zweckentsprechende Nutzung der geförderten Bauinvestitionen in Magdeburg hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf eine Besichtigung der Betriebsstätte verzichtet.

Als Ergebnis für die Förderung ist festzuhalten:

Die gesamten Anlagen, Betriebsmittel und die Verwaltung hat das Unternehmen nach Haldensleben verlagert. Eine Produktion findet in Magdeburg nicht mehr statt, in nennenswertem Umfang kann sie dort auch nicht ohne zusätzliche Maschinen und Anlagen erfolgen. Das Unternehmen hat den Betrieb in der Betriebsstätte in Magdeburg folglich innerhalb des Zweckbindungszeitraumes eingestellt. Der Landesrechnungshof hat deshalb zumindest einen Widerruf der Bewilligung und eine teilweise Rückforderung der Zuwendung zuzüglich Zinsen verlangt.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie wird, vor einer endgültigen Entscheidung, eine Anhörung des Zuwendungsempfängers zum jetzigen Standort und der weiteren Nutzung bezuschußter Wirtschaftsgüter durchführen.

Eine örtliche Erhebung beim Zuwendungsempfänger im Zusammenhang mit der Prüfung des Verwendungsnachweises hätte bereits zu diesem Zeitpunkt eine solche Prüfung zur Folge gehabt.

Wie auch die vorgenannten Beispiele belegen, muß der Umfang der örtlichen Erhebungen deutlich erhöht werden. Die Prüfungen des Landesrechnungshofes in den vorgenannten Beispielen und im allgemeinen haben ergeben, dass in vielen Förderfällen die Verwendungsnachweise die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht vollständig oder sogar falsch widerspiegeln.

Aufgrund der bisher geringen Anzahl örtlicher Erhebungen kann sich bei den Zuwendungsempfängern der Eindruck gefestigt haben, es gebe nur ein geringes Risiko, daß falsche oder

unvollständige Angaben in Verwendungsnachweisen durch die Verwaltung aufgedeckt werden.

Aus heutiger Sicht muß der Anteil der Prüfungen, bei denen sich nicht bereits aus der Aktenlage Verdachtsmomente ergeben - zumindest für einen begrenzten Zeitraum von vielleicht ein bis zwei Jahren - deutlich höher liegen, und zwar bei etwa 10 bis 20 v. H.. Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat in seiner Stellungnahme - aufgrund eigener Erfahrungen und der Anregungen des Landesrechnungshofes - einen Anteil von 15 v. H. „vorgeschlagen“.

Es sollte darüber hinaus untersucht werden, inwieweit die Verwendungsnachweise - in geeigneten Fällen - auch durch qualifizierte Bestätigungsvermerke unabhängiger Dritter - „fälschungssicherer“ gestaltet werden können.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind insoweit abgeschlossen.

21.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0803	-	Allgemeine Bewilligung für Bereich Verkehr
	Titel	88301	-	Ausbau von kommunalen Straßen einschl. Neubau der Luppebrücke – Gemeinde Horburg-Maßlau -
			-	Ausbau der „Straße der Freundschaft“ - Gemeinde Zappendorf -
	Haushaltsansätze 1992/1993-			rd. 2,1 Mio. DM

Überzahlung von Zuwendungen

Die Bewilligungsbehörde zahlte Zuwendungen voll aus, ohne den Mittelbedarf, der i.d.R. weit geringer war, zu beachten.

Bei der Prüfung von GVFG-Maßnahmen der Jahre 1991-93 ist der Landesrechnungshof wiederholt darauf gestoßen, daß die Bewilligungsbehörde – das Landesamt für Straßenbau - die bewilligten Zuwendungen i.d.R. in einer Summe auszahlte und die Auszahlung nicht auf den Mittelbedarf unter Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben begrenzte.

Dies ist insbesondere bei den Zuwendungen des Jahres 1992, die das LStB als Fortsetzung aus 1991 gewährte, der Fall. Auf die Anträge im Jahr 1991 hatte das Amt grundsätzlich eine 100 %ige Förderung zugesagt. Waren die Zuwendungsempfänger jedoch nicht in der Lage, die Zuwendung noch 1991 insgesamt zu verausgaben, und stellten sie einen Antrag auf eine Fortsetzung für 1992 (wiederum mit einer 100 %igen Förderung), erhielten sie einen Bewilligungsbescheid mit der Einschränkung „Finanzbedarf 75 % ges.“ abzüglich „Investpauschale eigene Mittel“. Die daraus errechnete Summe zahlte dann das Landesamt aus, ohne zu prüfen, ob der Zuwendungsempfänger damit noch den Zuwendungszweck erreichen und den Eigenanteil von 25 % auch erbringen konnte.

Als Beispiel führt der Landesrechnungshof auf:

21.1. „Ausbau von Kommunalen Straßen einschl. Neubau der Luppebrücke“

Die Gemeinde Horburg hatte von den ihr für 1991 zugesagten 2.550.000 DM - als 100 %ige Förderung - lediglich 570.600 DM benötigt -, die das Landesamt auch auszahlte.

Sie beantragte deshalb für 1992 beim Landesamt für Straßenbau „eine Fortsetzungsrate von 2,0 Mio. DM“, und zwar - wiederum - als 100 %ige Förderung.

Das Amt bewilligte jedoch nur den „Finanzbedarf 75 % ges.“ (von 1.979.393 DM) in Höhe von 1.484.550 DM abzüglich „Investpauschale eigene Mittel“ in Höhe von 5.147 DM, also 1.479.403 DM.

In den Jahren 1992 und 1993 zahlte das Landesamt für Straßenbau den Gesamtbetrag aus, die letzte Rate nach „Prüfung“ des Verwendungsnachweises.

Den Hinweis des Rechnungsprüfungsamtes des Landratsamtes „Die Mittel für den Eigenanteil in Höhe von 25 % der Fortsetzungsrate sind nicht eingebracht“ beachtete das Landesamt nicht.

Nach dem Ausgabeblatt 1992 hat die Gemeinde 1.485.863,65 DM – also praktisch nur die vom Landesamt ausgezahlte Zuwendung und die Investpauschale - für den „Ausbau von kommunalen Straßen einschl. Neubau der Luppebrücke“ verwandt. Insoweit ist die Zuwendung bereits um rd. 370.000 DM überzahlt. Dabei sind die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben noch nicht berücksichtigt.

Im übrigen ist der Zuwendungszweck noch nicht erreicht: Die Baumaßnahme „Kauleweg“ war zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht fertiggestellt, die Gemeinde hatte wegen fehlender Eigenmittel die Baumaßnahme eingestellt.

21.2. Ausbau der „Straße der Freundschaft“

Die Gemeinde Zappendorf hatte für 1991 Zuwendungen in Höhe von 924.000 DM beantragt. Das Landesamt bewilligte ihr 110.600 DM als 100 %ige Förderung und stellte gleichzeitig für 1992 eine weitere Zuwendung über 813.400 DM - also auch eine 100 %ige Förderung - in Aussicht. Daraufhin beantragte die Gemeinde beim Landesamt für Straßenbau für die Fortsetzung 813.400 DM. Auch hier bewilligte das Amt jedoch nur den „Finanzbedarf 75 % ges.“ in Höhe von 609.750 DM abzüglich „Investpauschale eigene Mittel“ in Höhe von 25.017 DM, also 584.733 DM.

In den Jahren 1992 und 1993 zahlte das Landesamt für Straßenbau den Gesamtbetrag aus, die letzte Rate nach Prüfung des Verwendungsnachweises. Die Angaben im Verwendungsnachweis „Hierauf gewährte Zuwendung ... v. H. der zuwendungsfähigen Kosten 81 %" beachtete das Landesamt nicht.

Nach dem Ausgabeblatt 1992 des Zuwendungsempfängers betragen die Ausgaben 715.893,22 DM.

Danach hätte die Gemeinde folgende Zuwendung erhalten dürfen:

75 v. H. v. 715.893,22 DM	=	536.919,91 DM
abzügl. Investitionspauschale=	<u>25.017.00,00 DM</u>	
Zuwendung	511.902,91 DM	
Zuwendungen gezahlt	<u>584.733.00,00 DM</u>	
somit überzahlt	72.830,09 DM	

Die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Die Verwaltung hat die überzahlten Zuwendungen vom Zuwendungsempfänger zurückzufordern (siehe Beitrag Nr. 16)

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

22.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0803	-	Allgemeine Bewilligung für Bereich Verkehr
	Titel	83301	-	Ausbau der „Straße der Freundschaft“
	- Gemeinde Zappendorf -			
	Haushaltsansatz	1993	-	584.733 DM

Leistungen ohne Rechtsgrundlage

Ein Zuwendungsempfänger zahlte einen Finanzausgleich an Omnibusunternehmen unter Berufung auf Auflagen einer unteren Verkehrsbehörde.

Das Land förderte 1991-93 den Ausbau der „Straße der Freundschaft“ in Zappendorf mit GVFG-Mitteln. Im Zuge der Bauarbeiten beantragte die bauausführende Firma die Sperrung dieser Straße mit der Begründung „grundhafter Ausbau der Straße“.

Die untere Verkehrsbehörde ordnete die Vollsperrung der Straße u. a. mit folgender Auflage an:

„- Abstimmung mit dem Omnibusbetrieb, Linienführung während der Vollsperrung (Finanzausgleich)“.

Wegen der Verlängerung der Fahrstrecke durch die Vollsperrung hatte sich die Baufirma anscheinend gegenüber den Omnibusunternehmen verpflichtet, einen Finanzausgleich zu zahlen; denn der Landesrechnungshof fand bei der Prüfung der Verwendung der Mittel Rechnungen der Omnibusunternehmen - in Höhe von 19.441,36 DM - an die Baufirma vor. Diese hat bei ihrer Schlußrechnung „Kosten für Personentransport“ und „Schülertransport“ gegenüber der Gemeinde geltend gemacht, insgesamt 20.607,84 DM.

Nach den Unterlagen hat die Gemeinde diesen „Finanzausgleich“ bezahlt, und das Landesamt für Straßenbau hat diese Rechnungsbeträge voll bezuschußt.

Der Landesrechnungshof verweist auf § 15 Abs. 5 der damals noch gültigen „Verordnung über die öffentlichen Straßen - Straßenverordnung -“ der DDR vom 22. August 1974 (GBl. Teil I S. 515). Er lautet:

„Die Teilnehmer am öffentlichen Straßenverkehr haben keinen Anspruch auf die Benutzung von bestimmten öffentlichen Straßen und können aus Einschränkungen oder Aufhebungen der öffentlichen Nutzung keine Schadenersatzansprüche herleiten.“

Auch das nunmehr gültige Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 6. Juli 1993 (GVBl. S. 334) schreibt eindeutig in § 14 (1) vor:

„Der Gebrauch der öffentlichen Straße ist jedermann im Rahmen der Widmung und der Vorschriften des Straßenverkehrsrechts gestattet (Gemeingebrauch). Auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs besteht kein Rechtsanspruch.“

Die jeweilige Leistung an die Omnibusunternehmen sind somit nicht notwendig im Sinne des § 23 LHO i.V.m. VV Nr. 3 zu § 44 LHO, d.h. die Ausgaben sind nicht zuwendungsfähig.

Die Verwaltung hat deshalb die Zuwendung auf den Teilbetrag in Höhe von 20.607,84 DM zurückzufordern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

23.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0820	-	Straßenbauverwaltung
	Titelgruppe	75	-	Ausbau einer Kreisstraße
	SBA Wittenberg -			
	Haushaltsansatz 1991/92		-	1,7 Mio. DM

Ausbau einer Umleitungsstrecke

Ein Straßenbauamt hat eine Umleitungsstrecke für eine Bundesstraße aus Landesmitteln finanziert.

Im Jahre 1991 hat das Straßenbauamt Wittenberg 2 Ortslagen - Ragösen und Thießen - im Verlauf einer Kreisstraße mit Landesmitteln ausgebaut. Auslöser dieser Maßnahme war die Elektrifizierung der Bahnstrecke Rosslau-Seddin, hierfür mußte die Brücke der Bundesstraße 187 A erneuert und daher der Verkehr auf dieser Bundesstraße umgeleitet werden. Als Umleitungsstrecke war die o.a. Kreisstraße vorgesehen, die im damaligen Zustand den Umleitungsverkehr in den o.a. Ortslagen nicht aufnehmen konnte.

Der Landesrechnungshof beanstandet, daß das Straßenbauamt Landesmittel in Höhe von 1,7 Mio. DM eingesetzt hat. Er verweist auf § 14 (3) des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG), das nach dem Einigungsvertrag – veröffentlicht am 28. September 1990 - auch damals schon in den neuen Ländern galt. Danach ist bei Bundesstraßen im „Benehmen mit dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke festzustellen, was notwendig ist, um die Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs verkehrssicher zu machen. Die hierfür notwendigen Mehraufwendungen sind dem Träger der Baulast der Umleitungsstrecke zu erstatten ...".

Deshalb haben nicht der Träger der Baulast der Umleitungsstrecke - also der Kreis - und schon gar nicht das Land die Kosten der Umleitung zu tragen.

In einem - in den Bauakten des Straßenbauamtes vorgefundenen – internen Vermerk vom 27.03.1991 des Landesamtes für Straßenbau ist auch ausgeführt, „bereits vor der Übernahme der bundesdeutschen Gesetzlichkeit ... festgelegt worden, die beiden o.g. Vorhaben aus dem damaligen bezirklichen Reparaturfonds zu finanzieren. Diese Festlegung wurde weiterhin insofern beibehalten, daß diese speziellen „Altlasten Vorhaben" komplett aus Mitteln des Bundes finanziert werden ...".

Das Amt mußte also wissen, daß die Umleitung nicht aus Landesmitteln bezahlt werden durfte.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß sich das Land die Kosten für die Umleitung vom Bund erstatten läßt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

24. Einzelplan	09	-	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Kapitel	0903	-	Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe Rahmenplan
Titelgruppe	64	-	Dorferneuerung
Haushaltsansatz	1992	-	45 Mio. DM
Haushaltsansatz	1993	-	48 Mio. DM

Förderung im Rahmen der Dorferneuerung

Ein Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung duldet, daß ein Zuwendungsempfänger eine Maßnahme aufteilte und so den maximalen Fördersatz dreifach erhielt.

Ein Zuwendungsempfänger beantragte zur Sanierung eines Gebäudes Zuwendungen im Rahmen der Dorferneuerung. Er stellte für dieses Gebäude drei Anträge, nämlich für die Sanierung des "linken Gebäudeteiles", des "Mittelteiles" sowie des "rechten Gebäudeteiles".

Das zuständige Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung bewilligte für jede Teilmaßnahme den Höchstsatz für Gesamtmaßnahmen von 40.000 DM und zahlte insgesamt 120.000,- DM aus.

Das Amt verstieß damit gegen die Dorferneuerungsrichtlinie, die ausdrücklich festlegt, daß die Zuwendung in diesem Fall höchstens 40.000,- DM je Maßnahme betragen darf.

Das ML meint dazu allgemein:

„Der Begriff der Maßnahme in der Dorferneuerungsrichtlinie ist nicht näher definiert. Es ist davon auszugehen, daß Instandsetzungen bzw. Sanierungen an einem Objekt normalen Ausmaßes als eine Maßnahme gewertet werden muß. Bei sehr großen, überdimensionalen Anlagen ist es durchaus denkbar, daß schon auf Grund ihrer baulichen Struktur mehrere voneinander zu unterscheidende Maßnahmen am selben Objekt möglich sind. Entscheidend hierbei ist natürlich immer der Einzelfall.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

25.	Einzelplan	09	-	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Kapitel	0903		
	Titelgruppe	72	-	Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen, Erstaufforstungsprämie
	73		-	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
	Haushaltsansatz 1994	TG 72		5.825.000,- DM
	TG 73			6.100.000,- DM

Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes

Ein Regierungspräsidium ließ bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen den unsachgemäßen Einsatz der Fördermittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen unbeanstandet.

Die Bewilligungsbehörde förderte u. a. im Privat- und Kirchenwald mit Zuwendungen für „Erstaufforstungen“ und „Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden“.

Die Zuwendungen reichen im Einzelfall von 50,- DM bis 126 TDM.

Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise ließ das Regierungspräsidium unbeanstandet, dass

die Zuwendungsempfänger Ausgaben in den Verwendungsnachweisen aufführten, die ihnen nicht entstanden waren (z.B. für

nicht angelegte Pflugstreifen,

* nicht ausgebrachte Pflanzen,

nicht erstellten Zaunschütz),

einige Forstämter (betreuende Dienststellen) „die fachgerechte und ordnungsgemäße Ausführung der ... Maßnahme“ bestätigten, obwohl diese nicht gegeben war,

ein Zuwendungsempfänger bei einer Neuanpflanzung weniger Pflanzen ausbrachte, als für eine - nach den waldbaulichen Grundsätzen - gesicherte Kultur (Förderziel) notwendig sind, mehrere Zuwendungsempfänger die Verwendung von teureren als tatsächlich ausgebrachten Pflanzensortimenten angaben,

ein Zuwendungsempfänger sogar einen „Provenienzversuch Traubeneiche 1993“ mit zu wenig und zudem noch vorgeschädigtem Saatgut durchführte und

ein Zuwendungsempfänger eine Erstaufforstung mit schlechtem - aus seinem Baumschulbetrieb ausgesondertem - Pflanzenmaterial vornahm.

Das Regierungspräsidium wird in diesen Fällen zu prüfen haben, ob es die Bewilligungen gem. § 94 VwVfG LSA ganz oder teilweise widerruft wegen

- **unrichtiger oder unvollständiger Angaben (Nr. 8.2.2 W zu § 44 LHO)**
- oder**
- **nicht zweckentsprechender Verwendung (Nr. 8.2.3 W zu § 44 LHO)**
- **oder**
- **Nichteinhaltung von Bewilligungsauflagen (Nr. 8.2.4 W zu § 44 LHO)**

und insoweit die Zuwendungsbeträge zurückfordert und Zinsen erhebt.

Das Regierungspräsidium hat eine Rückforderung angekündigt. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

26. Einzelplan 09 - Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
 Kapitel 0980
 Haushaltsansatz 1994 - 176.601.700,- DM

Beschaffungen auf Vorrat

Ein Forstamt hat sich bei der Bewirtschaftung der Mittel des Landes über haushaltsrechtliche Grundsätze hinweggesetzt.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt prüfte die Belege eines Forstamtes und beanstandete dabei u. a., daß das Forstamt

einen Wetterschutzwagen für insgesamt 12.511,88 DM gekauft hat. Da es sich hierbei um eine Beschaffung über 10.000 DM handelte, hätte das ML diese Investition in der Hauptgruppe 8 des Haushaltsplanes veranschlagen und in den dazugehörigen - verbindlichen - Erläuterungen ausweisen müssen. Das Amt hat jedoch den Wetterschutzwagen aus Titel 51562 bezahlt, in dem es sich 2 Rechnungen - jeweils unter 10.000,- DM - vorlegen ließ. Es verstieß damit eklatant gegen Bestimmungen des Haushaltsrechts (hier: W Nr. 1.1 zu §17 LHO, §35 (1) LHO in Verbindung mit Abschnitt III Buchstabe C der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Sachsen-Anhalt).

im Dezember 1992 zur „Lehrlingsausbildung“ für insgesamt 4.384,87 DM folgende Geräte beschafft hat:

	1 Fernsehgerät	1.226,33 DM
1 Videorecorder	613,16 DM	
1 Videocamera mit Zubehör	1.558,78 DM	
1 Kamerastativ	148,25 DM	
1 TV-Rolltisch	173,69 DM	
diverse Videocassetten	51,50 DM	
1 CD-Player	613,16 DM.	

Bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes (Ende 1993) - also fast ein Jahr - hatte das Forstamt diese Geräte überhaupt noch nicht genutzt.

Das Forstamt nahm wie folgt Stellung:

„Mit Schreiben vom 10.12.1992 erhielt das Forstamt zusätzliche Mittel für Lehr- und Lernmittel in Höhe von 5.000,- DM - Titel 52401. Aus diesem Grund wurde der Kauf dieser Materialien veranlaßt.“

Das zuständige Regierungspräsidium antwortete inzwischen: „Das FoA kaufte die Video/Stereo-Anlage eigenmächtig. Weil eine sinnvolle Nutzung nicht nachgewiesen werden kann, wird die gesamte Ausrüstung der Forstwirtschaftsschule übergeben.“

Der Landesrechnungshof geht im übrigen davon aus, daß das Regierungspräsidium zwischenzeitlich für eine sinnvolle Verwendung der Gegenstände gesorgt hat.

27.	Einzelplan	11	-	Ministerium der Justiz
	Kapitel	1104	-	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften
	Titel	42601	-	Löhne der Arbeiter/Arbeiterinnen
	Haushaltsansatz 1994		-	7.795.700 DM

Reinigungsdienst im Landgerichtsbezirk Dessau

Die Reinigungsleistungen können bei den Amtsgerichten kostengünstiger erbracht werden.

Bei den 6 Amtsgerichten des Landgerichtsbezirkes Dessau waren 1994 insgesamt 15 Reinigungskräfte mit Personalkosten von ca. 525.000,- DM p.a. beschäftigt. Für Fremdreinigung wurden 29.000,- DM ausgegeben, so daß die Gesamtausgaben sich auf ca. 554.000,- DM belaufen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß - im Verhältnis zu den zu reinigenden Büroflächen - zuviel Reinigungspersonal beschäftigt wird. Auch deshalb waren alle Angebote von Fremdfirmen erheblich günstiger. Diese Angebote hatten die Firmen teils auf eigene Initiative abgegeben, teils hatte das Amtsgericht sie - telefonisch - eingeholt. Eine öffentliche Ausschreibung hat in keinem Falle stattgefunden; sie läßt noch günstigere Resultate erwarten.

Der Landesrechnungshof hat überschlägig ermittelt, daß durch Personalreduzierung und Fremdvergabe der Reinigungsleistungen im Landgerichtsbezirk Dessau jährlich rund 250.000 DM eingespart werden können.

Einzelheiten ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht:

Übersicht

Über Einsparungsmöglichkeiten bei den Reinigungskosten der Amtsgerichte des Landgerichtsbezirks Dessau

Amtsgericht	beschäftigte Reinigungskräfte ¹⁾	zuzüglich Fremdreinigung	Gesamtkosten	Firmenangebote	mögliche Einsparung
Dessau	3 (105.000 DM)	+ 21.000 DM	126.000 DM	81.000 DM	45.000 DM
Zerbst	2 (70.000 DM)	/	70.000 DM	35.000 DM	35.000 DM
Wittenberg	3 (105.000 DM)	/	105.000 DM	ca. 45.000 DM	60.000 DM
Wittenberg- Gräfenhainichen	1 (35.000 DM)	/	35.000 DM	15.000 DM (geschätzt)	20.000 DM
Köthen	1 (35.000 DM)	+ 8.000 DM	43.000 DM	30.000 DM	13.000 DM
Bitterfeld	2 (70.000 DM)	/	70.000 DM		35.000 DM (1 Reinigungskraft)
Bernburg	3 (105.000 DM)	/	105.000 DM	63.000 DM	42.000 DM

Summe jährlich: 250.000 DM ²⁾

- 1) pro Reinigungskraft werden Personalkosten von 35.000,00 DM angesetzt
 2) Vorbehaltlich der Ergebnisse öffentlicher Ausschreibungen

Der Präsident des Landgerichtes Dessau hat den Standpunkt des Landesrechnungshofes inzwischen bestätigt:

Bei allen 6 Amtsgerichten bestehe ein erheblicher Überhang an Reinigungskräften. In einem Falle liege eine Unterbeschäftigung der 3 Reinigungskräfte von wöchentlich rund 50 Arbeitsstunden vor. Hier werde eine Änderungskündigung geprüft. Im übrigen solle eine bedarfsgerechte Umsetzung in den unterbesetzten Justizwachtmeister- und Justizhelferdienst erfolgen.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf der Grundlage inzwischen eingeholter Angebote hätten darüber hinaus ergeben, daß Fremdreinigung zwischen 41 bis 65 % kostengünstiger sei als Eigenreinigung. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen hätten zu folgenden Ergebnissen geführt:

Kosten der Eigenreinigung insgesamt	493.409,58 DM
Kosten der Fremdreinigung insgesamt	<u>233.347,11 DM</u>
Einsparungsmöglichkeit jährlich	<u>260.062,47 DM</u>

Langfristig werde daher eine Umstellung auf Fremdreinigung angestrebt, wobei soziale Aspekte - z.B. Beschäftigung einer Schwerbehinderten Reinigungskraft - zu berücksichtigen seien.

Das MJ meint dazu:

Nach Absatz 1 der Vorbemerkungen zum Tarifvertrag vom 06.07.1992 hat bei erforderlichen Umstrukturierungen die Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Qualifizierung der Arbeitnehmer unter Nutzung aller bestehenden Möglichkeiten Vorrang gegenüber Entlassungen und den damit vorhandenen Maßnahmen zu sozialverträglicher Abfederung. Eine sofortige Personalreduzierung und/oder Fremdvergabe der Reinigungsleistungen im Landgerichtsbezirk Dessau war danach zumindest nicht gerechtfertigt.

28.	Einzelplan	11	-	Ministerium der Justiz
	Kapitel	1110	-	Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichte
	Titel	42201	-	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/ Beamtinnen und Richter / Richterinnen
	Haushaltsansatz 1994		-	6.063.700 DM
	Titel	42501	-	Vergütungen der Angestellten
	Haushaltsansatz 1994		-	1.955.600 DM
	Titel	51201	-	Bücher und Zeitschriften
	Haushaltsansatz 1994		-	234.000 DM

Personalüberhang bei Verwaltungsgerichten

Das Land beschäftigte 40 Beamte und Angestellte, obwohl nur 28 Stellen begründbar waren. Durch Zusammenlegung zweier in denselben Räumen betriebener Büchereien können persönliche und sächliche Verwaltungskosten eingespart werden.

Bei den drei Verwaltungsgerichten des Landes Sachsen-Anhalt in Dessau, Halle und Magdeburg wurden 1994 im mittleren Dienst-, d.h. für Verwaltungs- und Geschäftsstellenarbeiten bzw. Bibliotheksdienst- und im Schreibdienst insgesamt 40 Beamte und Angestellte beschäftigt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß nach der auch vom Ministerium der Justiz als Vergleichsgrundlage herangezogenen niedersächsischen Regelung (Anwendung des für den höheren - richterlichen - Dienst geltenden Pensenschlüssels mittels sogenannter Ableitungsmultiplikatoren auf die Folgedienste) nur ein tatsächlicher Personalbedarf von 28 Bediensteten gerechtfertigt war.

Das Ministerium der Justiz hat im Haushaltsplan 1995 bereits 8 Stellen eingespart. Im übrigen hat es ausgeführt:

„Mit Rücksicht darauf, daß es für die Berechnung des Personalbedarfs des nichtrichterlichen Dienstes in der Verwaltungsgerichtsbarkeit keine bundeseinheitlichen Grundsätze gibt, können die Verhältnisse anderer Bundesländer auf das Land Sachsen-Anhalt nur bedingt übertragen werden. Sie können lediglich als Orientierungsgrößen für eine Stellen- und Personalausstattung dienen. Alle landesspezifischen Besonderheiten (Aufbau-

phase, mangelnde EDV-Ausstattung, unzureichend ausgebildetes Personal, kleinere Gerichte) müssen bei den Feststellungen besonders gewürdigt werden."

Die Büchereien des Oberverwaltungsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes Magdeburg sind in denselben Räumen untergebracht. Der ineinander sortierte Buchbestand wird in seiner Zuordnung zu beiden Gerichten nur durch gelbe bzw. weiße Rückenaufkleber unterschieden. Fachbücher und Kommentare sind teilweise zahlreicher vorhanden als üblich. Zeitschriften liegen – nur durch einen Stempelaufdruck des jeweiligen Gerichts unterscheidbar – häufig im selben Fach.

Das Oberverwaltungsgericht beschäftigt für die Verwaltung von 2.534 Monographien und 48 Zeitschriften eine in Vergütungsgruppe V c (BAT-O) eingestufte Bibliotheksangestellte; das Verwaltungsgericht Magdeburg mit 1.396 Monographien und 44 Zeitschriften vergütet seine Bibliotheksangestellte nach Vergütungsgruppe VI b.

Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, durch Zusammenlegung beider Büchereien sowohl sächliche als auch persönliche Verwaltungsausgaben einzusparen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

29.	Einzelplan	11	-	Ministerium der Justiz
	Kapitel	1105	-	Justizvollzugsanstalten
	Titel	42201	-	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/ Beamtinnen
	Haushaltsansatz 1994		-	38.224.500 DM

Personalüberhang im Justizvollzug

Jeder Gefangene hat einen Vollzugsbediensteten.

Das Ministerium der Justiz ist bei der Errechnung des für den Justizvollzug erforderlichen Personals statt von der tatsächlichen Belegung - d.h. der Zahl der Gefangenen - von der nominellen Belegungsfähigkeit ausgegangen und hat dabei z.B. auch die geschlossene JVA Raßnitz mit 320 Haftplätzen und die Jugendanstalt Halle mit der Sollkapazität von 538 Haftplätzen (von denen tatsächlich nur 166 zur Verfügung standen) in die Berechnung einbezogen.

Am 01.04.1993 stellte sich die Situation Gefangene/Personal wie folgt dar:

Haftplätze nominell	2.597	
Haftplätze tatsächlich belegbar		1.382
Gefangene	912	
Personal	929	

Zur Forderung des Landesrechnungshofes nach einer deutlichen Stellenreduzierung meint das Ministerium, eine Zielgröße von 3:5 - d. h. 60 Bedienstete für 100 Gefangene - werde angestrebt. Derzeit seien u. a. durchschnittlich 40 Bedienstete zur Fortbildung abgeordnet, für den Betrieb der JVA Raßnitz (die allerdings immer noch geschlossen ist, Anm. des Landesrechnungshofes) bestehe ein unabweisbarer Bedarf von 122 Stellen, und insbesondere im Jugendvollzug müsse personell für in absehbarer Zeit notwendige Erweiterungen der Haftplatzkapazität Vorsorge getroffen werden. Vorführungs- und Sitzungsdienste bei den Amts- und Landgerichten würden weiteres Vollzugspersonal binden. Zum Jahresende 1994 rechne man mit 1.610 Gefangenen, langfristig seien für 2.500 Haftplätze rund 1.500 Stellen erforderlich. Die derzeitige Stellenausstattung orientiere sich daher auch an der Entwicklung bis 1996.

Nach einer erneut eingeholten Auskunft des Ministeriums stieg die Zahl der Gefangenen zum 20.12.1994 nur auf 1.357 an. Dies rechtfertigte nach dem vom MJ vorgegebenen Stellenschlüssel von 3 : 5 - zum Jahresende – einen Personalbedarf von 815 Bediensteten. Tatsächlich beschäftigt wurden 1994 aber 911 Bedienstete.

Damit steht fest, daß das Ministerium der Justiz 1994 im Jahresdurchschnitt rd. 100 Justizvollzugsbedienstete über den selbst vorgegebenen Bedarf beschäftigt hat. Der seit 1993 bestehende Personalüberhang im Justizvollzug erforderte jährliche Personalausgaben von rd. 5 Mio. DM, die bei bedarfsgerechter Personalbesetzung und der Möglichkeit der Anpassung größtenteils vermeidbar gewesen wären.

Das Ministerium hat im Stellenplan 1995 im Justizvollzug eine Reduzierung um 12 Stellen (von 915 auf 903) vorgenommen. Die Gefangenenzahl lag am 20.03.1995 bei 1.434, nähert sich also der Zahl von 1.520, die eine Personalstärke von 912 Bediensteten rechtfertigt.

Das Ministerium der Justiz bemerkt zusammenfassend, die Stellenausstattung im Justizvollzug beruhe auf einer sorgfältig abgewogenen Prognose der Entwicklung der Gefangenenzahlen. Aus dem Umstand, daß die zum Jahresende 1994 erwartete Erhöhung der Gefangenenzahl auf rund 1.610 zum Glück nicht eintrat, könne man nicht den Schluß ziehen, daß Personalausgaben vermeidbar gewesen wären.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsmitteilung zunächst für erledigt erklärt. Er geht davon aus, daß Personal nur dann - im Verhältnis 3 : 5 - aufgestockt wird, wenn die Gefangenenzahl auf mehr als 1.520 anwächst. Im Falle des Rückgangs wäre entsprechendes Personal abzubauen.

30. Einzelplan	14		
Kapitel	1407	-	Städtebauliche Sanierungsaufgaben
Titelgruppe	61-63/ 64-65	-	Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen/ Förder
			ung ... des städtebaulichen Denkmalschutzes
Haushaltsansatz	1991		
bis 1994 -			64.592.675,-DM

Finanzierung der städtebaulichen Sanierung

Bei der städtebaulichen Sanierung in den Städten Querfurt, Halberstadt, Haldensleben, Köthen und in den Lutherstädten Eisleben und Wittenberg liegen vielschichtige Verstöße gegen haushalts-/zuwendungsrechtliche Vorgaben vor.

Die 3 Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben im Rahmen einer Querschnittsprüfung den Einsatz von Mitteln zur Förderung städtebaulicher Sanierungsaufgaben und - in 2 Fällen - auch des städtebaulichen Denkmalschutzes geprüft. Dabei haben sie nicht unerhebliche Verstöße gegen § 44 LHO und den dazu erlassenen W sowie gegen die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (RStBauF) festgestellt.

30.1 Nicht zeitgerechter Einsatz von Fördermitteln (2-Monatsfrist)

Städte erhielten nach vorheriger Abstimmung mit der Verwaltung Fördermittel ausgezahlt, obwohl sie diese nicht innerhalb der 2-Monatsfrist verausgaben konnten.

Sechs Städte haben sämtliche bewilligten Fördermittel des jeweiligen Haushaltsjahres abgerufen - und zwar überwiegend im Oktober/November -. Die Bewilligungsbehörden hatten die Städte zum Abruf gedrängt, obwohl sie wissen mußten, daß diese die Zuwendungen nicht mehr zeitgerecht verausgaben konnten. Sie haben die Mittel nach Abruf umgehend ausgezahlt.

Daraufhin haben die Städte einen Teil der Fördermittel

bei verschiedenen Geldinstituten als Festgeld angelegt (z.B. Haldensleben und Halberstadt) und zur Gesamtdeckung von Ausgaben des Haushaltes verwandt (Wittenberg).

Bei einer überschlägigen Berechnung für einen Zeitraum von 2 bzw. 3 Jahren ermittelte ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt allein bei 2 der geprüften Städte einen Zinsgewinn von ca.

400.000,00 DM

auf die ausgezahlten und nicht zweckentsprechend eingesetzten Fördermittel. Das bedeutet zugleich für das Land einen Verlust in dieser Höhe.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat in seinen Beanstandungen auf Nr. 3.5 zu Abschnitt D der RStBauF verwiesen:

„Werden ausgezahlte Städtebauförderungsmittel nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen der Gesamtmaßnahme für anerkannte Einzelmaßnahmen verwendet und wird der Bewilligungsbescheid nicht widerrufen, sind regelmäßig für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen in Höhe von 6 v. H. für das Jahr zu verlangen....“

Das Regierungspräsidium Halle teilte in seiner Beantwortung u. a. folgendes mit:

„Eine Verzinsung im Haushaltsjahr 1993 wird entsprechend der Überschreitung der Verwendungsfrist vorgenommen.“

Das Regierungspräsidium Magdeburg erläuterte:

„... Ausgabereste im Landeshaushalt hätten zur Reduzierung der Fördermittel beigetragen. ... eventuelle Zinsansprüche“ werden „für nicht fristgerechte Verwendung der abgeforderten Vorauszahlungen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung ermittelt und erhoben...“

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf den Erlaß des Ministeriums für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen vom 15.01.1993, der zur RStBauF u. a. festlegt:

„Eine Verlängerung der festgesetzten Frist von 2 Monaten ist nicht möglich. Die Gemeinden haben die Zinsen aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu zahlen. Insbesondere dürfen die auf einem evtl. vorhandenen Treuhandkonto erwirtschafteten Habenzinsen nicht zur Begleichung der Strafzinsen herangezogen werden. Die Habenzinsen zählen zu den sanierungsbedingten Einnahmen gem. Abschnitt C RstBauF und sind dementsprechend zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme einzusetzen.“

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Städte bzw. Bewilligungsbehörden in Zukunft die Mittel entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben in den Allgemeinen Nebenbestimmungen und Verwaltungsvorschriften anfordern, auszahlen und verwenden. Im übrigen haben die Regierungspräsidien die von den Zuwendungsempfängern jährlich vorzulegenden Zwischenabrechnungen zeitnah zu prüfen und für ausgezahlte Städtebauförderungsmittel, die die Städte nicht innerhalb von 2 Monaten für fällige Zahlungen zweckentsprechend verwandt haben, die „Strafzinsen“ zu ermitteln und geltend zu machen.

30.2 Einsatz von Fördermitteln zur Sanierung eines „Ratskellers“

Eine Stadt mußte Bauarbeiten zur Sanierung eines Ratskellers einstellen, da sich die geplanten Baukosten von 3,0 Mio. DM auf 5,45 Mio. DM erhöhten.

Zur künftigen Gestaltung ihrer Stadt zum „Tourismusmagnet“ haben die Stadtverordneten (Eisleben) im Jahr 1991 beschlossen, die 2 im kommunalen Eigentum befindlichen Gebäude Markt 12 und 13 einschließlich einer darin vorhandenen Gaststätte „Ratskeller“ grundlegend zu sanieren und gleichzeitig entsprechend den neuen Anforderungen umzubauen.

Am 27.06.1991 beauftragte die Stadt ein Architekturbüro mit der Erarbeitung der Planungsunterlagen und Übernahme der „Bauleitung“.

Auf der Grundlage der Kostenschätzung dieses Architekten vom 07.08.1991 in Höhe von 3,0 Mio. DM - hierin waren jedoch die Kosten für denkmalpflegerische und brandschutztechnische Arbeiten nicht erfaßt - beantragte die Stadt unter dem 28.10.1991 bei dem zuständigen Regierungspräsidium die Anerkennung der anteiligen Kosten im Rahmen des Förderprogrammes „Städtebaulicher Denkmalschutz“ in Höhe von 440.000,- DM, die dieses unter den 27.03.1992 anerkannte.

Das Regierungspräsidium hatte die Fördermittel schon am

10.12.1991	288.204,09 DM	und
30.01.1992		100.000,00 DM

an die Stadt für die Einzelmaßnahme „Ratskeller“ ausgezahlt.

Unter dem 24.02.1992 ordnete die untere Denkmalschutzbehörde einen befristeten Baustop an, da der Architekt die Genehmigung weder für denkmalpflegerische noch brandschutztechnische Maßnahmen beantragt hatte. Nach Vorlage der notwendigen Gutachten konnte die Stadt ab dem 09.04.1992 die Bauarbeiten fortsetzen lassen.

Aufgrund der unvollständigen Veranschlagung der Baukosten durch den Architekten und dem zwischenzeitlichen Baustop erhöhten sich die voraussichtlichen Gesamtaufwendungen - Stand 07.10.1992 - für das Objekt „Ratskeller“ auf ca. 5.450.000,- DM.

Auch durch die zusätzliche Aufnahme eines Kredites in Höhe von 2.600.000,- DM war es der Stadt nicht möglich, die „Kostenexplosion“ abzufangen. Sie mußte im Herbst 1993 die Bauarbeiten am o.a. Gebäude endgültig einstellen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Stadt neben den o.a. Förderungsmitteln in Höhe von 388.204,09 DM Eigenmittel in Höhe von 2.907.442,12 DM verausgabt.

Auf die entsprechende Beanstandung teilte das zuständige Regierungspräsidium u. a. mit:

„Aufgrund der mündlichen Stellungnahme der Stadt vom 24.03.1995 zum Stand der Arbeiten am Ratskeller und der damit verbundenen Nutzung zeichnet sich ab, daß ein Widerruf des Bescheides 1991/2 über 440.000,00 DM erfolgen muß. Eine Verzinsung der abgerufenen Kassenmittel wird ebenfalls vorgenommen.“

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

30.3 Doppelförderung eines Parkplatzneubaus

Für den Neubau eines Parkplatzes beantragte und erhielt eine Stadt kumulativ Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung und zur Städtebauförderung, also aus dem Haushalt von zwei Ressorts.

Im Rahmen der Altstadtsanierung baute die Stadt (Querfurt) einen Parkplatz. Für diese Baumaßnahme hatte ein Planungsbüro Gesamtkosten in Höhe von

2.502.300,00 DM

ermittelt.

Die Stadt hatte - intern - hierfür folgende Deckungsmittel vorgesehen:

„50 v. H. Zuwendungen des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (MW) zur 'Förderung der regionalen Infrastruktur',

40 v. H. Zuwendungen des MRS zur 'Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen' und

10 v. H. Eigenmittel.“

Im Antrag vom 24.04.1992 gab sie dem MW folgenden Finanzierungsplan vor:

50 % Förderungsmittel

50 % Eigenmittel.

Schon 10 Tage nach Antragstellung beim MW erbat die Stadt unter dem 04.05.1992 vom RP die „Kosten ... im Sinne der RStBauF als Kosten der Gesamtmaßnahme anzuerkennen“, und zwar in Höhe von

2.502.300,- DM.

Der Finanzierungsplan weist

1.137.150 DM als

„Zuschuß Wirtschaftsförderung ...beantragt“

1.365.150 DM als

„durch Einnahme nicht finanzierbare Kosten.“

(davon 136.650 DM als

„Eigenmittel der Gemeinde ...“)

aus.

Das Regierungspräsidium hat die Kosten am 20.05.1992 anerkannt.

Weder die Anmeldung zur Kostenanerkennung noch die Anerkennung selbst hat die Stadt dem MW mitgeteilt.

Damit verstieß sie eklatant gegen ihre Pflichten aus Nr. 5.1.1 ANBest-Gk, wonach der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, unverzüglich der Bewilligungsbehörde - also dem MW - anzuzeigen, „... wenn er nach Vorlage des Finanzierungsplans weiter Zuwendungen für den selben Zweck bei anderen Landes- oder sonstigen öffentlichen Stellen beantragt oder von ihnen erhält...“.

Die Stadt hat sowohl Zuwendungen aus dem Programm „Wirtschaftsförderung...“ als auch aus dem Programm „städtebauliche Sanierung und Entwicklungsmaßnahmen“ erhalten.

Auf die entsprechenden Prüfungsbeanstandungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes erläuterte der Bürgermeister der Stadt u. a. folgendes:

„Da die Rechnungsprüfung die Unvereinbarkeit beider Förderungen festgestellt hat, wird die Stadt den Förderantrag an die Wirtschaftsförderung zurückziehen und die gewährten Fördermittel zurückzahlen.“

Die Bewilligungsbehörde teilte dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt über ihre weitere Vorgehensweise mit:

„Nach eingehender Überprüfung der vorliegenden Akten wird der Kostenanerkennungsbescheid 1991/25 widerrufen, weil

- a) der Bau des Parkplatzes durch Wirtschaftsfördermittel gesichert war, zu 50 %
- b)...
- c) die projektgerechte Ausführung der Maßnahme nicht gegeben ist.

Insgesamt wurden durch den Zuwendungsempfänger Fördermittel in Höhe von 1.905.396,00 DM abgerufen. Von einem Eingang der Mittel ist bei der Stadt Querfurt zum 26.10.1992 auszugehen. Ab diesem Termin würde eine Verzinsung des ausgezahlten Betrages, einsetzen ...

... Mit diesem Vorgang habe ich zwischenzeitlich auch die Kommunalaufsicht meines Hauses befaßt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass

das MW seinen Bewilligungsbescheid widerruft und die gewährten Fördermittel einschließlich Zinsen zurückfordert (§ 94 VwVfG LSA i.V.m. Nr. 8.2.2 VV-Gk zu § 44 LHO und das Regierungspräsidium die Kostenanerkennung widerruft und Zinsen geltend macht.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

31. Einzelplan	15	-	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung
Kapitel	1501		
Titel	53081		
Haushaltsansatz	1992		
und 1993	-		gesamt rd. 31,8 Mio. DM

Dienstleistungen Außenstehender

Aus den Unterlagen des Ministeriums konnte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Magdeburg bei einer Prüfung der Belege über Dienstleistungen Außenstehender die Ergebnisse, Verwertbarkeit und Verwertung der erstellten Gutachten, Studien und dgl. nicht erkennen.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt prüfte die Belege der Haushaltsjahre 1992 und 1993 über Dienstleistungen Außenstehender für das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung.

Jahr	Ansatz TDM	Ist-Ausgabe TDM
1992	15.325	15.490
1993	13.175	16.313

In den Erläuterungen der Haushaltspläne sind insgesamt 44 „Themen“ aller Fachbereiche des Ministeriums enthalten.

Über die Belegprüfung hinaus hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt sich beispielhaft zu 2 Maßnahmen mit der Verwertbarkeit und Verwertung der Ergebnisse auseinandergesetzt.

31.1. Überfliegen von Saale und Mulde mit dem Casi-Spektrometer (Kosten von 86.670,- DM)

Es handelt sich um eine „Studie zur Belastung der Saale mit mutagenen, kanzerogenen sowie toxischen Stoffen und zur Überflugkartierung der Saale und des Süßen Sees im Vergleich zu wenig belasteten Gewässern“.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt konnte aus den vorgelegten Unterlagen Ergebnisse dieser Studie nicht entnehmen. Bei seiner Antwort auf die entsprechende Prüfungsniederschrift verwies das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung auf ein beigefügtes Protokoll der „Abschlußverteidigung der ...(vg.)... Studie...“.

Dieses Protokoll führt u. a. aus:

„daß im Gesamtergebnis die Studie für das LAU nicht verwertbar ist“

„die koordinierende Arbeit des Auftragnehmers und dessen Auswertung kann nicht befriedigen“ und

„die Wertung der Überfliegungsdaten ist ebenfalls unzureichend“.

Dennoch hat der Vertreter des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung

„zusammenfassend das Ergebnis der Arbeit unter Beachtung des nur zur Verfügung gestandenen finanziellen Rahmens als gut bewertet“ und

„Nachbesserungen am Abschlußbericht ... nicht gefordert“.

Der Widerspruch konnte bisher nicht aufgeklärt werden.

31.2. Planungsleistung für Entsorgungszentrum Mansfelder Land (Kosten 1.177.313,- DM)

Auch bei diesem Projekt konnte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt den Akten keine Ergebnisse entnehmen. In seiner Antwort auf die entsprechende Prüfungsniederschrift ging das Ministerium auf diese Fragen überhaupt nicht ein.

Der Landesrechnungshof hat diese Beispiele zum Anlaß genommen, das Ministerium zu bitten, zunächst intern sämtliche Vergaben an Dritte dahingehend zu überprüfen, ob

es seine Aufträge eindeutig - z.B. mit einer klaren Leistungsbeschreibung - abgefaßt hat;

- die Auftragnehmer die beschriebenen Leistungen erbracht haben sowie die Ergebnisse verwertbar waren und wer sie verwertet hat.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung hat inzwischen die Notwendigkeit dieser Überprüfung erkannt und entsprechende Schritte eingeleitet.

Das Ergebnis ist abzuwarten.

32.	Einzelplan	20	-	Hochbauten
	Kapitel	2011	-	Allgemeine Hochbauangelegenheiten
	Titel	51901	-	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
	Haushaltsansatz 1992/93		-	4.000.000,- DM

Restaurierung eines Schlosses

Bei der Vergabe und Abrechnung von Restaurierungsarbeiten hat ein Staatshochbauamt nicht unerheblich gegen die LHO und die VOB verstoßen.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Vergabe und Abrechnung von Restaurierungsarbeiten u. a. festgestellt:

32.1 Freihändige Auftragsvergabe

Auf der Grundlage seiner eigenen - aus dem Jahre 1991 stammenden - Studie zur Erarbeitung von Restaurierungsvorschlägen für die Innenräume eines Schlosses unterbreitete ein Restauratoren-Kollegium unter dem 08.10.1992 einem Staatshochbauamt ein Angebot für diese Arbeiten über 823.000,- DM bei einem Stundensatz von 70,- DM.

Nach seinem Bericht vom 27.04.1993 konnte das Staatshochbauamt die Summe über 823.000,- DM „auch unter dem gegebenen Zeitdruck und bei Betrachtung der denkmalpflegerischen Gesichtspunkte nicht freihändig nach § 3 VOB/ Pkt. 4 vergeben". Es hat daraufhin die Summe reduziert und unter dem 26.10.1992 dem Restauratoren-Kollegium einen Auftrag über lediglich 286.710,- DM erteilt. Es hat jedoch lt. o.a. Bericht „für weiter benötigte Stunden ... Nachträge zugesichert". Entsprechend schloß das Staatshochbauamt mit Datum vom April/Mai 1993 mit dem Restauratoren-Kollegium 2 Nachtragsvereinbarungen in Höhe von insgesamt 100.406,50 DM und am 03.09.1993 einen zusätzlichen Ergänzungsvertrag in Höhe von 535.567,07 DM - auf der Grundlage der vorgenannten Stundenlohnverrechnungssätze - ab. Damit erhöhte sich die Auftragssumme innerhalb von ca. 10 Monaten um 635.973,57 DM auf nunmehr 922.683,57 DM.

Mit dieser Verfahrensweise verstieß das Staatshochbauamt gegen die Vergabevorschriften zu

Nr. 1 c zu § 7 VOB/A, denn Sachverständige dürfen weder unmittelbar noch mittelbar an der betreffenden Vergabe beteiligt sein und

Nr. 2.1 und 2.3 zu § 5 VOB/A des Vergabehandbuches, denn die Vergabe von Stundenlohnarbeiten ist dem Wettbewerb zu unterstellen und die voraussichtlich erforderliche Stundenzahl ist anzugeben.

Das Ministerium der Finanzen sieht in der Studie des Restauratorenkollegiums weniger ein „Gutachten eines Sachverständigen“ als eine „Befunderhebung durch den Auftragnehmer“. Hiermit erklärt es auch die übrigen vom Landesrechnungshof aufgezeigten Verstöße gegen die VOB:

„Zwar wurde entgegen den Bestimmungen des § 8 VOB/A freihändig vergeben, jedoch betrifft der Verstoß das SSG Wörlitz, das die Analyse und Bestandserhebung veranlaßt hatte. Nur hier hätte der Wettbewerb ansetzen können. Da die Vergabe an einen anderen Restaurator zwangsläufig erneut einer Analyse bedürft hätte und eine Befunderhebung in aller Regel mit stichprobenartiger Verletzung des Bestandes verbunden ist, war es – insbesondere in Anbetracht der Zeitwänge und der geringen Anzahl geeigneter Restauratoren - opportun, an denjenigen Anbieter freihändig zu vergeben, der sich in die Materie eingearbeitet hat. Aufgrund der bereits vom SSG beauftragten Projektanten war eine Vergabe der Stundenlohnarbeiten im Wettbewerb (§ 5, 2.1 VHB) nicht sinnvoll, die Angabe einer voraussichtlich erforderlichen Stundenzahl (§ 5, 2.3 VHB) erübrigt sich. Da das Staatshochbauamt seine Überwachungspflicht offenbar wahrgenommen hat, kann davon ausgegangen werden, daß nach pflichtgemäßem Ermessen wirtschaftlich gehandelt wurde.“

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Staatshochbauverwaltung auch bei der Vergabe von Restaurierungsarbeiten künftig die VOB beachtet.

32.2 Überhöhte Abrechnung für Dokumentation

Mit Auftragserteilung vom 26.10.1992 vereinbarte das Staatshochbauamt u. a. eine Pauschale für Dokumentation in Höhe von 10.000,- DM netto. Dies entspricht 4 % der Nettoauftragssumme in Höhe von 251.500,- DM (brutto 286.710,- DM).

Der Ergänzungsvertrag vom 03.09.1993 über 535.567,07 DM brutto weist jedoch eine Vergütung für die Dokumentation von 58.600,50 DM aus. Dies entspricht 10 % des Ergänzungsauftrages.

Der Landesrechnungshof verweist auf „zu § 2 Nr. 6 VOB/B" des Vergabehandbuches. Danach hat „das Bauamt... den Auftragnehmer bei der Einholung der Nachtragsangebote darauf hinzuweisen, daß alle Bedingungen des Hauptauftrages einschließlich der Nachlässe gelten".

Folglich hätte das Staatshochbauamt auch im Ergänzungsauftrag lediglich 4 % der Nettoauftragssumme für die Dokumentation vereinbaren dürfen.

Die Begründung des Ministeriums der Finanzen lautet:

„... Da das Staatshochbauamt mit Datum vom 26.10.1992 ... nur Teilleistungen beauftragt hat, deren Dokumentationswert 10 % der Auftragssumme nicht als gerechtfertigt erscheinen ließen, ist m.E. nicht zu rechtfertigen, daß im Nachhinein sämtliche Dokumentationsleistungen - mit höherem Aufwand – auf nur mit 4 % vergütet werden."

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind bei Restaurierungsarbeiten die Aufwendungen für die Dokumentation von Teilleistungen (z.B. in einzelnen Räumen) nicht weniger umfangreich als bei Gesamtleistungen (z.B. ein ganzes Gebäude).

Im übrigen handelte es sich bei den 2 Nachtragsvereinbarungen und dem zusätzlichen Ergänzungsvertrag (Tz. 29.1) auch um „Teilleistungen".

Bei korrekter Anwendung des Vergaberichtlinien hätte das Staatshochbauamt dem Land Ausgaben in Höhe von

35.000 DM

erspart.

32.3 Nichtgeltendmachung von Schadensersatzansprüchen

Im Ergänzungsangebot vom 01.06.1993 führte das Kollegium der Restauratoren auch „zusätzlich aufgetretene Arbeiten" auf, und zwar u. a.

„ ...

Reinigungsarbeiten, die von den Verursachern nicht geleistet worden sind;

holztechnischer Mehraufwand durch unsachgemäßen Abbau der Scheuerleisten durch die Heizungsfirma;

unsachgemäße Putzausbesserungen im Sockelbereich nach der Voruntersuchung;

Schäden, die durch die zimmermannstechnische Sanierung im Mezzanin im Deckenbereich aufgetreten sind (Putzrisse, Putzausplatzungen, Farbschichtlockerungen);
Schadensbildänderungen an den Wänden und an den Leinwandbespannungen der Türen durch drastische Klimaänderungen;
Schäden an der Nordwand, bedingt durch Rüstarbeiten im Zuge der Schwammsanierung;
zusätzliche Leistungen durch falschen Heizungseinbau;
Schäden an einem bereits holztechnisch restaurierten Einbauschränk - seit Anfang 1992 im SW-Zimmer zwischengelagert - aufgrund von klimatischen Veränderungen (Heizungseinbau)".

Die Kosten dieser Zusatzarbeiten betragen 117.875,- DM.

Mit dem bereits genannten Ergänzungsvertrag vom 03.09.1993 vereinbarte das Amt diese Mehraufwendungen, die durch unsachgemäße bzw. nicht fachgerechte Leistungen Dritter entstanden sind, ohne die Ausgaben hierfür bei den Verursachern geltend zu machen. Das Ministerium der Finanzen widerspricht in Teilen den Angaben der Restauratoren und führt die Zusatzarbeiten grundsätzlich nicht auf Versäumnisse Dritter, sondern auf Unwägbarkeiten, die bei Restaurierungsarbeiten auftraten, zurück, die Stellungnahme des Staatshochbauamtes läßt jedoch erkennen, daß hier zumindest ein Teil der Ausgaben darauf zurückzuführen ist, „daß aus Kostengründen Baufirmen beauftragt waren, die nicht immer das notwendige Wissen, Geschick und Gefühl für Arbeiten im denkmalpflegerischen Bereich haben".

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Staatshochbauverwaltung dafür Sorge trägt, daß der dem Land durch Dritte entstandene finanzielle Schaden behoben wird.

32.4 Vergütung von Mitarbeitern und Hilfskräften

Ohne zwischen verschiedenen Tätigkeiten und unterschiedlichen Qualifikationen der eingesetzten Mitarbeiter zu unterscheiden, hat das Staatshochbauamt sowohl im Hauptauftrag als auch im Ergänzungsauftrag generell eine Vergütung der Stundenlohnarbeiten mit 70,- DM/Std. vereinbart. Entsprechend hat das Restauratoren-Kollegium die Restaurationsarbeiten, aber auch die Nebenleistungen wie u. a.

- Baustelleneinrichtung
- Material verladen und Transport
- Materialeinkauf
- Baustellensanierung und -räumung
- Organisation der Unterkunft
- Toilettenreinigung,

mit 70,- DM pro Stunde abgerechnet.

Das Staatshochbauamt hat die entsprechenden Abschlags- und Schlußrechnungen anerkannt.

Darüber hinaus hatte das Restauratoren-Kollegium - bestehend aus 3 Restauratoren - zusätzlich 2 weitere Restauratoren als freie Mitarbeiter und 22 Arbeitskräfte, für die keine entsprechende Qualifikation nachgewiesen ist, beschäftigt und diese insgesamt 4.271,5 Std. - das sind 56 % der abgerechneten Stunden - eingesetzt. Das Land hat hierfür 299.005,- DM netto - bezahlt. Das Staatshochbauamt hat versäumt, für diese Mitarbeiter und Hilfskräfte gesonderte - niedrigere - Stundenlohnsätze zu vereinbaren. Die Auffassung des Staatshochbauamtes, die das Ministerium der Finanzen teilt, daß sämtliche bei Restaurierung anfallenden Arbeiten per se „Facharbeiten“ sind, kann der Landesrechnungshof nicht teilen.

Mit dem Abschluß nur eines - sehr hohen - Stundenlohnsatzes hat das Staatshochbauamt gegen den Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen.

33.	Einzelplan	20	-	Hochbauten
Kapitel	2013		-	Errichtung von Gebäuden durch private Investoren
Haushaltsvolumen 1995			-	5.226.300,- DM

Investorenmodelle

Das Verfahren zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Investorenbauten ist zu optimieren.

33.1. Die öffentliche Verwaltung hat Hochbauten für den eigenen Bedarf bisher i.d.R. in eigener Regie (Eigenbau) errichtet. Zwischenzeitlich sind alternative Realisierungsformen entwickelt worden, die auch für die öffentliche Verwaltung in Betracht kommen: Kaufbau, Mietbau, Mietkauf und Immobilienleasing. Die Verwaltung muß prüfen und entscheiden, welche dieser verschiedenen Alternativen für ein konkretes Bauvorhaben die sparsamste und wirtschaftlichste Lösung darstellt.

Eigenbau

Hochbauten des Landes in Form des Eigenbaues werden durch die Staatshochbauverwaltung unter Beachtung interner Verfahrensregelungen und haushaltsrechtlicher Vorschriften auf landeseigenen Grundstücken errichtet. Das Vorhaben kann von der Planung bis zur Fertigstellung einen mehrjährigen Zeitraum umfassen und muß eine Reihe von internen Genehmigungsinstanzen durchlaufen.

Für den Eigenbau in Sachsen-Anhalt schaltet die Staatshochbauverwaltung grundsätzlich Dritte ein. Freiberuflich tätige Architekten und Bauingenieure übernehmen Planung, Ausschreibung, Bauüberwachung und Bauabrechnung. Die Staatshochbauverwaltung behält sich lediglich die Bauherrenfunktion vor.

Kaufbau

Der Verkäufer errichtet ein Gebäude nach den vom Käufer gebilligten Plänen auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück. Die Verwaltung zahlt den Kaufpreis in einer Summe oder in Raten. Zu a und b: Zur Realisierung von Eigenbauvorhaben kann die Verwaltung das gesamte Bauvorhaben für einen Generalunternehmer ausschreiben. Wenn die Verwaltung zusätzlich den für den Eigenbau notwendigen Grunderwerb mit ausschreibt, verschmelzen beide Alternativen. Der Eigenbau wird als Kaufbau erstellt.

Mietbau

Der Vermieter errichtet auf seinem Grundstück ein Gebäude unter Berücksichtigung der Anforderungen des Mieters und vermietet es an diesen (Mietvertrag nach bürgerlichem Recht).

Mietkauf

Der Investor (Vermieter/Verkäufer) und der Mieter schließen einen Vertrag, der Elemente eines Miet- und eines Kaufvertrages enthält. Der Investor errichtet das Gebäude nach den Anforderungen des Mieters. Es werden für den verabredeten Zeitraum Mietzahlungen vereinbart, die ganz oder teilweise auf den bereits vereinbarten Kaufpreis angerechnet werden. Der Kaufpreis ist nach Ablauf der Nutzungsdauer vom Mieter zu entrichten.

Leasing

Die Errichtung eines Gebäudes im Wege eines Leasingvertrages ist rechtlich dadurch gekennzeichnet, daß der Investor (Leasinggeber) dem Leasingnehmer das Gebäude gegen eine Zahlung von monatlichen Geldraten überläßt. Dabei liegen Instandhaltung, Haftung für Sachmängel sowie Gefahr für Untergang und Beschädigung des Gebäudes in der Regel beim Leasingnehmer. Leasingverträge können mit Kaufrechten ausgestattet sein.

Wirtschaftlich wird zwischen mehreren Leasingformen unterschieden. Bei Leasingverträgen zur Errichtung von Gebäuden (Immobilien-Leasing) handelt es sich um Finanzierungs-Leasing. Vereinbart wird eine Grundmietzeit ohne Kündigungsrechte der Vertragsparteien und i.d.R. gleichzeitig eine Kaufoption für den Leasingnehmer nach Ablauf der Grundmietzeit.

33.2. Mietkauf und Leasingmodelle können als Investorenlösung zusammengefasst werden. Investorenlösungen können folgende Vorteile haben:

- keine langen Planungs- und Vorlaufzeiten, das Gebäude ist relativ rasch verfügbar (durch straffes Projektmanagement kurze Bauzeiten, niedrige Bauzeitzinsen sowie geringere Baukosten)
- keine Verpflichtung zur Vorlage von detaillierten Planungsunterlagen nach § 24 LHO.

Fehlende oder unvollständige Planungen und der Verzicht auf Beteiligung des baufachlichen Sachverständes der Staatshochbauverwaltungen können aber dazu führen, daß im Ergebnis Faktoren, die die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme absichern, unberücksichtigt bleiben mit der Folge von ungünstigen Vertragsabschlüssen.

33.3. Kostengünstig und damit wirtschaftlich attraktiv zur Alternative Eigenbau sind Investorenlösungen insbesondere dann, wenn der Investor ihm zustehende Vorteile ganz oder teilweise nutzt, um die Leasingraten - und damit die Kosten für das Land - zu reduzieren.

Die wesentlichen steuerlichen Vorteile des Investors bestehen zum einen darin, daß er bei Inanspruchnahme degressiver Abschreibungen oder von Sonderabschreibungen seine steuerliche Belastung anfänglich stark reduzieren kann (Zinnsgewinn durch Steuerstundungseffekt), zum anderen darin, daß bei einem späteren Verkauf an das Land ein sich dabei ergebender Veräußerungsgewinn möglicherweise nicht oder nicht der normalen steuerlichen Belastung unterliegt.

Diese Steuervorteile des Investors werden finanziert aus Steuermindereinnahmen der öffentlichen Hand. Im Ergebnis verschafft sich damit das Land über eine Investorenlösung wirtschaftliche Vorteile auf Kosten seiner Partner in Bund, Ländern und Gemeinden.

Ein solches Verhalten könnte auch gewertet werden als Verstoß gegen die aus dem förderativen Staatsbau sich ergebenden Rücksichtspflichten. Daß andere Länder, die Kommunen und teilweise auch der Bund sich in ähnlicher Weise verhalten, ändert hieran nichts.

Das Land sollte deshalb prüfen, ob es vor diesem Hintergrund nicht geboten ist, gesetzgeberisch mit dem Ziel aktiv zu werden, die Steuervorteile eines Investors auf die Fälle zu beschränken, in denen der Investor das Projekt für private - und nicht für öffentliche - Nutzung erstellt.

Die Prüfung ist auch aus einem weiteren Grund nötig. Investorenlösungen im Bereich der öffentlichen Hand reduzieren die Marktchancen kleiner und mittelständischer Unternehmen in der Praxis. Investorenlösungen können sie selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen (Arbeitsgemeinschaften) in der Regel nicht organisieren. Im Ergebnis können sie damit nur als Subunternehmer für den Investor tätig werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dies vor dem Hintergrund des Mittelstandsförderungsgesetzes und dem Beschluß des Landtages vom 04.05.1995 (LT-Drs. 2/20/861 B) nicht unproblematisch. Da im übrigen die wirtschaftlichen Vorteile der Verwaltung bei einer Investorenlösung nur scheinbar sind (bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung entfallen sie), die Nachteile für klein- und mittelständische Betriebe aber endgültig eintreten, sollte eine Interessenabwägung dazu führen, die steuerlichen Vorteile für den Investor bei Baumaßnahmen für die öffentliche Hand zu beseitigen.

33.4. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich wiederholt mit den Vor- und Nachteilen von Investorenlösungen für die öffentliche Hand befaßt. Die Ergebnisse sind unterschiedlich.

Bspw. hat eine Prüfung von Hochbaumaßnahmen im Leasingverfahren in Rheinland-Pfalz ergeben, daß hieraus für die Verwaltung keine finanziellen Vorteile entstanden sind. Der Bundesrechnungshof hat für den Bereich des Straßenbaus ein ähnliches Ergebnis ermittelt.

Untersuchungen der Landesrechnungshöfe Baden-Württemberg und Niedersachsen haben dagegen ergeben, daß die Errichtung von Gebäuden für das Land durch einen Investor wirtschaftlicher sein kann als die Errichtung der Gebäude im Wege des kreditfinanzierten Eigenbaus. Daß diese Form der Durchführung aber generell wirtschaftlicher als der Eigenbau ist, hat keiner der Rechnungshöfe festgestellt. Welche Lösung im Einzelfall zu bevorzugen ist, hängt von den Einzelumständen ab, die keiner generalisierenden Betrachtung zugänglich sind.

Im Ergebnis ist damit in jedem Einzelfall eine dynamische Wirtschaftlichkeitsberechnung nach einem übereinstimmend festgelegten Kriterienkatalog (Welche Kosten in welcher Höhe sind einzubeziehen, Kalkulationszinssatz, Laufzeit usw.) durchzuführen.

- Die bei einem Eigenbau entstehenden Ausgaben kann die Verwaltung kalkulieren.

Die Kosten einer Investorenlösung können nur im Wege der Ausschreibung ermittelt werden. Wenn aber diese Ausschreibung höhere Kosten als bei einem Eigenbau ergibt, kann die Verwaltung aus diesem Grund die Ausschreibung nicht aufheben. § 26 VOB, Teil A/VOL normieren abschließend die Gründe, bei deren Vorliegen die Ausschreibung aufgehoben werden kann. Ein schwerwiegender Aufhebungsgrund kann sein, daß keine angemessenen Preisangebote vorliegen. Diese Voraussetzung wird aber nicht dadurch erfüllt, daß die Verwaltung die ausgeschriebene Leistung in eigener Regie preisgünstiger erbringen kann.

Eine Investorenlösung kann damit nach der geltenden Rechtslage erst ausgeschrieben werden, wenn zuvor entschieden ist, daß ein Eigenbau nicht in Betracht kommt. Aufgrund von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann diese Entscheidung jedoch nicht getroffen werden. Die verbindlichen Kosten einer Investorenlösung sind zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

Der Landesrechnungshof hatte deshalb empfohlen, Lösungen mit dem Ziel zu entwickeln, daß die Staatshochbauverwaltung sich in rechtlich zulässiger Weise mit eigenen Angeboten an dem Vergabeverfahren beteiligen kann. Er hat hierfür einige Anregungen unterbreitet, die aber in Teilen nur über eine Modifizierung der bestehenden Rechts- bzw. Verwaltungsvorschriften erreichbar sind.

Inzwischen hat das Ministerium der Finanzen weitere Lösungsmöglichkeiten entwickelt: Ein Bauvorhaben, für das die Verwaltung die notwendigen Planungsunterlagen erstellt hat, wird als Generalunternehmerleistung ausgeschrieben. Gleichzeitig werden die Bieter aufgefordert, Nebenangebote insbesondere zur Finanzierung zu machen.

Die Ausschreibung liefert präzise Ergebnisse zu den Baukosten. In einem weiteren Schritt muß dann die Verwaltung entscheiden, ob sie diese Baukosten aus Haushaltsmitteln finanzieren oder das Finanzierungsangebot eines Investors annehmen will. Da die Kosten einer Finanzierung über den Landeshaushalt ermittelbar sind und die Kosten einer Investorfinanzierung aufgrund der Nebenangebote feststehen, kann diese Entscheidung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden.

Der Landesrechnungshof hält dies für einen eleganten Ansatz, die aufgezeigte Problematik - Auswahlentscheidung zwischen den Alternativen Eigenbau und Investorenlösung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten - pragmatisch und in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage zu lösen.

In diese Wirtschaftlichkeitsprüfung sind aber auch die Steuerausfälle einzubeziehen, die bei einer Investorenlösung für die öffentlichen Hände entstehen. Dies sind ebenfalls Kosten für den Staat und die Allgemeinheit.

Welche Steuerausfälle bei einer Investorenlösung eintreten, läßt sich im Einzelfall regelmäßig schon deshalb nicht ermitteln, weil der Investor seine steuerlichen Verhältnisse nicht offenlegen wird. Auch wäre ein solches Verfahren sehr aufwendig, wenn mehrere Investoren Angebote abgegeben haben.

Die Größenordnung der Steuerausfälle läßt sich jedoch abschätzen. Durch Modellrechnungen könnte die Bandbreite dieses Betrages eingegrenzt und Durchschnittswerte ermittelt werden. Auch wenn dieser durchschnittliche Steuerausfallbetrag abweicht von den Steuerausfällen im konkreten Einzelfall, so liefert eine hierauf abgestellte Wirtschaftlichkeitsberechnung realistischere Ergebnisse als die Untersuchung, die die Steuerausfälle und deren Umfang vernachlässigt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb, zur Herstellung der Vergleichbarkeit mit einem Eigenbau den dem Land bei einer Investorenlösung entstehenden Kosten die steuerlichen Vorteile des Investors pauschaliert hinzuzurechnen.

33.5. Leasingraten werden haushaltstechnisch als konsumtive Ausgaben behandelt. Mit ihnen werden auch die Finanzierungskosten (Zinsen und Tilgung) des Leasinggebers bedient. Investorenlösungen sind deshalb als Kreditfinanzierung außerhalb des Haushaltes zu werten (graue Verschuldung). Im Ergebnis belasten sie den Haushalt in gleicher Weise wie die unmittelbare Kreditaufnahme. Die Verpflichtung aus Leasingverträgen ist deshalb bei der Gesamtverschuldung des Haushaltes darzustellen, die verfassungsrechtliche Begrenzung der Kreditaufnahme zu beachten (Artikel 115 Grundgesetz, Artikel 99 Landesverfassung, § 18 Landeshaushaltsordnung).

Die Prioritätsentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers dürfen nicht durch private Investorenmodelle unterlaufen werden. Das Eingehen entsprechender Verträge bedarf deshalb einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber.

Das Land hat hierfür bereits eine wesentliche Voraussetzung geschaffen. Hochbauten des Landes, die über Investorenmodelle realisiert werden, werden im Epl. 20 ausgewiesen. Die Leasingraten für die einzelnen Projekte sind als Mietausgaben durch Verpflichtungsermächtigungen abgedeckt. Der Restkaufpreis wird im Haushaltsplan jedoch nicht dargestellt.

Investorenbauten sind in der Regel nur wirtschaftlich, wenn die vereinbarte Kaufoption tatsächlich ausgeübt wird. Daraus können sich erhebliche finanzielle Belastungen in künftigen Haushaltsjahren ergeben. Diese sind bei der Finanz- und Haushaltsplanung zu berücksichtigen, damit die benötigten Haushaltsmittel rechtzeitig zur Verfügung stehen. Hierfür hat die Verwaltung die verfahrensmäßigen Voraussetzungen und organisatorischen Vorkehrungen zu treffen.

34.	Einzelplan	20	-	Hochbauten
	Kapitel	2059	-	Ministerium für Wissenschaft und Forschung
	Titel	71262-9	-	Umbau der Heizungszentrale - Hochschule für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft Bernburg
	Haushaltsansatz 1992		-	600.000,00 DM

Bau einer Umformstation

Eine neu erbaute Umformstation für Wärme bleibt - nach Änderung des Wärmeversorgungskonzeptes - ungenutzt.

Unter dem 26.09.1991 hat die - damals noch für eigene Baumaßnahmen zuständige - Hochschule für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft im Zuge des Umbaus einer Heizungszentrale den Neubau einer Umformstation für Wärme mit 387.429,- DM in Auftrag gegeben. Abgerechnet hat die beauftragte Firma die erbrachten Bauleistungen - Schlußrechnung vom 24.08.1992 - mit dem - nunmehr zuständigen - Staatshochbauamt Schönebeck.

Bei der Prüfung dieser Maßnahme stellte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Magdeburg vor Ort fest, daß die Hochschule das Gebäude nicht für den vorgesehenen Zweck - Umformstation - nutzte. Mit Ausnahme des Maschinenraums, in dem die Hochschule Möbel lagerte, standen die Räume leer.

Weder die Hochschule noch das Staatshochbauamt Schönebeck konnten dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Magdeburg ein Konzept zur Nutzung des Gebäudes vorlegen.

Auf die Prüfungsbeanstandung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes antwortete das Staatshochbauamt u. a.:

„ ... Durch den neuen Stand der Technik wird bei einer Baumaßnahme zur Sanierung der Wärmeversorgung keine Umformstation mehr erforderlich sein.

Durch die neuen technischen Möglichkeiten nach der Wende wurde die Umformstation zu einer Fehlinvestition. ...

Da von Seiten der Hochschule kein Nutzungskonzept vorliegt, besteht die Möglichkeit, dieses Gebäude als neues Heizhaus nach der Sanierung der Wärmeversorgungsanlage zu nutzen. ..."

Das Staatshochbauamt hat aber inzwischen die alte Heizungszentrale saniert.

Das Ministerium der Finanzen führt nunmehr dazu aus, es hat inzwischen einen „Planungsauftrag zur Aufstellung eines zukunftsorientierten Ver- und Entsorgungskonzeptes erteilt. In diesem Konzept wird über die weitere Verwendung des bisher ungenutzten Gebäudes entschieden."

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die jetzt zuständige Fachhochschule Anhalt in Zusammenarbeit mit dem Staatshochbauamt diese Umformstation im Rahmen einer Gesamtkonzeption umgehend einer angemessenen Nutzung zuführt oder aber das Gebäude veräußert, um den finanziellen Schaden für das Land zu begrenzen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

35.	Einzelplan	20	-	Hochbauten
	Kapitel	2075	-	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Titelgruppe	712-69	-	Neubau eines Dienstgebäudes des Amtes für Landwirtschaft und Flurneuordnung (Bernburg)
	Haushaltsansatz	1992	-	700.000,00 DM

Winterfeste Bauruine

Ein Staatshochbauamt hat 1991 einen Rohbau winterfest machen lassen, der seitdem verfällt.

Bereits vor 1989 war für das damalige Institut für Getreideforschung Bernburg-Hadmersleben (IfG) der Neubau eines Biotechnikums geplant. Den Rohbau errichtete der VEB Bau- und Montagekombinat Chemie (BMK Chemie) bis 1989.

Nach 1989 sollte dieser Rohbau anscheinend als „Neubau eines Dienstgebäudes des Amtes für Landwirtschaft und Flurneuordnung (ALF) Bernburg“ ausgebaut werden, denn unter dieser Bezeichnung hat das Staatshochbauamt Schönebeck am 08.08.1991 einen - am 06.08. mündlich erteilten – Auftrag über 900.000,- DM der Nachfolgefirma des o.a. Baukombinates, der Halleschen Mitteldeutschen Bau AG, schriftlich bestätigt.

Die vergebenen Bauarbeiten erläuterte das Staatshochbauamt dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Magdeburg als „Hüllenschließung“ und „Winterfestmachung“. Seit Ende 1991 ruhen die Bauarbeiten, der Rohbau verfällt durch Witterungseinflüsse und Vandalismus.

Darüber hinaus stellten Landesrechnungshof und Staatliche Rechnungsprüfungsamt bei einer Ortsbesichtigung u. a. fest, daß

die Baufirma 1991 ihre Bauleistungen mangel- und fehlerhaft ausgeführt hat (z.B. hat sie das Mauerwerk nicht lot- und fluchtgerecht sowie den Wandputz in unzureichender Weise ausgeführt und Fensterdrehflügelfalsch angeordnet);

4 abgerechnete Eingangstüren - im Gesamtwert von 23.520,- DM – nicht vorhanden waren.

Das Staatshochbauamt Schönebeck führte auf entsprechende Prüfungsfeststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes aus:

„... Eine Prüfung der Schlußrechnung konnte aufgrund der Übergangsbedingungen und der gegebenen Umstände sowie des zeitlich verspäteten Eingreifens durch das StHBA nur augenscheinlich und rechnerisch geprüft werden ...“

„... Bis zum Abschluß der Bautätigkeit im Dez. 1991 hatte das StHBA keine Möglichkeit der Mitwirkung...“

„... Die Eingangstüren sind nicht mehr auffindbar. Eine diesbezügliche Rücksprache über den Verbleib mit dem damaligen Nutzer kann nicht geführt werden, da das Institut für Getreideforschung aufgelöst wurde und der zuständige Leiter verstorben ist...“

Der Landesrechnungshof verweist darauf, daß der - zur Zeit der Prüfung - für diesen Bau zuständige Bauleiter diese Maßnahme bereits seit Baubeginn betreut, damals als Mitarbeiter der IfG.

In seiner Stellungnahme begründet das Ministerium der Finanzen den nicht unmittelbar anschließenden Ausbau des Gebäudes u. a. mit

- fehlenden Haushaltsmitteln (nicht veranschlagt im Hpl.)
- fehlendem Bauantrag
- Änderung des Unterbringungskonzeptes für das ALF.

Zur künftigen Nutzung des Gebäudes führt es aus:

„Das MK hat diese Gebäude für Zwecke der FH-Anhalt zur Verfügung gestellt.“

... Am 22.03.1995 wurde der Bauantrag der FH Anhalt, Standort Bernburg, zur „Fertigstellung des Rohbaus - Großes Laborgebäude - (Biotechnikum) vom MK genehmigt.

... Der Planungsauftrag HU-Bau wurde am 17.05.1995 erteilt und die HU-Bau wird am 30.09.1995 vorgelegt.

... Für März 1996 kann mit dem Baubeginn gerechnet werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Land nunmehr den geschädigten Rohbau umgehend einer Nutzung zuführt, um den bereits eingetretenen Schaden zu begrenzen. Die Prüfung der Schadenshaftung ist im übrigen angezeigt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C - Überörtliche Kommunalprüfung –

1. Allgemeines

Das Prüfungswesen (zur örtlichen und überörtlichen Prüfung) ist in Teil 3 der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 05.10.1993 - GVBl. LSA 1993, S. 568 und 598 - beide in Kraft getreten am 01.07.1994 - abschließend geregelt.

Diese Bestimmungen bilden die Rechtsgrundlage und sind damit auch die Legitimation für die Prüfung der Kommunen und Landkreise. Für die überörtliche Prüfung sind sie in Verbindung mit den „Allgemeinen Grundsätzen der überörtlichen Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaften“ anzuwenden, die der Landesrechnungshof gem. § 126 (2) GO LSA festgelegt hat. Sie bilden die Arbeitsgrundlage für alle Prüfungseinrichtungen, sowohl für den Landesrechnungshof und seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter als auch für die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise.

Neben der Regelung der Zuständigkeiten, der Übertragung der Aufgaben und dem Inhalt der Prüfung ist die Regelung zur Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises wichtig; es ist bei der Erfüllung der Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

Die Ergebnisse aus der Prüftätigkeit des Landesrechnungshofes und der Rechnungsprüfungsämter können allerdings nur dann zu Veränderungen und zur Beseitigung von Mißständen führen, wenn eine Zusammenarbeit zwischen der Kommunalaufsicht als Aufsichtsbehörde und den Prüfungseinrichtungen funktioniert. Da die Feststellungen und Empfehlungen der Prüfungseinrichtungen in der geprüften Behörde nicht immer Beachtung finden und daher häufig unmittelbar nicht zu den gebotenen Veränderungen führen, ist zumindest zur Durchsetzung die Unterstützung der Aufsichtsbehörde mit Exekutivbefugnissen unerlässlich.

Die vom Landesrechnungshof angestrebte Zusammenarbeit mit der Kommunalaufsicht soll jedoch darüber hinausgehen und sich auf das gesamte Prüfungsgeschehen beziehen. Bereits in der Prüfungsplanung, mehr noch in der unmittelbaren Prüfungsvorbereitung, sind z.B. Hinweise zu Prüfungsschwerpunkten aus Sicht der Aufsicht wichtig. Dadurch werden zusätzlich aktuelle Probleme der Gemeinden und Landkreise eingebracht, die in die Prüfung einbezogen werden können. Die Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse, wie Verstöße gegen wirt-

schaftliches und sparsames Verwaltungshandeln und sich daraus ergebende Forderungen und Hinweise, können sowohl der geprüften Behörde als auch den Aufsichtsbehörden möglichst zeitnah zur Kenntnis gegeben werden.

Wenn nach Veranlassung von Maßnahmen und Auflagen die Rückmeldung an die Prüfungsinstanz erfolgt, aus der sich die Herstellung der Ordnungsmäßigkeit erkennen läßt, war die Prüfung „erfolgreich“. Diese Zielstellung erfordert in allen Stadien des Prüfungsverfahrens

- Planung
- Vorbereitung
- Durchführung
- Aus- und Bewertung
- Schlußfolgerung
- Nachkontrolle

eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Dies betrifft auch die Zusammenarbeit von Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise mit der Kommunalaufsicht, und zwar für die Ergebnisse des Teiles der überörtlichen Kommunalprüfung, der in die Zuständigkeit der Rechnungsprüfungsämter fällt.

Der Landesrechnungshof sieht es auch als seine Aufgabe an, über die Prüfung hinaus den Kommunen Anleitung und Beratung im Rahmen und außerhalb von Prüfungen zu geben. Um dieses Anliegen zu verwirklichen, ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise notwendig. Damit wird es möglich, nicht nur nach gleichen Maßstäben zu prüfen, sondern auch detaillierte Informationen zu erhalten, die in die Wertung und Bewertung bestimmter Verfahren und Verwaltungsabläufe einbezogen werden können.

Daß dies nicht sofort zu erreichen ist, sondern sich nur in kleinen Schritten entwickeln kann und wird, belegen die ersten Treffen zwischen den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise und dem Landesrechnungshof. Dabei wird der „Erfahrungsaustausch“ bewußt betont, weil Unterschiede erkennbar werden, die u. a. begründet sind

in der personellen Ausstattung der Rechnungsprüfungsämter, sowohl qualitativ als auch quantitativ, und damit in ihrer Arbeitstätigkeit
in der Unterstellung der Rechnungsprüfungsämter

in der Stellung des jeweiligen Rechnungsprüfungsamtes in der Verwaltung sowie in der Integration in die Verwaltung und damit in seiner Wirkung
in den Arbeitsabläufen in der Verwaltung mit Auswirkung auf verwaltungsseitige Kontrollaufgaben

Prüfung von Verwendungsnachweisen

Prüfung der Jahresrechnung usw.

Einen wichtigen Beitrag zum Abbau der bestehenden Unterschiede können auch die Aufsichtsbehörden leisten, indem sie künftig alle Kommunen in ihrem Bereich über allgemeine und grundsätzliche Prüfungsfeststellungen der Rechnungsprüfungsämter in Kenntnis setzen.

Im übrigen gilt auch für die an die Aufsichtsbehörden übergebenen Prüfungsberichte des Landesrechnungshofes, daß sie möglicherweise von diesen nur zur Kenntnis genommen werden, zumindest aber nur in wenigen Fällen zur übergreifenden allgemeinen Information der Kommunen genutzt werden.

2. Prüfungstätigkeit von Juni 1994 bis Juni 1995

2.1 Vorbemerkungen

Gemeinde- und Landkreisordnung Sachsen-Anhalt legen die Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung ab 01.07.1994 wie folgt fest:

Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sind zuständig für die Prüfung der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften bis 25.000 Einwohner;

der Landesrechnungshof und seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für die Prüfung der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern

sowie der kreisfreien Städte und Landkreise.

Ab 1995 hat der Landesrechnungshof, auch unter Beachtung der „Allgemeinen Grundsätze der überörtlichen Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaften“, intern bestimmt, daß

die turnusmäßige Prüfung der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter erfolgt

und

die Prüfung der kreisfreien Städte sowie

Sonder-, Querschnitts- und Schwerpunktprüfungen

sich der Landesrechnungshof vorbehält.

Das schließt nicht aus, daß der Landesrechnungshof in Einzelfällen die Prüfung von Landkreisen und Gemeinden entweder gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern oder allein durchführt.

2.2 Einschätzung der Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise

Gemäß § 126 (5) GO LSA wird der Landesrechnungshof über durchgeführte überörtliche Prüfungen durch Übersendung eines Prüfungsberichtes jeweils informiert. Dies ist bisher nur in Einzelfällen erfolgt. Der Landesrechnungshof geht deshalb davon aus, daß überörtliche Prüfungen auch nur in wenigen Fällen durchgeführt worden sind. Im Rahmen des bereits erwähnten Erfahrungsaustausches sind die Ursachen für die geringe überörtliche Prüfung transparent geworden.

Entsprechend der Ausstattung haben die Rechnungsprüfungsämter zwar eine umfangreiche Prüftätigkeit durchgeführt, jedoch mit dem Schwerpunkt „örtliche Prüfung“. Rückstände konnten selbst für diesen Bereich nicht vermieden werden. So waren ca. 25 v. H. der Jahresrechnungen für die Jahre 1991 und 1992 bis zum 31.05.1995 noch nicht geprüft. Diese Rückstände sind in den meisten Fällen nicht vom Rechnungsprüfungsamt zu vertreten.

Teilweise haben die Gemeinderäte die Entlastungen der Bürgermeister ab dem Jahr 1991 ohne vorherige Prüfung der Jahresrechnung beschlossen. In einem Fall ist die Entlastung des Landrates bisher erst für das Jahr 1991 möglich gewesen.

Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sind z.Z. noch nicht in der Lage, alle ihre gesetzlichen Aufgaben zu bewältigen. Das gilt für die überörtliche und örtliche Prüfung - einschließlich der Rückstände - entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, die Prüfung vor Einführung von ADV-Verfahren und die Prüfung der Verwendungsnachweise für erhaltene Fördermittel. Die Gründe dafür liegen nicht nur in der personellen Besetzung, sondern zum Teil auch in der fehlenden Prüfungserfahrung. Prüfungen vor Einführung von ADV-Verfahren sind nicht nur in Sachsen-Anhalt problematisch und bereiten nicht nur in den neuen Bundesländern Schwierigkeiten. In den neuen Bundesländern kommt erschwerend hinzu, daß in relativ kurzer Zeit ein hoher Ausstattungsstand geschaffen wurde.

Der Landesrechnungshof erörtert dieses Problem derzeit mit dem Innenministerium, weil eine Lösung nur unter Beteiligung der Landesverwaltung erreichbar scheint.

2.3 Überörtliche Prüfung durch den Landesrechnungshof und seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Landesrechnungshof und Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben, teilweise auch gemeinsam, turnusmäßige Prüfungen in Landkreisen, in Kommunen und in einer kreisfreien Stadt

durchgeführt. In den Berichtszeitraum fallen auch örtliche Erhebungen in einem Abwasserzweckverband und bei einer Gemeinde mit weniger als 25.000 Einwohnern, die bereits im 1. Halbjahr 1994 begonnen worden sind.

Seit Januar 1995 hat der Landesrechnungshof nach seinem Prüfungsplan folgende Querschnittsprüfungen durchgeführt:

Ergebnisse der Kreisgebietsreform in 4 Landkreisen

Verwendung und Nachweis der kommunalen Investitionspauschale, die das Land als Finanzhilfe des Bundes für die neuen Bundesländer im Jahr 1993 gewährt hat, in 4 Landkreisen (ehemals 11 Landkreise)

Erschließung von Gewerbegebieten mit Auswirkung auf Finanzen und Haushalt in 6 Gemeinden - im Wege einer Erfolgskontrolle -.

Die begonnenen Querschnittserhebungen werden zusätzlich im Rahmen der örtlichen Erhebungen aller im Prüfungsplan des Landesrechnungshofes und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter festgelegten Prüfungen fortgeführt. Durch die Fortsetzung sollen zum Jahresende repräsentative Aussagen erreicht werden.

Des weiteren wird in Kreisen und Gemeinden, die der Landesrechnungshof in den Vorjahren einer Prüfung unterzogen hat, im Wege der Erfolgskontrolle erhoben, ob die Kommunen die Forderungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes sowie die Auflagen der Kommunalaufsichtsbehörden, die diese aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes erteilt haben, umgesetzt haben.

3. Verwendung der kommunalen Investitionspauschale des Bundes 1993

In Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt im Berichtszeitraum schwerpunktmäßig die Verwendungen der kommunalen Investitionspauschale des Bundes 1993 (IPB 1993) geprüft. Der Bund gewährte nach der „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet zur Förderung von kommunalen Investitionen“ vom 30. Juni 1993 den Ländern im Beitrittsgebiet im Jahr 1993 Finanzhilfen als Investitionspauschale. Von insgesamt 1,5 Mrd. DM erhielt das Land Sachsen-Anhalt 268,2 Mio. DM.

Mit dem Ziel, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die heimische Wirtschaft bei gleichzeitiger Verbesserung der Infrastruktur in den Kommunen und der Lebensbedingungen

für die Bevölkerung zu erwirken, konnte die Investitionspauschale des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen in den Aufgabengebieten

- kommunaler Straßenbau
- öffentlicher Personennahverkehr
- Kranken- und Altenpflegeeinrichtungen
- kommunale Ver- und Entsorgung
- Einrichtungen des Feuer- und Katastrophenschutzes
- Maßnahmen der Denkmalpflege
- Sportstätten
- Schulausbau

jeweils auch zur Komplementärfinanzierung eingesetzt werden. Verfahrensregelungen über die Gewährung der Finanzhilfen hat das Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt in einem Runderlaß vom 18.08.1993 vorgegeben. In einem Schreiben vom 02.09.1993 hat das Innenministerium sodann die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten der Investitionspauschale des Bundes erweitert und konkretisiert.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat deutlich gemacht, daß bei der Verwendung der Mittel die Kommunen teilweise gegen grundlegende Verfahrens- und haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen haben. Hauptmängel waren:

Die geprüften Kommunen haben einen Teil der Mittel für Maßnahmen eingesetzt, die bereits vor dem 30.06.1993 abgeschlossen waren (unzulässige Refinanzierung).

Die durch eine Verwendung für laufende Vorhaben freiwerdenden Mittel haben die Kommunen wiederholt nicht für zusätzliche Investitionsmaßnahmen eingesetzt, sondern als allgemeine Deckungsquelle verwendet.

Die Kommunen haben die Mittel zweckwidrig, z.B. für Planungskosten, zur Finanzierung von Maßnahmen der laufenden Instandhaltung usw. eingesetzt.

Sie haben die Mittel angefordert, obwohl die Mittel nicht innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen verwendet werden konnten.

Eine unzureichend ausgeübte Kontrolle bei der Durchführung von Baumaßnahmen durch die Kommunen führte zu Verlusten.

Die Verwendungsnachweise geben in Einzelfällen nicht die tatsächlichen Sachverhalte und Daten wieder.

Die Nichtbeachtung der vorgegebenen Verwendungszwecke hat ein Regierungspräsidium teilweise durch seine Entscheidungen begünstigt. In zwei Fällen stellte der Landesrech-

nungshof fest, daß dieses Regierungspräsidium im Rahmen der Haushaltsverfügungen 1993 verwendungszweckwidrig festgelegt hatte, die Mehreinnahmen aus der Investitionspauschale des Bundes in voller Höhe zur weiteren Senkung des genehmigten Kreditbetrages zu verwenden.

Beispiele:

Ein Landkreis hat die Mittel der Investitionspauschale des Bundes in Höhe von 2.839 TDM lediglich zur Deckung des Vermögenshaushaltes eingesetzt, da die Kommunalaufsicht keine Kreditaufnahme genehmigt hatte. Aus der Investitionspauschale des Bundes hat der Landkreis damit keine neuen Maßnahmen und auch keine Ersatzmaßnahmen finanziert. Im Verwendungsnachweis hat dieser Landkreis nur 2.721 TDM nachgewiesen. Für die Differenz von 118 TDM konnte er keine Verwendung nachweisen.

Ein Landkreis meldete im Abschlußbericht zum Stichtag 31.03.1994 die vollständige Verwendung der Investitionspauschale des Bundes, obwohl zu diesem Zeitpunkt 179 TDM nicht verausgabt waren.

Ein Landkreis errichtete aus Mitteln der Investitionspauschale des Bundes ein Doppelwohnhaus (Dienstwohnungen) mit einem Aufwand von 500 TDM. Dies ist eine zweckwidrige Verwendung der Mittel der Investitionspauschale des Bundes. Gegenwärtig plant der Landkreis den Verkauf des Grundstückes. Außerdem finanzierte derselbe Landkreis den Ankauf eines Segelflugzeuges im Wert von 120 TDM, um den Schülern eines Gymnasiums die Möglichkeit von Flugunterricht einzuräumen.

Für die verkehrstechnische Erschließung eines Gewerbe- und Industriegebietes hat ein Landkreis 950 TDM der Investitionspauschale des Bundes eingesetzt. Die zu Jahresbeginn 1994 begonnene und bis Februar 1995 nicht abgeschlossene Baumaßnahme erfüllt die Zweckbestimmung der Investitionspauschale des Bundes nicht, da eine Ansiedlung von Gewerbebetrieben bisher nicht erfolgte und für die Zukunft nicht gesichert sowie die Genehmigung zum Anschluß der neuen Straße an die Landstraße noch offen ist.

Der Landesrechnungshof hat eine Reihe von aus Mitteln der Investitionspauschale des Bundes finanzierten Baumaßnahmen näher untersucht und festgestellt, daß ungenügende Baubegleitung und mangelhafte Qualitätsüberwachung Verluste verursacht haben (z.B. fehlende Geltendmachung von Ansprüchen infolge von Qualitätsmängeln).

Bei einem Landkreis gab es über die Verwendung der Investitionspauschale des Bundes im Zusammenhang mit daraus gezahlten Zuschüssen an Dritte (kirchliche Einrichtungen, Heime u. a.) keinerlei Verwendungsnachweise. Z.B. erhielt eine kirchliche Einrichtung Mittel der Investitionspauschale des Bundes in Höhe von 319,2 TDM. Die Einrichtung legte keinen Verwendungsnachweis vor. Dennoch erklärte der Landkreis im April 1994 gegenüber dem

Regierungspräsidium die vollständige zweckentsprechende Verwendung der Mittel. Teilweise gab es noch nicht einmal entsprechende Mittelanforderungen.

Ein Landkreis hat 61,5% der Investitionspauschale des Bundes = 1.266 TDM für Architektenleistungen verwandt. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof ergab, daß der Landkreis Architektenleistungen finanziert hat, ohne die Einheit von Planung und den Realisierungsmöglichkeiten zu beachten. So hat er durch unzureichende Kontrollmaßnahmen wesentlich mehr Planungsleistungen finanziert als er tatsächlich benötigte. Weiter stellte der Landesrechnungshof u. a. fest, daß in einem Fall derselbe Leistungsinhalt im Umfang von 108,1 TDM doppelt in Rechnung gestellt und bezahlt worden ist.

Mit einer umfassenden Unterrichtung der Regierungspräsidien verbindet der Landesrechnungshof die Forderung, die aufgezeigten Verstöße auszuwerten und bei zweckwidriger Inanspruchnahme und Verwendung der Mittel die Rückzahlung zu veranlassen.

4. Verwendung von Zuwendungen im kommunalen Bereich

Ausgehend von in Vorjahren festgestellten gravierenden Verstößen gegen das Zuwendungsrecht im kommunalen Bereich hat der Landesrechnungshof bei allen überörtlichen Kommunalprüfungen im Berichtszeitraum wiederum die Einhaltung des Zuwendungsrechts geprüft. Sowohl von den bewilligenden Stellen als auch von den Kommunen werden noch immer Verstöße gegen das Zuwendungsrecht (§§ 23 und 44 LHO) zugelassen.

Die Bewilligungspraxis von Bewilligungsbehörden steht oft der Einhaltung des Zuwendungsrechts durch die Kommunen entgegen. Bedenklich sind insoweit

nicht ausreichend bemessene Planungs- und Durchführungszeiten für die Fördermaßnahmen (zu kurze Bewilligungszeiträume),

die Nichtbeachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Auszahlung der Zuwendungen (z.B. Auszahlung ohne Anforderung und ohne Bedarfsnachweis),

die unzureichende Prüfung der Mittelverwendung,

fehlende Konsequenzen bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Mittel.

Bei allen im Berichtszeitraum durchgeführten überörtlichen Kommunalprüfungen hat der Landesrechnungshof Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt. Diese konzentrieren sich auf folgende Schwerpunkte:

Vorzeitige Mittelanforderung mit nachfolgender ungerechtfertigter Vorauszahlung an Bauunternehmen u. a. aus diesen Zuwendungsmitteln;
unvollständige Verwendungsnachweise;
zweckwidrige Verwendung der Mittel;
vorzeitiger Maßnahmebeginn ohne Ausnahmegenehmigung.

Der Landesrechnungshof hat im Einzelfall die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen, den Widerruf der Bewilligung sowie die Rückforderung unrechtmäßig erhaltener Fördermittel gefordert. Gleichzeitig hat er die Kommunalaufsichtsbehörden informiert, da sie auf die Beseitigung der in den Prüfberichten festgestellten Mängel hinzuwirken haben. Leider sind bisher die Rückinformationen der Kommunalaufsichtsbehörden zu eingeleiteten Maßnahmen spärlich.

Die allgemeine Bewertung zur Einhaltung des Zuwendungsrechts wird durch folgende Beispiele verdeutlicht:

Bei der Prüfung einer Verwaltungsgemeinschaft stellte der Landesrechnungshof fest, daß zwei Gemeinden bei der Antragstellung und der Verwendung von Fördermitteln zumindest grob fahrlässig, möglicherweise vorsätzlich gegen das Zuwendungsrecht sowie die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 6 HGrG) verstoßen haben.

Diese Gemeinden haben im Juli 1991 beim Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Fördermittel zur Errichtung eines gemeinsamen Parkplatzes mit 600 Parkstellflächen im Rahmen einer Gesamtmaßnahme zur Förderung des Tourismus beantragt. Bereits im Antrag beschränkten sich die Gemeinden nicht auf eine Zuwendung im notwendigen und angemessenen Umfang, denn der vorgelegte Nachweis der förderfähigen Kosten in Höhe von 4.732 TDM beruhte auf einem überhöhten Kostenangebot einer Baufirma. Diese Baufirma war in der Lage, im Rahmen der Ausschreibung das eigene Kostenangebot sogar um 1.284 TDM zu unterschreiten. Der Zuwendungsgeber bewilligte antragsgemäß Fördermittel in Höhe von 3.312 TDM.

Im weiteren Verlauf entschieden sich die Gemeinden dann, je einen Parkplatz mit 600 Parkstellflächen zu errichten. Ausschlaggebend dafür waren die besonders günstigen Angebote von zwei Firmen in Höhe von 1.591 TDM bzw. 1.718 TDM. Über diese neue Situation informierten die Gemeinden - entgegen ihren Mitteilungspflichten - den Zuwendungsgeber nicht, um über das damit geschaffene Finanzierungspolster weitere, den Anträgen nicht zugrunde liegende Baumaßnahmen ausführen zu können. Mit der Realisierung der Maßnahmen beauf-

tragten die Gemeinden eine Kommunalbetreuungsgesellschaft aus den alten Bundesländern.

Obwohl der Bewilligungszeitraum am 31.05.1992 endete, haben die Gemeinden erst im April 1994 nach Aufforderung durch den Zuwendungsgeber die ersten Verwendungsnachweise erstellt. Die Gemeinden haben dabei manipuliert, indem sie z.B. die an die Kommunalbetreuungsgesellschaft nur weitergereichten Fördermittel als Ausgaben deklarierten und damit eine zweckentsprechende Verwendung suggeriert haben. So haben die Gemeinden mehr als 1,5 Mio. DM nicht zweckentsprechend, sondern für zusätzliche Baumaßnahmen (Straßenbau, Gehwegbau) sowie Grunderwerb eingesetzt. Die Baumaßnahmen haben sie im übrigen über das von ihnen gemeldete Bauende 31.12.1992 hinaus fortgesetzt.

Der Landesrechnungshof ermittelte, daß abweichend von der Antragstellung und den Beschlüssen der Gemeindevertretungen tatsächlich an drei unterschiedlichen Standorten insgesamt 618 Parkstellflächen errichtet worden sind. Aus der Täuschung der Bewilligungsbehörde ergeben sich verschärfte Anforderungen an den ohnehin regelmäßigen Widerruf mit nachfolgender Rückforderung der Zuwendung.

Eine Stadt hat für 1992 eine Zuwendung von 1.414,5 TDM im Rahmen des Förderprogramms „Übergangsförderung zur Erhaltung der kulturellen Substanz“ für den Um- und Ausbau einer kulturellen Einrichtung erhalten (Bundes- und Landesmittel). Bis Jahresende 1992 hat die Bewilligungsbehörde der Stadt den Gesamtbetrag (davon 814,5 TDM ohne Anforderung) überwiesen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren nur Ausgaben in Höhe von 286,0 TDM zu leisten.

In der gleichen Stadt stellte der Landesrechnungshof bei der Maßnahme „Bau eines Gymnasiums“ fest, daß diese im Dezember 1992 die Landeszuwendung für 1992 in Höhe von 3.500 TDM und Fördermittel des Landkreises in Höhe von 500 TDM in voller Höhe abgefordert hat, obwohl im Haushaltsjahr 1992 nur Ausgaben von insgesamt 1.951 TDM zu leisten waren. Die beantragten Mittel haben die Zuwendungsgeber ausgezahlt. Daneben hat die Stadt einen Betrag von 422 TDM nicht zweckentsprechend für eine andere Baumaßnahme verwendet.

Eine Stadt hat wiederholt Fördermittel zu einem Zeitpunkt angefordert, zu dem die Voraussetzungen für eine zweckentsprechende Verwendung innerhalb von zwei Monaten nicht gegeben waren. Das hatte zu Folge, daß in großem Umfang Vorauszahlungen an Firmen gegen Bankbürgschaft geleistet wurden. Oft war zum Zeitpunkt der Mittelabforderung noch nicht einmal der Auftrag erteilt.

Zu diesem Sachverhalt erklärte der Bürgermeister im Rahmen der Auswertung der Prüfungsfeststellungen, er sei insbesondere am Jahresende von Bewilligungsbehörden ermuntert worden, Geld abzufordern mit dem Hinweis: „Bringt mal das Geld unter“. Teilweise sind die Leistungen erst ein Jahr nach Vorauszahlung erbracht worden.

5. Besonders gravierender Fall im Bereich der Förderung durch Zuwendungen

Ein Landkreis hatte für die Errichtung eines Schulzentrums am 11.11.1991 Fördermittel beantragt.

Aufgrund ergänzender Schreiben des Landrates vom 14.01.1993 und 26.02.1993 stellte das zuständige Regierungspräsidium am 29.12.1993 mit einem vorläufigen Zuwendungsbescheid die Gewährung eines zweckgebundenen Zuschusses zur anteiligen Deckung der Leasingraten bis zur Höhe von 19,0 Mio. DM in Aussicht, zu zahlen in jährlichen Raten bis zu 1,0 Mio. DM, längstens bis zum Jahre 2012.

Ursache für die Vorläufigkeit des Bescheides war das Fehlen „notwendiger Unterlagen“ wie eines „verbindlichen Finanzierungsplanes“ und ein „Vergleichsgutachten eines neutralen Steuerberaters darüber, ob im vorliegenden Fall die Leasing-Variante wirtschaftlich günstiger ist als eine Finanzierung über den Vermögenshaushalt“.

Die Bewilligung erfolgte ausdrücklich unter der auflösenden Bedingung: „Es darf noch kein Maßnahmebeginn erfolgt sein.“

Mit einem endgültigen Bescheid vom 15.12.1994 wurde der vorläufige Bescheid vom 29.12.1993 aufgehoben.

Die Zuwendung wird als Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung gewährt. Als Förderbetrag zur Übernahme des Schuldendienstes sind insgesamt 16.254.500,- DM, bis zu 855.500,- DM jährlich, für eine Laufzeit von längstens 19 Jahren gewährt.

Der Bescheid sollte rechtskräftig werden, wenn die bereits mit dem vorläufigen Bescheid geforderte Bedingung, eine Überarbeitung der Kostenpositionen vorzulegen, erfüllt sind.

Im übrigen waren die Bestimmungen der „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Schulbaues (RdErl. MK vom 18.05.1994)“ zu berücksichtigen.

Der endgültige Bescheid stellt unzutreffend auf eine Schuldendiensthilfe (Finanzierung eines Kommunalkredites) ab, da die Finanzierung der Maßnahme über einen Leasing-Vertrag und darin vereinbarter Mietzahlungen erfolgt.

Offenbar ist die Bewilligungsbehörde bei ihrer Entscheidung u. a. von falschen Angaben des Antragstellers ausgegangen.

Allerdings hätte das Regierungspräsidium im gesamten Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren eine tiefere Kontrolle ausüben müssen, um dadurch die nachfolgend aufgeführten Unregelmäßigkeiten zu verhindern bzw. zu minimieren:

5.1. Unter Mißachtung gesetzlicher Grundlagen wurde mit dem Bau von zwei Bauabschnitten ohne die erforderlichen Genehmigungen des Regierungspräsidiums begonnen.

5.2. Das Regierungspräsidium hat mit Bewilligungsbescheid vom 29.12.1993 den Kostenrahmen auf 26 Mio. DM festgelegt. Dieser Wertumfang wurde vertragswirksam durch die Zusatzvereinbarung Nr. 2 vom 29.11.1993 zum Leasing-Vertrag, mit der der Leasinggeber und der Landrat die Verkleinerung des Schulkomplexes auf 26 Mio. DM vereinbart hatten.

Recherchen des Landesrechnungshofes im Rahmen der Prüfung des Landkreises ergaben aber, daß die Minimierung auf 26 Mio. DM durch die Vertragspartner vorgetäuscht ist. Denn in Absprache zwischen Landrat und Leasinggeber sind bestimmte Gebäudeteile aus dem II. Bauabschnitt ausgeklammert und nur zurückgestellt worden. Sie sind zu einem späteren Zeitpunkt als III. Bauabschnitt zu verwirklichen, um die Funktionsfähigkeit des Gesamtkomplexes zu gewährleisten (der III. Bauabschnitt wird inzwischen seit Januar 1995 ausgeführt - ohne Genehmigung durch das Regierungspräsidium).

5.3. Der Landrat hat die den jeweiligen Baubeginn begründenden Freistellungsvereinbarungen am 01.03.1993 bzw. 01.04.1994 für den I. Bauabschnitt, am 30.11.1993 für den II. Bauabschnitt und am 13.01.1995 für den III. Bauabschnitt unterzeichnet.

Diese Freistellungsvereinbarungen beinhalten in allen Fällen stets

die Berechtigung für den Leasinggeber, in Abstimmung mit dem Landkreis Verträge - auch zur Bauausführung - bereits vor dem Abschluß des Immobilien-Leasingvertrages einzugehen und

die Verpflichtung des Landkreises, bei Nichtzustandekommen des Immobilien-Leasingvertrages in alle Verpflichtungen anstelle des Leasinggebers einzutreten und ihn von allen Verbindlichkeiten hieraus freizustellen.

5.4. Weder für den vorläufigen noch für den endgültigen Leasing-Vertrag gibt es einen gültigen Beschluß des Kreistages.

Folgende widersprüchliche Fakten in der Terminkette der Vertragsgestaltung und Beschlußfassung machen Unregelmäßigkeiten im Bewilligungsverfahren deutlich:

Unterzeichnung eines Leasing-Vertrages in Höhe von 55.0 Mio. DM durch den Landrat am 11.02.1993;

Unterzeichnung der 1. Freistellungsvereinbarung zum Leasing-Vertrag durch den Landrat am 01.03.1993;

Beschluß des Kreistages vom 04.03.1993 zur Ermächtigung des Landrates und der Leiterin der Finanzabteilung zur Weiterführung der Verhandlungen zu den Leasing-Verträgen und zum Abschluß der Verträge unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Kreistages und der Bezirksregierung.

Unterzeichnung der 1. Freistellungsvereinbarung durch den Leasinggeber am 05.03.1993:

Unterzeichnung einer 2. Freistellungsvereinbarung mit einer Anlage durch den Landrat am 01.04.1993 und durch den Leasinggeber am 02.04.1993;

Beschluß des Kreistages zur Bestätigung eines „abgeschlossenen Leasing-Vertrages in Höhe von 48,1 Mio. DM" am 29.04.1993;

Unterzeichnung des Leasing-Vertrages vom 11.02.1993 in Höhe von 55,0 Mio. DM durch den Leasinggeber am 15.11.1993;

Unterzeichnung der 2. Zusatzvereinbarung zur Verringerung der Kosten auf 26 Mio. DM durch den Leasinggeber am 15.11.1993, durch den Landrat am 29.11.1993;

Unterzeichnung der 2. Anlage zur Freistellungsvereinbarung vom 01.04.1993 für den Beginn des II. Bauabschnittes und Begrenzung auf 26 Mio. DM durch den Landrat am 30.11.1993.

5.5. Zu dem bereits genannten vorläufigen Zuwendungsbescheid vom 29.12.1993 hatte der Landrat am 13.01.1994 die Erklärung abgegeben, daß die Maßnahme noch nicht begonnen wurde. Diese Erklärung war durch die Freistellungsvereinbarung vom 30.11.1993 und die darin enthaltene faktische Verpflichtung des Kreises unzutreffend.

5.6. Das Regierungspräsidium hat den Zuwendungsbescheid vom 29.12.1993 am 26.05.1994 mit der Begründung des ausdrücklich nicht genehmigten vorzeitigen Maßnahmenbeginns für unwirksam erklärt, und zwar infolge Eintritt einer auflösenden Bedingung.

Der Landkreis begründete daraufhin seinen Widerspruch vom 09.06.1994 damit, daß die Leasing-Verträge erst mit der Genehmigung durch das Regierungspräsidium rechtsverbindlich werden. Diese ist jedoch wegen der vertraglichen Pflichten zur Leistung aus den Freistellungsvereinbarungen unerheblich, denn der Landrat hat in seinem Widerspruch die Unter-

zeichnung der Freistellungsvereinbarung für den II. Bauabschnitt sowie den Hinweis des eigenen Rechnungsprüfungsamtes auf einen vorzeitigen Maßnahmebeginn verschwiegen.

Dem Widerspruch wurde durch Aufhebung der Verfügung vom 26.05.1994 am 22.08.1994 somit aufgrund unrichtiger und unvollständiger Angaben des Landrates stattgegeben.

Eine Antragstellung auf vorzeitigen Maßnahmebeginn durch den Landkreis liegt nicht vor.

Aufgrund der gesamten Verfahrensweise ist die Bewilligungsbehörde gehalten, den Zuwendungsbescheid nach § 94 Abs. 1 VwVfG LSA i.V.m. Nr. 8.2.2 VV-GK und § 48 VwVfG LSA zu widerrufen.

6. Durchführung der Kreisgebietsreform

Der Landesrechnungshof hat 1995 in vier neu gebildeten Landkreisen (ehemals 11 Landkreise) geprüft, wie diese die Kreisgebietsreform vorbereitet und umgesetzt haben.

Grundlage der Prüfungen waren insbesondere folgende Vorgaben des Landes:

Runderlaß des Ministeriums des Innern vom 04.12.1991 – Vorbereitende Maßnahmen für die Verwaltungs- und Gebietsreform im kommunalen Bereich,

Erstes Vorschaltgesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Sachsen-Anhalt vom 09.12.1992,

Gesetz zur Kreisgebietsreform vom 13.07.1993,

Runderlasse des Ministeriums des Innern vom 08.03.1994 und 28.04.1994 - Regelungen zur Haushalts- und Finanzwirtschaft im Rahmen der Kreisgebietsreform,

Handreichungen zur Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt vom 20.09.1993 (herausgegeben vom Ministerium des Innern in Zusammenarbeit mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt).

Schwerpunkte der Prüfungen waren die Bereiche

- Organisation
- Personal
- Finanzen.

Das Ziel der Kreisgebietsreform, durch Neuordnung handlungsfähige Verwaltungen zu schaffen, haben die Landkreise bisher sehr unterschiedlich erreicht.

Sechs Landkreise, die zu zwei Landkreisen zusammengefaßt sind, haben die Kreisgebietsreform gemeinsam sehr frühzeitig vorbereitet und dementsprechend gut umgesetzt.

Bei einem Landkreis gab es erhebliche Probleme, insbesondere bei Entscheidungen und Beratungen im Vorfeld der Kreisgebietsreform, die noch heute fortwirken. Aus Protokollen ist ersichtlich, daß „... der Kampf um den Kreissitz in eine teilweise unfaire und mit allen Mitteln geführte Schlammschlacht ausartete“. Die Ausdrucksweise hat dabei eine Barriere für ein Zusammengehen der Landkreise errichtet, die unüberwindbar scheint. Diese Probleme behindern fortwährend den normalen Verwaltungsablauf. Sich daraus ergebende Verluste sind schwer zu quantifizieren.

Bei einem Landkreis ist das Ziel der Kreisgebietsreform in keiner Weise erreicht. Bereits im Vorfeld, also vor allem bei den Vorbereitungen, zu denen das Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt in Zusammenarbeit mit dem Landkreistag rechtzeitig Empfehlungen und Hinweise gegeben hatte, traten erhebliche Schwierigkeiten für eine Zusammenführung der drei ehemaligen Landkreise auf. Alle Beteiligten trafen ohne Rücksichtnahme auf den Rechtsnachfolger und ohne Abstimmung untereinander Entscheidungen mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen. Auch nach der Kreisgebietsreform haben die Verantwortlichen der ehemaligen Landkreise diese Haltung nicht aufgegeben. Zum Zeitpunkt der Prüfung fehlten so wichtige organisatorische Grundlagen für ein erfolgreiches Verwaltungshandeln (z.B. Aufgabengliederungsplan, einheitliche Satzungen u. a.).

Uneffektives Verwaltungshandeln im Einzelfall in Vorbereitung und Durchführung der Kreisgebietsreform sollen grundsätzliche Handlungszwänge beispielhaft deutlich machen:

Bei den Landkreisen gab es keine einheitliche kompatible Datenverarbeitung. Im Rahmen der Kreisgebietsreform bestand die Aufgabe, ausgehend von einer Bestandsaufnahme frühzeitig Entscheidungen für die künftige Datenverarbeitung im neu gebildeten Landkreis zu treffen. Dies haben drei Landkreise gut organisiert. So haben z.B. in einem Fall drei ehemalige Landkreise bereits im Jahre 1991 Abstimmungen über die künftige Datenverarbeitung

vorgenommen (Hard- und Software). Dadurch verfügten alle Kreise über identische bzw. kompatible Hard- und Software für die wichtigsten Anwendungsgebiete. Leasingverträge über Datentechnik hatten sie so abgeschlossen, daß diese Mitte 1995 enden und der neue Landkreis neu disponieren kann.

Ein ehemaliger Landkreis hat noch im Mai 1994 - also kurz vor Inkrafttreten der Kreisgebietsreform - einen bestehenden Leasing-Vertrag für weitere 36 Monate verlängert, obwohl zu diesem Zeitpunkt bekannt war, daß der neue Landkreis diese Anlage nicht mehr nützen wollte. Der Abschluß des Leasing-Vertrages verpflichtet den neuen Landkreis zur Leistung unnötiger Ausgaben in Höhe von 639,7 TDM.

Das Ministerium des Innern hat bereits in einem Runderlaß vom Dezember 1991 u. a. bestimmt, bei Verwaltungs- und Erweiterungsbauten zur Vermeidung von Fehlinvestitionen zu prüfen, ob derartige Vorhaben sachlich unabweisbar sind und ob sie auch unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung einer sparsamen Haushaltswirtschaft entsprechen. Ein ehemaliger Landkreis hat diese Grundsätze mit Wissen des Regierungspräsidiums nicht beachtet. So erfolgte im November 1991 die Ausschreibung zur Errichtung eines Kreishauses im Wege eines Investorenmodells (Erbbaurechts- und Mietvertrag).

Am 29.01.1992 hat der Landkreis den Auftrag zur Errichtung eines Kreishauses erteilt. Mit dem Bau wurde am 22.04.1992 begonnen. Landkreis und Investor haben am 12.03.1993 den Erbbaurechtsvertrag und am 20.09.1993 den Mietvertrag für 30 Jahre (8.200 m² - Miete je m² im ersten Jahr nach Fertigstellung 18,70 DM bis 25,10 DM im fünften Jahr nach Fertigstellung = ca. 2,1 Mio. DM Jahresmiete) unterzeichnet. Beiden Verträgen hat das Regierungspräsidium die Genehmigung versagt. Ein Baustopp ist jedoch nicht ausgesprochen worden. Als Folge der Entscheidung über den Kreissitz - der Sitz des neuen Landkreises befindet sich in einer anderen Stadt - ist der Neubau durch Außenstellen z.Z. nur zu ca. zwei Dritteln der Fläche belegt und genutzt. Der Mietvertrag ist noch immer schwebend unwirksam. Die Zahlung einer Nutzungsentschädigung wird z.Z. auf die vom Landkreis genutzten Flächen (Miete 88 TDM) beschränkt. Mit rechtlichen Schritten zur Einhaltung des geschlossenen Mietvertrages durch den Investor ist zu rechnen. Über eine Nutzung/Verwendung der Überkapazität gab es bis zum Zeitpunkt der Prüfung keine Entscheidungen.

Wesentliche Voraussetzung für eine funktionsfähige Verwaltung ist eine optimale Verwaltungsorganisation.

Ein Landkreis hat mehr als 6 Monate nach Bildung des neuen Kreises außer dem Verwaltungsgliederungsplan und dem Stellenplan keine weiteren Organisationsgrundlagen geschaffen. So fehlten insbesondere der Aufgabengliederungsplan, der Geschäftsverteilungsplan, der Aktenplan. Die für einen geregelten Dienstbetrieb notwendigen Organisationsvorschriften, wie Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisungen, Dienstanweisung für die Kreiskasse

sowie für das Anordnungswesen, lagen zwar im Entwurf bereits seit 1994 vor, waren aber nicht in Kraft gesetzt worden. Der Landkreis ist auch nicht den Empfehlungen der KGST gefolgt, daß in Landkreisen mit über 120.000 Einwohner der Landrat nicht Dezernatsleiter sein soll. Dies hat sich negativ auf die Wahrnehmung seiner Führungsfunktion ausgewirkt.

Nach dem ersten Vorschaltgesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Sachsen-Anhalt hatten die neuen Landkreise das bereits vorhandene Personal zu übernehmen. Das Ministerium des Innern hatte mit Bescheid vom 21.07.1993 mit sofortiger Wirkung angeordnet, die Ernennung von Beamten, die Einstellung von Angestellten und Arbeitern sowie die Übertragung höherer Dienstposten von der Genehmigung des Regierungspräsidiums abhängig zu machen. Damit sollte vermieden werden, daß die ehemaligen Landkreise personell weitreichende Entscheidungen zu Lasten der neuen Landkreise treffen.

Diese vorausschauende Maßnahme hat das Ministerium des Innern jedoch mit den Erlassen vom 30.08.1993 und 21.12.1993 weitestgehend ausgehebelt, indem es Pauschalgenehmigungen erteilte. Auf Anfrage haben das Ministerium des Innern und ein Regierungspräsidium diesen Schritt mit Personalmangel zur Bewältigung dieser zusätzlichen Aufgabe begründet. Insbesondere sollen Bedenken gegen derart weitreichende Eingriffe in die Personalhoheit der Landkreise bestanden haben.

Zwei neu gebildete Landkreise sind dadurch vorbelastet: Die ehemaligen Landkreise haben ohne gegenseitige Abstimmung unter höchstmöglicher Ausschöpfung ihrer Stellenpläne 1993 und 1994 erstmalige Ernennungen von Beamten und Beförderungen bis zur Besoldungsgruppe A 15 vorgenommen. Ebenso verfahren sie im Angestelltenbereich. Dies hatte vermeidbare Personalüberhänge zur Folge sowie eine Einengung der organisatorischen und personellen Entscheidungsmöglichkeiten der Rechtsnachfolger.

In Vorbereitung der Kreisgebietsreform sollte nach den „Handreichungen zur Kreisgebietsreform ...“ u. a. angestrebt werden, die Verwaltung der neuen Landkreise möglichst zentral unterzubringen, Neben- oder Außenstellen auf ein Minimum zu reduzieren und diese allenfalls für ein Zwischenstadium zu belassen.

Die vom Landesrechnungshof geprüften Landkreise haben diese Empfehlungen sehr unterschiedlich beachtet. In einem Landkreis war zum Zeitpunkt der Prüfung der Konzentrationsprozeß schon weit fortgeschritten, so daß in absehbarer Zeit die Verwaltung des Landkreises zentralisiert ist.

Ein anderer aus drei ehemaligen Landkreisen gebildeter Landkreis hatte zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Vorstellungen und Planungen zu den künftigen Standorten der Kreisverwaltung. Trotz umfangreicher Neubaumaßnahmen wird es zu einer Zersplitterung der Verwaltung kommen.

Während die Mehrzahl der geprüften Landkreise klare Entscheidungen zu Mitgliedschaften, zum Weiterbestehen privatrechtlicher Verträge, zur Durchführung des Rettungsdienstes, zur Betreibung von Einrichtungen getroffen hat, ist dies bei einem Landkreis nur lückenhaft geschehen. So bestehen dort z.B. drei eigenständige Musikschulen. Dies hat zur Folge, daß für jede Musikschule ein Leiter vorgehalten wird unterschiedliche Gebührenordnungen gelten (Problem der Gleichbehandlung) ein unvertretbarer Mehraufwand für Geschäftsbedarf entsteht.

Die drei selbständig geführten Musikschulen weichen auch in ihren Kostendeckungsgraden wesentlich voneinander ab:

	jährl. Gebühren pro Schüler	jährl. Kosten pro Schüler	Kostendeckungsgrad
Musikschule A	222 DM	1.357 DM	16 %
Musikschule B	298 DM	515 DM	58 %
Musikschule C	331 DM	935 DM	35 %

Schlußfolgerungen

Der Landesrechnungshof hat den neuen Landkreisen Empfehlungen für die weitere Durchführung der Kreisgebietsreform gegeben. Die Umsetzung des Gesetzes zur Kreisgebietsreform wird auch bei künftigen überörtlichen Prüfungen ein Schwerpunkt sein.

Die Ziele der Kreisgebietsreform sind noch nicht überall erreicht. Deshalb kommt es zur Konsolidierung der neuen Landkreise darauf an,

die Konzentration der Verwaltung planmäßig fortzuführen, soweit sie noch nicht abgeschlossen ist;

die organisatorischen Grundlagen für ein erfolgreiches Verwaltungshandeln zu schaffen, insbesondere notwendige neue Satzungen zu erlassen und durchzusetzen;

durch Gedankenaustausche gute Erfahrungen weiterzugeben;

Differenzen zwischen ehemaligen Landkreisen wie auch gegenseitige Schuldzuweisungen endgültig auszuräumen und

den Neuanfang zu nutzen, um die Finanz- und Haushaltswirtschaft zu verbessern und konsequent alle Einsparungsmöglichkeiten, insbesondere im Personalbereich und bei freiwilligen Leistungen, auszuschöpfen.

Die Kommunalaufsicht sollte die ihr rechtlich eingeräumte Einflussnahme nutzen, den Prozeß der Konsolidierung insbesondere in den neuen Landkreisen aktiv zu unterstützen.

Abschnitt D: Nachkontrollen des Landesrechnungshofes - Bemerkungen aus Vorjahren -

1.	Einzelplan	07	-	Kultusministerium
	Kapitel	0710	-	Allgemeinbildende Schulen

Rückforderung von Überzahlungen

Die Überprüfung von Rückforderungsbeträgen ist noch nicht abgeschlossen.

Im Jahresbericht 1993 - Teil 2 - hatte der Landesrechnungshof in Abschnitt B, Tz. 17, u. a. auf Abweichungen zwischen Beschäftigten und Zahlfällen im Schulbereich hingewiesen.

Der Landesrechnungshof hatte dem Kultusministerium empfohlen, die Differenz zwischen den tatsächlich in kommunalen allgemeinbildenden Schulen eingesetzten und den aus Landesmitteln vergüteten Lehrern zu klären und zu prüfen, ob Rückzahlungsansprüche bzw. - bei Dienstpflichtverletzungen - Regreßansprüche geltend zu machen sind.

Das Kultusministerium teilte damals mit Schreiben vom 6. April 1993 mit, daß entsprechende Berichtigungen für die Bezügezahlungen zum 1. Januar 1993 veranlaßt worden seien. **Nach intensiven Nachforschungen habe sich in 110 Fällen die Vermutung bestätigt, daß Bezügezahlungen zu Unrecht erfolgt seien. Die Bezirksregierung Halle habe die überzahlten Beträge von ca. 960.000 DM zurückgefordert.**

Der Rechnungsprüfungsausschuß forderte sodann in seiner 21. Sitzung am 24.02.1994 den Landesrechnungshof auf, darauf zu achten, daß die Rückzahlungen auch tatsächlich erfolgten.

Der Landesrechnungshof stellte nunmehr fest:

Erst im August 1995 hat der Haushaltsbeauftragte des Regierungspräsidiums eine eingehende Prüfung mit protokollarischen Feststellungen zu jedem Einzelfall vorgenommen. Aus 68 eingesehenen Protokollen ergibt sich:

22 Fälle sind geklärt, davon

- in 14 Fällen keine Überzahlung;
- in 7 Fällen erfolgte eine Rückzahlung;
- in 1 Fall steht die Rückzahlung noch aus.

46 Fälle sind noch ungeklärt, und zwar

- in 14 Fällen fehlen Unterlagen;
- in 13 Fällen liegt eine Überzahlung vor, Rückforderung ist bisher unterblieben;
- in 19 Fällen liegt eine Überzahlung vor.

Es war aber nicht feststellbar, ob eine Rückforderung überhaupt geltend gemacht worden ist.

Eine abschließende aufklärende Stellungnahme des Kultusministeriums wird abzuwarten sein.

2.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	Kapitel	0803	-	Allgemeine Bewilligungen für Bereich Verkehr
	Titel	88301	-	Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger – gemeindlicher Straßenbau nach dem GVFG

Beantwortung von Prüfungsmitteilungen in angemessener Frist (§ 96 LHO)

Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (MW) hat wesentliche Prüfungsbeurteilungen der „Mitteilung über die Prüfung von Zuweisungen für Investitionen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) im Landesamt für Straßenbau Halle (LStB)“ vom 05.08.1992 trotz wiederholtem Vorhalt des Landesrechnungshofes bisher nicht ausgeräumt.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Denkschrift 1993 für das Haushaltsjahr 1992 - Teil 1, Abschnitt B, Tz. 25 - haushaltsrechtliche Verstöße des Landesamtes für Straßenbau bei der Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz aufgezeigt und moniert, daß das seinerzeit zuständige Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr erst im Juli 1993 auf die Prüfungsmitteilung vom 05.08.1992 geantwortet habe und nicht einmal erschöpfend.

In der Beratung über die Denkschriftsbeiträge im Rechnungsprüfungsausschuß hat das MW u. a. zugesagt,

die Mitarbeiterqualität durch Schulung zu steigern und die Prüfungsmitteilung bis zum 31.03.1994 zu beantworten.

Der Landtag sah deshalb keine Notwendigkeit mehr, weiteres zu veranlassen (vgl. Beschluß des Landtages vom 05.05.1995 - LT-Drs. 1/61/3672 B – und Protokoll des Rechnungsprüfungsausschusses vom 24.02.1994)).

Bis heute liegt noch immer keine abschließende Antwort des inzwischen für den Straßenbau zuständigen Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr vor, obwohl der Landesrechnungshof, wie der nachfolgenden Aufstellung zu entnehmen ist, nachhaltig auf die Erledigung der offenen Prüfungsbeanstandungen gedrängt hat:

16./18./20.05.1994

Landesrechnungshof mahnt MW an

Fax MW an Landesrechnungshof mit Zwischenbericht des LStB vom 03.05.1994 an MW

Fax MW an Landesrechnungshof: Erlaß an LStB von 05.94 über Anmahnung der abschließenden 16 Stellungnahme zu unerledigten Textziffern

Besprechung Landesrechnungshof und MW

Ergebnis: MW wird dem Landesrechnungshof einen verbindlichen Termin für abschließende Stellungnahme benennen

Abstimmung im MWV über noch zu

beantwortende Tz. durch das MWV/LStB

Besprechung im MWV zwischen dem Staatssekretär (MWV) und dem zuständigen Senatsmitglied des Landesrechnungshofes „Die Mitarbeiter... werden eine umgehende Klärung und Beantwortung veranlassen ...“

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das nunmehr zuständige MWV die Beanstandungen umgehend ausräumt.

3.	Einzelplan	09	-	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Kapitel	0910	-	Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung
	0310	-		Regierungspräsidien

Aufgabenzuordnung in der Landwirtschaftsverwaltung

Die Neuordnung der Samenprüf- und Anerkennungsstelle (SPAS) sowie des Landessortenversuchswesens (LSVW) in der Landwirtschaftsverwaltung steht immer noch aus.

Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 1993 (Teil 2, Abschnitt B, Nr. 26) vorgeschlagen, die Samenprüf- und Anerkennungsstelle und das Landessortenversuchswesen der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt (LUFA) zuzuordnen.

In seiner Stellungnahme vom 22.03.1994 gegenüber dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses teilte das Ministerium „die Auffassung des Landesrechnungshofes, daß die Einrichtungen" - SPAS und LSVW - „Aufgaben wahrnehmen, die nicht zu den Aufgaben einer Mittelinstanz gehören". Sie wollte das SPAS, das LSVW und das Landespflanzen-schutzamt in Halle „zu einer Einheit" zusammenführen.

Der Landtag sah mit dieser Antwort die Angelegenheit für erledigt an (vgl. Protokoll des Landtages vom 05.05.1994 - LT-Drs. 1/61/3672 B - und Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses vom 13.04.1994).

Nach wie vor sind jedoch die Mitarbeiter „aus den Verwaltungsbereichen SPAS und LSVW" im Stellenplan des ML bei 0910 ausgewiesen und den „Regierungspräsidien" zugeordnet.

Das ML hat also die zugesagte Umorganisation bis heute nicht vollzogen.

Auf diesen Beitrag angesprochen, teilte das ML am 05.09.1995 mit, „das ML erwägt, die Samenprüf- und Anerkennungsstelle (SPAS) und das Landessortenversuchswesen (LSVW) der LUFA zuzuordnen. Kurzfristig werden Gespräche mit allen Beteiligten hinsichtlich der Möglichkeiten einer Umsetzung dieser Erwägung geführt."

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das ML nunmehr sein Vorhaben auch zügig umsetzt.

4.	Einzelplan	15	-	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung
	Kapitel	1507	-	Staatliches Amt für Umweltschutz Magd.
	Titel	111 13-4	-	Einnahmen
	Haushaltsvolumen 1992		-	11,8 Mio. DM

Abgabe von Rohwasser

Eine vollständige Erhebung der Einnahmen aus dem Verkauf von Rohwasser steht weiterhin aus.

Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 1993 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 1992 (Teil 2, Abschnitt B, Tz. 28) ausgeführt, die landeseigene Talsperrenmeisterei Blankenburg - eine Außenstelle des Staatl. Amtes für Umweltschutz Magdeburg habe

das Rohwasser unter dem eigentlichen Wert verkauft und dabei

die ausstehenden Einnahmen für die Jahre 1992 und 1993 noch nicht vollständig erhoben.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung habe umgehend entsprechende - ggf. gerichtliche Schritte - einzuleiten, um Schaden vom Land abzuwenden. Der Landtag erwartete hierauf eine Antwort bis zur

„Etatberatung für das Haushaltsjahr 1995“

(vgl. Beschluß des Landtages in der 61. Sitzung vom 05.05.1994 LT-Drs. 1/61/3672 B).

Nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofs hat das Ministerium bislang den Sachverhalt noch nicht abschließend geklärt.

In seiner Stellungnahme vom 30.08.1995 verweist das Ministerium darauf, es habe

„... mit Wirkung vom 09.06.1995, Eingang beim Landgericht Leipzig am 16.06.1995 Klage erhoben, mit dem Ziel, den Rohwasserpreis basierend auf den Gutachten der ... und der gutachterlichen Stellungnahme von Herrn... festzustellen.

Darüber hinaus werden die noch ausstehenden Rohwassergeldbeträge der vergangenen Jahre eingefordert.“

Zur Vermeidung weiteren Schadens für das Land hat die Talsperrenmeisterei

nach Auffassung des Landesrechnungshofes - nunmehr u. a.

das Rohwasser nur noch auf der Basis des Marktpreises - zumindest kostendeckend abzugeben

für die vergangenen Jahre die noch ausstehenden Rohwassergeldbeträge unverzüglich zu erheben sowie

sämtliche Verhandlungsergebnisse mit den Wasserversorgungsunternehmen vertraglich so zu gestalten, daß die Ansprüche des Landes ggf. auf dem Rechtsweg durchzusetzen sind.

5. Nachkontrolle zu in Vorjahren durchgeführten überörtlichen Kommunalprüfungen

Im Zuge überörtlicher Kommunalprüfungen unterbreitet der Landesrechnungshof den Kommunen Vorschläge und Empfehlungen zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und fordert bei Verstößen gegen Vorschriften ein rechtskonformes Handeln.

Die Berichte des Landesrechnungshofes erhalten sowohl die geprüften Kommunen als auch die Kommunalaufsichtsbehörden. Letztere haben nach § 126 (2) GO LSA die Kommunen zur Erledigung der Beanstandungen zu veranlassen.

Da die Kommunen und die Kommunalaufsicht zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes häufig noch unpräzise Stellung nahmen, haben der Landesrechnungshof und seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter mit Nachkontrollen begonnen.

Bei fünf im Jahre 1995 durchgeführten Nachkontrollen kommt der Landesrechnungshof zu folgendem Ergebnis:

In den 5 Kommunen haben sowohl die Gemeinderäte als auch die Verwaltungen aufgrund der Empfehlungen des Landesrechnungshofes die erforderlichen Entscheidungen getroffen, um eine Verbesserung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu erreichen. Wiederholt waren die Feststellungen des Landesrechnungshofes auch Anlaß für eigene, weitergehende Untersuchungen und Analysen. Beispielhaft sind hier zu nennen:

Nachträgliche Überarbeitung der mit groben Fehlern behafteten Jahresabschlüsse entsprechend der Haushalts- und Abschlußsystematik;

Erlaß von Gebührensatzungen zur Verbesserung der Einnahmesituation;

Erarbeitung von Dienstanweisungen, z. B. über das Kassenanordnungsverfahren;

quantitative und qualitative Personalverstärkung in den Rechnungsprüfungsämtern;

Verringerung der Zahl von Kindertageseinrichtungen, verbunden mit Personalabbau;

Aufstellung von Finanzplänen und Investitionsprogrammen;

kontinuierlicher Abbau des Personalbestandes durch Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie Überarbeitung von Stellenbewertungen.

Nicht alle Empfehlungen des Landesrechnungshofes haben zu den notwendigen Entscheidungen geführt:

Eine Stadt hat zum Aufgabenbereich „Organisation“ zwar einige Maßnahmen eingeleitet, die jedoch nicht als ausreichend angesehen werden können. Nach wie vor besteht die Notwendigkeit einer Organisationsoptimierung durch Änderung der Ämterstruktur mit Überprüfung der Leitungsfunktionen. Eine wichtige Grundlage, der Aufgaben- bzw. Geschäftsverteilungsplan, fehlt immer noch. Damit ist die Stellenbewertung insgesamt in Frage zu stellen.

Diese Mängel lassen den Schluß zu, daß die Stadt Schwierigkeiten hat, den Ist-Zustand der Stellenbesetzung mit dem Aufgabenzuschnitt in Einklang zu bringen.

In einer Stadt fehlt noch immer die Straßenausbaubeitragssatzung.

Eine Stadt hat zwar die Personalaufwendungen allein 1994 um ca. 2 Mio. DM gesenkt. Dennoch besteht ein im Ergebnis der Prüfung kritisiertes zu hoher Personalbestand - u. a. im Bereich Kassenwesen - fort.

Notwendige Maßnahmen, wie z. B. bessere Nutzung der EDV, hat die Verwaltung nicht eingeleitet.

Weitere Personalreduzierungen in den Bereichen Stadtbibliothek, Kindereinrichtungen, Feuerwehr, Stadtreinigung, Schulen u. a. stehen immer noch aus.

Eine Stadt hat erheblich gegen Vergabevorschriften (VOB) sowie gegen gesetzliche Regelungen bei der Verwaltung von Vermögen (§ 104 GO LSA) verstoßen. Die Nachkontrolle ergab, daß die Stadt den Hinweisen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht gefolgt ist. Sie hat sogar weitere Verstöße zugelassen.

So hat sie u. a. die geforderte Bewertung der an eine Wohnungsgesellschaft übergebenen Grundstücke unterlassen.

Die Prüfung einer Rekonstruktionsmaßnahme im Gesamtwertumfang von 3,6 Mio. DM ergab folgendes:

Ohne Beratung und Beschlußfassung durch den Stadtrat und ohne öffentliche Ausschreibung hat ein Bauamtsleiter an zwei Bauunternehmen Leistungen im Wert von 1.280,7 TDM freihändig vergeben. Für einen dieser Aufträge im Wert von 580,77 DM liegt zwar ein Submissionsprotokoll vor. Der Landesrechnungshof hat jedoch ermittelt, daß nachweislich keine Submission durchgeführt worden ist.

Abschlagsrechnungen sind ohne Leistungsnachweis bezahlt worden.

Schlußfolgerung

Der Landesrechnungshof sieht sich bestätigt, zu durchgeführten überörtlichen Kommunalprüfungen planmäßig Nachkontrollen vorzusehen.

Rechnungsprüfungsbehörden und Kommunalaufsicht haben insbesondere zur Beseitigung der in den Prüfberichten festgestellten Mängel noch konsequenter zusammenzuarbeiten, um die Umsetzung festgestellter Kritikpunkte zügig und sachgerecht zu erreichen.



(Schröder)