

5. Jahresbericht - 1996 -
des
Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 1995



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis	Seite
<u>0. Einleitung</u>	7
<u>Abschnitt A: Allgemeines</u>	9
I. <u>Unser Haushaltsrecht in Theorie und Praxis</u>	9
- <u>Vorwort des Präsidenten-</u>	9
II. <u>Erfolgskontrollen bei Fördermaßnahmen am Beispiel der Wirtschaftsförderung</u>	14
<u>Abschnitt B: Denkschrift und Bemerkungen</u>	32
<u>Öffentliche Ausschreibung oder Freihändige Vergabe</u>	32
<u>Überhöhte Stellenausstattung</u>	35
<u>Haushaltsführung der Landtagsverwaltung</u>	37
<u>Bezahlung von Leistungen des Landes</u>	38
<u>Zentrale Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber</u>	39
<u>Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen</u>	45
<u>Förderung von Altenpflegeheimen</u>	49
<u>Förderung von Beratungsstellen</u>	53
<u>Verwendung von Fördermitteln nach dem KHG</u>	55
<u>Förderung einer Heimvolkshochschule</u>	57
<u>Doppelförderung von Personalkosten</u>	59
<u>Förderung des Neubaus eines Berufsschulzentrums</u>	61
<u>Vorleistungen durch überhöhte Abschlagszahlungen</u>	64
<u>Umlegung einer Gasleitung</u>	66
<u>Kostenfolge aus dem Wechsel der Straßenbaulast</u>	67
<u>Marktstrukturförderung</u>	71
<u>Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen</u>	73
<u>Wirtschaftlichkeit der Forsttechnik</u>	74
<u>„Sparsame“ Justizvollzugsanstalt</u>	76

<u>Aufwandsentschädigung und Sonderurlaub</u>	78
<u>Umzugskostenvergütungen und Trennungsgeld</u>	80
<u>Personalüberhang beim Grundbucharchiv Barby</u>	84
<u>Finanzierung des städtebaulichen Denkmalschutzes</u>	87
<u>Förderung eines Abwasserzweckverbandes</u>	91
<u>Förderung im Abfallbereich</u>	94
<u>Abschnitt C: Rundfunkangelegenheiten</u>	98
1. <u>Allgemeine Information über Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk- MDR -</u>	98
2. <u>Bisherige Prüfungstätigkeit</u>	98
3. <u>Jetzige Prüfungstätigkeit</u>	100
<u>Abschnitt D: Überörtliche Kommunalprüfung</u>	102
I. <u>Errichtung, Förderung und Vermarktung von Gewerbegebieten</u>	102
II. <u>Schülerbeförderung durch ein regionales Verkehrsunternehmen</u>	110
III. <u>Gemeinschaftskläranlage in einer kreisangehörigen Stadt</u>	112
IV. <u>Sicherung der eigenen Einnahmen</u>	121
<u>(insbesondere aus Gebühren, Steuern und Beiträge der Kommunen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit)</u>	121
<u>Ausgangslage</u>	121
V. <u>Verwaltung und Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens</u>	126
VI. <u>Ergebnisse von Nachkontrollen</u>	130

Abkürzungsverzeichnis

AE	Aufwandsentschädigung
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
ANBest I	Allgemeine Nebenbestimmungen zur institutionellen Förderung
ANBest P	Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung
ANBest GK	Allgemeine Nebenbestimmungen für Gebietskörperschaften
AZV	Abwasserzweckverband
BAT-O	Bundesangestelltentarif - Ost
BauO	Bauordnung
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVVG	Bodenverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäisches Förderprogramm für regionale Entwicklung
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
EW	Einwohnerwerte
EGW	Einwohnergleichwerte
GA	Gemeinschaftsaufgaben
GemHvO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GI	Gemeinschaftsinitiative
GKA	Gemeinschaftskläranlage
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH-Plan	Haushaltsplan
HJ	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hül	Haushaltsüberwachungsliste

JVA	Justizvollzugsanstalt
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KKH	Kreiskrankenhaus
LARoV	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO LSA	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LRA	Landesrundfunkausschuß
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LStB	Landesstraßenbauamt
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LIIO	Landstraße II. Ordnung
MBI.	Ministerialblatt
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-STV	MDR-Staatsvertrag
MELF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
MI	Ministerium des Innern
MJ	Ministerium der Justiz
MRS	Ministerium für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen
MS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
MW	Ministerium für Wirtschaft und Technologie
MWV	Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
MWSt	Mehrwertsteuer
NBestBau	Baufachliche Nebenbestimmungen
PBeFG	Personenbeförderungsgesetz
RdErl.	Runderlaß
RP	Regierungspräsidium
RStBauF	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
SBA	Straßenbauamt
SRPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
STAU	Staatliches Amt für Umweltschutz
STÄU	Staatliche Ämter für Umweltschutz
StrG	Straßengesetz
TG	Trennungsgeld
TGV	Trennungsgeldverordnung
UKV	Umzugskostenvergütung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

Verf.LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VHB	Vergabehandbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung
VMH	Vermögenshaushalt
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VwH	Verwaltungshaushalt
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu den VV zu § 44 LHO
ZVN	Zwischenverwendungsnachweis

0. 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 fünfte Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt - 1996 - ist wiederum geteilt.

Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2-4 LHO einschließlich Denkschrift nach § 97 Abs. 6 LHO legt der Landesrechnungshof als Teil 1 des Jahresberichtes 1996 hiermit vor. Damit hat der Ausschuß für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen abzuleiten für die Etatberatungen 1997 und für die Haushaltsführung 1996.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1995 gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO, und damit abschließend zur Entlastung der Landesregierung, wird der Landesrechnungshof erst Anfang 1997 - als Teil 2 des Jahresberichtes 1996 - vorlegen können, weil die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 1995 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.

Der Präsident des Landesrechnungshofes geht in Abschnitt A dieses Berichtes unter dem Titel:

„Unser Haushaltsrecht in Theorie und Praxis“

auf ein aktuelles Thema ein. Es folgt sodann ein allgemeiner Beitrag des Landesrechnungshofes zum Thema:

„Erfolgskontrollen bei Fördermaßnahmen am Beispiel der Wirtschaftsförderung“

Der Bericht des Landesrechnungshofes gemäß § 97 LHO beginnt in Abschnitt B mit Ergebnissen aus einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter als Bemerkungen. In Abschnitt C folgen Hinweise auf Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk.

Im Abschnitt D werden Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung eingehend dargestellt. Der Landesrechnungshof kommt damit einem besonderen Anliegen des Landtages nach.

Den im Jahresbericht 1996 - 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. Redaktionsschluß war am 30.08.1996.

Abschnitt A: Allgemeines

I. Unser Haushaltsrecht in Theorie und Praxis

- Vorwort des Präsidenten -

Der diesjährige Jahresbericht - Teil 1 - des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt, der Ihnen hier vorliegt, ist ein beredtes Dokument für absichtliche und unbeabsichtigte - häufig aus Unkenntnis entstandene - Verstöße gegen das Haushaltsrecht unseres Landes. Haushaltsrecht hat durch Art. 109 bis 115 GG, Art. 92 - 99 Verf.LSA den Rang einer Verfassungsnorm. Deshalb kann über diese Verstöße nicht der Mantel des Schweigens gebreitet werden.

So hat die Landesverwaltung z.B.

- Mehrausgaben durch Unkenntnis des Umsatzsteuergesetzes geleistet
 - Abschnitt B, Tz. 3.1 -
- dem Land zustehende Erstattungsbeträge nicht geltend gemacht
 - Abschnitt B, Tz. 4, 15 -
- Zuwendungen
 - . für bereits begonnene Maßnahmen gewährt
 - Abschnitt B, Tz. 7.2 -
 - . für nicht ausgeführte Maßnahmen nicht zurückgefordert
 - Abschnitt B, Tz. 9 -
- Mehrfachförderungen aufgrund unzureichender Prüfungen vorgenommen
 - Abschnitt B, Tz. 11 -
- Zuwendungsteilbeträge auf „Vorrat“ gewährt
 - Abschnitt B, Tz. 16 -
- Vorleistungen durch überhöhte Abschlagszahlungen erbracht
 - Abschnitt B, Tz. 13 -
- Fördermittel vorzeitig ausgezahlt
 - Abschnitt B, Tz. 23.1 u. 25.1 - und
- Kosten für Dritte ohne Rechtsgrundlage getragen
 - Abschnitt B, Tz. 14, 15 -

Haushaltsplanaufstellung und Haushaltsvollzug sind vornehmste Aufgaben unserer Verwaltung. Dabei wird über die Verwendung der Steuern, Gebühren und Beiträge unserer Bürger verfügt, es werden die Voraussetzungen für Leistungen an sozial Schwache, für die Wirtschaftsförderung und andere öffentliche Aufgaben geschaffen. Man kann sich deshalb nur

wundern, wie häufig und in welchem Ausmaß es zu Schätzfehlern bei den Ansätzen für die verschiedenen Haushaltstitel kommt, wie groß die Diskrepanzen zwischen Haushaltsaufstellung (Haushaltsplan) und Haushaltsvollzug (Haushaltsrechnung) sind, wie schnell plötzlich rd. 690 Mio. DM globale Minderausgaben zu erwirtschaften sein sollen - was ja nur möglich wäre, wenn Ansätze von vornherein überhöht sind -.

Dies wird insbesondere bei der Bildung und Übertragung von Ausgaberesten - vor 1993 und 1994 von rd. 660 Mio. DM und von 1994 nach 1995 in Höhe von rd. 805 Mio. DM - deutlich, weil Ausgabereste - jedenfalls bisher - in erheblichem Umfang aus den Haushaltsansätzen des Folgejahres vorab bedient werden (müssen). Die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten in diesen Größenordnungen deuten darauf hin, daß die Veranschlagung der Ausgaben in vielen Fällen nicht nach den Grundsätzen des § 11 erfolgte. Hiermit will der Landesrechnungshof die Bildung von Ausgaberesten grundsätzlich nicht ausschließen.

Die Konsequenz kann nur heißen, sich strikt an § 11, Absatz 2 LHO zu halten, der besagt:
„Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr

1. zu erwartenden Einnahmen
2. voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und
3. voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen.“

Damit müssen politisch übersetzte oder aus Gründen der Haushaltsoptik unteretzte Titelansätze ausscheiden; im übrigen sollen Einnahme- und Ausgabeansätze konkret erwartete Zahlungsvorgänge zum Ausdruck bringen, keine Bewilligungen oder Zusagen, keine Pläne oder Absichten.

Die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Einnahme- und Ausgabeansätze ist der wichtigste Beitrag der Verwaltung, gegenüber Parlament und Öffentlichkeit Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zu praktizieren.

Richtigkeit, Genauigkeit der Einzelveranschlagung und der Kassenwirksamkeit sowie das Erfordernis der Vollständigkeit schließen nach Auffassung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt das Institut der globalen Minderausgabe als Instrument für einen formalen Haushaltsausgleich aus.

Eine globale Minderausgabe kann in der Praxis nur die Summe von Bodensätzen vieler Haushaltstitel sein, die sich durch sparsame Bewirtschaftung am Ende eines Haushaltsjahres zwangsläufig ergibt.

Sie kann also nicht geplant werden, sie kann schon gar nicht ein Deckungsinstrument zur Schließung einer Haushaltslücke sein.

Größenordnungen einer globalen Minderausgabe wie netto 479.600.000 DM im Haushaltsjahr 1995 und netto 687.947.800 DM im Haushaltsjahr 1996 verstoßen gegen das Haushaltsrecht und höhlen das Budgetrecht des Parlaments aus.

Trotz der schlechten Erfahrungen sind im Entwurf der Landesregierung für den Haushalt 1997 bereits wieder 350 Mio. DM globale Minderausgaben vorgesehen. Daß im Land Sachsen-Anhalt ausgerechnet der Landtag selber an der Ausweitung der globalen Minderausgabe mitwirkt und sich damit vom Finanzminister den Verzicht auf die Wahrnehmung seines Königsrechtes bescheinigen lassen muß, stimmt nachdenklich.

Der Landesrechnungshof appelliert an Landesregierung und Landtag, auf dieses Instrument eines scheinbaren Haushaltsausgleiches zu verzichten - so, wie man sich ja auch beim Dezemberfieber einen Ruck gegeben hat und auf dieses Haushaltsgebaren aus dem Arsenal schlechter Haushaltswirtschaft weitestgehend verzichtet hat.

Ein Problem bei der zunehmenden Spanne zwischen Haushaltsplan und Haushaltsvollzug ist die Einhaltung der Kreditobergrenze nach Artikel 99 unserer Landesverfassung.

Zunächst einmal weist der Landesrechnungshof mit Nachdruck darauf hin, daß die Bezugsgröße für die Kreditobergrenze, nämlich die Investitionen, nur die Summe der eigenfinanzierten Investitionen sein kann - alles andere verfälscht die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, da dann Investitionen schlicht doppelt/mehrfach gezählt/zugerechnet würden.

In seinem Prüfbericht über die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1994 hat der Landesrechnungshof schon zum Ausdruck gebracht, **daß sich das eigentliche haushaltswirtschaftliche Geschehen im Haushaltsvollzug abspielt und von ihm auch die volkswirtschaftlichen Impulse ausgehen. Deshalb vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, daß die Verfassungsregelung des Artikels 99 für den Haushaltsvollzug mindestens ebenso maßgeblich ist wie für die Haushaltsplanaufstellung, auf die sie bezogen ist.**

Das Parlament und die Landesregierung werden sich schon deshalb mit dieser Grundsatzfrage auseinanderzusetzen haben, da für das Haushaltsjahr 1995 im Vollzug die Nettokreditaufnahme mit rd. 687 Mio. DM erneut höher ausfallen wird, als eigenfinanzierte Investitionen vorhanden sein werden (Kreditaufnahme rd. 3.544 Mio. DM zu rd. 2.857 Mio. DM eigenfinanzierte Investitionen). **Insoweit ist zu entscheiden, wie dem Verfassungsgebot nach Artikel 99 Abs. 2 Verf. LSA entsprochen werden soll.**

Ich stimme materiell mit dem Vorschlag meines hessischen Kollegen überein, **die Kreditaufnahmeermächtigung um konkrete tatbestandliche, ökonomische Voraussetzungen nach dem Vorbild der Maastrichter Verschuldungskriterien zu ergänzen** - bei deren Nichteinhaltung eine Benachrichtigungspflicht gegenüber dem Parlament eingeführt und eine haushaltsgesetzliche Entscheidung herbeigeführt werden sollte.

Unabhängig von den Regelungen unserer Verfassung und der LHO, unabhängig von der Frage der Anbindung der Kreditaufnahmen an die eigenfinanzierten Investitionen und der notwendigen Kongruenz von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug stellt sich das Problem der steigenden Verschuldung des Landes, aber auch der anderen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland, in seiner haushaltswirtschaftlichen und zunehmend auch moralischen Dimension dar. Damit meine ich nicht nur die Folgewirkung ansteigender Tilgungen und Zinsleistungen bis zu einem Ausmaß, daß beide die Nettokreditaufnahme übersteigen. Der Schnittpunkt, daß aus Krediten überhaupt keine investiven Leistungen mehr finanziert werden (können), liegt ja nicht mehr fern.

Noch wichtiger wird ein anderer Aspekt:

Der Spielraum für eine nicht stabilitätspolitisch begründete Staatsverschuldung wird nicht nur durch die negativen Zukunftswirkungen eingeschränkt, die mit bestimmten Investitionen verbunden sind, sondern auch durch die Veränderung des generativen Verhaltens der Bevölkerung. Durch das starke Sinken der Geburtenrate seit 1964/65 sind die Bürger der Bundesrepublik Deutschland dadurch entlastet, daß sie insgesamt im Vergleich zu früheren Perioden nur (verhältnismäßig) geringe Kosten für das Aufziehen von Kindern tragen, während die in den geburtenschwachen Jahren Geborenen später ungewöhnlich hohe Sozialversicherungslasten aufgebürdet bekommen, wenn die gesetzliche Rentenversicherung in ihrer gegenwärtigen Form beibehalten werden soll.

Insgesamt wird die Forderung immer fragwürdiger, wegen der derzeit beachtlichen Leistungen für die Zukunft solle der Staatskredit zur Herstellung eines zeitlichen Lastenausgleichs in Anspruch genommen werden. Überzeugender erscheint sogar die Forderung: Der Staat solle sich jetzt weniger verschulden, weil die Privaten gegenwärtig mehr investieren müssen, damit die Bürger in Zukunft mehr konsumieren können.

Es gibt noch einen weiteren Gesichtspunkt zum Problemkreis der Diskrepanz von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug, nämlich den Überhang von Ausgaberesten, d.h. von Ausgabeverpflichtungen, die in das Folgejahr verlagert werden. Im Haushalt 1997 müssen allein im Land Sachsen-Anhalt rund 500 Mio. DM vom Ministerium der Finanzen genehmigte Ausgabereste finanziert werden. Erstmals werden dafür Deckungsmittel veranschlagt werden müssen. Darauf hat das Ministerium der Finanzen in den vergangenen Haushaltsjahren verzichtet.

Mit § 19 Abs. 2 LHO ist hierfür jetzt eine klare Regelung getroffen.

Aber wie auch immer - hohe Haushaltsreste engen den Spielraum für neue Maßnahmen im folgenden Haushaltsjahr ein, sind also eine zusätzliche Vorbelastung - ergänzend zu Verpflichtungsermächtigungen, Zinsausgaben, unveränderlichen Rechtsverpflichtungen.

Zu den Geboten von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit und vor allem der Budgetthet des Parlaments gehört schließlich und letztlich eine verfassungs- und haushaltsrechtlich saubere Verfahrensweise bei qualitativ und quantitativ wesentlichen Veränderungen der Haushaltsplanansätze im Haushaltsvollzug noch deutlich vor Ende des Haushaltsjahres.

Die Rechtsprechung und Literatur der zurückliegenden Jahrzehnte ging hier immer nur von zu geringen Haushaltsansätzen aus, die im Laufe des Haushaltsjahres erhöht werden sollten oder mußten. Der umgekehrte Fall wird erst jetzt, dafür aber dramatisch Wirklichkeit: Zu hohe Ansätze, die herabgesetzt werden müssen, z.B. als Konsequenz von einschneidenden Steuermindereinnahmen wie 1996 im Land Sachsen-Anhalt.

In beiden Fällen ist ein Nachtragshaushalt geboten.

Ist die Landesregierung nach alledem zweifelsfrei in der Pflicht, von ihrem alleinigen Initiativrecht für einen Nachtragshaushalt Gebrauch zu machen, so bleibt lediglich offen, ob ein zeitlicher Zwang besteht. Aus der bekannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1977 läßt sich nur ableiten, daß ein Nachtragshaushalt zeitgerecht vor Ablauf des Haushaltsjahres erstellt und verabschiedet werden muß.

Die angesprochenen Problemkreise des Haushaltsrechts machen deutlich, daß die Einhaltung von Bestimmungen der Verfassung, der LHO und der VV zur LHO kein verwaltungstechnischer Selbstzweck sind. Nur die strikte Einhaltung dieser aus Erfahrung wohl erwoگenen Regelungen sichern Parlament und Bürgern die notwendige und gerechtfertigte Transparenz des Finanzgeschehens in unserem Staatswesen.

II. Erfolgskontrollen bei Fördermaßnahmen am Beispiel der Wirtschaftsförderung

Untergliederung

1. Umfang von Förderungen in Sachsen-Anhalt
 - 1.1 Gesamtübersicht über die Förderung der Jahre 1991 - 1995
 - 1.2 Förderung der Wirtschaft

2. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei Fördermaßnahmen
 - 2.1 Berücksichtigung des § 7 LHO bei Fördermaßnahmen
 - 2.2 Erfolgskontrollen bei Fördermaßnahmen
 - 2.3 Ist-Zustand

3. Controlling als Maßnahme zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit von Fördermaßnahmen und -programmen
 - 3.1 Organisation des Controlling
 - 3.2 Durchführung des Controlling
 - 3.2.1 Wirtschaftlichkeitsanalyse
 - 3.2.2 Programmüberwachung
 - 3.2.3 Erfolgskontrolle
 - 3.2.4 Verbesserung des Planungssystems
 - 3.3 Erstellung eines jährlichen Förderberichtes
 - 3.3.1 Inhalt des Förderberichtes
 - 3.3.2 Verwendung der Förderberichte
 - 3.4 Wirtschaftlichkeit des Controlling

4. Ergänzende Vorschläge für die Gestaltung von Förderprogrammen
 - 4.1 Reduzierung der Programmvierfalt und Nutzung zu „integrierten Förderinstrumenten“
 - 4.2 Anregungen für die Gestaltung von Förderrichtlinien

1. Umfang von Förderungen in Sachsen-Anhalt

1.1 Gesamtübersicht über die Förderung der Jahre 1991 - 1995

In den Jahren 1991 bis 1995 haben die Ressorts in ihren Haushaltsplänen Mittel in Milliardenhöhe für Förderungen und begleitende Maßnahmen (wie z.B. Gutachten und Dienstleistungen Dritter) veranschlagt.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsansätze für die Förderung in ausgewählten Bereichen, die im wesentlichen auf die Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes abzielen (Investitions- und Arbeitsplatzförderung, Qualifizierungsmaßnahmen, Infrastrukturmaßnahmen, Standortverbesserung u.ä.). Soziale Leistungen (z.B. in den Bereichen Jugend, Bildung und Wohlfahrt) sind hierin nicht enthalten.

Bereiche	Haushaltsansatz	1991 (Mio. DM)	1992 (Mio. DM)	1993 (Mio. DM)	1994 (Mio. DM)	1995 (Mio. DM)	1991-95 (Mio. DM)
Ministerium für Wirtschaft und Technologie (anfänglich inkl. Fördermaßnahmen aus den Bereichen Verkehr und Energie)		1.746	1.433	2.176	2.194	2.195	9.744
Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (ohne Jugendförderung und Wohlfahrtspflege)		585	203	591	613	1.402	3.394
Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr (anfänglich exkl. Fördermaßnahmen aus dem Bereich Verkehr)		330	509	509	821	993	3.162
Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (anfänglich exkl. Fördermaßnahmen aus dem Bereich Energie)		243	705	546	623	534	2.651
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		298	399	405	556	487	2.145
Kultusministerium (Epl. 06 und 07)		65	121	1564	239	103	692
		3.267	3.370	4.391	5.046	5.714	21.788

1.2 Förderung der Wirtschaft

Der Umfang der Förderung der Wirtschaft ist Anlaß für nachfolgende Betrachtungen:

In den Jahren 1991 bis 1995 hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie des Landes Sachsen-Anhalt, aus dem Kapitel 0802 - "Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft", rund 6,26 Milliarden DM für die Förderung der heimischen Wirtschaft ausgegeben (die Subventionen für Energie und Bergbau-Altlasten sind darin nicht enthalten).

Die nachfolgende Übersicht über die Mittelabflüsse der Jahre 1991 bis 1995 verdeutlicht, wo die Schwerpunkte der Förderung lagen:

Programme	Mittelabfluß	1991 ⁽¹⁾ (Mio. DM)	1992 ⁽¹⁾ (Mio. DM)	1993 ⁽¹⁾ (Mio. DM)	1994 ⁽¹⁾ (Mio. DM)	1995 ⁽²⁾ (Mio. DM)	1991-95 (Mio. DM)
Förderprogramme des Bundes und der EU (inkl. Kofinanzierung des Landes): GA, EFRE und GI		907,7	1.161,9	1.163,5	1.378,8	1.042,7	5.654,6
Förderung des Mittelstandes: Impuls 2000 und ergänzende Mittelstandsförderung		21,4	31,0	26,4	45,7	209,7	334,2
Förderung von Forschung, Entwicklung, Technologie, Gründungen und Erfindungen sowie von entsprechenden Zentren		6,1	31,9	34,0	29,3	44,3	145,6
Förderung des Fremdenverkehrs		9,1	8,7	9,9	8,0	4,1	39,8
Förderung der beruflichen Qualifizierung		1,3	1,6	6,4	15,3	14,6	39,2
Förderung der Entwicklung und des Absatzes heimischer Produkte		0,1	0,0	0,2	0,8	13,7	14,8
Besondere Einzelförderungen		0,0	0,0	355,0	367,0	120,0	842,0
Sonstige begleitende Maßnahmen (die nicht bei den Förderprogrammen erfaßt sind): Feuerwehrfonds, Gutachten, Leistungen Dritter u.ä.		1,4	9,7	7,2	8,1	6,3	32,7
Förderung gesamt		947,1	1.244,8	1.602,6	1.853,0	1.455,4	7.102,9

⁽¹⁾ lt. Haushaltsrechnung, ⁽²⁾ lt. Titelübersicht vom Feb.96

Die Förderprogramme des Bundes (die Gemeinschaftsaufgabe [GA]) und der Europäischen Union (Strukturfonds EFRE und die Gemeinschaftsinitiativen) nehmen mit 5,65 Mrd. DM bzw. rd. 80 v.H. den weitaus größten Teil der Förderung ein. Das Land hatte eine Kofinanzierung in Höhe von rd. 2,7 Mrd. DM zu leisten.

Addiert man zu den für die Kofinanzierung der Bundes- und EU-Programme eingesetzten Mitteln die Ausgaben für die Landesprogramme, so ergeben sich für das Land Sachsen-Anhalt Gesamtausgaben von rd. 4,2 Mrd. DM, die es aus eigenen Einnahmen bzw. Kreditaufnahmen finanzieren mußte. Das entspricht fast 60 v.H. des gesamten Fördervolumens.

Die 4,2 Mrd. DM entsprechen in etwa einem Aufwand von 1.420 DM pro Einwohner (Stand 12/95) und fast 1/4 der Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.1995 (5.467 DM).

Die nachfolgende Tabelle zeigt die jeweiligen Anteile der Landesmittel in den Jahren 1991 bis 1995.

	1991⁽¹⁾ (Mio. DM)	1992⁽¹⁾ (Mio. DM)	1993⁽¹⁾ (Mio. DM)	1994⁽¹⁾ (Mio. DM)	1995⁽²⁾ (Mio. DM)	Summe (Mio. DM)
Bundes- und EU-Programme	907,7	1.161,9	1.163,5	1.378,8	1.042,7	5.654,6
- davon Kofinanzierung des Landes	445,2	602,7	479,6	762,8	415,8	2.706,1
Landesprogramme	39,4	82,9	439,1	474,2	412,7	1.448,3
Summe der Landesmittel	484,6	685,6	918,7	1.237,0	828,5	4.154,4

⁽¹⁾ lt. Haushaltsrechnung, ⁽²⁾ lt. Titelübersicht vom Feb.96

Von den 7,10 Mrd. DM Gesamtausgaben entfielen auf reine Zuschüsse (ohne Ausgaben für Gutachten, Dienstleistungen Dritter u.ä.) 7,05 Mrd. DM.

Das Land hat rd. 97 v.H. dieser Zuschüsse für Investitionen (den Rest für lfd. Ausgaben) gezahlt. Davon profitierten private Investitionen zu rd. 74 v.H. (5,07 Mrd. DM). Aus den übrigen rd. 26 v.H. wurden überwiegend gewerbliche und touristische Infrastrukturmaßnahmen finanziert.

Der erhebliche Umfang der Förderungen erfordert im Hinblick auf die geringer werdenden Haushaltsmittel einen besonderen wirtschaftlichen Umgang, um mit den gegebenen Mitteln einen größtmöglichen Erfolg zu erzielen.

2. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei Fördermaßnahmen

2.1 Berücksichtigung des § 7 LHO bei Fördermaßnahmen

Nach § 7 der LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Wie der Minister der Finanzen in seinen am 11.3.1996 erlassenen VV zu § 7 LHO dazu weiter ausführt, gilt dies für alle Maßnahmen des Landes, die die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen. Dies schließt auch Maßnahmen ein, so die Verwaltungsvorschrift, die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen sind, wie z.B. Subventionen.

Auch für Förderprogramme gelten damit die Prinzipien der Sparsamkeit, d.h. die Erreichung eines Zieles mit einem möglichst geringen Aufwand (Minimalprinzip), bzw. der Ergiebigkeit - Erreichung eines bestmöglichen Ergebnisses bei vorgegebenem Mitteleinsatz (Maximalprinzip). Von diesen Prinzipien abzuweichen, wäre ein Verstoß gegen die Grundsätze des Haushaltsrechts, der insbesondere angesichts der erheblichen Beträge, die das Land jährlich für die Förderung der Wirtschaft und anderer Bereiche aufwendet, besonders ins Gewicht fiele.

In den VV zu § 7 LHO wird die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrumente der Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit unterstrichen. Die Verwaltungsvorschriften beinhalten bereits detaillierte Angaben zu den qualitativen Mindestanforderungen, die an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu stellen sind. Diese werden unterteilt in Planungsrechnungen (als ex-ante-Betrachtungen) und in Erfolgskontrollen (als ex-post-Betrachtungen).

2.2 Erfolgskontrollen bei Fördermaßnahmen

Die Notwendigkeit einer Erfolgs- bzw. Effizienzkontrolle bei Fördermaßnahmen - als ex-post-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung - wurde bereits in dem Beschluß des Landtages vom 4.12.1992 (B/1/2018) hervorgehoben und in dem auf Grund dieses Beschlusses erstellten Konzept des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie vom Mai 1993 (Drs. 1/2557) bestätigt. Gemäß letzterem "... muß die Frage nach der Effizienz der im Rahmen der Wirtschaftsförderung eingesetzten Haushaltsmittel für jedes Förderprogramm untersucht werden." Mit

Beschluß vom 30.5.1996 (B/2/2288) erneuerte der Landtag seine Forderung aus dem Jahre 1992.

2.3 Ist-Zustand

Nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofes führt die Verwaltung Erfolgskontrollen weder in dem gebotenen Umfang noch in der gebotenen Art und Weise durch:

Zwar gibt es für Förderbereiche statistische Erfassungen, wie z.B. "Liegis", in dem sowohl die geförderten wie auch die nicht geförderten Gewerbegebiete in den Kommunen erfaßt und dargestellt werden. Dieses gibt jedoch keinen nennenswerten Aufschluß über den Einsatz von Fördermitteln und deren Wirkung.

Das Verfahren "FMSAN", das im Bereich des Umweltministeriums eingesetzt wird, dient dem Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden, erfaßt jedoch im wesentlichen lediglich Verfahrensdaten.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat verschiedene Gutachten hinsichtlich der Notwendigkeit spezifischer Förderprogramme und -inhalte erstellen lassen, z.B. in bezug auf die Situation im Mittelstand, der freien Berufe und der beruflichen Qualifizierung. Es läßt weiterhin zur Kontrolle der Wirkung der GA-Förderung seit 1992 von Wirtschaftsforschungsinstituten Analysen zum Fördermitteleinsatz erstellen.

Bei diesen Analysen und Gutachten handelt es sich jedoch i.d.R. um mehr oder weniger isolierte und allgemein gehaltene Berichte und Aussagen:

Der von einem Institut erstellte Bericht aus dem Jahre 1995 stützt seine Feststellungen, z.B. zu Beschäftigungseffekten, ausgehend von den Förderanträgen, auf Planungen der antragstellenden Unternehmen und auf Schätzungen.

Er stellt fest, daß aus der Förderstatistik nicht in jedem Fall auf eine vollständige Realisierung der Arbeitsplatzziele geschlossen werden könne. Nach der derzeitigen Informationslage sei für eine Abschätzung des Beschäftigungsbeitrages GA-geförderter Investitionen allein die Orientierung an den Plandaten der Unternehmen möglich.

Hierzu verweist das Institut jedoch darauf, daß "die tatsächliche Besetzung geschaffener Stellen nur durch projektbezogene Evaluierungsmaßnahmen geprüft werden" könne.

Nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofes fehlt es sowohl an programmbezogenen wie auch an ressortübergreifenden Verfahren zur Planung von Fördermaßnahmen sowie zur begleitenden und der abschließenden Erfolgskontrolle. Soweit eine Prüfung des Einsatzes von Fördermitteln durchgeführt wird, endet sie regelmäßig mit der Prüfung der Verwendungsnachweise. Selbst wenn sich aus dem Verwendungsnachweis der Erfolg der Maßnahmen entnehmen läßt, z.B. geschaffene Arbeitsplätze, sind Kontrollen zum dauerhaften Erfolg unerlässlich.

3. Controlling als Maßnahme zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit von Fördermaßnahmen und -programmen

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes erfordert der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit über das Verfahren des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie hinaus ein vierstufiges Paket von Maßnahmen, die erst in ihrem Zusammenspiel einen optimalen Erfolg bewirken:

- Die **Wirtschaftlichkeitsanalyse** in der Planungsphase,
- die begleitende **Programmüberwachung** - bezogen auf die einzelnen Fördermaßnahmen -, um bereits während der Programmdurchführung korrigierend eingreifen zu können,
- die **Erfolgsanalyse** bezogen auf das gesamte Programm, nach dessen Beendigung, sowie
- die **Verbesserung des Planungsverfahrens** aufgrund der Ergebnisse der Erfolgskontrolle.

Benennt man die einzelnen Stufen etwas allgemeiner als

- Planung,
- Überwachung / Steuerung,
- Analyse und
- Rückkoppelung der Ergebnisse auf die Planung

so wird deutlich, daß es sich um Controllingfunktionen handelt.

3.1 Organisation des Controlling

- Das Controlling über die Fördermittel ist Aufgabe des jeweiligen Fachbereiches (Fachabteilungen bzw. -referate), in dem die Förderung konzipiert und die Mittelvergabe gesteuert wird. Dieser muß für jedes Förderprogramm durch die zuvor genannten Aktivitäten sicherstellen, daß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausreichend Rechnung getragen wird.
- In einzelnen Ressorts sind jeweils zwischen 10 und 50 Förderprogramme aufgelegt (Landesförderung in Sachsen-Anhalt, Ausgabe 1995), zu denen Bundes- und EU-Programme hinzutreten.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wäre es deshalb darüber hinaus zweckmäßig, in jedem Ressort, das in vielen Fachbereichen und in erheblichem Umfang Fördermittel vergibt, einem Fachbereich die Aufgabe eines übergeordneten Controllings zu übertragen.

Seine Aufgaben wären im wesentlichen:

- Vorgabe einheitlicher Methoden, nach denen die Fachbereiche ihr Controlling über die Fördermittel selbständig durchführen.
 - Einweisung der Mitarbeiter der Fachbereiche in die Controllingmethoden sowie deren Beratung und Unterstützung bei Problemen.
 - Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung des Fördermittelcontrolling.
 - Abstimmung bzw. Koordination mit den Fördermaßnahmen anderer Ressorts und Fachbereiche bereits in der Planungsphase, insbesondere mit dem Ziel der Vermeidung von Doppelförderungen oder gegenläufigen Wirkungen bzw. der Erzielung von Synergieeffekten.
 - Mitzeichnung bei der Förderrichtlinie und der Erstellung der Planungsanalyse (Wirtschaftlichkeitsanalyse).
 - Beteiligung bei der Auswertung der Ergebnisse der Programmüberwachung und der Erfolgsanalyse.
 - Beteiligung bei der Erstellung eines jährlichen Förderberichtes (siehe 3.3).
- Landesweit haben 11 oberste Landesbehörden insgesamt - ohne Bundes- und EU-Programme - rund 175 Förderrichtlinien erlassen (Landesförderung in Sachsen-Anhalt, Ausgabe 1995).

Um diese Programmvielfalt ressortübergreifend bündeln, steuern und begleiten zu können und um den Dialog zwischen den jeweiligen Controllern der einzelnen Ressorts zu optimieren, sollte einem von ihnen ein ressortübergreifendes Controlling übertragen werden.

Seine Funktion müßte, neben der dargestellten Bündelung und Steuerung sowie der Erstellung des Förderberichtes, darin liegen, den notwendigen Informationsfluß zwischen den Ressorts sicherzustellen und darauf zu achten, daß das Controlling in bezug auf die Organisation und die Methoden in allen Ressorts nach einheitlichen Rahmenvorgaben gehandhabt wird.

Die Überlegungen und Vorschläge des Landesrechnungshofes führen unter keinen Umständen zur Stellenvermehrung in den betroffenen Ressorts.

3.2 Durchführung des Controlling

Unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten Verfahrensschritte des Controlling würden die Fachabteilungen und -referate bzw. der Controller die Aufgaben wie folgt wahrnehmen:

3.2.1 Wirtschaftlichkeitsanalyse

Zunächst hat der Fachbereich zu untersuchen, ob die geplanten Fördermaßnahmen notwendig und geeignet sind, sowohl die speziellen, vom Fachbereich verfolgten Ziele als auch die allgemeinen volkswirtschaftlichen Ziele mit einem angemessenen Aufwand zu erreichen. Diese Betrachtung sollte auch eine Vergleichsrechnung beinhalten, inwieweit Fördermaßnahmen unter den möglichen Alternativen die effizienteste und wirtschaftlichste Variante darstellt.

Der Fachbereich muß darüber hinaus, ggf. gemeinsam mit dem Controller, artverwandte Förderprogramme seines oder anderer Fachbereiche daraufhin überprüfen, ob sich Überschneidungen (z.B. Doppelförderung) ergeben oder ob sich beispielsweise bei einer Kombination der Programme Synergieeffekte ergeben könnten.

Die Gestaltung der Fördervoraussetzungen, der Fördermodalitäten und der Nebenbestimmungen und Auflagen muß einhergehen mit der Definition derjenigen Parameter und Zielgrößen, an denen später die Erreichung des Zieles gemessen werden soll.

Diese Parameter sollten so beschaffen sein, daß bei der Erfolgskontrolle nach Möglichkeit die Erfolgsbeeinflussung durch externe - programmunabhängige - Faktoren erkannt und "herausgerechnet" werden kann. Es muß ebenso bereits im Planungsstadium dafür Sorge getragen werden, daß für jede einzelne Fördermaßnahme auch die entsprechenden Informationen abrufbar sind bzw. bereitgestellt werden können.

Nachfolgend einige Beispiele für Parameter, mit deren Hilfe eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden könnte:

- Ausmaß der Investitionen in geförderten Unternehmen
- Anzahl geschaffener bzw. gesicherter Dauerarbeitsplätze bei geförderten Unternehmen
- Anzahl geschaffener Ausbildungsplätze (Qualifizierungsförderung)
- Anzahl von Konkursen und Liquidationen bei geförderten Unternehmen
- Veränderung des Anteils von Arbeitsplätzen in geförderten Wirtschaftsbereichen (z.B. High-Tech-Industrie oder Mittelstand) im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitsplätze
- überdurchschnittliches Wachstum der geförderten Wirtschaftsbereiche
- höhere Exportraten und Exportumsätze bei geförderten Unternehmen
- Umsatzsteigerungen bei geförderten Unternehmen (Förderung des Absatzes und von Produkt- und Verfahrensinnovationen)
- Zunahme der Patentanmeldungen, bei denen auch tatsächlich eine wirtschaftliche Verwertung erfolgt (Förderung von Erfindungen).

Die statistischen Daten können von den geförderten Unternehmen selbst (betriebsbezogen) oder aber auch von Kammern, vom statistischen Landesamt oder anderen Einrichtungen (branchenbezogen) abgefragt werden.

3.2.2 Programmüberwachung

Sobald die Umsetzung des Förderprogrammes begonnen hat, muß der Fachbereich mit der begleitenden Erfolgskontrolle beginnen. D.h. er überwacht die Erreichung der Parameter, die auf die Einzelmaßnahme bezogen sind.

Hat der Fachbereich die Parameter bei der Planung gut gewählt, kann er mit ihrer Hilfe schon frühzeitig erkennen, ob zu erwarten ist, daß sich der gewünschte Erfolg einstellt. Wei-

chen die Ist-Werte erheblich von den Zielvorgaben ab, muß der Fachbereich untersuchen, ob er die Förderung modifizieren oder sogar einstellen muß.

3.2.3 Erfolgskontrolle

Nach Abschluß eines Programmes hat der Fachbereich eine abschließende Erfolgsanalyse durchzuführen. Gegenstand dieser Analyse ist der Grad der Zielerreichung anhand aller Parameter sowie die Wirtschaftlichkeit bei der Abwicklung des Programmes.

Insoweit ist zunächst anhand der in der Planungsphase ausgewählten Parameter (z.B. Arbeitsplätze) eine Zielerreichungs- bzw. Wirkungskontrolle (Effektivitätskontrolle) durchzuführen. Der Fachbereich sollte, in geeigneten Fällen, auch über den Investitionszeitraum bzw. über den Zeitpunkt der Verwendungsnachweisung hinaus die Kontrollmaßnahmen fortsetzen, um mittels einer wiederholten Analyse, geraume Zeit nach Beendigung des Programmes, auch Aussagen über den mittel- und langfristigen Erfolg zu erhalten.

Darüber hinaus sollte auch eine Wirtschaftlichkeitskontrolle (Effizienzkontrolle) erfolgen, mit der festzustellen ist, ob die durchgeführte Maßnahme im Hinblick auf den eingetretenen Erfolg insgesamt wirtschaftlich war oder ob die eingesetzten Mittel nicht besser für andere Maßnahmen hätten eingesetzt werden sollen.

3.2.4 Verbesserung des Planungssystems

Anhand der Ergebnisse der Erfolgskontrollen analysiert der Fachbereich in Zusammenarbeit mit seinem Controller im Falle unzureichender Zielerreichung oder mangelnder Wirtschaftlichkeit, worin die Gründe hierfür möglicherweise liegen könnten. Sofern das Förderprogramm noch nicht abgeschlossen ist, kann es u.U. noch entsprechend verbessert werden.

Aus den Ergebnissen kann der Controller ggf. auch allgemeingültige Erkenntnisse bzw. Empfehlungen für Methoden bzw. Maßnahmen zur Verbesserung des Zielerreichungsgrades und der Wirtschaftlichkeit ableiten.

3.3 Erstellung eines jährlichen Förderberichtes

Einmal jährlich sollte das Controlling detaillierter für einzelne artverwandte Förderbereiche wie Wirtschaft, Wohnungswesen oder Landwirtschaft seine einzelnen Ergebnisse in einem "Förderbericht" zusammenfassen. Eine globale Betrachtung sollte sich inhaltlich auf die Ergebnisse und Abwicklung aller laufenden Förderprogramme beziehen. Diese Berichte sollten Hinweise und Empfehlungen für künftige Förderprogramme bzw. für die Modifikation und ggf. auch die Einstellung bestehender Förderprogramme enthalten.

3.3.1 Inhalt des Förderberichtes

Im wesentlichen sollte der Förderbericht Antworten zu folgenden Fragen geben:

- Welche Ziele sollten mit der Förderung erreicht werden?
- Wie sahen die konkreten Zielvorgaben aus?
- Wie wurden diese Zielvorgaben - durch die Förderung selbst (und nicht durch externe Effekte) - erreicht?
- Welcher Aufwand war für die Zielerreichung erforderlich?
- Ist der Zielerreichungsgrad ausreichend oder sind noch weitere, ggf. modifizierte Fördermaßnahmen erforderlich?
- Gibt es kontraproduktive externe Rahmenbedingungen und können diese ggf. korrigiert werden?
- Welche Prioritäten sollten bei der künftigen Förderung gesetzt werden?

3.3.2 Verwendung der Förderberichte

Die Aussagen der Förderberichte bieten eine Grundlage für Entscheidungen zur Förderpolitik:

- Die für die jeweiligen Förderprogramme zuständigen Fachabteilungen bzw. Referate könnten anhand des Berichtes Rückschlüsse für die Notwendigkeit und Ausgestaltung bestehender und geplanter Förderprogramme ziehen.
- Der zuständige Minister und das Kabinett erhalten durch den Bericht eine wesentliche Entscheidungshilfe für die Festlegung der Förderprioritäten.
- Der Landtag, der Finanzausschuß und die für den jeweiligen Haushalt zuständigen Ausschüsse erhalten durch den Bericht wichtige Informationen für eine sachgerechte Entscheidung über den Haushalt.
- Durch entsprechende Auszüge oder Anlagen zum Förderbericht könnten ggf. die Berichtserstattungspflichten an die entsprechenden Bundesministerien (bei Bundesprogrammen mit Kofinanzierung des Landes) und an die EU (bei EU-Programmen mit Kofinanzierung des Landes) wahrgenommen werden.
- Auch Dritte (Forschungsinstitute, Verbände, Kammern, etc.) könnten von den Förderberichten profitieren.

Durch eine regelmäßige Veröffentlichung eines Förderberichtes könnte u.U. auch die Flut einzelner Anfragen eingedämmt werden, die in der Vergangenheit einen nicht unerheblichen Aufwand verursacht hat.

3.4 Wirtschaftlichkeit des Controlling

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist auch auf das Controlling der Fördermittel selbst anzuwenden. Daher sollte der Aufwand, der im Rahmen des Controlling und bei der Erstellung der Förderberichte betrieben wird, in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit angestrebten Erfolg, aber auch zum Umfang der jeweiligen Fördermaßnahmen stehen.

Sofern der Aufwand für Analysen - insbesondere in der Planungsphase und bei der Erfolgsanalyse - für einzelne Förderprogramme sehr hoch ist (z.B. GA, EFRE, GI) bzw. nicht ausreichender Sachverstand verfügbar ist, so kann sich der Fachbereich oder der Controller in

Ausnahmefällen auch der Hilfe Dritter (z.B. Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsforschungsinstitute) bedienen.

Dabei sollten Untersuchungen generell unter der Voraussetzung erstellt werden, daß eigene Ressourcen und vorhandene Informationen vorrangig genutzt werden und daß sie mit den eigenen Auswertungen und Analysen problemlos verknüpft werden können (z.B. durch Vergleichbarkeit von Datenbasis, Erhebungsmethoden, Berechnungsmethoden und Darstellungsweise).

Angesichts der Milliardenbeträge, die in die Förderung fließen, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes davon auszugehen, daß sich durch eine Optimierung der Fördermittelallokation und der Förderkonditionen volkswirtschaftliche Effekte erzielen lassen, die den Aufwand für dieses Controlling rechtfertigen, der im Verhältnis zu den Fördermitteln eine wegen geringfügigkeit zu vernachlässigende Größe darstellt.

4. Ergänzende Vorschläge für die Gestaltung von Förderprogrammen

4.1 Reduzierung der Programmvielfalt und Nutzung zu "integrierten Förderinstrumenten"

Unabhängig von der Einführung eines Controlling gibt es zwei Problembereiche, derer sich die Landesregierung unbedingt annehmen sollte.

- Zum einen nimmt die Anzahl und Spezialisierung der Förderprogramme immer mehr zu und wird somit sowohl für die Bewilligenden wie auch für die Empfangenden immer undurchsichtiger.
- Zum anderen wird bei der Vergabe von Fördermitteln zwar überprüft, inwieweit nach den Vorschriften gefördert werden kann; ob jedoch z.B. angesichts der betrieblichen Rahmenbedingungen eine Förderung des jeweiligen Betriebes ohne begleitende Maßnahmen sinnvoll ist, wird häufig außer acht gelassen.

Beide Probleme könnten sich durch ein und dasselbe Instrument, zumindest in Teilbereichen der Wirtschaftsförderung, lösen lassen: die "integrierte Förderung".

Den ersten Schritt hierzu hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie bereits in seiner Mittelstandsförderung unternommen. Die Vergabe von Konsolidierungshilfen ist an die Erstellung von Konzepten und die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen gekoppelt. Die

Idee der integrierten Förderung geht in die gleiche Richtung, jedoch noch einen Schritt weiter.

Am Beispiel einer Existenzgründung soll verdeutlicht werden, wie die integrierte Förderung aussehen könnte:

- Ein Existenzgründer möchte Fördermittel des Landes in Anspruch nehmen. Zu diesem Zwecke wendet er sich an die bewilligende Stelle (z.B. das Landesförderinstitut, ggf. auch Kreditinstitute).

In einem ersten Gespräch muß der Existenzgründer zunächst die Erfolgsaussichten seines Unternehmens mit geeigneten Unterlagen (z.B. durch nachvollziehbare und glaubhafte Projektunterlagen eines Unternehmensberaters) darstellen.

- Sind die Erfolgsaussichten ausreichend dargelegt, wird in einem Gespräch mit dem Förderberater anhand geeigneter Unterlagen / Fragebogen analysiert, wo die Probleme des Existenzgründers liegen und ob und mit welchen Fördermaßnahmen diese am wirtschaftlichsten und effektivsten gelöst werden können.

In dieser Analyse muß auch der Frage nachgegangen werden, ob das Land an dieser Existenzgründung ein Interesse hat und inwieweit eine Förderung erforderlich ist. Es wäre ja auch möglich, daß das Projekt (z.B. aufgrund guter Gewinnaussichten) auch ohne Mittel des Landes durchgeführt werden würde.

- Basierend auf der vorgenannten Analyse erarbeitet der Förderberater ein Förderpaket, wobei z.B. folgende Förderinstrumente zur Verfügung stehen könnten:
 - Kreditbürgschaften
 - Zinsgünstige Darlehen
 - Kapitalersetzende, nachrangige Darlehen
 - Investitionszuschüsse
 - Zuschüsse zu bestimmten Ausgaben
 - Zuschüsse zu Beratungsleistungen, Gutachten und Konzeptstellungen
- Die Hausbank des Existenzgründers erarbeitet zusammen mit diesem unter Berücksichtigung des Förderpaketes ein Finanzierungskonzept, wobei sie einen angemessenen Teil des Risikos zu tragen hat.

- Gibt die Hausbank unter diesen Rahmenbedingungen ihre Finanzierungszusage ab, so kann der Existenzgründer das Förderpaket beantragen.
- Können die Erfolgsaussichten nicht glaubhaft gemacht werden oder verweigert die Hausbank die Finanzierungszusage, so wird i.d.R. von einer Förderung abgesehen werden müssen, da hier die Gefahr eine Fehlallokation der Fördermittel unvermeidbar hoch ist.

Der Vorteil eines solchen Förderinstrumentes liegt darin, daß die Überlebenschance des geförderten Betriebes besser eingeschätzt werden kann und somit die Fehlallokation von Fördermitteln deutlich reduziert werden könnte.

Außerdem kann in jedem Einzelfall entschieden werden, welche Fördermaßnahmen den gewünschten Effekt mit dem geringsten Aufwand erzielen. Sind z.B. die Gewinnerwartungen eines Unternehmens sehr hoch, aber es fehlt z.B. an der notwendigen Eigenkapitalausstattung, so ist ein kapitalersetzendes Darlehen u.U. für das Land billiger und für das Unternehmen wirksamer.

Das oben dargestellte Verfahren läßt sich auch gleichermaßen für Unternehmenserweiterungen, -rationalisierungen und -umstellungen anwenden.

Vereinfachungen sind aber auch für andere Förderbereiche denkbar. Es stellt sich z.B. die Frage, ob es notwendig ist, die Förderung von Technologiezentren, Gründerzentren, Erfinderzentren und ähnlichen Einrichtungen bis ins letzte Detail unterschiedlich zu gestalten und somit jegliche Transparenz zu verhindern.

4.2 Anregungen für die Gestaltung von Förderrichtlinien

Ausgehend von seiner Prüfungserfahrung kommt der Landesrechnungshof zu der Auffassung, daß bei der Gestaltung von Förderrichtlinien - insbesondere bei der Wirtschaftsförderung - folgende Grundsätze noch stärker Beachtung finden müßten:

- Sofern mit zwei Förderprogrammen ähnliche Maßnahmen gefördert werden können (z.B. Existenzgründerseminare und Existenzgründungen), sollte überprüft werden, ob eine Zusammenfassung in einem Förderprogramm ggf. zu einer Verwaltungsvereinfachung und zu einem verminderten Risiko der Doppelförderung beiträgt.

- Bei der Bemessung der Förderung sollte ein Eigenanteil vorausgesetzt werden, der einen sparsamen Umgang mit den Fördermitteln fördert und Mitnahmeeffekte verringert.
- Sofern mit der Gewährung von Zuwendungen Auflagen verbunden sind (z.B. die Zweckbindung von Gütern, die mit Fördermitteln beschafft werden), sollte der Nachweis der Einhaltung dieser Auflagen bereits festgelegt werden, auch für den Fall, daß die Einhaltung der Auflage sich gänzlich oder teilweise erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises vollzieht.
- Die Fachbereiche sollten den Verwendungsnachweis generell so fordern, daß aus den Unterlagen mögliche Verstöße gegen Bedingungen/Auflagen des Zuwendungsbescheides bzw. gegen die für verbindlich erklärten Nebenbestimmungen relativ leicht erkannt werden können.

Der Landesrechnungshof hat in seinen Prüfungen wiederholt festgestellt, daß zahlenmäßige Aufstellungen, wie sie im einfachen Verwendungsnachweis zugelassen werden, i.d.R. dafür nicht geeignet sind. Deshalb sollte die Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises in diesem Bereich restriktiv gehandhabt werden.

- Ein besonderes Augenmerk sollte künftig auch auf die Problematik der Mitnahmeeffekte gerichtet werden. Wenn eine Investition - wie es der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen, insbesondere der GA-Förderung, häufig festgestellt hat - schon weitgehend eingeleitet ist, bevor die Bewilligung erfolgt, so stellt sich die berechtigte Frage, ob die Förderung für diese Investition überhaupt noch eine Initialwirkung auslösen kann.

Im Bereich der Messförderung hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie bereits seine ursprüngliche Regelung korrigiert, nach der die Beantragung von Fördermitteln bis zum Tag vor dem Messebeginn zulässig war. Bei diesem Förderprogramm war es in vielen Fällen offensichtlich, daß die Teilnahme an der Messe auch ohne eine Förderung erfolgt wäre.

Abschnitt B: Denkschrift und Bemerkungen

- | | |
|---------------|-----------|
| 1. Einzelplan | - diverse |
| Kapitel/Titel | - diverse |

Öffentliche Ausschreibung oder Freihändige Vergabe

Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung muß sowohl in der Landesverwaltung als auch bei Projekten, die mit Landesmitteln gefördert werden, wirksam in die Praxis umgesetzt werden.

- 1.1 Nach § 55 Abs. 1 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder die besonderen Umstände eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe rechtfertigen.

Bei seinen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Behörden des Landes sowie bei Zuwendungsempfängern hat der Landesrechnungshof wiederholt festgestellt, daß bei der Vergabe von Aufträgen von einer Öffentlichen Ausschreibung abgesehen wird, obwohl die in den Regelungen und Richtlinien für ein solches Absehen nötigen Ausnahmetatbestände nicht vorliegen.

Die Öffentliche Ausschreibung bietet die Gewähr, unter Ausnutzung aller Chancen am Markt das günstigste Angebot zu ermitteln. Sie ist gleichzeitig das sicherste Instrument, Preisabsprachen zu verhindern. Bei der Vergabe von Aufträgen ohne Öffentliche Ausschreibung sind Manipulationen in vielfältiger Weise leichter möglich.

Deshalb, aber auch um zu verhindern, daß ordnungsgemäß handelnde Bedienstete in falschen Verdacht geraten können, hält es der Landesrechnungshof für vordringlich, den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung in der Praxis wirksam durchzusetzen.

- In den Haushaltsführungserlassen hat das Finanzministerium regelmäßig auf die Beachtung der Bestimmungen zur Öffentlichen Ausschreibung sowie der dazu gehörigen Verwaltungsvorschriften hingewiesen. In dem Haushaltsführungserlaß 1997 wird es diesen Hinweis erneut aufnehmen.

- In dem Erlaß zum Beschaffungswesen an die obersten Landesbehörden im Mai 1995 hat das Finanzministerium auf die Einhaltung der gegenwärtig anzuwendenden Richtlinien, Erlasse und Bekanntmachungen zur Beschaffung von Lieferungen und Leistungen sowie Bauleistungen gedrungen.
- Damit die Bestimmungen über Öffentliche Ausschreibung eingehalten werden, bietet das Ministerium des Innern seit 1993 entsprechende Fortbildungsprogramme an. Zielgruppe des Seminars sind Bedienstete, die auf dem Gebiet der Vergabe tätig sind.

1.2 Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Grundsätze der Öffentlichen Ausschreibung allen zuständigen Bediensteten ausreichend bekannt sind. Wenn eine Öffentliche Ausschreibung in der Verwaltungspraxis nicht erfolgt, obwohl sie hätte erfolgen müssen, so liegt dies vor allem daran, daß Verstöße nicht oder nicht ausreichend geahndet werden. Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen:

- Soweit gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung verstoßen wird und hierdurch ein nachweisbarer Schaden für das Land entsteht, ist ein Regreß zu prüfen und regelmäßig auch geltend zu machen.
- Unabhängig davon, ob ein Schaden nachgewiesen werden kann, ist die Einleitung dienstrechtlicher Maßnahmen zu prüfen, wenn im Einzelfall die Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung verletzt worden ist.

1.3 Im Zuwendungsbereich ist der Zuwendungsempfänger, der immer eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung ist, über die Nebenbestimmungen verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks die für die öffentliche Hand geltenden Vergabevorschriften zu beachten. Bei seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof wiederholt festgestellt, daß die Nichteinhaltung der Vergabevorschriften regelmäßig nicht zum Widerruf der Zuwendung führt. Er hält Änderungen für nötig:

- Wenn der Zuwendungsempfänger nach den Nebenbestimmungen verpflichtet ist, Aufträge zur Erfüllung des Zuwendungszwecks öffentlich auszuschreiben und er dieser Verpflichtung nicht nachkommt, so ist die Zuwendung grundsätzlich zu widerrufen. Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid ausdrücklich darauf hinzuweisen,

- . daß ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung regelmäßig zum Widerruf der Zuwendung führt, und
- . Nr. 9 ANBest I und Nr. 8 ANBest P/ANBest GK entsprechend zu ergänzen.

Nach § 94 VerwVerfG LSA steht es im Ermessen der Bewilligungsbehörde, den Zuwendungsbescheid zu widerrufen, wenn Zuwendungen entgegen dem im Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck verwendet oder Auflagen - das Gebot der Öffentlichen Ausschreibung ist eine Auflage - nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt werden. Dieses Ermessen ist durch Nr. 8.2.3 VV/VV GK zu § 44 LHO eingeschränkt worden: Die Bewilligungsbehörde hat regelmäßig einen Zuwendungsbescheid zu widerrufen, wenn die Zuwendung nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird.

Diese Einschränkung des Ermessens muß auch für den Fall erfolgen, daß das Gebot der Öffentlichen Ausschreibung nicht erfüllt wird. Nach allgemeiner Erfahrung führt die Nichtbeachtung dieses Gebots in der Regel zu überhöhten Ausgaben. Dies darf nicht ohne Konsequenzen bleiben.

- Das Finanzministerium hat mitgeteilt, es werde in diesen Fällen dafür Sorge tragen, daß die mit dem Zuwendungsbescheid zugesagten Fördermittel erst abgerufen werden dürfen, wenn der Zuwendungsempfänger nachweist, daß er ein für die geförderten Maßnahmen vorgeschriebenes Öffentliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt hat. Die konkrete Ausgestaltung werde durch Erlaß geregelt.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese vorgesehene Lösung. Auch würde damit das Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Verwendungsnachweise vereinfacht. Ob der Zuwendungsempfänger gegen die Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung verstoßen hat, ist in diesem Verfahren nicht mehr zu prüfen, da bei einem Verstoß die Zuwendung nicht ausgezahlt wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

2.	Einzelplan	01	- Landtag Sachsen-Anhalt
	Kapitel	0101	- Landtag Sachsen-Anhalt
	Stellenplan		- Landtagsverwaltung

Überhöhte Stellenausstattung

Die Landtagsverwaltung verfügt über zu viele Stellen, insbesondere im Bereich der Besoldungsordnung B.

Im Stellenplan 1996 des Landtages Sachsen-Anhalt sind insgesamt 138 Stellen ausgewiesen, und zwar 69 Planstellen für Beamte, 47 Stellen für Angestellte und 22 Stellen für Arbeiter.

Bei einem Vergleich der Stellenausstattung für Beamte und Angestellte mit den Landtagsverwaltungen anderer Bundesländer fällt ins Auge, daß im Bereich der Besoldungsordnung B ungewöhnlich viele Stellen vorhanden sind. Mit 11 Stellen liegt Sachsen-Anhalt insoweit gemeinsam mit Niedersachsen im Spitzenbereich, zwar hinter Nordrhein-Westfalen (16 Stellen), jedoch noch vor Baden-Württemberg (10), Bayern (8) und weit vor Hessen (4), Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (beide 5). Auch bei den Stellen für Beamte und Angestellte insgesamt verfügt die Landtagsverwaltung Sachsen-Anhalt (116 Stellen) über mehr Stellen als z.B. Hessen (107), Rheinland-Pfalz (84) oder Schleswig-Holstein (91), obwohl die Zahl der Abgeordneten nicht wesentlich differiert.

Der Landesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, daß die Zahl der Beamten- und Angestelltenstellen insgesamt reduziert wird; insbesondere gilt dies für Planstellen im Bereich der Besoldungsordnung B.

Die Landtagsverwaltung hat in einer ausführlichen Stellungnahme dargelegt, daß sie die Stellenausstattung für gerechtfertigt hält. Sie verweist darauf, daß die erforderliche Stellenzahl nicht so sehr von der Anzahl der Abgeordneten bestimmt werde, sondern in viel stärkerem Maße von der Häufigkeit der Sitzungen von Parlament und Ausschüssen sowie vom Umfang und der Qualität der Dienstleistungen für das Parlament. Während der Ersten Wahlperiode, die zudem noch um vier Monate gekürzt war, seien in Sachsen-Anhalt 1.160 Ausschusssitzungen fachkundig zu begleiten gewesen, fast doppelt so viel wie während einer kompletten Wahlperiode in Schleswig-Holstein (728), Rheinland-Pfalz (642) und Hessen (694). Bei den hinsichtlich der Häufigkeit der Sitzungen vergleichbaren Parlamenten befinde

sich der Landtag Sachsen-Anhalt im unteren Mittelfeld. Bei den Service-Leistungen falle insbesondere die Art des Protokolls ins Gewicht. Die Ausschüsse in Sachsen-Anhalt erwarteten vom Ausschußdienst oder bei schwierigen Sitzungen vom Stenographischen Dienst ein analytisches Protokoll, das das Ergebnis und den Verlauf der Beratungen sowie den Kern der Aussagen der einzelnen Abgeordneten und Regierungsvertreter wiedergeben.

Demgegenüber werde in Brandenburg, Hessen, Thüringen und Sachsen nur ein wesentlich weniger zeitaufwendiges Ergebnisprotokoll gefertigt.

Im übrigen sei beabsichtigt, die Stellenzahl für Beamte und Angestellte ab 1997 von jetzt 116 auf 114 Stellen zu kürzen.

Die hohe Ausstattung mit Stellen der Besoldungsordnung B begründet die Landtagsverwaltung mit der Einrichtung eines Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, den es in dieser Form nur noch in Niedersachsen gebe. Im Gegensatz zu anderen Parlamenten, bei denen der wissenschaftliche Dienst aus jüngeren juristischen Mitarbeitern bestehe, die in größeren Abteilungen integriert und weisungsgebunden seien, oder noch anderen Parlamenten, bei denen der juristische Dienst bei den Fraktionen angebunden sei, seien die drei Mitglieder des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes in Sachsen-Anhalt wissenschaftlich besonders befähigt und an Weisungen nicht gebunden. Dies habe sich - gerade auch in der Aufbauzeit - bewährt, zwischen Legislative und Exekutive sei auf diese Weise eine annähernde „Waffengleichheit“ geschaffen.

Zu berücksichtigen sei weiter, daß die Landtagsverwaltung nur über acht Referate verfügt. Dies sei im Vergleich zu anderen Parlamentsverwaltungen wenig, und der sich daraus ergebende breite Aufgabenzuschnitt könne nicht ohne Einfluß auf die Bewertung der Referatsleiter-Stellen bleiben.

Der Landesrechnungshof anerkennt, daß die Stellenausstattung der Landtagsverwaltung in der Aufbauphase möglicherweise erforderlich gewesen sein könnte. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß gegenwärtig und in Zukunft - angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen Normalisierung und im Hinblick auf den zunehmenden Sparzwang - ein Einsparungspotential vorhanden ist.

Die Erörterungen mit der Landtagsverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

- | | | | |
|----|------------|------|--------------------------|
| 3. | Einzelplan | 01 | - Landtag Sachsen-Anhalt |
| | Kapitel | 0101 | - Landtag Sachsen-Anhalt |

verschiedene Titel

Haushaltsführung der Landtagsverwaltung

3.1 Umsatzsteuer bei Druckerzeugnissen

Für Druckerzeugnisse hat die Verwaltung teilweise nicht den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 Prozent, sondern die volle Umsatzsteuer von 15 Prozent gezahlt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß in Rechnungen, die Druckerzeugnisse betreffen, für offensichtlich gleiche Leistungen unterschiedliche Umsatzsteuersätze (7 bzw. 15 %) enthalten waren. Die unterschiedlich berechneten Steuerbeträge hat die Landtagsverwaltung ohne Beanstandung bezahlt. Gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz i.V.m. Nr. 49 der Anlage unterliegen Erzeugnisse des graphischen Gewerbes grundsätzlich dem ermäßigten Steuersatz von 7 %. Soweit die volle Steuer bezahlt worden ist, geht dies zu Lasten der Haushaltsmittel, da die Landtagsverwaltung Vorsteuerbeträge nicht abziehen kann.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, künftig nur den ermäßigten Umsatzsteuersatz zu akzeptieren und von den Unternehmern berichtigte Rechnungen anzufordern.

Gleichzeitig wurde das Ministerium der Finanzen darüber informiert. Dieses hat zugesichert, im Erlaßweg die mit der Beschaffung von Druckerzeugnissen betrauten öffentlichen Stellen umfassend auf die bestehende Rechtslage hinzuweisen. Die Hinweise werden auch Ausführungen zur Berichtigung von Rechnungen mit zu hohem Steuer ausweis enthalten.

Die Landtagsverwaltung hat mitgeteilt, daß sie einen Großteil der Überzahlungen bereits durch Verrechnung ausgeglichen habe.

3.2 Reinigung im Landtagsgebäude

Reinigungskosten lassen sich einsparen, indem bei wenig beanspruchten Räumen auf eine tägliche Reinigung verzichtet wird.

Mit einer Fremdfirma hat die Landtagsverwaltung überwiegend tägliche Reinigung der Räume im Landtag vertraglich vereinbart. Musterverträge der Oberfinanzdirektion sehen jedoch die Unterhaltsreinigung in Diensträumen, Treppen, Fluren nur alle zwei Tage vor. Unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung des Landtages als Repräsentationsstätte der Legislative und des Publikumverkehrs wird die Notwendigkeit der weiterhin täglichen Reinigung von stark genutzten Räumlichkeiten nicht in Frage gestellt. Bei den weniger beanspruchten Räumen ist eine tägliche Reinigung jedoch nicht erforderlich.

Der Landesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, für diese weniger beanspruchten Räumlichkeiten die Reinigung nur alle zwei Tage vornehmen zu lassen. Dadurch können ca. 60.000 DM Reinigungskosten jährlich eingespart werden.

Die Landtagsverwaltung ist grundsätzlich nicht abgeneigt, die Unterhaltsreinigung zu reduzieren, will jedoch erst die Fertigstellung des Ostflügels und des neuen Plenarsaals abwarten, da während der Umbaumaßnahmen mit erhöhter Staub- und Schmutzbelastung zu rechnen sei.

Die Erörterungen mit der Landtagsverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

4.	Einzelplan	03	-	Ministerium des Innern
	Kapitel	0321	-	Kampfmittelbeseitigungsdienst
	Titel	241 01	-	Erstattung von Bergungskosten vom Bund

Bezahlung von Leistungen des Landes

Infolge unterbliebener Berechnung von Leistungen im Zusammenhang mit der Kampfmittelbeseitigung hat das Land auf Einnahmen des Bundes bisher verzichtet.

Für Sondierungs- und Räummaßnahmen auf Truppenübungsplätzen der Bundeswehr liegt die Zuständigkeit für Auftragsvergabe, Beräumung und gefahrlose Beseitigung durch anerkannte Munitionsbergungsbetriebe beim Bund, der die Leistungen auch zu bezahlen hat.

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst des Landes hat die Bundeswehr auf dem Truppenübungsplatz „Colbitzer Heide“ bei einem jährlichen Auftragsvolumen von 30 bis 35 Mio. DM

- bei der Auftragsvergabe
- bei der Kontrolle der Such- und Räumbetriebe
- beim Betrieb eines Zwischenlagers und
- bei der Prüfung der von den Firmen gestellten Rechnungen

unterstützt.

Für diese Mitwirkung hat die Bundeswehr dem Land die Erstattung der Kosten zugesagt. Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß bisher eine Abrechnung unterblieben war. Der Kampfmittelbeseitigungsdienst hatte seine Kosten insoweit nicht separat erfaßt.

Das Innenministerium hat nunmehr mitgeteilt, daß die Verwaltung zwischenzeitlich die für das Land bisher angefallenen Ist-Kosten mit 441.655,12 DM ermittelt und dem Bund in Rechnung gestellt hat.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

- | | | | | |
|----|------------|------|---|--------------------------|
| 5. | Einzelplan | 03 | - | Ministerium des Innern |
| | Kapitel | 0363 | - | Asyl- und Ausländerwesen |

Zentrale Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber

Das Land hat die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern in eingerichteten zentralen Gemeinschaftsunterkünften privaten Unternehmen übertragen und deren Finanzierung über Tagessätze vertraglich geregelt. Die dafür zu erbringenden Leis-

tungen sind nur allgemein und ungenau definiert und Kontrollen bei den Betreibern nicht vereinbart.

Bei mehrfachen Verstößen gegen die Verdingungsordnung für Leistungen und wenig überzeugender, nicht nachvollziehbarer Begründung erhielt der Bewerber mit den höchsten Tagessätzen den Zuschlag.

Die Verwendung eines Investitionskredits von 11 Mio. DM für die Herrichtung einer Unterkunft, den das Land anteilig über die Tagessätze zurückzahlt, ist nicht nachgewiesen.

Die im Vertrag als Abrechnungsgrundlage enthaltene Mindestkapazität wurde auf Wunsch des Betreibers ohne Not erhöht und verursachte in anderthalb Jahren über 1,1 Mio. DM Mehrausgaben zugunsten des Betreibers.

Der Tagessatz „belegter Platz“ ermöglichte die Abrechnung der Verpflegung auch bei Nichtteilnahme abwesender Asylbewerber. In einer Unterkunft wurden durch exakte Verpflegungsabrechnung in viereinhalb Monaten 362,4 TDM eingespart.

Für die Herrichtung eines Aussiedlerheimes mit 18 Wohnungen in einem abbruchreifen Gebäude einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft sind 1,5 Mio. DM aufgewendet worden, obwohl dafür ein Investor auf Grund von Zusagen bereits ein Gebäude für 300 TDM vorbereitet hatte und nun Schadensersatzforderungen stellt. Die auch hier als Abrechnungsgrundlage dienende überhöhte Platzzahl mußte von 180 auf 102 Plätze korrigiert werden.

Das Land hat 1991 bei zunehmenden Asylbewerberzahlen unter Zeitdruck die Entscheidung getroffen, zur Entlastung der Kommunen 6 zentrale Gemeinschaftsunterkünfte mit 6.000 Plätzen in freigewordenen Kasernen einzurichten. Die Instandsetzung der vom Bund zur entgeltlichen Nutzung überlassenen Kasernen und Anlagen in einen für den Gebrauch geeigneten Zustand hatte das Land zu übernehmen. Wegen fehlender Mittel wurden private Betreiber dazu verpflichtet. Der Investitionsaufwand für die 6 eingerichteten zentralen Gemeinschaftsunterkünfte soll etwa 40 Mio. DM betragen haben.

Der Landesrechnungshof hat die Ausschreibung, Vertragsgestaltung und Abrechnung insbesondere im Hinblick auf zwei zentrale Gemeinschaftsunterkünfte geprüft. Dabei war hinderlich, daß die Verträge mit den privaten Betreibern den Vertretern des Landes zwar Zutrittsrechte, jedoch keine Kontrollrechte einräumen.

Die Vertragsgestaltung und der Leistungsumfang hätten vertraglich zugesicherte Kontroll- und Prüfungsrechte sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für den Landesrechnungshof zwingend erfordert.

Das Land hat die Leistungen zwar ausgeschrieben; dabei haben die Regierungspräsidien jedoch gegen § 8 der Verdingungsordnung für Leistungen Teil A verstoßen: Für eine Vergleichbarkeit der Angebote wäre es unabdingbar gewesen, den Investitionsbedarf und die Anzahl der Plätze in den Verdingungsunterlagen verbindlich vorzugeben.

Daß dies nicht geschehen ist, hält der Landesrechnungshof - auch unter Würdigung der damaligen Aufbauphase der Verwaltung und der Eilbedürftigkeit - für einen schwerwiegenden Verfahrensmangel.

Auch bei der Zuschlagserteilung unterliefen den Regierungspräsidien unverständliche Fehler. In einem Fall hat der Bewerber mit dem höchsten Tagessatz den Zuschlag erhalten. Keine der zu Papier gebrachten Begründungen für die Zuschlagserteilung überzeugte oder war auch nur nachvollziehbar.

Die Betreiber sind vertraglich zur Herrichtung der Unterkünfte und zur Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Asylbewerbern verpflichtet worden und erhielten dafür als Gegenleistung Tagessätze für belegte und für unbelegte Plätze, die alle Kosten abgalt. Für den Vertragsabschluß belanglos war, ob die Betreiber ihre Leistungen beschrieben hatten; sogar wenn das geschehen war, wurde der Leistungsumfang in den Vertrag nicht aufgenommen. Dies galt insbesondere für die bauliche Herrichtung der Gebäude.

Das Land hat somit die Sanierung der Unterkünfte für Millionenbeträge den Betreibern überlassen und keine vertraglichen Vereinbarungen getroffen über Umfang und Kosten der Baumaßnahmen, die staatliche Überwachung der Bauausführung, die Abnahme der sanierten Gebäude und die Endabrechnung. Dies wird am Beispiel einer geprüften zentralen Gemeinschaftsunterkunft deutlich: In einem städtischen Baugutachten war für die Sanierung ein Finanzvolumen von 5,6 Mio. DM festgestellt worden. Der Betreibervertrag wurde mit einer Bietergemeinschaft abgeschlossen, die eine Investitionssumme von über 11,1 Mio. DM in Aussicht gestellt hat. Der Betreiber hat zur Finanzierung der Sanierung einen Kredit über 11 Mio. DM aufgenommen, den das Land mit einem Anteil am Tagessatz von 8,68 DM finanziert. Das Regierungspräsidium hat eine Abtretungserklärung in dieser Höhe als Drittschuldner akzeptiert. Das Land wird bis Ende 1997 insgesamt fast 18 Mio. DM an den Betreiber für Tilgung und Zinsen gezahlt haben, obwohl eine Abrechnung nicht erfolgte und ungeklärt ist, ob das Land nicht Teile eines Kredits finanziert, der für die Sanierung gar nicht verwendet worden ist.

Die anderen beiden Bieter hatten Investitionssummen von 5,62 Mio. DM und 1,9 Mio. DM angeboten und lagen mit ihren Tagessätzen unter denen des späteren Betreibers.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es erforderlich gewesen, die Leistungszusicherungen der Betreiber in die Verträge aufzunehmen und zu vereinbaren, daß die Tagessätze bezüglich der anteiligen Investitionskosten erst nach der Schlußabrechnung und einer Endabnahme der Gebäude endgültig festgesetzt werden.

Im Ergebnis einer Ortsbesichtigung am 12.04.1996 hat das zuständige Staatshochbauamt mitgeteilt, daß

„der Nachweis über die tatsächliche Höhe nur über eine nachträgliche projektmäßige Nachkalkulation ... oder über die Prüfung entsprechend vorliegender Rechnungen“

möglich sei.

Es teilte weiter mit, daß aus Kenntnis des Zustandes des Gebäudes bei Übergabe durch die GUS-Streitkräfte 1991 und der Inaugenscheinnahme am 12.04.1996, die aus dem Angebot abzuleitende Gesamtsumme von 11.123.698,14 DM akzeptiert werden sollte.

Der Landesrechnungshof vertritt den Standpunkt, daß der Investitionsaufwand nach wie vor nicht eindeutig nachgewiesen ist.

In den Betreiberverträgen war die Aufnahmekapazität für die 6 zentralen Gemeinschaftsunterkünfte als Zirka- oder Mindestaufnahmezahl vereinbart, was eine Kapazitätserhöhung ohne weiteres zuließ. Da die Kapazität Basis für die Abrechnung bildet, bedeutete jede Erhöhung der Kapazität auch höhere Einnahmen für den Betreiber.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß Angebote der Betreiber, die Kapazität zu erhöhen, ohne Not akzeptiert worden sind.

Bei einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft geht ein Baugutachten von 882 Plätzen aus, ausgeschrieben wurden 1.000 Plätze, im Betreibervertrag vereinbart wurden 1.200 Plätze als Mindestkapazität. Diese Kapazität wurde - ohne Vertragsänderung - auf Wunsch des Betreibers auf 1.344 Plätze erhöht, obwohl laut Statistik innerhalb von 18 Monaten nur in einem Monat geringfügig mehr als 1.200 Personen aufhältig waren.

Die erhöhte Platzzahl wurde nur mathematisch durch Teilung der Gesamtnutzfläche durch den Regelbedarf von 5 m² pro Person ermittelt.

Eine Überprüfung, wieviel Plätze tatsächlich eingerichtet waren, fand nicht statt.

Die vom Regierungspräsidium akzeptierte Kapazitätserhöhung um 144 Plätze hat in der Zeit vom 21.12.1992 bis 31.05.1994 zu Mehrausgaben von 1.117.741,17 DM geführt.

Das Regierungspräsidium hat noch während der Prüfung durch den Landesrechnungshof eine Vertragsveränderung vereinbart, durch welche die bis dahin nach oben offene Kapazität auf 1.200 Plätze begrenzt wurde. Ab 01.04.1995 ist sie auf 1.000 Plätze reduziert.

In einem anderen Fall ist ein Betreiber vertraglich verpflichtet, ca. 1.300 Asylbewerber aufzunehmen. Auch hier ist diese Zahl Abrechnungsgrundlage.

Ursprünglich war eine Kapazität von 1.000 Plätzen geplant. Nach den statistischen Angaben waren bisher in nur drei Monaten wenig mehr als 1.000 Plätze belegt. Ein Belegungsausgleich wäre ohne Schwierigkeiten durch Unterbringung in anderen Heimen möglich gewesen.

Wäre die ursprünglich vorgesehene Kapazität von 1.000 Plätzen vereinbart worden, hätten Zahlungen von 2.126.370,- DM vermieden werden können.

Grundlage für die Abrechnung der Tagessätze für belegte Plätze waren die durch die Ausländerbehörde veranlaßten Zuweisungen und Abmeldungen. Ein großer Teil der als „aufhältig“ registrierten Asylbewerber hat jedoch die Leistungen (insbesondere Verpflegung), die der Tagessatz neben den Investitionen abgelten sollte, nicht in Anspruch genommen. Dies bescherte den Betreibern zusätzliche Gewinne. Die Größenordnung wird daraus ersichtlich, daß Kürzungen der Tagessätze für Nicht-Verpflegungs-Teilnehmer - als Übergangsregelung bis zur Einführung des „Ladenmodells“ praktiziert - bei einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft binnen viereinhalb Monaten zu Einsparungen von 362.420,- DM geführt haben.

Inzwischen sind derartige Abrechnungen durch Vertragsänderungen unterbunden.

Bestehen bleibt jedoch der Vorwurf an die Verwaltung, diese Zahlungen nicht von Anfang an durch eine bessere Vertragsgestaltung verhindert zu haben.

Ein Regierungspräsidium hat die Instandsetzung eines als abbruchreif eingestuften Gebäudes auf dem Gelände einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft zur Nutzung als Wohnheim für jüdische Kontingentflüchtlinge veranlaßt. Der Investitionsaufwand hierfür betrug 1,5 Mio. DM. Die Instandsetzung erfolgte durch den Betreiber der zentralen Gemeinschaftsunterkunft, der von den Flüchtlingen ein mietähnliches Entgelt erhebt und vom Land einen Tagessatz von 10,- DM pro Person, der laut Vertrag nur zu zahlen ist, wenn die notwendigen Aufwendungen durch das Mietentgelt nachweislich nicht abgegolten werden. Das Land hat den

Tagessatz - jährlich rd. 365.000 DM - gezahlt, ohne daß der Betreiber Nachweise vorgelegt hat. Darüber hinaus hat das Regierungspräsidium mit dem Betreiber zunächst eine Kapazität von 180 Plätzen vereinbart - und auch abgerechnet -, obwohl ein Baugutachten vorlag, das von 118 Plätzen ausging, und das Katasteramt (während der Erhebungen des Landesrechnungshofes) nach genauer Vermessung im Mai 1994 die Belegungskapazität mit nur 102 Plätzen festgestellt hat.

Im übrigen stand im Hintergrund ein anderer Bewerber, der, auf mündliche Zusagen bauend, eine solche Unterkunft in einem zunächst favorisierten Gebäude für ca. 300.000,- DM bereits hatte herrichten lassen. Nun fordert er vom Land Schadenersatz.

Der Landesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß es der aufwendigeren Herichtung des abbruchreifen Gebäudes als Wohnhaus nicht bedurft hätte.

Er hat weiter gefordert, die Rechtmäßigkeit der Zahlungen an den Betreiber zu überprüfen.

Insgesamt hat die Prüfung ergeben, daß in vielfältiger Hinsicht gegen gesetzliche Vorschriften sowie Erlasse und gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen worden ist. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für geboten, die festgestellten Sachverhalte darauf zu untersuchen, ob Schadenersatzansprüche bestehen und dienstrechtliche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Der Landesrechnungshof hat den Minister des Innern bereits vor Übersendung der Prüfungsmittelung über wesentliche Prüfungserkenntnisse informiert und gebeten, Maßnahmen zur Beseitigung von Überkapazitäten einzuleiten und festgestellte Mängel zu beheben. Das Ministerium des Innern hat - auch aus eigenen Erkenntnissen - mit den Betreibern von 4 zentralen Gemeinschaftsunterkünften Änderungsverträge abgeschlossen, die folgende wesentliche Veränderungen beinhalten:

- Die Gesamtkapazität in den zentralen Gemeinschaftsunterkünften des Landes mit 6.194 Plätzen zum 30.06.1994 wurde bis zum 30.04.1995 auf 4.300 Plätze reduziert. Dadurch verringert sich die Grundlage für die Abrechnung um 1.894 Plätze.
- Durch Umstellung der Gemeinschaftsverpflegung auf Selbstversorgung erfolgt eine Trennung des Verpflegungsaufwandes vom Tagessatz. Die unberechtigte Bezahlung von nicht in Anspruch genommenen Verpflegungsleistungen an die Betreiber wurde damit unterbunden.

Die vorstehenden Vertragsänderungen werden nach überschlägiger Berechnung des Landesrechnungshofes jährliche Minderausgaben von mindestens 12 Mio. DM bewirken.

Die Erörterungen mit der Verwaltung dauern an.

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

Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste ist zu verbessern.

Nach den bundeseinheitlichen Anweisungen (Abschnitt 232 der Umsatzsteuer-Richtlinien 1996) sind von den Finanzämtern unabhängig von dem Turnus der allgemeinen Betriebsprüfung zeitnahe Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch Umsatzsteuer-Fachprüfer durchzuführen. Die Prüfungen können u.a. dazu beitragen, der unberechtigten Inanspruchnahme von Vorsteuerbeträgen und Umsatzsteuervergünstigungen sowie der nicht rechtzeitigen Versteuerung von Umsätzen wirksam zu begegnen. Der Landesrechnungshof hat 1995 durch örtliche Erhebungen bei mehreren Finanzämtern die Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen untersucht und dabei folgende Mängel festgestellt:

6.1 Es werden zu wenig Prüfungen durchgeführt

Die Zahl der durchgeführten Umsatzsteuer-Sonderprüfungen nimmt ab. Während die sachsen-anhaltinischen Finanzämter 1993 insgesamt 2.091 Prüfungen durchgeführt haben, waren es 1994 noch 1.623 und 1995 nur noch 1.439 Prüfungen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs hat Sachsen-Anhalt damit die geringste Prüfungsdichte aller neuen Länder (einschließlich Ostteil Berlins). Die Prüfungsdichte, die sich aus der Zahl der durchgeführten Prüfungen im Verhältnis zur Zahl der Unternehmer ergibt, beträgt in diesen Ländern 1993 durchschnittlich 4,06 vom Hundert und 1994 durchschnittlich 4,26 vom Hundert, für Sachsen-Anhalt liegt sie dagegen bei 2,17

bzw. 1,62 vom Hundert und erreicht damit weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Prüfungsdichte aller neuen Länder.

Ursachen für die geringe Prüfungsdichte sind sowohl die drastische Abnahme der Betreuungsleistungen durch niedersächsische Verwaltungshelfer in diesem Bereich als auch die sich negativ auswirkende Personalfuktuation, bedingt durch Umsetzungen von Prüfern in die im Aufbau befindlichen Betriebsprüfungsdienste.

Der Landesrechnungshof hat aber auch festgestellt, daß die Finanzämter den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen teilweise keine ausreichende Bedeutung beimessen. Ein Finanzamt hat z.B. den für den Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienst zugewiesenen Mitarbeiter verstärkt mit der Durchführung von allgemeinen Betriebsprüfungen betraut. Andere Finanzämter haben prüfungswürdige Fälle nur deshalb nicht für eine Prüfung ausgewählt, weil vorübergehend eine ausreichende Prüfungskapazität nicht vorhanden war. Durch diese Vorgehensweisen haben die Finanzämter die Gefahr von endgültigen Steuerausfällen in Kauf genommen.

Die Oberfinanzdirektion Magdeburg, die sich vierteljährlich die Ergebnisse der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste von den Finanzämtern melden läßt und der deshalb die Zahl der von den Finanzämtern durchgeführten Prüfungen bekannt sein mußte, hat keine gezielten Maßnahmen zur Steigerung der Prüfungsdichte ergriffen.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, allgemein für eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste zu sorgen und im Rahmen der ihr obliegenden Dienst- und Fachaufsicht über die Finanzämter bei deutlich erkennbarem Rückgang der Prüfungen in einzelnen Finanzämtern möglichst frühzeitig regelnd einzugreifen.

6.2 Prüfungswürdige Fälle werden häufig nicht erkannt

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sind unverzüglich durchzuführen, wenn bestehende Zweifel an den von den Steuerpflichtigen erklärten Angaben nicht mit Mitteln des Innendienstes ausgeräumt werden können. Im Rahmen der maschinellen Verarbeitung der Steueranmeldungen werden automationsgestützte Hinweise ausgegeben, mit denen die Mitarbeiter auf nicht plausible Angaben in den Steuererklärungen bzw. in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen hingewiesen werden und die die Anregung zur Durchführung einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung enthalten (sog. Sonderprüfungshinweise). Die Finanzämter haben diese Sonderprüfungshinweise nicht immer sachgerecht bearbeitet, so daß Umsatzsteuer-Sonderprüfungen unterblieben sind. Begünstigt wurde

dies noch dadurch, daß die zuständigen Sachgebietsleiter nicht angewiesen sind, sich von der ordnungsgemäßen Bearbeitung der Sonderprüfungshinweise zu überzeugen.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert, bei den Finanzämtern auf eine sorgfältige Bearbeitung der Sonderprüfungshinweise hinzuwirken und dabei stets die Beteiligung der Sachgebietsleiter sicherzustellen.

6.3 Die Qualität der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen entspricht nicht immer den Anforderungen; wichtige Prüfungsschwerpunkte werden nicht erkannt.

Nach den allgemeinen Prüfungsgrundsätzen des § 199 Absatz 1 der Abgabenordnung hat der Außenprüfer die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die für die Steuerpflicht und für die Bemessung der Steuer maßgebend sind, zu prüfen. Dabei ist auf das Wesentliche abzustellen. Es sind in erster Linie solche Sachverhalte zu prüfen, die zu endgültigen Steuerausfällen, zu unberechtigten Steuererstattungen oder zu nicht unbedeutenden Umsatzverlagerungen führen können.

Die Finanzämter haben diese Grundsätze oft nicht beachtet. So haben sich die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen häufig ausschließlich auf die formelle Überprüfung der Buchführung und die rechnerische Prüfung der Beträge anhand der Belege erstreckt. Dagegen unterblieb eine Überprüfung der Einnahmen selbst dann, wenn offensichtliche Zweifel an deren Höhe bestanden. Bei Fällen mit Vorsteuerüberschüssen erschöpfte sich die Prüfung in der Überprüfung der Vorsteuerbeträge, während andere Faktoren wie eine Aufteilung der Vorsteuern in einen abziehbaren und einen nichtabziehbaren Anteil, die zutreffende Anwendung des ermäßigten Steuersatzes oder das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung ungeprüft blieben. In einem Einzelfall sind wegen nicht ausreichender Sachverhaltsaufklärung möglicherweise Entgelte für steuerpflichtige Umsätze in Millionenhöhe steuerfrei belassen worden.

Die bereits nach Aktenlage erkennbaren Prüfungsschwerpunkte haben die Finanzämter bei der Erteilung der Prüfungsanordnungen nicht vollständig berücksichtigt. Sofern sich weitere Prüfungsschwerpunkte erst im Verlauf der Prüfung ergeben, so wurde der Prüfungsumfang nicht entsprechend erweitert. Auch soweit von den Prüfern festgestellte Mängel nicht nur im Prüfungszeitraum, sondern auch in anderen Zeiträumen vorgelegen haben dürften, wurde der Innendienst des Finanzamts hierauf nicht hingewiesen, so daß lediglich die Steuerfestsetzungen für den Prüfungszeitraum geändert worden sind.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter aufgefordert, durch eine stärkere Ausrichtung der Prüfungen auf materielle Prüfungsinhalte die Qualität der Prüfungen zu verbessern. Gleichzeitig sollten sie darauf achten, daß festgestellte Mängel umfassend berichtet werden.

6.4 Die fachliche Anleitung der Umsatzsteuer-Sonderprüfer ist zu verbessern.

Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste gehören in Sachsen-Anhalt organisatorisch zu den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter. Die hierfür zuständigen Sachgebietsleiter verfügen regelmäßig nicht über die das übliche Maß übersteigenden vertieften Kenntnisse des Umsatzsteuerrechts. Die Fachvorgesetzten der Sonderprüfer sind damit kaum in der Lage, neben ihren vielfältigen Aufgaben als Sachgebietsleiter der Betriebsprüfung, die bei einem fortschreitenden Ausbau der Betriebsprüfung noch weiter ansteigen werden, die Umsatzsteuer-Sonderprüfer in dem erforderlichen Umfang fachlich anzuleiten. Dies aber ist - wie die Feststellungen des Landesrechnungshofes zeigen (vgl. 6.3) - notwendig.

Eine wesentliche Verbesserung der Situation könnte dadurch erreicht werden, daß die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste organisatorisch den Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleitern der Finanzämter zugeordnet werden. Hauptsachgebietsleiter sind nach der Geschäftsordnung für die Finanzämter für Aufgaben einzusetzen, die mehrere Sachgebiete betreffen. Von der Aufgabenstellung her verfügen die Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter in besonderem Maße über vertiefte Kenntnisse des Umsatzsteuerrechts. Sie sind deshalb in der Lage, die Prüfer auf Prüfungsschwerpunkte hinzuweisen, die erforderlichen Folgerungen aus den getroffenen Prüfungsfeststellungen zu ziehen und die Prüfer bei der Beurteilung komplexer Sachverhalte zu unterstützen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste dem Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter zu unterstellen.

Eine Stellungnahme der Verwaltung steht noch aus.

Kapitel	0509	- Sonstige soziale Leistungen
Titel	891 65	- Zuschüsse für den Bau und die Instandsetzung von Altenpflegeeinrichtungen

Förderung von Altenpflegeheimen

Zuwendungsrechtliche Bestimmungen wurden bei der Förderung von baulichen Maßnahmen an Altenpflegeheimen zum Teil nicht beachtet; in Einzelfällen hat das Ministerium gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen. Es hat Heime teilweise zu hoch gefördert.

7.1 Nach dem Entwurf einer „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Einrichtungen für Behinderte und alte Menschen“ des Ministeriums aus dem Jahre 1991 war vorgesehen, die Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen, den Erwerb von Gebäuden, die Ausstattung sowie Instandsetzungs- und Erhaltungsmaßnahmen von Einrichtungen zur Betreuung von Behinderten und alten Menschen in der Regel mit 30 v.H. und in begründeten Ausnahmefällen mit 40 v.H. der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben zu fördern (Nr. 5.4 des Richtlinienentwurfes vom 14.11.1991).

Diese Richtlinie hat das Ministerium nicht in Kraft gesetzt und die Zuwendungen als Einzelfallentscheidungen bewilligt. Es hat bei 39 Förderanträgen bis zu 40 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben anerkannt.

In 9 Fällen hat das Ministerium höhere Förderanteile des Landes - zwischen 40 v.H. und 90 v.H. - bewilligt. Begründungen dafür haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes aus den vorgelegten Unterlagen nicht erkennen können.

Mit Schreiben vom 29.05.1996 begründet das Ministerium die teilweise sehr hohe Landesförderung vor allem mit den nicht ausreichenden eigenen Mitteln der Träger der Einrichtungen und der Kommunen. Durch die höhere Förderung seien die Kosten pro Pflegeplatz für Heimbewohner bezahlbar geblieben. „Die Möglichkeit, durch den Einsatz von Fördermitteln langfristig den Pflegesatz zu entlasten, erschien dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe günstiger, als teure Kapitalmarktmittel zu refinanzieren.“

Diese Begründung des Ministeriums ist nicht überzeugend. In 26 von den 39 Fällen, in denen das Ministerium die zuwendungsfähigen Ausgaben bis zu 40 v.H. gefördert hat, haben die Träger der Einrichtungen zum Teil erhebliche Mittel des Kapitalmarktes in Anspruch genommen bzw. nehmen müssen. Wenn aber in diesen Fällen Zins- und Tilgungsleistungen, die über Pflegesätze zu refinanzieren sind, keine höhere Förderung rechtfertigen, kann in den 9 weiteren Fällen diese Begründung ebenfalls nicht gelten. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes liegt hier ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot vor.

Auch andere Begründungen für Höherförderungen sind nur bedingt akzeptabel.

- Der Neubau von zwei Einrichtungen ist vor dem Beitritt geplant und begonnen worden. Bei der Fertigstellung mußten die Anforderungen der Heimmindestbauverordnung des Bundes berücksichtigt werden. Umbaumaßnahmen wurden dadurch nötig. Dies rechtfertigte keine höhere Förderung des gesamten Projektes, da die Verordnung generell zu berücksichtigen war. Ob und in welchem Umfang die Umbaukosten höher lagen als die Kosten eines Neubaus, hat das Ministerium ausweislich der Förderakten nicht geprüft.
- Eine Pflegeeinrichtung hat das Ministerium mit rd. 73 v.H. bezuschußt, weil das Gebäude denkmalgeschützt ist. Soweit aus Gründen des Denkmalschutzes eine höhere Förderung nötig war, hätte das aus Mitteln des Denkmalschutzes erfolgen müssen. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit war insoweit nicht zuständig.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten für die Verwaltung, 1991/1992 das Gleichbehandlungsgebot ausnahmslos in die Praxis umzusetzen. Er erwartet aber, daß dies in zukünftigen Fällen beachtet wird.

7.2 In Einzelfällen hat das Ministerium Zuwendungen für Baumaßnahmen bewilligt, die zum Zeitpunkt der Antragstellung schon in der Bauausführungsphase waren und für die die Träger ausweislich der Bauausgabebücher bereits die ersten Rechnungen bezahlt hatten. Die Träger hatten diesen Sachverhalt der Bewilligungsbehörde nicht mitgeteilt. Auch aus den Antragsunterlagen war dies nicht zu erkennen.

Die Träger von 3 Altenpflegeheimen haben diese Rechnungen mit einem Gesamtumfang von rd. 1,4 Mio. DM in ihre Bauausgabebücher einbezogen. Sie gingen offensichtlich davon aus, daß diese Ausgaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehören.

Nach VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Ausnahmen kann das Ministerium im Einzelfall zulassen. Dies setzt einen Antrag des Trägers vor Beginn der Maßnahme voraus. Da die Träger schon vor Antragstellung begonnen hatten, hätten die Vorhaben nicht gefördert werden dürfen.

Mit der Stellungnahme vom 29.05.1996 bestätigt das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Es hat das zuständige Amt für Versorgung und Soziales in Halle aufgefordert, im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung

- den tatsächlichen Maßnahmebeginn im Sinne von VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO jeweils vor Ort zu prüfen und
- gegen die beiden Träger Forderungen aus Rechnungen für Lieferungen und Leistungen vor den bewilligten Maßnahmebeginnen nebst Zinsen in Höhe von rd. 400 TDM bzw. 600 TDM zu erheben.

Für eine weitere Einrichtung hat das Ministerium - laut Stellungnahme vom 29.05.1996 - das Schreiben eines Landtagsabgeordneten vom 08.01.1992 als Antrag auf Gewährung einer Zuwendung gewertet. Kraft der ihm von der Gemeinde am 10.01.1991 erteilten Vollmacht hatte der Abgeordnete um ein Soforthilfeprogramm für das Pflegeheim gebeten. Der schriftliche Antrag der Gemeinde datiert vom 20.05.1992. Im Zuwendungsbescheid vom 27.11.1992 ist das Ministerium dagegen vom „mündlichen Antrag vom 09.03.1992“ ausgegangen. An diesem Tag (09.03.) ist ausweislich eines Aktenvermerks des Ministeriums mündlich ein Antrag auf vorzeitigen Maßnahmebeginn gestellt worden, der am gleichen Tage mündlich genehmigt wurde.

Gemäß VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO hätte eine Förderung nicht erfolgen dürfen, da die Maßnahme ohne Genehmigung vorzeitig begonnen worden ist. Mindestens aber hätten die Leistungen, die der Träger vor der mündlichen Genehmigung des vorzeitigen

Maßnahmebeginns in Auftrag gegeben und bezahlt hat (Rechnungen vom 24. und 25.02.1992 über rd. 450 TDM), nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gezählt werden dürfen.

In die von der Landesregierung vorgesehene Bereinigung aller Rückforderungsansprüche gegenüber den Kommunen wird dieser Fall ebenfalls einzubeziehen sein.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

8.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
	Kapitel:	0513	- Gesundheitswesen
	Titel:	685 12	- Maßnahmen der Suchtbekämpfung

Förderung von Beratungsstellen

Bei der Bewilligung und der Abrechnung der Landesförderung für Maßnahmen der Suchtbekämpfung sind Mängel aufgetreten.

Nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Beratungs- und ambulanten Behandlungsstellen für Suchtkranke können Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben von Drogen- und Suchtberatungsstellen bis zu 80 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt werden. Die regelmäßige Eigenbeteiligung der Träger hat damit mindestens 20 v.H. zu betragen.

8.1 Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß das Land freie Träger höher gefördert hat, wenn sie den Eigenanteil von 20 v.H. nicht erbracht haben. In einigen Fällen hat das Land sogar eine Vollfinanzierung gewährt.

Unter Berücksichtigung der nach den Richtlinien geforderten angemessenen Eigenbeteiligung ist zu beanstanden, daß die Landesverwaltung ihre Selbstbindung aufgegeben hat, wenn es an der Angemessenheit der Eigenbeteiligung fehlte.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat dazu mitgeteilt, daß die Bewilligungsbehörde in Ausnahmefällen übergangsweise eine Förderung auch bei geringem oder fehlendem Eigenanteil eingeräumt hat. Die Beratungsstellen seien in ihrer Existenz gefährdet gewesen. Auch habe ein dringendes Landesinteresse am Aufbau eines ausreichenden Netzes von Suchtberatungsstellen bestanden.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise hat ergeben, daß beispielsweise zwei Zuwendungsempfänger Eigenmittel in Höhe von rund 30 v.H. bzw. 40 v.H. eingesetzt haben, obwohl sie laut Antrag über solche nicht verfügten.

Der Landesrechnungshof hat deshalb dem Ministerium unter dem Subsidiaritätsgrundsatz der öffentlichen Förderung empfohlen zu prüfen, ob über eine Richtlinienänderung künftig ein höherer Eigenmitteleinsatz vorausgesetzt werden sollte.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit will die Anregung des Landesrechnungshofes bei der derzeit in Vorbereitung befindlichen neuen Förderrichtlinie berücksichtigen. Dann werden die Bewilligungsbehörden sicherzustellen haben, daß die Zuwendungsempfänger den vorgesehenen Eigenanteil ausnahmslos erbringen.

8.2 In fast allen geprüften Fällen haben die freien Träger der Bewilligungsbehörde mitgeteilt, daß sie kommunale Fördermittel, in verschiedenen Fällen auch Drittmittel der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Landesversicherungsanstalt beantragt haben.

In keinem Fall hat die Bewilligungsbehörde die nach VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO vorgeschriebene Abstimmung mit Drittmittelgebern durchgeführt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat dazu ausgeführt, daß

- eine Abstimmung mit den kommunalen Zuwendungsgebern nicht realisierbar gewesen sei, da deren Haushaltsmittel erst ab Jahresmitte zur Verfügung gestanden hätten;
- sich hinsichtlich der Drittmittel von der Bundesanstalt für Arbeit und der Landesversicherungsanstalt aus damaliger Sicht eine Abstimmung erübrigte, da die Höhe der Drittmittel für die einzelnen Beratungsstellen festgestanden hätte.

Inzwischen werde die vorgeschriebene Abstimmung durchgeführt.

8.3 Nach VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur für Vorhaben bewilligt werden, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist. Von der Bewilligungsbehörde sind für Drogen- und Suchtberatungsstellen in freier Trägerschaft Zuwendungen gewährt worden, die teilweise erheblich unter der beantragten Summe lagen.

Ausgehend von dem ursprünglichen Projektumfang und dem diesem zugrundeliegenden Finanzierungsplan sind dadurch Finanzierungslücken entstanden. Eine Überarbeitung der Projekte und der Finanzierungspläne hat die Bewilligungsbehörde von den

Zuwendungsempfängern nicht abgefordert. Im Ergebnis ist damit eine unzulässige Anfinanzierung von Vorhaben erfolgt, deren Gesamtfinanzierung nicht sichergestellt war.

Nach Mitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit wurde den Zuwendungsempfängern mangels ausreichender Landesmittel die maximal mögliche Bewilligungshöhe mitgeteilt. Die Aktivitäten und Ausgaben mußten dementsprechend eingeschränkt werden. Eine Änderung der Finanzierungspläne habe sich nicht als sinnvoll erwiesen.

Anhand der Verwendungsnachweise sei eine gesicherte Gesamtfinanzierung und damit eine Vertretbarkeit der Bewilligung von Landesmitteln nachgewiesen worden. Bei neuen Bewilligungen werde auf eine gesicherte Gesamtfinanzierung geachtet.

8.4 Die Förderrichtlinie bestimmt, daß der Verwendungsnachweis einen Sachbericht und den zahlenmäßigen Nachweis gemäß den Nrn. 6.2 bis 6.5 und 6.7 ANBest P enthalten muß. Ein einfacher Verwendungsnachweis nach Nr. 6.6 ANBest P ist damit nicht ausreichend. Gleichwohl hat die Bewilligungsbehörde in allen Bewilligungsbescheiden einfache Verwendungsnachweise zugelassen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat die Beanstandung des Landesrechnungshofes anerkannt. Ein einfacher Verwendungsnachweis habe zur Minimierung der Verwaltungsarbeit gedient. Dieser Mangel sei zwischenzeitlich abgestellt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind hierzu abgeschlossen.

- | | | | | |
|----|-------------|------|---|---|
| 9. | Einzelplan | 05 | - | Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit |
| | Kapitel | 0513 | - | Gesundheitswesen |
| | Titelgruppe | 66 | - | Förderung der Krankenhäuser nach § 9 Abs. |
| | | | | 1 u. 2 KHG - Einzelförderung - |

Verwendung von Fördermitteln nach dem KHG

Das Kreiskrankenhaus (KKH) Haldensleben beschaffte aus Fördermitteln für eine Abwasserhebestelle Betonfertigteile und Ausrüstungen, die sie aber nicht einbauen ließ.

Im Zuge einer Prüfung der Verwendung von Fördermitteln nach dem KHG stellte der Landesrechnungshof nicht unerhebliche Verstöße sowohl gegen die Fördertatbestände des KHG als auch die Nebenbestimmungen zu den Bewilligungsbescheiden fest, insbesondere gegen die Sonderbestimmungen (ANBest-Gk, ZBau und dieNBest-Bau).

So hatte z.B. die Kreisverwaltung Haldensleben unter dem 28.06.1991 für den Bau einer Abwasserhebestelle in seinem KKH Haldensleben

400.000,-- DM

beantragt.

Am 21.11.1991 bewilligte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (MS) die Baumaßnahme „Hebestelle Abwasser“ und setzte die Fördermittel in beantragter Höhe fest. Das Krankenhaus forderte entsprechend dem Bewilligungsbescheid die Fördermittel in zwei Raten (zu je 200.000,- DM) an und verfügte über die Einzelbeträge seit 09.01.1992 bzw. 09.12.1992.

Für Planungsleistungen, Beschaffung von Ausrüstungsteilen sowie Betonelementen u.a.m. verausgabte der Zuwendungsempfänger in den Jahren 1992 bis 1994 ca. 265.000,- DM.

Aufgrund verschiedener Umstände hat das KKH die geplante „Abwasserhebestelle“ nicht ausführen lassen.

Damit ist der Verwendungszweck nicht erfüllt.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen - im Sept./ Okt. 1995 - fest, daß

- die abgerechneten und bezahlten Ausrüstungsteile in Höhe von ca. 190.000,- DM weder auf dem Krankenhaushausgelände noch - wie das KKH meinte - beim Abwasserzweckverband auffindbar sind;
- die Betonelemente für den Pumpenschacht (Wert ca. 42.000,- DM) auf dem Krankenhaushausgelände lagern;
- die nicht verbrauchten Fördermittel in Höhe von ca. 136.000,- DM (einschl. Zinsen) auf einem Sonderbankkonto „parken“.

Bei derartigen Fällen ist die Bewilligungsbehörde nach § 94 Abs. 1 VwVfG LSA i.V.m. Nr. 8.2.3 VV-Gk zu § 44 LHO verpflichtet, regelmäßig den Zuwendungsbescheid ganz oder teil-

weise **unverzüglich** zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern. D.h., das Ermessen der Behörde, auf eine Rückforderung zu verzichten, ist weitestgehend gegen „Null“ reduziert.

Auf entsprechende Beanstandungen des Landesrechnungshofes führt das MS u.a. aus, daß inzwischen der Landkreis diese Hebestelle errichten will.

„Bereits angeschaffte Betonteile sollen für die Hebestelle verwendet werden. Andere Materialien, die nicht mehr benötigt werden, sollen verkauft werden und der Erlös für die Einzelförderung verwendet werden.

... Mit dem Landkreis wird umgehend eine Beratung durchgeführt, in der die Ausführung der Hebestelle und der Realisierungszeitraum festgelegt werden, um eine weitere Verzögerung dieser Maßnahme auszuschließen. Über die Erhebung von Zinsen für die ausgereichten Fördermittel wird in diesem Zusammenhang entschieden. ...“

Dem Landesrechnungshof ist unverständlich, daß das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit sich erst nach 4 Jahren um die Verwendung der 1992 ausgezahlten Mittel - immerhin 400.000,-- DM - kümmert. Wie bereits oben ausgeführt, war das KKH während der Prüfung des Landesrechnungshofes nicht in der Lage, vor Ort den Verbleib der technischen Ausrüstungsteile nachzuweisen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Ministerium sich haushaltsrechtskonform verhält.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

10.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0702	- Allgemeine Bewilligungen
	Titelgruppe	61	- Förderung der Erwachsenenbildung
	Titel	883 61	- Zuweisungen für Investitionen

Förderung einer Heimvolkshochschule

Die Vergabe von Zuwendungen zu Baumaßnahmen einer Heimvolkshochschule durch verschiedene Zuwendungsgeber erfolgte ohne gegenseitige Abstimmung.

Dies führte zu planloser Herausgabe öffentlicher Mittel, unkontrollierter Bauabwicklung und letztlich zu nicht zweckentsprechender Verwendung von Mitteln in Höhe von über 1 Mio. DM, die teilweise - für das Land - zurückzufordern sind.

Für den Neubau und den Umbau einer Heimvolkshochschule wurden mit zehn Zuwendungsbescheiden ab 1991 insgesamt 4.233.334,- DM aus öffentlichen Mitteln bewilligt. Daran haben unter anderem das Kultusministerium und das Regierungspräsidium Halle - hier zwei Dezernate - mitgewirkt. Fast alle Bescheide vermitteln den Eindruck, als ob sie jeweils in sich abgeschlossene Vorhaben betreffen. So werden nur die Ausgaben für bestimmte Arbeiten oder Zeitabschnitte zugrunde gelegt; sie werden stets als Gesamtkosten bezeichnet. Die Finanzierungsarten erstrecken sich von der Anteilfinanzierung über die Fehlbedarfsfinanzierung bis zur Festbetragsfinanzierung. Die inhaltlich isolierte Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide spiegelt eine fehlende oder unzureichende Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern wider, deren Folge eine planlose Herausgabe öffentlicher Mittel war.

Auch wurde versäumt, rechtzeitig die fachlich zuständige, technische, staatliche Verwaltung zu beteiligen. Erst mit dem 6. Bescheid, Ende 1993, lag die baufachliche Stellungnahme der Oberfinanzdirektion Magdeburg vom 31.08.1993 vor. Zu dieser Zeit stand das Bauvorhaben jedoch schon kurz vor der Fertigstellung. Somit hat das Staatshochbauamt auch nicht seine Aufgabe nach Nr. 7 ZBau wahrnehmen können, nämlich während der Bauausführung stichprobenweise die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen zu überprüfen.

Die von der Zuwendungsempfängerin vorgelegten Verwendungsnachweise, die für jeden einzelnen Zuwendungsbescheid zu erstellen waren, zeigten erhebliche Mängel: Pauschale Beschreibungen der Bauleistungen, wie zum Beispiel Materiallieferungen oder Abschlagsrechnung zu einzelnen Bauabschnitten. Die Zuwendungsempfängerin hat in mehreren Fällen Doppelabrechnungen vorgenommen. So erwiesen sich die Verwendungsnachweise letztlich als unbrauchbar zur Bewertung. Dies überrascht angesichts der unpräzisen Abgrenzung zwischen den einzelnen Zuwendungsbescheiden nicht.

Bei seiner örtlichen Prüfung der Baumaßnahme hat der Landesrechnungshof erhebliche Abweichungen der Bauausführung von den baufachlich geprüften Unterlagen festgestellt. Daraufhin hat das Staatshochbauamt Halberstadt den Verwendungsnachweis überprüft und ermittelt, daß 1.026.501,37 DM nicht zuwendungsfähig waren.

Der Landesrechnungshof regte in seiner Prüfungsmitteilung an, die Zuwendungsbescheide teilweise - entsprechend dem Verhältnis Landeszuwendungen/Zuwendungen Dritter - in Höhe von etwa 670.000,- DM - zurückzunehmen.

In seiner ersten Stellungnahme weist das Kultusministerium darauf hin, daß noch umfangreiche Abstimmungen mit dem Finanzministerium ausstehen. Zum derzeitigen Zeitpunkt sei schon erkennbar, daß Formulierungen wie „planlose Förderung einer Heimvolkshochschule“ und „zweckwidrige Mittelzuwendungen“ nicht zuträfen.

Der Landesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

11.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0702	- Allgemeine Bewilligungen
	Titelgruppe	61	- Förderung der Erwachsenenbildung
	Titel	685 61	- Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke

Doppelförderung von Personalkosten

Neben einer Förderung der Personalkosten nach dem Erwachsenenbildungsgesetz hat eine Einrichtung für dieselben Personen Zuwendungen aus Programmen des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit als auch Zuschüsse von den Arbeitsämtern erhalten.

Ein Bildungsträger erhielt in den Jahren 1993 und 1994 für mehrere hauptberufliche pädagogische Mitarbeiter und für Verwaltungspersonal vom Kultusministerium Fördermittel nach dem Erwachsenenbildungsgesetz in Höhe von 70 % beziehungsweise 50 % der jeweiligen Jahreseinkommen. Daneben gewährte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit für die gleichen Mitarbeiter Zuwendungen zu den Personalausgaben im Rahmen von Modellprojekten für die Eingliederung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern; außerdem zahlten Arbeitsämter in zwei Fällen Lohnkostenzuschüsse gemäß § 97 Arbeitsförderungsgesetz für die Einstellung von Personal. Diese zusätzlichen Förderungen ermöglichten es der Einrichtung, auf Teilnehmergebühren zu verzichten. Damit hat sie

jedoch gegen § 1 Abs. 2 der Durchführungsverordnung zum Erwachsenenbildungsgesetz verstoßen, der vorschreibt, daß ein angemessener Anteil der Aufwendungen für förderungsfähige Veranstaltungen durch Teilnehmergebühren gedeckt werden muß. Nach Auffassung des Kultusministeriums beträgt dieser Anteil durchschnittlich mindestens 40 %.

Soweit die Personalausgaben sowohl durch das Kultusministerium als auch durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit gefördert worden sind und die Förderung insgesamt mehr als 100 % der Personalausgaben beträgt, **liegt eindeutig eine Doppelabrechnung vor**. Aber auch im übrigen beinhaltet die Abrechnung von Personalkostenanteilen, die über die Personalkostenzuschüsse nach dem Erwachsenenbildungsgesetz hinausgehen, eine Doppelabrechnung: Da die Förderung nach dem Erwachsenenbildungsgesetz auf Basis einer 40-Stunden-Woche erfolgt, bedeutet dies, daß Arbeitszeit und insoweit auch die Personalkosten doppelt abgerechnet worden sind. Der obige Hinweis auf § 1 Abs. 2 Durchführungsverordnung macht außerdem deutlich, daß die Personalkostenanteile, die über die Quoten des Erwachsenenbildungsgesetzes hinausgehen, nicht vom Steuerzahler aufgebracht werden sollen, sondern von denjenigen, die die Leistungen des Lehrpersonals in Anspruch nehmen.

Entsprechendes gilt für die zusätzlichen Lohnkostenzuschüsse nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die - aufgestockt auf die Förderung nach dem Erwachsenenbildungsgesetz - dazu führten, daß die Einrichtung weit über 100 % der Personalkosten für die beiden in Betracht kommenden Angestellten erhielt.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß Förderbeträge, die die gesetzlich vorgesehene Förderquote für die Erwachsenenbildung übersteigen, zurückzufordern sind. Dies sind möglicherweise Beträge von mehreren hunderttausend DM.

Dieser Fall macht deutlich, daß bereits in Förderrichtlinien und -programmen deutlich zum Ausdruck kommen muß, ob eine kumulative Förderung zulässig ist oder nicht. Ist sie überhaupt zulässig, so sind die Grenzen aufzuzeigen. Um Mehrfachförderungen künftig vorzubeugen, sollte auf Landesebene eine zentrale Erfassung aller Zuwendungsempfänger, der Vorhaben und der Höhe der Fördermittel eingerichtet werden.

Das Kultusministerium stellt hierzu fest, daß erforderliche Rückforderungen durch das Regierungspräsidium Magdeburg zwischenzeitlich erfolgt seien, und daß das Arbeitsamt diese Möglichkeit noch prüfe. Die Feststellung des Landesrechnungshofes, es handele sich um Beträge von mehreren hunderttausend DM, wird angezweifelt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

12.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0730	- Förderung Schul- und Schulhortbau
	Titel	883 12	- Zuweisungen / Zuschüsse an Schulträger für den Bau, Umbau und die Erweiterung von Schulen

Förderung des Neubaus eines Berufsschulzentrums

Das Kultusministerium hat den Neubau eines Berufsschulzentrums nur in einem Umfang gefördert, der um etwa 20 Mio. DM unter den Planungen des Zuwendungsempfängers blieb.

Für den Neubau eines Berufsschulzentrums veranschlagte der Landkreis Gesamtkosten von rund 65 Mio. DM und erwartete, daß sich das Land mit 42 Mio. DM beteiligen würde. Mit 1. Teilbescheid im Dezember 1991 wurden zunächst etwa 16 Mio. DM bewilligt, da sich die Kostenprüfung des Staatshochbauamtes Lüneburg nur auf einen Teil der Gesamtkosten beschränkte. Im Dezember 1993 hatte das Land die Zuwendung auf etwa 22 Mio. DM aufgestockt. Somit fehlten Fördermittel von rund 20 Mio. DM gegenüber dem ursprünglichen Finanzierungsplan.

Die Beteiligten hätten den Berechnungsunterlagen diese Finanzierungslücke von Anfang an entnehmen können. Der Finanzierungsplan wurde dennoch zu keinem Zeitpunkt überarbeitet; damit blieb die Finanzierung - insbesondere der Kommunalanteil - im unklaren. Schon der 1. Teilbescheid des Kultusministeriums hätte nicht erteilt werden dürfen (Unzulässige Anfinanzierung nach Nr. 1.2 VV-Gk zu § 44 LHO).

Der Landkreis hatte den Auftrag zum Bau des Berufsschulzentrums im Februar 1992 zu den Gesamtkosten in Höhe von etwa 62 Mio. DM (ohne Grundstückserwerb und äußere Erschließung) vergeben. Die ersten Zahlungsanforderungen des Auftragnehmers hat er mit den vom Land bereitgestellten Mitteln bedient. Wegen fehlender Eigenmittel hatte der Landkreis dann von der Möglichkeit - die bereits im Vertrag vereinbart worden war - Gebrauch

gemacht, sich die weiteren Raten vom Auftragnehmer vorfinanzieren zu lassen. Mit der Schlußrechnung vom 31.12.1994 war ein Restbetrag von etwa 44 Mio. DM offen, zu dem rund 4,3 Mio. Zinsen bis Mitte 1995 hinzukamen. Zur Zahlung des Restbetrages hat der Landkreis im Juli 1995 bei der Landesbank Berlin einen Umschuldungskredit von 38 Mio. DM aufgenommen.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß der Landkreis bis weit in das Jahr 1995 hinein für das Vorhaben keine eigenen Mittel eingesetzt hat und erst nach der Umschuldung mit der Tilgung begonnen hat.

Im übrigen hat der Landesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung bemängelt, daß die Vorschriften, die bei einem derartigen Bauvorhaben eine „öffentliche Ausschreibung“ vorsehen, unbeachtet blieben. Der Landrat verwies in seinem Antwortschreiben auf vier weitere Anfragen, auf die jedoch nur ein Angebot einging. Die Bedenken, daß der Wettbewerb ausgeschlossen wurde, sind damit nicht ausgeräumt. Dies verhindert in aller Regel den Abschluß zu niedrigeren Preisen.

Das Vorhaben wurde nach dem Prinzip abgewickelt: erst mal anfangen zu bauen; das fehlende Geld wird schon aufzubringen sein. Die Gesamtfinanzierung war nie geklärt worden. Wegen fehlender Eigenmittel der Kommune hatte der Auftragnehmer selbst zwischenfinanziert. Dies kostete bis zur Ablösung durch einen Umschuldungskredit Mitte 1995 zusätzlich 4 Mio. DM an Zinsen.

Zudem bedeutet der aufgeschobene Tilgungsbeginn eine Einschränkung der Kreditaufnahme zukünftiger Jahre.

Durch Nichtbeachtung der Vergabe-Vorschriften fehlte es an einem echten Wettbewerb. Der Landesrechnungshof weist immer wieder darauf hin, daß dadurch in aller Regel erheblicher finanzieller Schaden entstehen kann.

In seiner Stellungnahme verweist das Kultusministerium auf einen mit dem 1. Zuwendungsbescheid geänderten verbindlichen Finanzierungsplan. Dieser umfaßt jedoch nur die vom Land in diesem Bescheid anerkannten Ausgaben in Höhe von rund 35 Mio. DM und nicht - wie erforderlich - die gesamten Ausgaben. Auch der Hinweis im Bescheid, daß weitere Ausgaben - über die Landesförderung hinausgehend - aus Eigenmitteln aufzubringen seien, reicht nicht aus und ersetzt nicht die **Sicherung der Gesamtfinanzierung**, die eine Voraussetzung für eine Förderung ist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

13. Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
jetzt Epl.	14	- Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
Kapitel	0820	- Landesamt für Straßenbau
Titelgruppe	73	- Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung von Landesstraßen

Vorleistungen durch überhöhte Abschlagszahlungen

Das Straßenbauamt (SBA) bezahlte eine Abschlagsrechnung, ohne die erbrachten Leistungen zu prüfen.

Das Straßenbauamt Stendal erteilte einer Baufirma unter dem 05.11.1991 einen Auftrag in Höhe von brutto 1.090.760,12 DM zur Deckenerneuerung bei einer Landstraße I. Ordnung. Der Abnahmebescheinigung vom 16.11.1992 konnte der Landesrechnungshof entnehmen, daß die Firma mit der Ausführung der Bauarbeiten am 07.11.1991 begonnen hatte und diese am 05.05.1992 beendete.

Bereits am 27.11.1991 fertigte das SBA eine Auszahlungsanordnung für einen 1. Abschlag über 1.036.260,00 DM. Dieser Betrag entsprach 95 % der Auftragssumme. Sie beruht auf einer Abschlagsrechnung der bauausführenden Firma vom 11.11.1991 - also 4 Tage nach Baubeginn -.

Erst am 09.11.1992 - also ein Jahr später - rechnete die Baufirma ihre erbrachten Leistungen ab. Das SBA stellte den Rechnungsbetrag der Schlußrechnung am 23.11.1992 in Höhe von brutto 965.083,59 DM fest.

Zu dem Zeitpunkt war die Firma also immer noch mit ca.

70.000,00 DM

überzahlt.

Die Verwaltung hat mit Ihrer Zahlung in 1991 der Baufirma erheblich mehr vergütet, als diese überhaupt geleistet hat oder ihr nach dem Baufortschritt zugestanden hätte.

Nach § 16 VOB/B sind Abschlagszahlungen nur zu gewähren in Höhe des Wertes der jeweils nachgewiesenen vertragsgemäßen Leistungen.

Das SBA hätte danach nur Leistungen, die die Firma bis zum 11.11.1991 erbracht hatte, vergüten dürfen.

Das SBA hat hier ohne Prüfung der Rechnung - offensichtlich nur um die Haushaltsmittel auszuschöpfen -, diesen hohen Abschlag im Hj. 1991 gezahlt.

Mit ihrer Verfahrensweise hat die Verwaltung § 56 LHO nicht beachtet, wonach

„Leistungen des Landes vor Empfang der Gegenleistung (Vorleistungen) (...) nur vereinbart oder bewirkt werden (dürfen), wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.“

Nach den VV Nr. 2. zu § 56 LHO ... ist „ein besonderer Umstand (...) nicht gegeben, wenn am Ende eines Haushaltsjahres Ausgaben vor Fälligkeit geleistet werden, um zu verhindern, daß die Mittel sonst verfallen.“

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Straßenbauamt auch Abschlagszahlungen sorgfältig prüft und nur nachgewiesene Leistungen vergütet.

Das SBA hat zwar Zinsen geltend gemacht, jedoch nur 4 % und die auch lediglich für die o. a. - erst bei der Schlußrechnung festgestellte - Überzahlung von rd. 70.000,00 DM.

Das SBA hätte aber im vorliegenden Fall

- **die Überzahlung anhand der tatsächlich erbrachten Leistungen während des gesamten Bauablaufes ermitteln und**
- **Zinsen entsprechend den vereinbarten besonderen Vertragsbedingungen in Höhe von 3 v. H. über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank bzw. mind. 6 v. H. verlangen müssen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

14.	Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	jetzt Epl.	14	- Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
	Kapitel	0820	- Landesamt für Straßenbau
	Titelgruppe	75	- Erhaltung von Landesstraßen

Umlegung einer Gasleitung

Das Land übernahm Kosten, die ein Sondernutzer zu tragen hat.

Durch den Ausbau der Ortslage Bismark, im Zuge der Landstraße I. Ordnung (LIO) 15, war die Umlegung einer Gasleitung eines Energieversorgungsunternehmens (EVU) erforderlich.

In seinem Schreiben vom 14.10.1991 teilte das SBA dem EVU u. a. mit, daß es die Hausanschlußleitungen zu ändern habe.

Das Amt wies in seiner Stellungnahme auf die damals noch gültige Straßenverordnung der DDR hin, wonach der Sondernutzer verpflichtet war, bei Maßnahmen zum Erhalt oder zur Erweiterung der Straßen die Sondernutzung auf eigene Kosten zu ändern. Um zu einen „Kompromiß im Sinne der Baudurchführung zu kommen“, sei das Amt bereit, die Kosten vorzufinanzieren. Dazu müßte ein Vertrag abgeschlossen werden. Das SBA erwartete:

- „Dazu muß . . . mit unserem Amt ein Vertrag abgeschlossen werden.“

Einen entsprechenden Vertrag konnte das Amt dem Landesrechnungshof nicht vorlegen. Nach den überprüften Unterlagen hat das SBA die Kosten der Umlegung in Höhe von 15.863,59 DM aus Landesmitteln finanziert, ohne sie sich - bis zum Zeitpunkt der Erhebungen - erstatten zu lassen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Verwaltung diese Ausgaben vom Energieversorgungsunternehmen zurückfordert und dem Landeshaushalt wieder zuführt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

15.	Einzelplan	08	-	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
	jetzt Epl.	14	-	Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
	Kapitel	0820	-	Straßenbauverwaltung
	Titelgruppe	73	-	Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung von Landesstraßen
	Titelgruppe	76	-	Baumaßnahmen an Landesstraßen, ausgelöst durch Maßnahmen Dritter

Kostenfolge aus dem Wechsel der Straßenbaulast

Das Straßenbauamt (SBA) Stendal bezahlte noch Baukosten aus Landesmitteln, obwohl die Landkreise schon Baulastträger waren.

Mit Inkrafttreten des Straßengesetzes Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA) am 10.07.1993 ging die Straßenbaulast für die Landstraßen II. Ordnung (LIIO) vom Land auf die Landkreise über und damit - entschädigungslos - das Eigentum des bisherigen Trägers sowie alle Rechte und Pflichten, die mit den Straßen in Zusammenhang stehen. Lediglich die technische Verwaltung für alle ehemaligen LIIO verblieb bis zum 31.12.1993 bei der Straßenbauverwaltung des Landes.

Bei seiner Prüfung ist der Landesrechnungshof, wie nachfolgend aufgeführt, wiederholt darauf gestoßen, daß das SBA Stendal Baumaßnahmen an der LIIO auch noch nach dem Wechsel der Straßenbaulast aus dem Landeshaushalt bezahlte:

15.1 Zahlungen an den Landkreis Klötze für die Instandsetzung der Kreisstraße 1130 frühere LIIO 130

Das SBA erteilte einer Baufirma unter dem 06.09.1993 den Auftrag für Bauarbeiten zur „Instandsetzung der LIIO 130 Gehrendorf - Niedersachsen, km 0,143 - km 0,811“ mit einer Gesamtauftragssumme in Höhe von 173.815,50 DM.

Unter dem 23./24.11.1993 schloß das SBA mit dem Landkreis Klötze eine „Vereinbarung“ ab. In § 1 Abs. 2 ist u. a. folgendes geregelt: „Da durch den frühzeitigen Winterbeginn keine Bautätigkeit erfolgte, werden die eingestellten Mittel in Höhe von 173.815,50 DM durch Rechnungslegung dem Landkreis übergeben“.

Der Landkreis Klötze forderte daraufhin unter dem 25.11.1993 - auf einer DIN A4 Seite - mit einer sogenannten „Rechnung“ die Mittel wie folgt ab.

„Rechnung

Für die Weiterführung des Straßenbauvorhabens Gehrendorf - Bahrdorf und Abschluß im Jahr 1994 bitten wir Sie um Überweisung der Auftragssumme in Höhe von

173.815,50 DM.

Wir übernehmen damit die weitere Abwicklung dieses Auftrages auf der Grundlage der geschlossenen Vereinbarung.

Die Zahlung hat bis 15.12.1993 zu erfolgen ...“

Das SBA stellte diese „Rechnung“ am 29.11.1993 „sachlich richtig“ und „rechnerisch richtig“ fest. Mit Auszahlungsanordnung vom 30.11.1993 wies das SBA den v.g. Rechnungsbetrag an.

15.2 Kostenübernahme für die Straßenentwässerung in der OD Wannefeld im Zuge der Kreisstraße 1105 frühere LIIO 105

Das SBA und die Gemeinde Wannefeld schlossen unter dem 28./30.04.1993 eine Vereinbarung über die Kostenübernahme für die Erneuerung des Regenwasserkanals in der damaligen LIIO 105.

Diese Vereinbarung änderten die Partner mit Vertrag vom 23./27.09.1993 - also nach Inkrafttreten des StrG LSA - dahingehend, daß sich die Straßenbauverwaltung an den Sammelstrang einschl. der Straßenabläufe mit einem Pauschalbetrag von 195,00 DM/m und an dem Vorfluter mit einem Pauschalbetrag von 145,00 DM/m beteiligte. Mit seiner Verfügung vom 08.10.1993 stimmte das Landesamt für Straßenbau (LStB) dieser Änderung zu.

Nach der HÜL des SBA hat es insgesamt 217.858,88 DM an die Gemeinde gezahlt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß die Gemeinde den Regenwasserkanal in der Zeit vom 20.09.1993 (Baubeginn) bis 11.11.1993 (Bauende) - also nach Inkrafttreten des StrG LSA - hat ausführen lassen.

15.3 Ausbau der OD Ballerstedt im Zuge der Kreisstraße 1069 frühere LIIO 69

Am 22.09.1993 erteilte das SBA den Bauauftrag für den Ausbau der OD Ballerstedt im Zuge der Kreisstraße 1069 frühere LIIO 69, und zwar getrennt nach Leistungen für die Gemeinde und für das Land.

Beteiligt hat sich das Straßenbauamt an den Ausgaben für Straßenbauarbeiten, die im Haushaltsjahr 1993 entstanden sind, anteilig mit 237.120,58 DM.

Auch hier war das LStB informiert, das SBA hatte mit Bericht vom 10.09.1993 um „Freigabe zur Ausschreibung“ gebeten.

Im übrigen hat sich das Land an den Bauausgaben des Jahres 1994 - die Maßnahme war erst am 30.06.1994 abgeschlossen - nicht beteiligt.

Nach dem StrG LSA hatten die Landkreise die o. a. Leistungen zu finanzieren.

In der Stellungnahme des MWV vom 02.07.1996 zum Entwurf dieses Denkschriftbeitrages - dem MWV am **29.05.1996** übersandt - verweist es auf seinen Erlaß vom **28.06.1996** und erklärt in verschiedenen Besprechungen:

Es bestätige, daß mit Inkrafttreten des Straßengesetzes am 10.07.1993 die Landkreise Straßenbaulastträger der früheren LIIO geworden sind. Es weise darauf hin, daß die Straßenbaulast sowohl die Pflicht zur Unterhaltung als auch zum Bau und Ausbau umfaßt. Das Straßengesetz habe - für den Zeitraum 10.07. bis 31.12.1993 - lediglich die Kostentragungspflicht für die Unterhaltung geregelt (§ 52 Abs. 2 StrG LSA). Für die Kostentragungspflicht des Baus und des Ausbaus in diesem Zeitraum verweise das Ministerium auf Art. 87 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992. Der o.a. Erlaß vom 28.06.1996 führt dazu aus: Dieser Artikel „verpflichtet das Land, einen angemessenen Ausgleich in den Fällen zu schaffen, in denen die Übertragung einer neuen Aufgabe zu einer Mehrbelastung führt. Dieses Verfassungsgebot kann für den besagten Zeitraum nicht durch Vorschriften des StrG LSA aufgehoben worden sein.“

Weiterhin sei das MWV der Meinung, daß der Gesetzgeber dem Verfassungsgebot durch das Haushaltsgesetz 1993 gefolgt sei, indem er Mittel für notwendige Baumaßnahmen für die LIIO vorgesehen habe. Aus diesen Mitteln habe die Straßenbauverwaltung auch in der Zeit vom 10.07. - 31.12.1993 die notwendigen Baumaßnahmen finanziert.

Das MWV folgert, „daß, soweit die Straßenbauverwaltung des Landes begonnene Baumaßnahmen für Kreisstraßen in dem Zeitraum vom 10.07.1993 bis 31.12.1993 aus dem Straßenbauhaushalt des Landes . . . finanziert hatte, dies rechtens war“ (siehe Erlaß vom 28.06.1993).

Der Landesrechnungshof kann dieser Argumentation nicht folgen. Das Straßengesetz ist eindeutig: Das Land übernimmt im Zeitraum vom 10.07. - 31.12.1993 von der Baulast der Landkreise lediglich den Anteil „technische Verwaltung“ (einschließlich Unterhaltung). An den Investitionen beteiligt es sich erst ab 01.01.1994.

Auch das MWV hat bis zum 28.06.1996 diese Auffassung vertreten, denn zumindest bis dahin galt der Erlaß des - ehemals für den Straßenbau zuständigen - Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 08.11.1993. Dieser Erlaß führt zum „Wechsel der Straßenbaulast bei Landstraßen II. Ordnung vom Land Sachsen-Anhalt zu den Landkreisen“ unter 3.2. aus: „Hinsichtlich der klassifizierten Straßen, die ab 01.01.94 in die technische Verwaltung der Landkreise übergehen, ist die Abwicklung sinngemäß wie unter Pkt. 1.1. ausgeführt sicherzustellen ...“ Pkt. 1.1. schreibt vor: „Den bisherigen Träger der Straßenbaulast ... steht für Verbindlichkeiten, die nach dem Wechsel der Straßenbaulast

ab 07.07.1993 (Stichtag) fällig werden, gegenüber dem neuen Träger der Straßenbaulast ein Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen gemäß § 11 Abs. 5 StrG LSA zu . . .

Um eine praktikable Handhabung bei der Abwicklung begonnener Baumaßnahmen sicherzustellen, sollen die alten Baulastträger im Einvernehmen mit den neuen Baulastträgern vor dem Stichtag (07.07.1993) begonnene Baumaßnahmen gegen Übernahme der Aufwendungen auch über den Stichtag hinaus zu Ende führen.“

Dieser Erlaß schließt mit der Aufforderung: „Das Landesamt für Straßenbau in Halle wird angewiesen, im Rahmen seiner Zuständigkeit sicherzustellen, daß die dargelegten Verfahrensabläufe einwandfrei abgewickelt werden.“

Das Landesamt hat daraufhin von den Straßenbauämtern Erhebungen anstellen lassen, „welche Forderungen seitens der Dienststellen des Landesamtes gegenüber den Landkreisen zu erheben sind, um der Stichtagsregelung des StrG LSA zu entsprechen“ (Schreiben des Landesamtes an das MWV vom 08.05.1995).

Nach Rückfragen des Landesrechnungshofes haben inzwischen einige Landkreise entsprechende Forderungen beglichen, andere Landkreise sollen sich weigern.

Dem Landesrechnungshof ist unverständlich, daß das MWV nunmehr - nach fast 3 Jahren - seinen Standpunkt ändert und die Zahlungen des Landes im Zeitraum vom 10.07. - 31.12.1993 für den Bau und Ausbau der Kreisstraßen für rechtens hält.

Wenn das MWV der Auffassung ist, daß Regelungen des Straßengesetzes nicht im Einklang mit der Verfassung stehen, hat es hierüber eine Entscheidung der Landesregierung herbeizuführen. Soweit die Landesregierung die Auffassung der Straßenbauverwaltung teilt, kann sie dem Parlament eine verfassungskonforme Regelung vorschlagen. Nach dieser Regelung dürfte die Verwaltung jedoch erst dann verfahren, wenn das Parlament sie beschlossen hätte.

In keinem Fall kann die Verwaltung unter Berufung auf Artikel 87 Abs. 3 Verf.LSA Zahlungen erbringen, die das StrG LSA nicht vorsieht. Artikel 87 Abs. 3 Verf.LSA verpflichtet den Gesetzgeber, ermächtigt aber nicht die Verwaltungen, von Entscheidungen des Gesetzgebers abzuweichen.

Zum Hinweis des MWV auf das Haushaltsgesetz 1993 merkt der Landesrechnungshof an: Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes vom 12.03.1993 (veröffentlicht unter dem 17.03.1993 im GVBl. LSA S. 138) befand sich das Straßengesetz - vom 10.07.1993 - noch in der Beratung, es konnte also bei den Haushaltsberatungen noch nicht berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Ministerium seinen Erlaß vom 28.06.1996 korrigiert und die Straßenbauverwaltung die ohne Rechtsgründe gezahlten Beträge von den Landkreisen einfordert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

16.	Einzelplan	09	- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
	Kapitel	0903	- Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe Rahmenplan
	Titelgruppe	70	- Marktstrukturverbesserungen

Marktstrukturförderung

Das Ministerium förderte „fiktive Kosten“ bei Investitionen zur Verbesserung der Marktstruktur.

Nach dem „Merkblatt zum Antrag auf Förderung eines Vorhabens zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ...“ des Ministeriums kann der Antragsteller nicht nur Zuwendungen zu den förderfähigen Ausgaben, sondern auch zu Kosten für „Unvorhergesehenes“ bis zu 2 % und für „Preissteigerung“ bis zu 3 % der gesamten Investitionsausgaben beantragen.

Diese Förderpraxis steht grundsätzlich im Widerspruch zum Zuwendungsrecht. Fördermittel sind zu konkreten Ausgaben zu gewähren und nicht zu Kosten, erst recht nicht zu fiktiven Planansätzen.

Ein Regierungspräsidium als Bewilligungsbehörde hat dadurch beispielsweise Fördermittel in Höhe von etwa 5 Millionen DM durch Zuwendungsbescheid gebunden.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, daß die Zuwendungsempfänger die für „Preissteigerung“ und „Unvorhergesehenes“ bewilligten Mittel

- teilweise zum Ausgleich der bei anderen Positionen des Finanzierungsplanes eingetretenen Überschreitungen verwendeten sowie
- für zuvor nicht vorgesehene Investitionen.

Das Ministerium begründete das Verfahren damit, daß es mit der Berücksichtigung „fiktiver Kosten“ bisher gute Erfahrungen gesammelt habe. Zuwendungsempfänger brauchten somit, insbesondere bei mehrjährigen Investitionsvorhaben, die möglicherweise eintretenden Preissteigerungen nicht allein zu lassen.

Eine nachträgliche erneute Bewilligung für mögliche Preissteigerungen halte es für zu aufwendig.

Mit seiner Argumentation gibt das Ministerium zu erkennen, daß es

- Zuwendungsteilbeträge auf „Vorrat“ gewährt und
- die Subsidiarität der freiwilligen Leistungen des Landes sowie die finanzielle Verantwortung des Trägers für Projekte aushebelt.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Ministerium das Zuwendungsrecht beachtet, diese Kostenpositionen ersatzlos streicht und das Merkblatt entsprechend ändert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

17. Einzelplan	09	- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Kapitel	0910	- Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung
Titel	124 62	- Mieten und Pachten

Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen

Das Ministerium verpachtete landwirtschaftliche Flächen teilweise unter dem ortsüblichen Preis.

Die Domänenverwaltung vergibt die Landesflächen im wesentlichen an die bisherigen Pächter im Rahmen von Jahresverträgen.

Den Pachtzins pro Hektar bestimmt sie gegenwärtig landesweit mit 6 DM je Bodenpunkt. Dieser Pachtpreis liegt etwas über den Sätzen der Bodenverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft (BVVG), die für die Verpachtung der landwirtschaftlichen Flächen des Bundes zuständig ist.

Durch die Vergabe nach festen Sätzen durch das Land und durch die BVVG konnte sich in der Vergangenheit in Sachsen-Anhalt ein freier Bodenpreismarkt nur in sehr beschränktem Umfang entwickeln. Gleichwohl erzielen private Landverpächter bereits höhere Pachtsätze.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, dafür zu sorgen, grundsätzlich höchste Einnahmen zu erzielen. Dabei verkennt er nicht, daß das Ministerium gerade in diesem Bereich weitere (land-)wirtschaftspolitische Faktoren berücksichtigen kann.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind hierzu noch nicht abgeschlossen.

18. Einzelplan	09	- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Kapitel	0980	- Forstämter

Wirtschaftlichkeit der Forsttechnik

Ein Forstamt setzte seine Forsttechnik unwirtschaftlich ein.

In der Landesforstverwaltung hat das Ministerium 6 von 68 Forstämtern zu sogenannten „Maschinenstützpunktforstämtern“ erklärt, die als Vorortaufgabe für die übrigen Ämter Maschinen der Forsttechnik vorzuhalten haben.

Eines dieser Ämter hat der Landesrechnungshof geprüft.

Dieses Amt hält seit 1994 neben der Vollerntemaschine - einen sogenannten „Harvester“ (Typ Valmet 711) - auch die für dessen Einsatz erforderliche Transport - und Servicetechnik vor.

Bei der Prüfung des wirtschaftlichen Einsatzes dieses Harvesters hat der Landesrechnungshof u. a. festgestellt, daß die Kosten der gesamten Forsttechnik ungewöhnlich hoch waren.

Um die Wirtschaftlichkeit des Harvesters abschätzen zu können, hat sich der Landesrechnungshof die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse - die das Forstamt jährlich auszuweisen hat - vorlegen lassen, und zwar für den Einsatz bei -stichprobenartig - ausgewählten Durchforstungen von Jungbeständen, da die Maschine hier optimal einsetzbar ist.

Diese betriebswirtschaftlichen Ergebnisse weisen insbesondere Ansätze für

- das Maschinenpersonal sowie den Einsatzleiter,
- die Abschreibungen,
- das Material (Treibstoff, Öle, Ersatzteile etc.) sowie
- Fremdleistungen

aus.

Hiernach betragen die Kosten für das Aufarbeiten des Rohholzes in den ausgewählten Jungdurchforstungen

rd. 134,00 DM/fm.

Ein in der Region ansässiger Privatunternehmer bietet diese Leistungen der Landesforstverwaltung für nur

rd. 40,00 DM/fm

an.

Die hohen Kosten des landeseigenen Harvesters resultieren im wesentlichen aus

- hohen Stillstandzeiten (die Maschine kam in der Zeit von März bis Dez. 1994 lediglich 1.242 Stunden zum Einsatz und arbeitete dabei nur 2.298 fm auf) sowie
- oftmals ungenügende und mitunter nicht flexible Arbeitsorganisation (z.B. teilweise nur ein 1- anstatt mindestens 1,5-schichtiger Betrieb bzw. eine 4-Tage-Woche des Bedienungs-personals).

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Ministerium den Einsatz der Forsttechnik in ganz Sachsen-Anhalt einer kritischen Prüfung unterzieht, organisatorische Mängel beseitigt und den ggf. verbleibenden Technikeinsatz optimiert. Dabei hat es forstwirtschaftliche - soweit wie wirtschaftlich vertretbar - Leistungen an private Anbieter zu vergeben.

Die Erörterungen mit der Landesforstverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

19. Einzelplan	11	- Ministerium der Justiz
Kapitel	1105	- Justizvollzugsanstalten
		hier: Justizvollzugsanstalt Halberstadt
		Finanzvolumen 1994: 1.089.526 DM

„Sparsame“ Justizvollzugsanstalt

Bei der Bewirtschaftung der vom Ministerium der Justiz zugeteilten Haushaltsmittel hat die Justizvollzugsanstalt Halberstadt eine Reihe von Verstößen durch Nichtbeachtung ausgabenmindernder Rechtsvorschriften begangen.

Die Justizvollzugsanstalt Halberstadt hat 1993 eine Zahnarzt Einrichtung für rund 50.000,- DM beschränkt ausgeschrieben. Im Ausschreibungstext wurde nur mitgeteilt, daß Bedarf an „Einer Behandlungseinheit“ bestünde. Konkrete Vorgaben, was im einzelnen benötigt wurde, hat die Justizvollzugsanstalt nicht gemacht. Dies hat dazu geführt, daß vier Firmen völlig unterschiedliche, nicht vergleichbare Angebote abgegeben haben. Die Justizvollzugsanstalt hat den Auftrag dem Anbieter mit der niedrigsten Angebotssumme (= 40.269,- DM plus MWSt.) erteilt. Dieser Anbieter wurde anschließend - ohne weitere Ausschreibung - mit der Lieferung von weiterem Inventar (z.B. Möbelzeile für 9.700,- DM, Röntgengerät für 6.976,- DM, Autoklav für 6.116,- DM) in einer Größenordnung von insgesamt rund 35.000,- DM beauftragt.

Die Ende 1993 erstellte Gesamtrechnung über „Behandlungszimmer komplett“ lautete auf einen Betrag von rund 86.000,- DM incl. MWSt.

Die Justizvollzugsanstalt Halberstadt hat mitgeteilt, daß sowohl bei der Ausschreibung als auch bei der Auswertung der Angebote die Fachärztin des medizinischen Dienstes beteiligt gewesen sei. Ein Preisvergleich habe stattgefunden; die Justizvollzugsanstalt habe dies allerdings nicht schriftlich festgehalten.

Die Ergänzung des Inventars sei nach Zuweisung der Haushaltsmittel jeweils in Einzelbeschaffungen unter 10.000,- DM erfolgt, „was zur Folge hatte, daß keine Ausschreibung vonnöten war“.

Der Landesrechnungshof stellt fest, daß die Justizvollzugsanstalt den Gesamtbedarf für die Zahnarzt Einrichtung nicht ordnungsgemäß und vollständig ermittelt hat. Der Ausschreibung der Behandlungseinheit lag keine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung zugrunde (§ 8 VOL/A). Durch die als Folge der unvollständigen Bedarfsermittlung bestellten Teillieferungen unterblieb insoweit die nach § 55 LHO zwingend vorgeschriebene Ausschrei-

bung. Insgesamt ist damit die Beschaffung unter Nichtbeachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) erfolgt.

Des weiteren hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Justizvollzugsanstalt

- 1994 mehrmals Ausgaben für die Beiziehung einer Dolmetscherin bezahlt hat, bei denen neben der Zeit für das Dolmetschen von 1 Stunde auch für die reine Fahrtzeit von jeweils 4 Stunden der Stundensatz von 60,- DM zugrundegelegt war.
- Reisekostenbelege, die nachträglich durch Überschreiben handschriftlich abgeändert waren und dadurch zu höheren Tagegeldern führten, ohne Beanstandung als zahlungsbe gründende Unterlagen anerkannt hat. Die in Nr. 21.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO vorgeschriebene Bestätigung der Beteiligten mit Namenszeichen und Datum fehlte jeweils.
- von dem Energieunternehmen vorgeschlagene überhöhte Abschlagszahlungen für Wasser/Abwasser bzw. Strom ohne weitere Prüfung gezahlt hat, obwohl die letzte Jahresabrechnung ein hohes Guthaben auswies.

Hierzu hat die Justizvollzugsanstalt ausgeführt, daß die Dolmetscherkosten inzwischen zurückgefordert seien und die übrigen Hinweise in Zukunft beachtet würden.

Das Ministerium der Justiz hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und mitgeteilt, daß die Mitarbeiter der Justizvollzugsanstalt Halberstadt und der übrigen Justizverwaltungen intensiv fortgebildet worden seien. Die Fortbildung werde regelmäßig auch auf dem Gebiet des Haushaltsrechts durchgeführt. Dabei werde besonders auch auf den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel abgestellt. Unabhängig davon werde geprüft, ob dem Land ein Schaden entstanden sei.

Über das Ergebnis dieser Prüfung wird das Ministerium den Landesrechnungshof unterrichten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind insoweit abgeschlossen.

20.	Einzelplan	11	-	Ministerium der Justiz
	Kapitel	1107	-	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (LARoV)
	Titel	422 01	-	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten
	Titel	425 01	-	Vergütung der Angestellten

Aufwandsentschädigung und Sonderurlaub

20.1 Bewilligung und Zahlbarmachung der steuerfreien Aufwandsentschädigung

Fehlerhafte Anwendung der Rechtsvorschriften führte zu Überzahlungen der steuerfreien Aufwandsentschädigung (AE).

Für die Gewährung der steuerfreien Aufwandsentschädigung war eine Reihe von Kriterien zu berücksichtigen, die der Bundesminister des Innern, die Landesregierung und der Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt in Richtlinien, Beschlüssen und Erlassen festgeschrieben hatten. Dazu gehörten:

- bis zum 31.12.1992 ein Trennungsgeldanspruch für Bedienstete, die vorher nicht im öffentlichen Dienst waren (z.B. für alleinstehende Bedienstete nur bei ausschließlichem Verfügungsrecht über ihre Wohnung);
- die Staffelung der zu zahlenden monatlichen Beträge nach Besoldungs-/ Vergütungsgruppen;
- die Beschränkung der Gewährung von Aufwandsentschädigung bis längstens 31.12.1994;
- die Beschränkung der Gewährung an Bedienstete, die täglich zum Wohnort zurückkehren, obwohl dies infolge der Entfernung nicht zumutbar war, bis längstens 31.12.1993.

MJ, LARoV und auch die zuständige Bezügestelle haben die o. g. Regelungen in einer Reihe von Fällen nicht hinreichend beachtet oder fehlerhaft angewendet und dadurch veranlaßt, AE zu zahlen, für die kein Anspruch bestand bzw. die über bestehende An-

sprüche hinausgingen. Die Prüfung des Landesrechnungshofes ergab insgesamt Überzahlungen von ca. 75.400 DM.

Nach ersten vorliegenden Stellungnahmen haben die zuständigen Dienststellen 2.300 DM bereits zurückgefordert und die Rückforderung weiterer 45.000 DM veranlaßt.

In den übrigen Fällen sind die Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen.

20.2 Gewährung von dienstfreien Tagen und Sonderurlaub für Familienheimfahrten

Bedienstete des LARoV erhielten Sonderurlaub und dienstfreie Tage über den in Rechtsgrundlagen bestimmten Anspruch hinaus.

Trennungsgeldberechtigte Bedienstete hatten nach der Sonderurlaubsverordnung des Bundes bis zur Verkündung der Urlaubsverordnung LSA am 09.11.1993 Anspruch auf Sonderurlaub für Familienheimfahrten bis zu neun Tagen im Urlaubsjahr, wenn sie mit ihren Ehegatten oder einem Verwandten bis zum vierten Grad, einem Verschwägerten bis zum 2. Grad, einem Pflegekind oder Pflegeeltern in häuslicher Gemeinschaft lebten und ihnen aus gesetzlicher oder sittlicher Verpflichtung nicht nur vorübergehend Unterkunft und Unterhalt gewährten (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 a oder b der Trennungsgeldversorgung).

- Dem entgegen hat das LARoV im Zeitraum 1991 - 1993 insgesamt 47 Bediensteten, die aus den alten Bundesländern stammen, 396 Tage Sonderurlaub für Familienheimfahrten unter Fortzahlung der Dienstbezüge gewährt, obwohl sie die o. a. Voraussetzungen nicht erfüllten.
- Darüber hinaus erhielten 107 Bedienstete des LARoV im Dezember 1993 je einen dienstfreien Tag unter Anrechnung der vollen Arbeitszeit, wofür keine rechtliche Grundlage erkennbar ist.

Für außerhalb der Rechtsnormen gewährten freien Tage hat das Land Personalausgaben von ca. 80.600 DM aufwenden müssen.

Wie aus der Stellungnahme des Präsidenten des LARoV vom 21.05.1996 zum Prüfbericht hervorgeht, hat das Ministerium der Justiz zwischenzeitlich zu den oben beschriebenen Sachverhalten eine Prüfung der Schadenshaftung eingeleitet.

Das Ergebnis steht noch aus.

21. Einzelplan	11	- Ministerium der Justiz
Kapitel	1107	- Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (LARoV)
Titel	453 01	- Trennungsgeld für abgeordnete oder versetzte Bedienstete und Umzugskostenvergütung

Umzugskostenvergütungen und Trennungsgeld

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit standen nicht immer im Mittelpunkt der Gewährung von Trennungsgeld (TG).

Die Bezügestelle des Regierungspräsidiums Halle hat für Bedienstete des LARoV Trennungsgeld fehlerhaft berechnet und angewiesen.

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Trennungsgeld bei Versetzungen und Abordnungen im Inland sind in der Verordnung über das Trennungsgeld (TGV) vom 28.12.1994 (BGBL 1995 S. 3 in der z. Z. gültigen Fassung) festgeschrieben.

Darüber hinaus haben Landesregierung und der Minister der Finanzen in Beschlüssen und Erlassen Verfahrensweisen für die Anwendung der o. a. Rechtsvorschrift im Land Sachsen-Anhalt geregelt.

21.1 TG wird u. a. gewährt, wenn aus Anlaß der Versetzung und Abordnung Umzugskostenvergütung zugesagt ist.

Ausgenommen hiervon erhalten eingestellte Beamte TG ohne Zusage der UKV

- bei vorübergehender Dauer des Dienstverhältnisses;
- bei vorübergehender Verwendung am Einstellungsort oder
- während der Probezeit,

wenn die oberste Dienstbehörde zugestimmt hat (§ 1 Abs. 2 Nr. 13 TGV).

Neu eingestellte Beamte des LARoV erhielten während der Probezeit ab dem Tag der Einstellung TG ohne Zusage der UKV. Diese Verfahrensweise entsprach zwar den Rechtsvorschriften, doch hat sie dazu geführt, daß TG über einen weit längeren Zeitraum gezahlt worden ist, als notwendig, zumal hier in einigen Fällen die Bediensteten zwischenzeitlich eine angemessene Wohnung gefunden hatten.

Es kann einerseits durchaus dem Interesse sowohl des Bediensteten als auch des Landes entsprechen, die Zusage der UKV nicht zu erteilen, solange nicht feststeht, daß der Beamte dauerhaft Bediensteter des Landes wird. Weil dieses jedoch endgültig erst bei Ablauf der Probezeit der Fall sein kann, stehen andererseits einem solchen Verfahren haushaltswirtschaftliche Erwägungen entgegen.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß Landesbehörden bei neu eingestellten Beamten deutlich vor Ablauf der Probezeit, die im Regelfall bis zu 3, bei anderen Bewerbern sogar bis zu 4 Jahre beträgt, in zahlreichen Fällen beurteilen können, ob die Betroffenen für den Landesdienst geeignet sind und ihnen deshalb die UKV bereits zu diesem Zeitpunkt zugesagt werden kann.

U. E. wäre deshalb in solchen Fällen eine Abwägung im Einzelfall angezeigt, die sowohl die haushaltswirtschaftlichen wie auch die persönlichen Verhältnisse berücksichtigt. In den Fällen, in denen diese Abwägung zur Zusage der UKV und nach Vorhandensein einer Wohnung zu einem Wegfall des TG-Anspruches führen würde, hätte dies auch einen Wegfall des hieran ggf. gekoppelten Anspruches auf Aufwandsentschädigung zur Folge.

Der Landesrechnungshof hat den Finanzminister über den Sachverhalt informiert und ihn gebeten zu entscheiden, wie künftig hinsichtlich der Zusage der UKV bei eingestellten Beamten auf Probe zu verfahren ist.

In Übereinstimmung mit der Auffassung des Landesrechnungshofes regelte der Finanzminister in seinem Erlaß vom 25.03.1996 die Verfahrensweise für die Zusage der UKV entsprechend neu. Darin ist u. a. folgendes festgeschrieben:

„Um hierbei die Dauer der Trennungsgeldzahlungen nach § 1 Abs. 2 Nr. 13 TGV abzukürzen, ist die UKV nicht erst mit Ablauf einer etwaigen Probezeit, sondern so früh wie möglich (sobald davon auszugehen ist, daß die oder der Berechtigte endgültig übernommen und dauernd verwendet wird) zuzusagen; auf jeden Fall jedoch innerhalb von sechs Monaten.“

Der Landesrechnungshof begrüßt die Initiative und Entscheidung des Finanzministers.

21.2 Angestellten darf die UKV bei Einstellung nur zugesagt werden, wenn sie den Arbeitsplatz mindestens zwei Jahre besetzen sollen mit Ausnahme von Unverheirateten, denen diese Zusage bereits einen Monat nach der Einstellung auch auf einem Arbeitsplatz erteilt werden kann, der für weniger als zwei Jahre besetzt werden soll.

Das LARoV hat ledigen Angestellten ab Einstellung TG gewährt, ohne zu prüfen, ob diesen nach Ablauf eines Monats bzw. spätestens nach Ablauf der Probezeit bereits die Zusage der UKV hätte erteilt werden können, nämlich als feststand, daß sie weiterbeschäftigt werden sollen.

Auch in diesen Fällen hat das LARoV TG für einen längeren Zeitraum, als notwendig, gezahlt.

21.3 Besonders differenziert sind in der eingangs genannten TGV die Kriterien über die Höhe des Anspruchs auf TG bzw. seine Kürzung unter bestimmten Voraussetzungen (§ 3 und 4 des TGV) dargestellt.

So ist das TG u. a. ganz oder teilweise zu kürzen, wenn der Anspruchsberechtigte für volle Kalendertage eines Urlaubs sowie Sonn- und Feiertage und allgemeine dienstfreie Tage eine unentgeltliche oder eine entgeltlich Unterkunft beibehält.

Wie das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Halle feststellte, hat die Bezügestelle Halle diese Regelungen teilweise nicht oder nicht vollinhaltlich angewendet. Dadurch sind in einer Reihe von Fällen Überzahlungen eingetreten.

- Bedienstete erhielten während ihres Urlaubs ein bis auf den Unterkunftskostenanteil gekürztes TG, obwohl sie von „Amtes wegen“ oder aus anderen Gründen unentgeltlich untergebracht waren, bzw. die ihnen entstandenen Unterkunfts-kosten von anderer Stelle erstattet bekamen, ihnen also auch keine Unterkunfts-kosten entstanden sind.
- Fehlende Abstimmung zwischen Trennungsgeldstelle und Reisekostenstelle führte bei mehrtägigen Dienstreisen, für die volles Tagegeld gewährt wurde, zur Zahlung des vollen Trennungstagegeldsatzes, obwohl dieser in solchen Fällen um $\frac{2}{3}$ zu kürzen ist.

- In anderen Fällen haben Bedienstete das Übernachtungsgeld anlässlich von Dienst- antrittsreisen doppelt erhalten, und zwar einmal nach dem BRKG und einmal nach der TGV.

Der Finanzminister teilt unsere Auffassung, daß zur Vermeidung von Doppelzahlungen über Trennungsgeld und Reisekosten eine Abstimmung zwischen der Reisekosten - und der Trennungsgeldstelle erforderlich ist (Stellungnahme des MF vom 20.03.1996). Es äußert die Absicht, den Vordruck „Reisekostenabrechnung“ (Vordruck-Nr. 0350 002) um eine Angabe über den Empfang von TG zu ergänzen und anschließend die o. g. Abstimmung zu regeln.

Das Ergebnis steht noch aus.

Die Stellungnahme des Regierungspräsidiums Halle läßt erkennen, daß die dortige Bezügestelle die überzahlten Beträge zwischenzeitlich bis auf wenige Einzelfälle bereits zurückgefordert bzw. mit weiteren Zahlungen an die Betroffenen verrechnet hat.

21.4 Die Bezügestelle Halle hat den Prinzipien von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Bewilligung und Zahlbarmachung von TG nicht immer die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt.

So erhebt der MF in seinem Erlaß vom 20.07.1992 die Forderung, bei hohen Unterkunftskosten der Trennungsgeldberechtigten darauf hinzuwirken, daß diese so bald wie möglich eine den Umständen entsprechende preiswerte Unterkunft beziehen.

- Dem entgegen haben einige Bedienstete des LARoV preiswerte Unterkünfte mit Mietpreis zwischen 550 DM und 800 DM monatlich aufgegeben und solche mit Mietpreisen zwischen 1.018 DM und 1.420 DM monatlich bezogen. Die Bezügestelle hat die höheren Unterkunftskosten ohne nähere Prüfung erstattet und dabei ebenfalls entgegen dem vorgenannten Erlaß des MF - in Einzelfällen auch Mietanteile für Fahrzeugeinstellplätze einbezogen.
- In anderen Fällen erhielten Bedienstete des LARoV bei Abwesenheit vom Dienstort für Urlaubstage Unterkunftskosten erstattet, obwohl sie in Wohnheimen, Pensionen oder Hotels untergebracht waren und eine tageweise Mietung möglich war.

Der Landesrechnungshof hat dem Finanzminister seine Feststellungen mitgeteilt und ihn gebeten, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine differenziertere Regelung über die zu erstattenden Unterkunftskosten herbeizuführen.

Der Finanzminister hat in Übereinstimmung der Ansichten mit seinem Erlaß vom 24.04.1996 dieser Bitte entsprochen.

22.	Einzelplan	11	-	Ministerium der Justiz
	Kapitel	1113	-	Grundbucharchiv Barby
	Titel	422 01	-	Dienstbezüge der planmäßigen Beamten/ Beamtinnen und Richter/Richterinnen
		425 01	-	Vergütungen der Angestellten
		425 51	-	Überstundenvergütungen für Angestellte
		426 01	-	Löhne der Arbeiter/Arbeiterinnen
		426 51	-	Mehrarbeits- bzw. Überstundenlöhne für Arbeiter/Arbeiterinnen
			-	1995 -

Personalüberhang beim Grundbucharchiv Barby

Vierzig - im Haushaltsplan 1993 erstmals - ausgewiesene Stellen im Angestellten-/Arbeiterbereich wurden trotz Wegfalls der Aufgabe nicht abgebaut.

Der Landesrechnungshof hat die besondere Aufgabenstellung des Grundbucharchivs Barby in den Jahren 1993 bis 1995 und die damit verbundene Stellenzuweisung durch das Ministerium der Justiz untersucht.

Wegen des vorgesehenen Ausbaus des Grundbucharchivs Barby zur Gemeinschaftseinrichtung der 5 neuen Bundesländer mit wesentlich erhöhtem Arbeitsaufwand ist das Personalsoll im Haushaltsplan 1993 im Angestellten- und Arbeiterbereich um jeweils 20 Stellen aufgestockt worden.

In den Jahren 1993/1994 stiegen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Thüringen aus dem Verwaltungsabkommen aus. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte deshalb die Stellenaufstockung wieder rückgängig gemacht wer-

den müssen. Aber selbst im Haushaltsplan 1996 ist der Personalbestand unverändert mit 74 Stellen (1 Beamter, 38 Angestellte, 35 Arbeiter) ausgewiesen.

Das Ministerium der Justiz will den Stellenabbau nicht in vollem Umfang vornehmen:

- Das Grundbucharchiv Barby sei kein „Archiv“ zur Archivierung von Altschriftgut, sondern eine „lebende“ Grundbuch-/Grundaktenverwaltung. Bemessungsgrundlage für den Personalbedarf könnten nur Kriterien sein, die sich aus dem tatsächlichen Geschäftsaufkommen ergeben. Für die Erledigungen der von Dienststellen oder Privatleuten beantragten Dokumentationen oder Einsichtnahmen vor Ort in einem zumutbaren Zeitraum sei das Personal in unveränderter Stärke unbedingt erforderlich gewesen.
- Nach Auslagerung der Bestände der übrigen neuen Bundesländer habe Barby von dem Landeshauptarchiv und von Grundbuchämtern des Landes Sachsen-Anhalt zusätzlich zum vorhandenen Bestand ca. 5000 laufende Meter Grundbücher/Grundakten übernommen.

Gleichzeitig hat das Ministerium der Justiz mitgeteilt, daß seit Beendigung der Prüfung durch den Landesrechnungshof von den 5 im Haushaltsplan 1996 mit kw-Vermerk versehenen Stellen 3 nicht nachbesetzt worden sind. 4 Mitarbeiter seien 1995 zeitweise nicht für die eigentlichen Aufgaben des Grundbucharchivs, sondern für die Einrichtung des EDV-Grundbuchs beim Amtsgericht Merseburg eingesetzt worden. Im Rahmen der Einführung des EDV-Grundbuchs in Sachsen-Anhalt verringere sich - teilweise temporär, teilweise auf Dauer - das für Aufgaben des Archivs eingesetzte Personal. Nach Abschluß der Einführung des EDV-Grundbuchs (voraussichtlich Ende des Jahres 2000) sollen 20 Stellen der im Bereich der Datenerfassung eingesetzten Bediensteten abgebaut und im Gesamtkonzept der Landesregierung für weitere defizitäre Justizbereiche umstrukturiert werden.

Welche Justizbereiche - aus heutiger Sicht - ab dem Jahre 2001 defizitär sein sollen, teilt das Ministerium der Justiz nicht mit.

Die zur Durchführung der eigentlichen Aufgaben des Grundbucharchivs erforderlichen Stellen (= Stammpersonal) definiert das Ministerium der Justiz vom Jahre 2001 ab etwa wie folgt:

- 43 Stellen für die originären Aufgaben des Archivs;
- 5 Stellen für den Betrieb der Zentralen Grundbuchdatenstelle und
- 1 Stelle für die Verwaltung der abgeschlossenen staatsanwaltlichen Verfahrensakten der ehemaligen DDR.

Der Landesrechnungshof stellt fest:

- Im Stellenplan des Einzelplans 11 Kapitel 1113 sind von den 35 Arbeiterstellen durch Realisierung der kw-Vermerke 3 Stellen zu streichen.
- Die bereits ausgebrachten kw-Vermerke sind von 5 auf 2 zu reduzieren.
- Wenn - nach Auffassung des Ministeriums der Justiz - ab dem Jahre 2001 für die eigentlichen Aufgaben des Grundbucharchivs nur noch 43 + 1, d.h. 44 Stellen benötigt werden, müssen weitere 25 Stellen gestrichen, mindestens jedoch mit kw-Vermerken zum 31.12.2001 versehen werden.
Ob 5 Stellen für den Betrieb der Zentralen Grundbuchdatenstelle und 20 Stellen für andere defizitäre Justizbereiche umstrukturiert werden sollen, wird der Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden haben. Das Ministerium der Justiz wird dies ausführlich begründen müssen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung werden fortgesetzt. Hierbei muß auch die Wertigkeit der wegfallenden Stellen geklärt werden. Die Ergebnisse sind in die Haushaltsberatungen einzubeziehen.

23. Einzelplan	14	- Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
Kapitel	1407	- Städtebaulicher Denkmalschutz
Titelgruppe		- Förderung städtebaulicher Denkmalschutz

Finanzierung des städtebaulichen Denkmalschutzes

Die Stadt Quedlinburg hat bei der Verwendung von Fördermitteln für den städtebaulichen Denkmalschutz in erheblichem Umfang haushalts-/zuwendungsrechtliche Vorgaben nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Schwerpunktprüfung den Einsatz von Mitteln zur Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes in der Stadt Quedlinburg geprüft.

Dabei hat er diverse Verstöße gegen § 44 LHO und den dazu erlassenen VV sowie gegen die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (RStBauF) festgestellt.

23.1 „Parken“ der Fördermittel auf dem Stadtkonto

Die Stadt Quedlinburg hat abgerufene und ausgezahlte Fördermittel nicht annähernd zeitgerecht verausgabt.

- Die Stadt hat für den geprüften Zeitraum alle bewilligten Zuwendungsbeträge abgerufen.

Insgesamt zahlte das Land für die Haushaltsjahre 1991 - 1993 kumulativ

11.144.000,- DM.

Allein bis zum Ende des Haushaltsjahres 1992 stellte die Bewilligungsbehörde Fördermittel in Höhe von insgesamt

9.367.600,- DM

zur Verfügung. Davon überwies die Stadt 6.700.000,- DM auf das Treuhandkonto ihres Sanierungsträgers.

Mithin hatte sie per 31.12.1992 auf ihrem Stadtkonto noch ein Guthaben in Höhe von

2.667.700,- DM.

Auch am 31.12.1993 - also ein Jahr später - wies das Stadtkonto noch ein Guthaben in Höhe von

510.000,- DM

aus.

Die Stadt beließ also die Fördermittel - u. a. auch aufgrund des schleppenden Ablaufs der Sanierungsmaßnahme - ungewöhnlich lange auf ihrem Stadtkonto.

Nach eigenen Angaben hat sie diese nicht benötigten Fördermittel

- auf Festgeldkonten zinsbringend angelegt bzw.
- für den allgemeinen Haushalt der Stadt als Deckungsmittel

verwandt.

Eine überschlägige Berechnung des Landesrechnungshofes ergab, daß dem Land allein aus dem „Parken“ der Fördermittel auf dem Stadtkonto ein Zinsschaden in Höhe von ca.

250.000,- DM

entstanden sein dürfte.

- Darüber hinaus hatte die Stadt von den im HJ 1991 zugewiesenen Fördermitteln für die Sanierung des Verwaltungsgebäudes „Technisches Rathaus“ 600.000,- DM intern umgebucht, ohne jedoch für diese im Haushaltsjahr 1991 noch nicht verbrauchten Mittel einen entsprechenden Haushaltsrest zu bilden.

Die Fördermittel sind somit - für den Zeitraum vom 31.12.1991 bis 01.12.1994 - im allgemeinen Haushalt der Stadt „untergegangen“.

Erst im Januar 1994 stellte die Stadt bei der Kontrolle der Überweisungen an das Treuhandkonto eine Differenz fest und überwies dann umgehend die 600.000,- DM dem Sanierungsträger.

Die Stadt versäumte jedoch - im Rahmen ihrer Mitteilungspflicht - die Bewilligungsbehörde über den falschen Einsatz der Fördermittel, und zwar für eigene allgemeine Ausgaben während der drei Jahre, zu unterrichten.

Nach einer überschlägigen Berechnung des Landesrechnungshofes dürfte dem Land ein Zinsschaden in Höhe von ca.

100.000,- DM

entstanden sein.

Der Landesrechnungshof verweist auf den RdErl. des MWV vom 15.01.1993 - Auszahlung von Städtebaufördermitteln, Erhebungen von Zinsen -, der hierzu folgendes regelt:

Es „... sind gem. Nr. 8.6 VV-Gk für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung Zinsen in Höhe von 6 v. H. für das Jahr zu verlangen ... Die Gemeinden haben die Zinsen aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu zahlen ...“

Die auf einem eventuell vorhandenen Treuhandkonto erwirtschafteten „...Habenzinsen zählen zu den sanierungsbedingten Einnahmen gem. Abschnitt C RStBauF und sind dementsprechend zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme einzusetzen.“

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Bewilligungsbehörde die „Strafzinsen“ berechnet und von der Stadt abfordert.

Darüber hinaus hat die Stadt den Zinsgewinn/-vorteil nachzuweisen und der Gesamtmaßnahme zuzuführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

23.2 Ausstehende Prüfung der Zwischenverwendungsnachweise (ZVN)

Von der Stadt Quedlinburg vorgelegte Zwischenverwendungsnachweise der Haushaltsjahre 1991 bis 1994 hatte das zuständige Regierungspräsidium (Bewilligungsbehörde) auch Ende 1995 noch nicht geprüft.

Für die Aufstellung der Zwischenverwendungsnachweise (ZVN) bedient sich die Stadt eines von ihr eingeschalteten Sanierungsträgers.

Nach Prüfung der ZVN durch das Städtische Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat die geförderte Stadt diese Unterlagen der Bewilligungsstelle jährlich vorzulegen.

Zum Stand der Zwischenabrechnungen für die Haushaltsjahre 1991 bis 1994 teilte der Sanierungsträger dem Landesrechnungshof mit, daß er die ZVN für die vorgenannten Haushaltsjahre zwar erstellt und die Stadt diese der Bewilligungsbehörde vorgelegt, das Städtische Rechnungsprüfungsamt die ZVN der Haushaltsjahre 1992 und 1993 jedoch noch nicht vorgeprüft habe.

Auf Anfrage des Landesrechnungshofes bestätigte das Regierungspräsidium - mit Bericht vom 17.11.1995 - den Eingang der ZVN, teilte aber auch gleichzeitig mit, daß diese noch nicht überprüft sind.

Nach Nr. 11.1 der VV-Gk zu § 44 LHO ist die Bewilligungsbehörde verpflichtet, „... **unverzüglich** nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises **zu prüfen**, ...“

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Bewilligungsbehörde die Zwischenabrechnungen zur o. a. Maßnahme umgehend prüft.

Der Landesrechnungshof hatte auf diese grundsätzliche Problematik

- des nicht zeitgerechten Einsatzes von Fördermitteln,
- der fehlenden Prüfung von Zwischenverwendungsnachweisen

bereits in Abschnitt B unter Tz. 30.1 seines Jahresberichtes 1995 - Teil 1 - hingewiesen.

Ergänzende Erhebungen sowohl im zuständigen Regierungspräsidium als auch im MWV - also nicht nur in Quedlinburg - haben gezeigt, daß es sich bei den vom Landesrechnungshof festgestellten Mängeln um eine landesweite „Erscheinung“ handelt.

Das MWV begründete die vorzeitige Auszahlung der Fördermittel des Landes und auch des Bundes damit, daß sie ansonsten wegen der Jährlichkeit verfallen wären.

Der Landesrechnungshof hält bei der vorliegenden Sachlage die Bildung von Ausgaberesten nach § 19 LHO für ein geeignetes Instrument, künftig vorzeitige Auszahlungen und damit Zinsverluste des Landes in erheblichem Umfang zu vermeiden.

Diese Verfahrensänderung bedarf jedoch der vorherigen Abstimmung mit dem Bundesbauministerium.

Unter Hinweis auf die nicht unerheblichen zusätzlichen Zinslasten, die die Kommunen als „Strafzinsen“ an das Land zu zahlen haben, erwartet der Landesrechnungshof, daß das MWV sämtliche Zwischenverwendungsnachweise der geförderten Städte von den Bewilligungsbehörden umgehend prüfen läßt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

24. Einzelplan	15	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt
Kapitel	1502	- Allgemeine Bewilligungen
Titelgr. 68		- Wasserwirtschaftliche Maßnahmen

Förderung eines Abwasserzweckverbandes

Mit der bisherigen Fördermittelvergabe erreicht das Land nicht immer sozialverträgliche Abwassergebühren für den Bürger.

Der Landesrechnungshof hat seit geraumer Zeit - und nicht erst als die hohen Abwassergebühren zu Protesten in der Bevölkerung und entsprechender Beachtung in der Presse führten - sein Augenmerk auf die Behandlung der Abwasserproblematik in unserem Lande gerichtet.

Dabei stieß er u. a. auch auf stark überdimensionierte Abwasseranlagen und mußte darüber hinaus feststellen, daß einige Betreiber völlig unrealistische Abwassergebühren erheben.

So plante ein Abwasserzweckverband (AZV) mit Hilfe eines Ing.-Büros in den Jahren 1990/1991 den Bau einer zentralen Kläranlage für 13.000 Einwohnerwerte (EW) und ein Kanalsystem für 10 Ortsnetze sowie Überleitungen mit einer Länge von rd. 25 km. Er entschied sich für das sogenannte „Vakuumverfahren“.

Der AZV will bis Ende 1996 dafür insgesamt

58,5 Mio. DM

investieren, wovon das Land

- 24,6 Mio. DM nicht rückzahlbare Fördermittel sowie
- 0,8 Mio. DM jährlich für 10 Jahre als Schuldendiensthilfe trägt.

Der AZV legte in seiner Satzung von 1994 Gebühren von

- 2,80 DM/m³ Abwasser sowie
- 60,00 DM/Hausanschluß und Jahr sowie
- einen einmaligen Beitrag i. H. v. ca. 800 DM/Hausanschluß

fest.

Der AZV ging von unrealistischen Planungsgrößen aus. Nach Unterlagen des Ingenieurbüros hat dieses die Kapazität der Kläranlage wie folgt geplant:

„Ausbaugröße: EW + 100 % Erweiterungsreserve = 13.000 EW“

Das Vorhalten einer solch großen „Erweiterungsreserve“ ist unrealistisch. Ein Zuschlag i.H.v. 10 - 20 % zu den z.Z. der Planung anzuschließenden Einwohnern ist akzeptabel. Inzwischen entsorgt der AZV 6900 EW. Darüber hinaus dürfte sich der zum Zeitpunkt der Planung angenommene Wasserverbrauch von 150 l/Einwohner und Tag nicht realisieren. Dieser wird - wie überall im Land - drastisch gesunken sein, und zwar unter 100 l je Einwohner und Tag.

Im übrigen hat sich der AZV mit der Entscheidung für das Vakuumsystem in der Ortswässerung auf ein relativ teures Verfahren festgelegt.

Weder der AZV selbst, der Landkreis und das Regierungspräsidium als untere bzw. obere Aufsichtsbehörde, noch das fachlich zuständige Staatliche Amt für Umweltschutz und das Ministerium als Bewilligungsbehörde haben die Problematik der überhöhten Investition erkannt.

Selbst der vom MI und MU gebildete Sonderstab Abwasser stufte den AZV 1994 in „Kategorie 2“ - d. h.: „Aufgabenträger mit geringem Handlungsbedarf, welcher kurzfristig durch die Arbeitsgruppen bewältigt werden kann“ - zu günstig ein.

Die vorgelegten Unterlagen weisen aus, daß der AZV von den o. a. 58,5 Mio. DM Investitionskosten

32,89 Mio. DM

über Kredite finanziert. Nach überschläglichen Berechnungen des Landesrechnungshofes hat dafür der Verband jährlich

rd. 1,5 Mio. DM

an Kreditzinsen aufzubringen:

	Höhe des Kredites	Zinssatz	Kreditzinsen in DM/Jahr
Kreditaufnahmen für Investitionen bis 1995	14 Mio.	7 v. H. (geschätzt)	980.000
Kreditaufnahmen für weitere Investitionen:			
a) Kreditanstalt für Wiederaufbau (das Land übernimmt)	16 Mio.	2,1 v. H.	338.100

für 10 Jahre einen Zinssatz in Höhe von 5 v. H.)			
b) normale Kredite	2,89 Mio.	7 v. H. (geschätzt)	202.300
Summe	32,89		1.520.400

Geht man von einem realistischen Wasserverbrauch von 100 l pro Einwohner und Tag aus, ergibt sich ein Jahresverbrauch von

36,5 m³ pro Einwohner,

bei den o. a. 6.900 Einwohnern also

$$6.900 \text{ Einwohner} \times 36,5 \text{ m}^3/\text{Einwohner} = 251.850 \text{ m}^3.$$

Finanziert man die o. a. Kreditzinsen aus den Abwassergebühren der angeschlossenen 6.900 Einwohner, so belasten allein diese Zinsen die Gebühren mit

$$1.520.400 \text{ DM} : 251.850 \text{ m}^3 =$$

rd. 6,00 DM/m³.

Somit sind die erhobenen Gebühren (von 2,80 DM/m³ Abwasser sowie 60 DM/Hausanschluß u. Jahr) völlig unrealistisch; denn neben den o. a. 6,00 DM für Kreditzinsen hat der Verband aus den Gebühren auch die Kosten für Betrieb und Unterhaltung, Tilgung sowie Rücklagen zur Wiederbeschaffung abzudecken.

Daran ändert auch die Absicht des Verbandes nichts, eine novellierte Satzung mit einem Abwasserpreis von nunmehr 6,00 DM/m³ einzuführen.

Mit der bisherigen Fördermittelvergabe erreicht das Land nicht immer sozialverträgliche Abwassergebühren für den Bürger.

Auf entsprechende Anfragen des Landesrechnungshofes verweist das Ministerium auf die Förderrichtlinie RZWas 1992. Danach werden Abwasseranlagen „mit Zuwendungen gefördert, um Beiträge und Gebühren des geförderten Vorhabens herabzusetzen“.

Weiterhin führt es aus: „Zu akzeptablen Abwasserpreisen zu gelangen, kann allein durch Förderung nicht erreicht werden. Dies setzt vielmehr voraus, daß bei der konzeptionellen Entwurfserarbeitung konsequent die Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips berücksichtigt wird. Die Ausreichung von Fördermitteln ist nur ein Beitrag zur Senkung der Belastung“.

Der Landesrechnungshof weist anhand dieses Beispiels auf die allgemeine Problematik der überdimensionierten Abwasseranlagen und die sich daraus ergebenden Gebührenkalkulationen hin. Er erwartet, daß das Land erst nach gewissenhaften Untersuchungen und Berechnungen, die zu einer akzeptablen Konzeption führen müssen, Anlagen fördert. Dabei hat es insbesondere darauf zu achten, daß die von den Zuwendungsempfängern geplanten Bau- und Betriebskosten realistisch sind.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

25. Einzelplan	15	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt
Kapitel	1502	- Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	63	- Förderung von Umweltschutzmaßnahmen

Förderung im Abfallbereich

Der Landesrechnungshof hat 1994 u.a. im Regierungsbezirk Magdeburg Förderfälle im Abfallbereich geprüft. Er hat dabei folgenden Fehlentscheidungen festgestellt:

25.1 Anforderung und Auszahlung von Fördermitteln

Das Ministerium hat einer Gemeinde unrechtmäßig Zuwendungen ausgezahlt.

Die Gemeinde Rübeland verfügte über keinen Bewilligungsbescheid, trotzdem hat sie mit Schreiben vom 04.12.1992 beim Ministerium Fördermittel i. H. v. 524.000 DM für die Altlastensanierung angefordert, und zwar zu Lasten der Bewilligung für einen anderen Zuwendungsempfänger, nämlich die Harz-Kalk GmbH Rübeland.

Das Ministerium „prüfte“ die Zahlungsanforderung am 04.12.1992, bestätigte „sachlich richtig“ und wies den o. a. Betrag am 10.12.1992 zur Auszahlung an die Gemeinde an. Ebenfalls am 04.12.1992 reichte der Zuwendungsempfänger Harz-Kalk GmbH Rübeland die Zahlungsanforderung über 524.000 DM für die ihm bewilligten Zuwendungen für 1992 ein.

Das Ministerium ließ diese unbearbeitet, bis der Zuwendungsempfänger die Auszahlung am 02.02.1993 anmahnte. Erst jetzt reagierte das Ministerium mit Schreiben vom 09.02.1993 und forderte die Gemeindeverwaltung Rübeland auf, die für die Harz-Kalk GmbH entgegengenommenen Fördermittel auf das Bankkonto des rechtmäßigen Zuwendungsempfängers, der Harz-Kalk GmbH, zu überweisen.

Ab dem 26.03.1993 standen dann der Harz-Kalk GmbH die beantragten Fördermittel zur Verfügung.

Nach entsprechender Beanstandung durch den Landesrechnungshof begründete das Ministerium die ungerechtfertigte Auszahlung u. a. mit dem Einsatz einer veralteten DV-Technik bei der Bearbeitung von Förderanträgen.

Zur Zinsforderung des Landes erklärte es, daß

„von der Gemeinde Rübeland der geforderte Zinsbetrag in Höhe von 5.321,73 DM überwiesen wurde.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind damit abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Ministerium künftig Zahlungsanforderungen sorgfältig prüft.

25.2 Begleitung der Fördermaßnahmen durch die Staatlichen Ämter für Umweltschutz

Die Staatlichen Ämter für Umweltschutz nehmen ihre Aufgaben als „technische Fachbehörden“ teilweise nur unzureichend wahr.

Bis 1995 hatte sich das Ministerium als Bewilligungsbehörde für Zuwendungen im Bereich „Abfallwirtschaft, Altlastensanierung und Bodenschutz“ eingesetzt. Dabei bediente es sich der STÄU bei der Antragsprüfung. Diese sind - nach § 32 (4) des Abfallgesetzes LSA vom 14.11.1991 -

„technische Fachbehörden für die oberen und unteren Abfallbehörden“

auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft.

Der Landesrechnungshof mußte bei seinen Erhebungen wiederholt feststellen, daß die STÄU ihren Pflichten bei der Antragsprüfung teilweise immer noch nicht hinreichend nachkommen:

Beispielsweise erklärte ein STAU dem Landesrechnungshof auf dessen Rückfragen, daß es bei der Prüfung des Antrages auf Fördermittel zur Sanierung einer Wasserschadstoffdeponie mit der Beurteilung der „geschätzten Gesamtkosten“ überfordert gewesen sei. Es habe lediglich eine „Plausibilitätsprüfung“ durchgeführt und dabei nur festgestellt, daß einige Unterlagen fehlten. Trotzdem hat es den Antrag zur Förderung vorgeschlagen. Daraufhin bewilligte und zahlte das Ministerium die beantragte Zuwendung (i. H. v. rd. 10 Mio. DM) aus.

Auf entsprechende Beanstandungen des Landesrechnungshofes verweist das Ministerium darauf, daß es erst mit Erlaß vom 10.10.1994 den STÄU die baufachliche Prüfung (zuständige Bauverwaltung) übertragen habe.

Diese Erklärung geht nach Ansicht des Landesrechnungshofes fehl:

Zum einen waren die STÄU seit 1991 „technische Fachbehörden“ auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft (s. o.).

Zum anderen hat das Ministerium die STÄU für die Antragsprüfung eingeschaltet, also hätte es sich vorher davon überzeugen müssen, ob die Ämter fachtechnisch in der Lage waren, diese Aufgaben zu erfüllen.

Der Landesrechnungshof erwartet eine grundsätzlich stärkere und effektivere Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben - auch im Rahmen der Begleitung von Fördermaßnahmen - durch die STÄU.

25.3 Beauftragung Dritter zur Prüfung von Verwendungsnachweisen

Ein beauftragtes Ingenieurbüro prüfte Verwendungsnachweise nur unzureichend.

Das Ministerium beauftragte zur „Prüfung der Verwendungsnachweise aus der Projektförderung für Vorhaben des Immissionsschutzes, der Abfall- und der Wasserwirtschaft“ ein Ingenieurbüro auf der Grundlage eines Leistungsvertrages.

Der Landesrechnungshof hat sechs - von dem Ingenieurbüro geprüfte - Verwendungsnachweise eingesehen.

Dabei mußte er feststellen, daß das Ingenieurbüro diese Verwendungsnachweise nur unzureichend geprüft hatte. Insbesondere hatte es

- weder den vorzeitigen Maßnahmebeginn noch
 - die Überschreitung des Bewilligungszeitraumes beanstandet und
 - die zweckentsprechende Verwendung kontrolliert
 sowie
- Eigenleistungen unzulässig als Eigenmittel und
- nicht zuwendungsfähige Ausgaben als förderfähig anerkannt.

Der Landesrechnungshof weist auf die alleinige Verantwortung der Bewilligungsbehörde bei der Prüfung der Verwendung von Fördermitteln hin, die ihr

Dritte nicht abnehmen können. Eine Kontrolle durch Dritte hat somit nur vorbereitenden Charakter für das Testat der Bewilligungsbehörde. Das wiederum bedingt, die Vorleistungen Dritter zu überwachen, ggf. Nachbesserungen zu verlangen und bei groben Mängeln den Auftrag zu beenden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C: Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim MDR und beim Landesrundfunkausschuß von Sachsen-Anhalt

1. Allgemeine Information über Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk- MDR -

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

Dem einzelnen Rechnungshof ist nach einer Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18.02.1992 eingeräumt, die Landesfunkhäuser eigenständig zu prüfen.

Für Prüfungen der Rechnungshöfe sind neben § 35 MDR-StV über § 111 LHO die §§ 89 bis 99, 102 und 103 LHO maßgeblich.

2. Bisherige Prüfungstätigkeit

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

Mit der Landtagsdrucksache 2/1581 wurde der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung über die Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie der Aufwendungen für die investive Erstausrüstung des Landesfunkhauses Sachsen-Anhalt des MDR in Magdeburg unterrichtet.

Abschließend kann zu den Prüfungsschwerpunkten und den Forderungen des Landesrechnungshofes bemerkt werden:

- Prüfung des Sachanlagevermögens des Landesfunkhauses, der Bau- und Ausrüstungsinvestitionen in den Mietobjekten (kurz: Mietereinbauten) sowie der Büro- und Geschäftsausstattung:

Den Forderungen des Landesrechnungshofes zur rechtlichen und materiellen Absicherung des MDR hat dieser Rechnung getragen, indem er durch den Abschluß eines neuen Mietvertrages Regelungen für die Zeit nach Auszug des MDR getroffen und durch in-

terne Regelungen - Dienstanweisungen - Maßnahmen zur Beseitigung der als kritikwürdig bezeichneten Punkte eingeleitet hat. Damit sind diese Punkte erledigt.

- Anmietung und Nutzung von Bürocontainern:

In diesem Punkt konnte der Landesrechnungshof seine Prüfung noch nicht für abgeschlossen erklären. Durch den Konkursantrag des Vertragspartners wurden Vertragsverhandlungen mit dem Sequester notwendig, zu denen sich der MDR gegenüber dem Landesrechnungshof bislang nicht geäußert hat.

- Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der wesentlichen Ergebnisse der Prüfungsmitteilungen im Rahmen der o.g. Landtagsdrucksache war dem Landesrechnungshof noch nicht bekannt, daß der MDR vom Kauf des Geländes am Winterhafen zurücktreten würde. Die allgemeinen Feststellungen des Landesrechnungshofes zu den Mietereinbauten bleiben daher bestehen. Über die weitere Nutzungskonzeption des Objektes am Winterhafen in Magdeburg auf Mietbasis wird der MDR den Landesrechnungshof unaufgefordert informieren.

3. Jetzige Prüfungstätigkeit

3.1 Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk - MDR -

Die drei Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder haben von Mai 1994 bis Dezember 1995 gemeinsam eine Investitionsprüfung beim MDR durchgeführt. Die Prüfung gliederte sich in zwei Teile

1. Investitionen in unbewegliches Anlagevermögen

Nach erfolgter Erörterung des Entwurfs der Prüfungsmitteilung mit dem MDR und dem Abschlußgespräch vom 19. Mai 1996 wird im August 1996 die endgültige Prüfungsmitteilung gem. § 35 Abs. 2 MDR-StV dem Verwaltungsrat, dem Intendant des MDR und den Ministerpräsidenten der beteiligten Länder übersandt. Danach werden die Landtage über die wesentlichen Ergebnisse in Kenntnis gesetzt.

2. Investitionen in bewegliches Anlagevermögen

Nach Abstimmung der drei beteiligten Rechnungshöfe wird der Entwurf der Prüfungsmitteilung im September 1996 an den MDR zwecks Erörterung übergeben.

Die umfangreichen Investitionsmaßnahmen des MDR in seiner Aufbauphase, die der MDR selbst noch bis zum Jahr 2000 sieht, werden auch mittelfristig durch die drei beteiligten Rechnungshöfe geprüft werden.

3.2 Prüfung des Landesrundfunkausschusses von Sachsen-Anhalt - LRA -

Auf der Grundlage von § 111 i.V. mit § 94 Abs. 1 LHO LSA und § 43 des Gesetzes über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt prüft der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LRA für die Haushaltsjahre 1992 - 1994.

Schwerpunkte bilden

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein in ausgewählten Bereichen;
- die Organisation und Arbeitsweise des LRA;
- die technischen Infrastrukturfördermaßnahmen als eine originäre Aufgabe des LRA sowie

- der Ankauf und die Sanierung eines Dienstgebäudes für den LRA einschließlich der Ausstattung.

Nach Abschluß der Prüfung des LRA wird der Landesrechnungshof dessen Vorstand, die Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt - in ihrer Funktion als Rechtsaufsichtsbehörde - sowie den Landtag des Landes Sachsen-Anhalt über die wesentlichen Prüfungsergebnisse und die finanzielle Entwicklung des LRA unterrichten.

Abschnitt D: Überörtliche Kommunalprüfung

I. Errichtung, Förderung und Vermarktung von Gewerbegebieten

- Der Landesrechnungshof und seine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben im Rahmen von überörtlichen Prüfungen 1995 Schwerpunktprüfungen zum Thema „Gewerbegebiete“ in 9 Städten durchgeführt. Dabei sind 17 Gewerbegebiete mit einem Investitionsaufwand von insgesamt 232 Mio. DM, davon 105 Mio. DM ausgereichte Fördermittel, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erfaßt worden. Abschließende Untersuchungen waren bis zum Ende der Prüfungen nicht umfassend möglich, da erst in 53 % der Fälle Verwendungsnachweise vorlagen.
Maßstab für die Bewertung der Feststellungen waren, neben den Vorschriften des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vor allem der 20./21./22. und 23. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe für die Zeiträume 1991 - 1994, 1992 - 1995, 1993 - 1996, 1994 - 1997, die ergänzenden Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt zum 21. und 22. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe sowie die betreffenden Zuwendungsbescheide.
- Bei den Prüfungen haben sich folgende Schwerpunkte bzw. Verstöße gegen vorgenannte Regelungen ergeben:
 1. Die Auslastung der mit erheblichen finanziellen Mitteln erschlossenen Flächen ist zu gering. Die langfristige Vorfinanzierung der Erschließung führt zur Überschuldung der Gemeinden.
 2. Die Belegung mit förderfähigen Betrieben ist noch unzureichend.
 3. Bei der Vergabe von Bauleistungen im Rahmen der Errichtung von Gewerbegebieten hat die Verwaltung wiederholt Verstöße gegen die VOB zugelassen.
 4. In Verwendungsnachweisen haben Städte teilweise Aufwendungen abgerechnet, die nicht den Zuwendungszweck betreffen.
In einem Fall sind im Verwendungsnachweis falsche Angaben des Ansiedlungsstandes vorgenommen und hierdurch der Zuwendungsgeber getäuscht worden.
 5. Fördermittel sind vorzeitig abgerufen worden, so daß die Gemeinden mit Zinsforderungen zu rechnen haben.

6. In einer Stadt sind die Grundsätze des 20. Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe nicht erfüllt, da hier überwiegend Investitionen privater Dritter gefördert wurden, die auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind.
7. Das Landesförderinstitut hat 1993 in Abstimmung mit dem MW, entgegen den Grundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe, einer kleinen Gemeinde Zuwendungen in Höhe von 7,1 Mio. DM bewilligt, davon rd. 50 % für den Bau einer Landebahn.
8. Das MW hat einer Stadt mit Bescheid vom 20.12.1992 für die Erschließung eines Industrie- und Gewerbegebietes aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ einen Investitionszuschuß in Höhe von 50 % bis zu einer Gesamthöhe von 5.000.000,-- DM bewilligt.
- Der Bewilligungszeitraum endete gemäß dem o. a. Bescheid am 31.12.1995. Die Stadt ist jedoch nicht in der Lage, innerhalb dieser Frist das Gewerbegebiet vollständig zu errichten. Ursachen sind bedeutsame archäologische Funde, die zu erheblichen Zeitverzögerungen bei der Errichtung des Gewerbegebietes geführt haben.
- Der Landesrechnungshof hat dem MW empfohlen, den Antrag der Stadt auf Verlängerung des Bewilligungszeitraumes in Anbetracht dieser besonderen Situation unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu prüfen.

zu 1. und 2.:

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (III/95) waren in der Mehrzahl der Fälle erst 50 - 55 % der erschlossenen Gewerbeflächen verkauft.

Die Kommunen hatten in den Anträgen auf Gewährung einer Zuwendung zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur zu erklären, welche Unternehmen Interesse an einer Ansiedlung bekundet haben. Dies war durch Absichtserklärungen zu belegen.

Die Prüfungen ergaben, daß diese Absichtserklärungen tatsächlich eingeholt, jedoch nur zu einem geringen Teil realisiert werden konnten. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig (z.B. hatten Investoren solche Absichtserklärungen für mehrere Gewerbegebiete abgegeben) und oft nicht mehr nachzuvollziehen.

Sie waren aber wesentliche Grundlage für die Gewährung der Zuwendungen.

Beispiel:

Eine Stadt hat für die Errichtung eines Gewerbegebietes 28,5 Mio. DM Ausgaben geplant; für das Vorhaben sind Zuwendungen in Höhe von 9,9 Mio. DM für den Bewilligungszeitraum bis 31.12.1995 bewilligt worden.

Insgesamt hatten 23 Firmen ihre Investitionsabsicht für dieses Gewerbegebiet bekundet. Nur drei davon haben sich angesiedelt. Bis zum Prüfungszeitpunkt waren nur 19,7 % der erschlossenen Fläche vermarktet. Auf förderfähige Betriebe entfällt dabei ein Anteil von 11,6 % der Nettofläche.

zu 3.:

Entsprechend den ANBest-Gk zu § 44 LHO ist u. a. die Einhaltung der Vorschriften der VOB bei Vergaben Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendungen.

Der Landesrechnungshof stellte Verstöße gegen diese Vorschrift bei der Vergabe von Bauleistungen im Zusammenhang mit der Errichtung von Gewerbegebieten fest.

Beispiel:

Eine Stadt hat Bauleistungen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Gewerbegebietes im Umfang von 5,2 Mio. DM auf der Basis einer „Beschränkten Ausschreibung“ vergeben, obwohl hier eine EG-weite Ausschreibung geboten war.

Der hier ausgewählten Firma wurde eine Auftragserweiterung im Umfang von 1,6 Mio. DM in freihändiger Vergabe zur Realisierung übertragen.

Weitere Teillose im Wert von 2,9 Mio. DM sind zwar öffentlich ausgeschrieben worden, den Auftrag erhielt auch hier die vorgenannte Firma. Sie wurde im Vergabevorschlag als günstigster Bieter ausgewiesen, wobei ein erst nach der Submission unterbreitetes 2. Angebot (mit Nachlaß) unzulässigerweise gewertet wurde.

zu 4.:

Der Landesrechnungshof stellte teilweise eine fehlerhafte Abrechnung der Zuwendungen für Gewerbegebiete fest.

Wesentliche Feststellungen dabei waren:

- Gegenüber den Bewilligungsbehörden sind teilweise Aufwendungen abgerechnet worden, die nicht denwendungszweck betreffen.
 - So ist in einer Stadt im Rahmen der Gesamterschließung eines Gewerbegebietes eine Fläche mit gefördert worden, die nicht Eigentum der Stadt ist. Hierfür sind ca. 1 Mio. DM Fördermittel unrechtmäßig verausgabt worden.
- Eine Stadt hat sowohl im Antrag auf Gewährung einer Zuwendung zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur als auch im Verwendungsnachweis gegenüber dem Zuwendungsgeber unklare bzw. falsche Angaben hinsichtlich der Größe des Gewerbegebietes bzw. des Ansiedlungsstandes gemacht.

Damit sind die Kriterien für gewährte Zuwendungen in Höhe von rd. 5,4 Mio. DM nicht erfüllt.

- Eine Stadt hat auf Antrag Fördermittel für ein Gewerbegebiet in Höhe von 7,3 Mio. DM bewilligt bekommen. Nach Abschluß des Vorhabens im Jahre 1994 ergab sich gegenüber der geplanten Gesamtaufwendung von 24,4 Mio. DM eine Reduzierung des Gesamtaufwandes um rd. 7,6 Mio. DM. Diese Veränderung der Bauausgaben, die insbesondere 1992/93 eingetreten ist, wurde seitens der Stadt der Bewilligungsbehörde nicht angezeigt.

Erst mit der Schlußrechnung wurde der Bewilligungsbehörde diese Minimierung der Gesamtausgaben bekannt. Obwohl die Stadt auf Basis der Schlußrechnung auch nur die entsprechenden anteiligen Fördermittel abgerufen hat, überwies das Landesförderinstitut den vollen Betrag. Hierdurch kam es zu einer Überzahlung von 2,2 Mio. DM, die bisher, trotz entsprechender Aufforderungen durch die Stadt, vom Landesförderinstitut nicht zurückgefordert worden sind.

- Durch Mängel in der Vertragsgestaltung und unzureichende Kontrolle der Leistungsabrechnungen der bauausführenden Firmen sind Aufwendungen abgerechnet worden, denen z. T. keine Leistungen gegenüberstehen. In drei Fällen stellte der Landesrechnungshof Überzahlungen von insgesamt rd. 4,4 Mio. DM fest.

- So war beispielsweise eine kleine Gemeinde mit den Aufgaben der Planung und Durchführung der Errichtung eines Gewerbegebietes (38 ha, Aufwand 17,8 Mio. DM) total überfordert. In der Folge kam es zu groben Rechtsverstößen (Zahlung ohne Leistung, fehlende Übersicht über erteilte Aufträge u. a.).

Die Gemeinde hat sich bei der Bauplanung und -durchführung über Berater- und Ingenieurverträge an Firmen gebunden, deren dann abgerechnete Leistungen nicht nachvollziehbar sind. So ist einem „Berater“ durch eine Vollmachtserklärung die finanzielle Abwicklung und Vornahme von Kassengeschäften in eigener Zuständigkeit übertragen worden. Hierdurch sind Verluste in bisher nicht exakt bezifferbarer Höhe entstanden, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Frage stellen. Die Untersuchungen der Kommunalaufsichtsbehörden sind noch nicht abgeschlossen.

zu 5.:

Entsprechend § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher angefordert und ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige

Zahlungen im Rahmen deswendungszweckes benötigt werden. Gleichzeitig sind die Regelungen zur Anteilfinanzierung zu beachten.

Diese Vorschriften sind von einigen Städten im Zusammenhang mit der für die Errichtung von Gewerbegebieten bewilligten Zuwendungen mißachtet worden, indem Beträge im Einzelfall bis 0,7 Mio. DM vorfristig abgerufen worden sind.

Diese Kommunen haben für die Gesetzesverstöße mit zusätzlichen Zinsbelastungen zu rechnen.

zu 6.:

Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und dem 20. Rahmenplan werden keine Maßnahmen gefördert, die auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind.

In einer Stadt stellten wir fest, daß das Konzept der Gewerbegebietserschließung (2 Gewerbegebiete) die Grundsätze dieses Gesetzes nicht erfüllt, da Grundlage der Förderung überwiegend private Investitionen waren und eine Gewinnabsicht nicht ausgeschlossen war.

Nach dem 20. Rahmenplan können nur die Ausgaben der Stadt Grundlage der Zuschußgewährung sein. Tatsächlich wurden aber Investitionen privater Dritter gefördert. Dabei ist hervorzuheben, daß die Mißachtung von gesetzlichen Regelungen hauptsächlich der Bewilligungsbehörde zuzuschreiben ist. Sie hat Zuwendungen bewilligt, obwohl sie von Tatsachen wußte, die einer Gewährung dieser Mittel entgegenstanden.

Gewerbegebiet A:

- Die Stadt hat die planerischen Voraussetzungen (Bebauungsplan) geschaffen und tritt gegenüber dem Zuwendungsgeber als Träger der Maßnahme auf. Die Gesamtkosten lt. Investitionsplan betragen 15,6 Mio. DM für die innere und die äußere Erschließung.
- Der Grund und Boden ist und bleibt im Privatbesitz und wird nach den Erschließungsmaßnahmen vom Grundstückseigentümer vermarktet, ohne Einflußnahme der Stadt auf Grundstückspreise und berechnete Erschließungskosten.
- Die Stadt läßt über einen Vertrag die innere Erschließung des Gewerbegebietes durch einen Erschließungsträger ausführen. Gemäß dem Vertrag muß die Stadt eine 10 %ige „Vergütung“ zahlen. Der Erschließungsträger übernimmt die Kosten der inneren Erschließung (9,06 Mio. DM) und finanziert den Anteil der Stadt bis zur Abrechnung vor. Letztere Ausgaben werden ebenfalls Inhalt der Förderung, sie sind in den Gesamtkosten enthalten.

- Die Stadt trägt darüber hinaus die Kosten für die äußere Erschließung von 6,544 Mio. DM, für die sie auch den darauf entfallenden Teil der GA-Mittel vereinnahmt.
- Die GA-Mittel für die innere Erschließung werden - auf Kostenbasis des gesamten Gewerbegebietes ermittelt - von der Stadt unmittelbar nur an die besonders förderfähigen Betriebe (lt. Bescheid: mehr als 50 v. H.) ausgereicht. Da noch nicht alle Flächen entsprechend vermarktet sind, stehen noch Mittel (z. Zt. 1,8 Mio. DM) bis zur endgültigen Belegung offen. Diese GA-Mittel hat die Stadt entgegen den ANBest-Gk vorfristig angefordert, aber wegen Fehlens förderfähiger Interessenten noch nicht ausgegeben.
- Darüber hinaus sind in der Abrechnung des Vorhabens über einen vorläufigen Verwendungsnachweis Berechnungsdifferenzen festgestellt worden.

Gewerbegebiet B:

- Die Stadt hat mit dem Bebauungsplan die planerischen Voraussetzungen geschaffen.
- Die Flächen des Gewerbegebietes befinden sich im Privatbesitz einer Eigentümergesellschaft.
- Die Stadt gilt als Projektträger für die innere Erschließung (Gesamtkosten 22,181 Mio. DM, förderfähig 16,677 Mio. DM) und ist Empfänger des Investitionszuschusses aus der GA.
Die Kosten für die äußere Erschließung (Anbindung des Gewerbegebietes) hat die Stadt allein getragen.
- Die Bauausführung obliegt einer weiteren Gesellschaft aus einem Vertragsverhältnis mit der Eigentümergesellschaft. Ihr werden von der Stadt die Fördermittel weitergereicht, ohne daß eine vertragliche Bindung oder Verpflichtung eingegangen wurde.
- Die Vermarktung selbst nimmt wiederum die Eigentümergesellschaft vor, die dabei den beitragsfähigen Erschließungsaufwand mit den einzelnen besonders förderwürdigen Betrieben abrechnet. Die Vorteile aus der Förderung erhalten hier ebenfalls nur diese Betriebe, obwohl die GA-Mittel auf Basis der Gesamtkosten des Gewerbegebietes ermittelt worden sind.
- Hier erfolgt allerdings eine Offenlegung des Erschließungskostenbeitrages. Bei dessen Berechnung hat der Landesrechnungshof Fehler feststellen müssen.

zu 7.:

Auf Antrag einer kleinen Gemeinde bewilligte das Landesförderinstitut in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt 1993 im Rahmen der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur 70 % der förderfähigen Ausgaben für die Erschließung von Gewerbeflächen und eines Hotelstandortes (5.089 TDM) und die Errichtung einer Landebahn (5.002 TDM).

Die Zuwendungen in Höhe von 7,1 Mio. DM wurden nicht der Gemeinde, sondern direkt einer Flugplatz-GmbH zur Verfügung gestellt.

Von der Gemeinde wurde akzeptiert, daß die Flugplatz-GmbH Projektträger des lt. Antrag zu errichtenden Gewerbegebietes ist, obwohl der im Gesellschaftsvertrag festgelegte Gesellschaftszweck die Gesellschaft nicht zur Errichtung eines Gewerbegebietes ermächtigt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, daß die von der Gemeinde beantragten Fördermittel von vornherein, entgegen den Vorschriften zur Gewährung eines Investitionszuschusses aus GA-Mitteln, für die Flugplatz-GmbH bestimmt waren. Neben der Errichtung einer Landebahn haben die im Fördermittelantrag genannten Investoren im wesentlichen einen Bezug zum Flugplatz (z B. Flughafenhôtel, Charterflug, Luftfracht, Flughafenrestaurant). Es handelt sich dabei nicht um förderfähige Unternehmen im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe.

Ein Verwendungsnachweis lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

Schlußfolgerungen:

- Die Prüfungsfeststellungen sind mit den Oberbürgermeistern und Bürgermeistern sowie den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden ausgewertet worden.
- Die Bewilligungsbehörden wurden im Einzelfall über Verstöße gegen die Bewilligungsgrundsätze informiert und teilweise auf eine notwendige Rückforderung der Fördermittel hingewiesen.
- Im Zusammenhang mit der Nichterreichung der Auslastung der geschaffenen Gewerbefläche sowie Unterschreitung der geltenden Belegungsquote mit förderfähigen Betrieben sind die Ursachen hierfür eindeutig aufzuklären und bei Eigenverschulden der Kommunen die Rückforderungsregelungen des Rahmenplanes konsequent anzuwenden.
- Die Bewilligungsbehörden sind aufgefordert, insbesondere nach Vorliegen der Verwendungsnachweise, konkrete Erfolgskontrollen und Verwendungsprüfungen

vorzunehmen oder diese durch Beauftragte vornehmen zu lassen und erforderliche Konsequenzen zu ziehen.

- **Neue Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind nur zu fördern, wenn die Bedingungen des 24. Rahmenplanes oder der Folgepläne konsequent eingehalten werden und alle erforderlichen Maßnahmen zur Auslastung vorhandener Gewerbegebiete eingeleitet sind.**

II. Schülerbeförderung durch ein regionales Verkehrsunternehmen

Ein Landkreis als mitbeteiligter Gesellschafter und mit Sitz im Aufsichtsrat des Verkehrsunternehmens hat durch mangelhafte Prüfung und ungenutzte Sachkenntnis in den Jahren 1993 und 1994 Mehrausgaben für die Schülerbeförderung zugelassen, wodurch ihm ein Schaden von mehr als 2,4 Mio. DM entstanden ist.

Entsprechend § 71 Schulreformgesetz Land Sachsen-Anhalt vom 17.11.1991 bzw. Schulgesetz Land Sachsen-Anhalt vom 30.06.1993 (GVBl. LSA Nr. 29/1993) hat der Landkreis die in seinem Gebiet wohnenden beförderungspflichtigen Schüler bis zur 10. Klasse unter zumutbaren Bedingungen zur nächstgelegenen Schule ihres Bildungsganges zu befördern.

Das Land beteiligt sich an der Finanzierung nach den Bestimmungen des jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzes mit einem pauschalierten Zuschuß. Außerdem leistet es über die Regierungspräsidien an das Verkehrsunternehmen gesetzliche Ausgleichszahlungen nach § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) für den Zeitkartenschülerverkehr.

Zur Schülerbeförderung hat das Landratsamt mit Beginn des Schuljahres 1992/1993 mit dem Beförderungsunternehmen Verträge über den Einsatz von Schülerkursfahrten im Linienverkehr auf der Grundlage des Göppinger Modells abgeschlossen.

Das Göppinger Modell beinhaltet neben dem bevorzugten normalen Linienverkehr mit Erstattung der Zeitkarten durch den Landkreis **bei Notwendigkeit** einen Zuschuß des Landkreises zur kostendeckenden Schülerbeförderung im Schülerkursverkehr und sieht dafür eine exakte, abgegrenzte und vollständige Ermittlung der Schülerbeförderungskosten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Ausgleichszahlungen durch das Land nach § 45a PBefG vor.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß der Landkreis grundsätzlich den Schülerkursverkehr ohne eine Prüfung der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit eingeführt hat; außerdem hat er die Regelungen des Göppinger Modells unvollständig zu Gunsten des Verkehrsunternehmens angewendet.

So wurden 1993 Kostensätze zwischen 2,62 DM/km und 35,83 DM/km (Durchschnittssatz 8,47 DM/km) für die Schülerbeförderung vereinbart; dagegen entstanden dem Verkehrsunternehmen im Jahr 1992 nur Kosten i.H.v. 3,22 DM/km.

Das Landratsamt hat ungeprüft überhöhte Tagessätze anerkannt und durch mangelnde Kontrolle bei der Abrechnung der Vergütung zugelassen, daß das Verkehrsunternehmen die

vereinbarten Anrechnungen von Einnahmen aus den Landesausgleichszahlungen aus § 45a PBeFG unvollständig und aus der Beförderung Dritter (u.a. nicht beförderungspflichtiger Schüler) nicht vorgenommen hat.

Dadurch ist dem Landkreis in den Jahren 1993 und 1994 insgesamt ein Schaden in Höhe von 2.413.784 DM allein durch die vertragswidrige Abrechnung und Anerkennung der Schülerbeförderung aus dem bestehenden Vertrag mit dem Verkehrsunternehmen entstanden. Dabei sind zusätzliche Verluste aus überhöhten Tagessätzen nicht berücksichtigt.

Aufgrund der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes hat das Verkehrsunternehmen bereits eine Rückzahlung in Höhe von 624.999 DM geleistet und eine weitere Erstattung in Höhe von 736.812 DM in Aussicht gestellt.

Die Rückzahlung aus den Einnahmen von Zeitkarten für nicht beförderungspflichtige Schüler in Höhe von 279.006 DM sowie die endgültige Abrechnung der vom Land erhaltenen Ausgleichszahlungen stehen noch aus.

III. Gemeinschaftskläranlage in einer kreisangehörigen Stadt

Eine Stadt hat bei der „Errichtung einer Gemeinschaftskläranlage“ mit Gesamtkosten i. H. v. 397,4 Mio. DM erheblich gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 90 Abs. 2 GO-LSA) verstoßen.

Die als Pilotprojekt realisierte Maßnahme hat der Landesrechnungshof geprüft und folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

- die Überdimensionierung der Anlage infolge von Fehleinschätzungen zur Entwicklung
 - des Wasserverbrauchs der Bevölkerung,
 - der Einwohner- und Gewerbeansiedlungen und
 - eines Chemiebetriebes,
 - Mehrkosten infolge von Planungs- und Managementfehlern,
 - gravierende Mängel in der Vertragsgestaltung zwischen der Stadt und einem Chemiebetrieb (insbesondere die großzügige Bemessung der Einleitwerte des Chemiebetriebes und die kostenlose Abnahme des toxisch belasteten Kalkstromes), die zu nicht geplanten, allein von der Kommune zu tragenden Kosten führen,
 - die Kreditaufnahme der Stadt im Zusammenhang mit der Errichtung der GKA führt zu einer besonders angespannten Finanzsituation,
 - die Nichtbeachtung des KAG-LSA, wonach auch Abwassergebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind.
- Politische Wunschvorstellungen haben sich demgemäß unterzuordnen und nicht bestimmend zu sein.

Besonders ist zu bemerken:

1. Auf der Grundlage der von der „Arbeitsgemeinschaft DDR-Pilotprojekte Fichtner/WIBERA“ erarbeiteten Förderungsempfehlung für eine Mittelzuwendung zum Bau einer Gemeinschaftskläranlage und zum Anschluß des Kanalnetzes der Stadt an die Kläranlage wurde eine Konzeption zur Errichtung einer Gemeinschaftskläranlage (GKA) erarbeitet. Diese baute auf der Planung für die Entwässerung der Stadt aus den 70er Jahren auf, ohne jedoch Alternativlösungen zur GKA in Betracht zu ziehen und wurde durch die Umweltministerien der BRD und der DDR am 08.06.1990 als Pilotprojekt und damit als förderwürdig anerkannt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß in der fachlichen Stellungnahme des Umweltbundesamtes (UBA) vom 27.03.1991 der Pilotcharakter für das Verfahrenskonzept GKA bestätigt wird, jedoch zum Pilotcharakter und zur Förderfähigkeit des Stadtentwässerungskonzeptes keine Aussage getroffen wird.

Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum das UBA die Klärschlamm Entsorgung nicht in seine fachliche Prüfung einbezogen hat. Schließlich fallen beim Betrieb der Anlage Reststoffe an, für die eine Entsorgung noch nicht geklärt ist.

Zielsetzung dieses Pilotprojektes ist die gemeinsame Behandlung von kommunalen Abwässern und von Abwasser des ortsansässigen Chemiebetriebes.

Projektträger und Zuwendungsempfänger ist die Stadt. Das Gesamtprojekt ist in folgende Vorhaben untergliedert:

– Gemeinschaftsklärwerk	154,8 Mio. DM
– abwasserlastsenkende Maßnahmen im Chemiebetrieb	38,5 Mio. DM
– Errichtung von Abwasserkanälen, Rückhaltebecken und Pumpwerken der Stadt	204,1 Mio. DM

Die Finanzierung der Gemeinschaftskläranlage erfolgt im wesentlichen

- mit Krediten, die die Kommune eigens zu diesen Zweck aufgenommen hat und
- durch eine Beteiligung des Chemiebetriebes sowie
- mit Fördermitteln des Bundes, die über das UBA in Höhe von 25 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben bereitgestellt werden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß das Land Sachsen-Anhalt keine Fördermittel bewilligt hat, obwohl die Stadt in den Jahren 1991 und 1992 entsprechende Anträge mit einem Wertumfang von 202 Mio. DM gestellt hatte. Weshalb die Anträge der Stadt auf Zuwendungen nicht beschieden worden sind, konnte weder im zuständigen Ministerium noch im Regierungspräsidium geklärt werden.

Am 25.09.1992 erteilte das UBA den Zuwendungsbescheid in Höhe von 25 v.H. der tatsächlich entstehenden zuwendungsfähigen Ausgaben - höchstens jedoch 99.338.000,- DM. Grundlage war der Gesamtfinanzierungsplan vom 28.01.1992 mit einer Ergänzung vom 03.04.1992. Danach werden Ausgaben bis zur Höhe von 397.350.000,- DM unter Vorbehalt als zuwendungsfähig anerkannt.

Am 21.06.1993 teilt das UBA mit, daß die dem Zuwendungsbescheid vom 25.09.1992 zugrundeliegenden Gesamtkosten des Vorhabens von rund 397.360.000,- DM aus baufachlicher Sicht anerkannt werden.

Am 10.11.1994 erging vom UBA ein Änderungsbescheid, mit dem die Zuwendung von 99.338.000,- DM um 10.157.000,- DM auf 89.181.000,- DM gekürzt wird. Der Zuwendungsbetrag entspricht einer Förderung von 25 v.H. der reduzierten zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von 356.722.000,- DM.

Bezüglich der Refinanzierung der Kredite hatte die Stadtverordnetenversammlung bereits im Juli 1990 beschlossen, diese über die Abwassergebühren zu sichern und auf die Erhebung von Beiträgen für die Errichtung der GKA zu verzichten.

2. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Planung sowohl bei den Abwassermengen als auch den Abwasserbelastungen nicht von realistischen Werten ausgegangen ist. Deshalb wären bereits in der Planungsphase Korrekturen erforderlich gewesen.

Ausdruck dessen sind:

- Das Projekt „Gemeinschaftskläranlage“ wurde im entscheidenden Maße durch die Entwicklung des Chemiebetriebes geprägt.

Insbesondere war für die Planung die Vorgabe der Abwasserbelastung aus dem Chemiebetrieb der größte Unsicherheitsfaktor. Besonders hohe Differenzen traten bei den vom Chemiebetrieb jeweils aktualisierten Angaben bezüglich der Menge und Zusammensetzung der anfallenden industriellen Abwässer wie folgt auf:

Tag der Aktualisierung	Einwohnergleichwerte	Abwassermenge	Schmutzfracht
30.06.1990	30.000	45.200 m ³ /d	1.600 kg/d
26.11.1990	530.000	29.000 m ³ /d	31.700 kg/d
07.03.1991	30.000	29.000 m ³ /d	1.700 kg/d
03.07.1991	204.000	13.220 m ³ /d	12.260 kg/d
Realisierung 1995	99.000	keine Angaben	
Ist 1995	23.200	5.310 m ³ /d	1.400 kg/d

- Die Stadt hat aus nicht erklärbaren Gründen im Zeitraum von 1990 bis zur Inbetriebnahme der Kläranlage 1995 an der täglichen kommunalen Abwassermenge von

22.000 m³ festgehalten, obwohl sich der Wasserverbrauch in der Stadt von ca. 300 l/(Einwohner und Tag) im Jahr 1990 auf 105 l/(Einwohner und Tag) im Jahr 1994 stetig verringert hat. Außerdem ist im Planungszeitraum insbesondere der Wasserverbrauch in der Industrie und im Gewerbe (ohne den Chemiebetrieb) von ca. 3.680 Tm³/a im Jahr 1990 auf ca. 490 Tm³/a im Jahr 1994 zurückgegangen.

Diese rückläufige Tendenz fand aber in den Planungsdokumenten keine Berücksichtigung.

In die Zulaufmenge von 22.000 m³/d für die Kommunalabwässer sind außer der Stadt die umliegenden Gemeinden bereits mit einbezogen. Von den einzelnen Gemeinden gab es zwar zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Planungsunterlagen Absichtserklärungen, jedoch lagen bis Mitte 1996 noch keine Einleitverträge vor.

Die Stadt hat die Entwicklung von Einwohnerzahl und insbesondere Gewerbeansiedlungen zu optimistisch eingeschätzt. Dies führte zu erheblichen Fehleinschätzungen sowohl des Wasserverbrauchs als auch für den Abwasserzufluß, obwohl es bereits zu Schließungen von Betrieben, wie z.B. Eisenwerk, Molkerei, Getränkebetrieb u.a. gekommen war.

Damit hat die Stadt unrealistische Leistungsreserven vorgesehen, deren Berücksichtigung zu überhöhten Baukosten beim Gemeinschaftsklärwerk und beim Kanalnetz führten.

Grundlage der Einschätzung der zukünftigen Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten war im Jahr 1992 nur ein unbestätigter Entwurf eines Flächennutzungsplanes. Ein Abwasserkataster wurde nicht geführt. Es befindet sich derzeit in der Ausarbeitungsphase.

- Es gab auch zu jedem Zeitpunkt, insbesondere im Planungszeitraum, Kritiken und Hinweise, die die Ausgangsparameter in Frage stellten. Die verantwortlichen Mitarbeiter der Stadt, insbesondere die kommunale Projektleitung, wie auch die damalige Bezirksregierung haben nicht mit der erforderlichen Sorgfalt reagiert und teilweise die Hinweise sogar ignoriert.
 - Bereits im Mai 1991 hat eine im Auftrag des Landkreises erarbeitete Studie bei Realisierung der Gemeinschaftskläranlage einen Abwasserpreis von ca. 10,- DM pro m³ prognostiziert.
 - Ein niedersächsischer Landkreis, der in der Sache 1991 als Partnerkreis des zuständigen Landkreises um Begutachtung gebeten wurde, hat in einem Schreiben vom 24.07.1991 an die zuständige Bezirksregierung (in Kopie an den zu-

ständigen Landkreis und die Stadt) auf grundlegende Fehler und Versäumnisse bei der Planung des Pilotprojektes u. a. wie folgt hingewiesen:

„Hier wird im Rahmen einer Fortplanung aus den 70er Jahren eine Entwässerung im sogenannten „Modifizierten Mischsystem“ in wasserwirtschaftlich bedenklicher (§ 7 WHG) und technisch verschwenderischer Weise (Pressverfahren und Druckleitungen, Pumpwerke ohne vernünftige Begründung) bereits ausgeführt, ohne daß konkrete genehmigte Planungen, geschweige denn wasserrechtliche, baurechtliche Genehmigungen und - was das schlimmste ist - gesicherte Finanzierung vorhanden sind.

Es wird eine Kläranlage für die Stadt zusammen mit dem Chemiewerk geplant und soll noch in wesentlichen Teilen (115 Mio. DM) in diesem Jahr vergeben werden, ohne daß ein Raumordnungsverfahren oder eine Planfeststellung auch nur beantragt wäre. Die Gesamtmaßnahme erscheint mit angegebenen 320 Mio. DM völlig überteuert. Alternativen sind offenbar nicht ausreichend geprüft worden. Diesbezügliche Fragen wurden mit der Bemerkung abgetan (Planungsbüro), es sei ja wohl klar, daß die gemeinsame Behandlung von N- und C-haltigem Abwasser die wirtschaftlich günstigste Lösung sei.

Die Frage nach dem Abwasserpreis soll in einem Gutachten geklärt werden, nachdem alle Entscheidungen getroffen sind.

Begründet wird das Festhalten an einer m.E. für jeden Laien erkennbaren wirtschaftlich nicht tragfähigen Lösung mit der Zustimmung des UBA und der in Aussicht gestellten Beihilfe von 54 Mio DM zu dem „Pilotprojekt“.

Ich konnte mich gestern erstmalig durch Einsichtnahme in die Stellungnahme überzeugen, daß erwartungsgemäß das UBA im Rahmen des Finanzierungsantrages lediglich die Förderfähigkeit des Systems bestätigt hat. Eine Betrachtung oder Wertung der konkreten Verhältnisse ist mit dieser Bestätigung keinesfalls verbunden.

Dies kann nur im Rahmen der konkreten Genehmigungsprüfung bzw. im Vorverfahren (UVP, Raumordnung) erfolgen ...

Dem Bürgermeister ist die Unverantwortlichkeit einer Vorgehensweise ohne Haushaltsabsicherung, ohne Finanzierung, ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit und ohne Kenntnis der Folgekosten anlässlich einer Besprechung beim Landkreis im Juni 1991 deutlich gemacht worden ...“.

- Die mit der wasserrechtlichen Genehmigung getroffene Entscheidung der Genehmigungsbehörde, für die GKA von der ursprünglich geplanten Kapazität i.H.v. 640.000 EW (Aufgabenstellung vom 26.11.1991) bzw. 360.000 EW gemäß Antragstellung vom 05.09.1991, zunächst entsprechend der anfallenden Abwassermengen die Einleitgenehmigung zu erteilen, war aufgrund des Kenntnisstandes zwingend erforderlich.

Bereits Ende 1992 hat die Stadt die Klärwerkskapazität auf 180.000 EW reduziert.

Maßgebend für diese Entscheidung war ein Gutachten aus dem Jahr 1992 zur Prozeßtechnologie.

Das STAU forderte 1994, die Maßnahme in zwei Bauabschnitten zu realisieren

- 1. BA bis 1995 für 180.000 EW,
- 2. BA bis 2002 für 360.000 EW.

Dies war notwendig infolge von Änderungen vor allem im industriellen Bereich.

Danach sollten alle noch nicht im Bau befindlichen Abwassersammler in ihrer Dimension reduziert und statt der geplanten 8 nur 4 Belebungsbecken gebaut werden.

Die Stadt hat abschließend entschieden, 4 Belebungsbecken und zwei Nachklärbecken nicht zu errichten und Veränderungen am Kanalnetz auf der Grundlage des Generalentwässerungsplanes vorzunehmen.

Dagegen ist eine vermeidbare Überdimensionierung von Teilen der Anlage, wie z.B. Schlamm Speicher, Einlaufbauwerke, Pumpen, Verteilerbauwerke, Filterpressen u. a. eingetreten, weil vom Projektmanagement vorgesehen war, zu einem späteren Zeitpunkt die geplante Kapazität von 360.000 EW zu errichten.

Der Auslastungsgrad der Gemeinschaftskläranlage lag im Jahr ihrer Inbetriebnahme 1995 bei ca. 31 v. H.. D. h. die für das kommunale Abwasser geschaffene Kapazität wird erst mit 40,2 v. H. und die für den Chemiebetrieb von 23,4 v. H. genutzt.

3. Der Finanzbedarf für das Vorhaben „Gemeinschaftskläranlage“ betrug per Juni 1995:

insgesamt	365.331.400 DM ,
davon	89.181.000 DM = Förderung durch BMU
	1.500.000 DM = Fördermittel 1990 Umweltministerium DDR
	85.000.000 DM = Finanzierungsanteile Chemiebetrieb
	189.650.400 DM = Kreditbedarf (Kommune)

Die Tatsache, daß die Gesamtbaukosten etwa 91 v.H. der ehemals geplanten Kosten betragen werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß durch Planungs- und Managementmängel u. a. bei Teilobjekten erhöhte, z.T. ungerechtfertigte Kosten von mindestens 7,2 Mio. DM eingetreten sind.

Das wird u. a. durch folgende Feststellungen des Landesrechnungshofes belegt:

- Die kommunale Projektleitung hat nicht alle Möglichkeiten von Kostenreduzierungen durch Variantenuntersuchungen mit Kostenvergleichsbetrachtungen beim Materialeinsatz sowie der Technologieauswahl genutzt. Dies führte zu einem hohen und damit kostenintensiven Baustandard.

Mit der Projektsteuerung über das Gesamtvorhaben hat die Stadt entsprechend § 31 HOAI ein Ingenieurbüro beauftragt. Gleichzeitig hat sie eine kommunale Projektleitung eingesetzt. Da die vertragliche Aufgabenübertragung auf das Ingenieurbüro unzureichend war, mußte die kommunale Projektleitung einen hohen zusätzlichen Aufwand betreiben. Allein hieraus resultieren Mehrkosten in Höhe von 4,8 Mio. DM.

- Planungsmängel in Zusammenhang mit dem Neubau einer Abluftbehandlungsanlage in der GKA führten zu Mehrkosten von mindestens 1,4 Mio. DM.
- Bereits 1990/91 wurden auf der Grundlage der Planung aus den 70er Jahren einzelne Hauptsammlerabschnitte geplant und realisiert, obwohl ein zwingend erforderlicher Generalentwässerungsplan der Stadt noch nicht vorlag.

Für die Erarbeitung des Generalentwässerungsplanes haben die Entscheidungsträger – Vertreter des Staatlichen Umweltamtes, der Unteren Wasserbehörde des Landkreises, der Stadt, dem Umweltgutachter und unabhängigen Planer – in der Richtlinie für die Generalentwässerungsplanung der Stadt vom 11.05.1992 festgelegt, daß für die Bemessungsansätze von Regenwasser- und Mischwasserkanälen gemäß dem europäischen Entwurf der DIN E 752 zu verfahren und die Stadt im modifizierten Mischsystem zu entwässern ist.

Aufgrund dieser Festlegung und der Forderung des Staatlichen Umweltamtes, daß als Vorfluter für Mischwasserentlastungen nur noch die Elbe und nicht vorhandene Bäche benutzt werden dürfen, wurde 1992 ein Generalentwässerungsplan erstellt, der einen sehr großen Entwässerungskomfort ausweist und mit hohen zusätzlichen Investitionskosten verbunden ist.

Diese Mehrkosten beziffert ein Gutachten, das im Auftrag der Stadt erarbeitet worden ist, mit 7 - 10 Mio. DM.

Außerdem wird in diesem Gutachten, das sich schwerpunktmäßig mit der Überdimensionierung der GKA auseinandersetzt, auf weitere Mehrkosten im Zusammenhang mit der Überdimensionierung in Teilbereichen der Kläranlage in Höhe von 7 - 9 Mio. DM hingewiesen.

4. Die finanzielle Situation der Stadt ist besonders angespannt. Dies drückt besonders die Verschuldungssituation per 31.12.1995 aus:

Kreditaufnahme gesamt	234 Mio. DM
davon für GKA	186 Mio. DM
Verschuldung pro Einwohner	4.478 DM
davon aus GKA	3.556 DM

Damit liegt die Stadt in der Verschuldung pro Einwohner 181 v.H. über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Stadt ist nach dem Kommunalabgabengesetz LSA verpflichtet, die Gebührenberechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorzunehmen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann die Stadt nicht verantworten, daß sie die für eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation erforderlichen Voraussetzungen wie

- Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens und
- exakte Ermittlung der Betriebskosten u. a.

bisher nicht geschaffen hat.

- Gegenüber der Bevölkerung wurde seit Jahren mit einem möglichen Abwasserpreis von unter 6,-- DM/m³, ohne zusätzliche Beiträge oder Grundgebühren zu erheben, argumentiert.

Die durch mehrere Gutachten seit 1991 ermittelten voraussichtlichen Gebühren werden sich zwischen 10,-- und 12,-- DM/m³ bewegen. Dies war für die Stadt kein Anlaß, entscheidende Maßnahmen zur Kostenminimierung und zur Überprüfung der Richtigkeit der gegenüber der Bevölkerung genannten Gebührenhöhe einzuleiten.

Wie unreal der gegenüber der Bevölkerung genannte Abwasserpreis von unter 6,-- DM/m³ ist, ergibt sich bereits allein aus der Gebührenbelastung aufgrund des im Zusammenhang mit der hohen Kreditaufnahme stehenden Kapitaldienstes von 6,76 DM/m³ ab 1996.

Der gegenüber der Bevölkerung in einem Flugblatt der Stadt 1995 genannte Abwasserpreis beträgt 5,95 DM/m³ (ohne Beiträge oder Grundgebühren). Dieser Preis resultiert aus einer im Auftrag der Stadt von einem Wirtschaftsprüferunternehmen durchgeführten Gebührenbedarfsberechnung. Recherchen des Landesrechnungshofes ergaben, daß diese Berechnung u. a. nur 50 % der tatsächlichen Abschrei-

bungen und Zinsen beinhaltet. Die volle Berücksichtigung dieser Kosten hätte bereits zu einer Abwassergebühr von ca. 9,-- DM/m³ geführt.

Aus Dokumenten ist ersichtlich, daß das Wirtschaftsprüferunternehmen nicht fehlerhaft gearbeitet, sondern nur den Auftrag der Stadt erfüllt hat, die möglichen Gebühren für 1995 ab Inbetriebnahme zu ermitteln.

Es war den Verantwortlichen der Stadt also klar, daß die Gebühr von 5,95 DM/m³ in keiner Weise kostendeckend oder angemessen ist. Trotzdem erfolgte keine Korrektur der veröffentlichten Werte.

- Unverständlich ist dem Landesrechnungshof, daß die Stadt den mit dem Chemiebetrieb seit 1993 vereinbarten Abwasserpreis in Höhe von 1,37 DM/m³ nicht auf der Grundlage der tatsächlichen Abwassermengen und in Abhängigkeit vom Verschmutzungsgrad des Abwassers ermittelt hat.

In einem hierzu vorliegenden Gutachten aus dem Jahre 1996 wird ein zu erhebender Abwasserpreis von 1,68 DM/m³ bei einer Abwassermenge von 1.855.660 m³/a genannt. Die Stadt hat bisher keine Anstrengungen zur Schadensbegrenzung unternommen. Allein hieraus entsteht der Stadt ein Verlust von 575.000,-- DM.

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof zur Frage der Gebühren fest:

- Die Stadt hat kurzfristig die Voraussetzungen für eine verursachergerechte Gebührenkalkulation auf folgenden Grundlagen zu schaffen:
 - Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens,
 - exakte Ermittlung der Betriebskosten,
 - Neufassung des Indirekteinleitervertrages mit dem Chemiebetrieb und Abschluß der Indirekteinleiterverträge mit den gewerblichen Einleitern.
 - Abschluß der Einleitverträge mit den Randgemeinden bzw. Abwasserzweckverbänden und
 - Ermittlung der Folgekosten mit den Schwerpunkten Klärschlambeseitigung, Sanierung und Erweiterung des vorhandenen Kanalnetzes.
- Es sind alle vorhandenen Möglichkeiten zur Minimierung der Belastung der Bürger aus der Abwasserentsorgung zu nutzen und unverzüglich Maßnahmen einzuleiten, die den Auslastungsgrad der Gemeinschaftskläranlage kontinuierlich erhöhen.

IV. Sicherung der eigenen Einnahmen

(insbesondere aus Gebühren, Steuern und Beiträge der Kommunen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit)

Ausgangslage

Die Finanzsituation der Städte und Gemeinden in den jungen Bundesländern hat sich nach Einschätzung des Deutschen Städtetages im Jahr 1995 etwas entspannt, da insbesondere das Ausgabenwachstum zum Vorjahr durch Konsolidierungsmaßnahmen auf durchschnittlich 1 v.H. reduziert worden ist. Auch eine Verbesserung der Einnahmesituation - wenn auch nur vorübergehend - ist erreicht worden (s. Finanzwirtschaft Nr. 4/96).

Aus der Kassenstatistik des Landesamtes für Statistik stellt sich die Entwicklung der Einnahmen/Ausgaben wie folgt dar:

	1994 DM/Einw.	1995 DM/Einw.
Einnahmen	3.168	3.397
darunter:		
Steuern/steuerähn.Entgelte	449	484
Schlüsselzuw. u.a.	1.293	1.441
Zuw./Zusch. f. lfd. Zw.	841	905
Gebühren u. Entgelte	350	362
Ausgaben	2.958	3.057
darunter:		
Personalausgaben	1.385	1.392

Nach wie vor ist die Einnahmeentwicklung von einer Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen geprägt, Erreichen des Westniveaus noch nicht in Sicht. Haupteinnahmequellen bleiben daher vorerst die Finanzausweisungen von Land und Bund.

Das Finanzausgleichsgesetz vom 31.01.1995 (GVBl. SA Nr. 6/95) hat zwar nach der Statistik in 1995 zu einer Einnahmeverbesserung an Schlüsselzuweisungen zum Vorjahr von 10,6 v.

H. geführt, der Anteil an den Gesamteinnahmen ist mit 42,4 v. H. (1994 40,8 v. H.) nicht wesentlich gestiegen.

Die weiteren Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke bleiben trotz Erhöhung bei einem Anteil von 26,6 v. H. in 1995 (Vorjahr 26,5 v. H.).

Die eigenen Einnahmen der Kommunen aus Steuern, steuerähnliche Einnahmen, Gebühren und Entgelten sind zwar von Jahr zu Jahr angestiegen, aber über einen steten Anteil an den laufenden Einnahmen von rd. 25 v. H. in den Haushaltsjahren 1994 und 1995 nicht hinausgekommen.

Die enormen Zuwächse bei der Gewerbesteuer in 1993 (+ 62,7 v. H. zum Vorjahr) und 1994 (+ 77,3 v. H. zum Vorjahr) konnten in 1995 nicht fortgesetzt werden, die Einnahmen waren zum Vorjahr 1994 rückläufig. Kompensiert wurde dies mit Mehreinnahmen bei den Grundsteuern, die inzwischen eine stabile steigende Größe angenommen haben, wie auch durch den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Rechnet man diesen Gemeindeanteil aus den eigenen Einnahmen heraus (1994 7,5 v.H., 1995 8,2 v.H.), so beschränken sich die Einnahmen, die die Kommune noch weitgehend selbst beeinflussen kann, auf nur rd. 17 v.H. der Einnahmen der laufenden Rechnung.

Bei der Kapitalrechnung haben die Einnahmen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten nur einen Anteil von 5,43 v.H. (1994) bzw. 6,27 v.H. (1995) an den Gesamteinnahmen.

Der doch geringe Umfang dieser Einnahmepositionen macht deutlich, daß hierüber allein keine Schlüsse über die finanzielle Leistungsfähigkeit möglich sind. Es mußten daher weitere Faktoren für die Beurteilung (z.B. Haushaltsausgleich, Zuführungen, Verschuldung, Personalausgaben) hinzugezogen werden.

Dennoch kann in Anbetracht der durchweg angespannten Haushaltsslage vieler Kommunen nicht auf eine vertretbare Ausschöpfung auch dieser Einnahmequellen verzichtet werden. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes bestehen hier noch Reserven, was auch die Prüfung im Ergebnis bestätigt hat.

Der Landesrechnungshof hat die o. a. Schwerpunktprüfung bei fünf kreisangehörigen Städten durchgeführt. Die hieraus resultierenden Aussagen werden zum Teil ergänzt durch Feststellungen aus den turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen in 3 Landkreisen.

Bei den geprüften Städten zeigte sich die Entwicklung der Steuereinnahmen, wie sie sich in den Statistikdaten widerspiegelt. Nach einem Anstieg dieser Einnahmen wird auch hier ab Hj. 1996 - mehrfach bereits 1995, in einem Fall schon 1994 - mit einem geringeren Aufkom-

men insbesondere bei der Gewerbesteuer gerechnet. Eine Stadt nimmt dabei aber einen herausgehobenen Platz ein und liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt.

Im Bereich der Realsteuerhebesätze waren nur geringfügige Abweichungen von den Orientierungsdaten in den RdErl. des MI vom 21.11.1994 und 17.11.1995 (Haushalts- und Finanzwirtschaft 1995 und 1996) festzustellen.

Es sind aber auch Hebesätze lange Zeit unverändert geblieben. In allen Fällen ist vom Landesrechnungshof eine Überprüfung der ortsbezogenen Angemessenheit gefordert worden.

Bei der Festsetzung, Erhebung und Aktenführung sind keine wesentlichen Mängel aufgefallen.

Umfangreicher mußten dagegen Feststellungen zu den Gebühren, Entgelten und Beiträgen getroffen werden.

Die wesentlichsten sind hier zusammengefaßt:

- Die Kommunen haben nach wie vor Probleme, rechtsgültige Erhebungsgrundlagen zu schaffen, da Satzungen nicht in der vorgeschriebenen Form bekanntgemacht (3 Städte) wurden. In der Folge hat dies auch zu Klageverfahren geführt. Bei einer Stadt fehlte immer noch eine Straßenreinigungs- und eine Abwasserbeseitigungssatzung, die angemahnt werden mußten.
- Durchweg werden Benutzungsgebühren bzw. Entgelte immer noch nicht hinreichend durch Kalkulationen entsprechend KAG-LSA belegt. Bei den sogen. kostenrechnenden Einrichtungen (§ 12 Gem. HVO) fehlten Kostenrechnungen im Sinne des Abgabenrechts, daneben die Berücksichtigung kalkulatorischer wie auch anderer Kosten sowohl in der Kostenrechnung als auch im Haushalt. Der Kostendeckungsgrad bei Straßenreinigung und Friedhöfen ist noch zu gering.
Insgesamt gesehen wird die vom Landesrechnungshof als notwendig herausgestellte Überprüfung der Benutzungsgebühren bzw. Entgelte vieler Einrichtungen bei Gesamtkostenbetrachtungen zur Erhöhung führen müssen. Dabei muß die Abwälzung der MwSt. auf den Nutzer bei umsatzsteuerpflichtigen Einrichtungen bzw. Betrieben geregelt werden.
- Herauszuheben sind die Gebühren für die Marktbenutzung. In den Jahresrechnungen werden daraus z.T. erhebliche Gewinne ausgewiesen, die der Steuerpflicht unterliegen, weil der Markt steuerrechtlich als „Betrieb gewerblicher Art“ gilt. Diese steuerpflichtigen Mehreinnahmen entstehen dadurch, daß nicht alle durch den Markt verursachten direkten und insbesondere indirekten Kosten in die Kostenrechnung eingehen. D.h. bei sachge-

rechter Zuordnung der durch den Markt verursachten Kosten würde keine Steuerpflicht eintreten, die Steuern sind einzusparen.

Würden im übrigen kostenüberschreitende Einnahmen erzielt, so wären nach KAG die Gebühren zu senken.

- Die Entgelte für die Kindergartenverpflegung werden noch nicht kostendeckend erhoben. Der Trend geht aber von der kostenaufwendigen Selbstherstellung zum preiswerteren Fremdbezug. Wird letzterer noch unter Wettbewerb gestellt, könnte ein Preis erreicht werden, der von den Eltern voll zu tragen wäre.
Entsprechende Empfehlungen hat der Landesrechnungshof gegeben. Bei einer geprüften Stadt ist dieses Ziel bereits erreicht.
Auch Zahlungstermine zum Nachteil einer Stadt sind beanstandet worden. Hinweise auf Beachtung kassenrechtlicher Vorschriften waren ebenfalls notwendig.
- In einem Fall erzielt ein Baubetriebshof Entgelte aus Leistungen gegenüber Dritten. Eine derartige wirtschaftliche Betätigung deckt sich nicht mit Aufgabenstellung einer Kommune und widerspricht § 116 (3) Z. 3 GO-LSA, daß dieser Hilfsbetrieb nur der Eigenbedarfsdeckung dienen soll.
- Straßenausbau- und Erschließungsbeitragssatzungen waren in allen Städten vorhanden. Allein die fehlende bzw. schleppende Anwendung gab zur Kritik Anlaß.
Bei den meisten Kommunen wurden Beiträge erst 1994/1995 kassenwirksam erhoben. Die Veranlagung zu bereits abgeschlossenen Maßnahmen erfolgte mit zu langer Bearbeitungszeit. Dabei wurde auch die rechtliche Möglichkeit nicht genutzt, wenigstens zwischenzeitlich Vorauszahlungen zu erheben, um die entsprechenden Zwischenfinanzierungsausgaben zu vermeiden.
Einer Stadt wurde zur Abwendung der Verjährung dringend angeraten, umgehend die Prüfung der Beitragspflicht für Maßnahmen aus den Haushaltsjahren 1991 und 1992 abzuschließen.
- Den größten Anteil an den Beitragseinnahmen hatten die Ablösebeträge für Kfz.-Stellplätze, für die die nach der Landesbauordnung vom 23.06.1996 - BauO LSA - (GVBl. LSA S. 723) erforderlichen Satzungen erlassen waren. Allerdings konnten die festgesetzten Beträge nicht durch entsprechende Berechnungen nach der BauO belegt werden. Der Landesrechnungshof hat daher die Anfechtbarkeit der Ablösebeträge nach Abgaberecht feststellen müssen.

Die BauO erlaubt den Kommunen lediglich die Festlegung der Höhe der Beträge in einer Satzung. Das Recht, einen Ablösebetrag gegenüber dem Bauherrn festzusetzen, hat aber nur die Baugenehmigungsbehörde (hier Landkreis). Bei allen Städten ergaben sich aus dieser Konstellation Schwierigkeiten, die Fälligkeit der Beträge zu bestimmen und damit im weiteren die Beträge anzufordern. Der Landesrechnungshof hat hierzu zwar Lösungsvorschläge unterbreitet; die Abhängigkeit von der Baugenehmigungsbehörde wird hier aber weiterhin hinderlich sein. Mit einer gesetzlichen Bestimmung bzw. Festlegung, zu welchem Zeitpunkt der Ablösebetrag erhoben werden kann bzw. fällig wird, wäre das hier aufgegriffene Problem zu lösen.

Darüber hinaus hat allerdings auch eine Stadt darauf verzichtet, ihre offenen Forderungen aus den Ablösebeträgen der Jahre 1993 und 1994 i.H.v. insgesamt rd. 530 TDM zu verfolgen und dafür Einnahmereste in dieser Höhe in Kauf genommen.

In einer Stadt fand diese Satzung überhaupt noch keine Anwendung.

- Für den Einnahmehereich insgesamt gilt, daß einige Städte das Mahn- und Vollstreckungsverfahren noch nicht hinreichend beherrschen. Teilweise verfahrensbedingt werden nur wiederkehrende Einnahmen bzw. Personenkonten in das automatische Mahnverfahren einbezogen, während für die Einmaleinnahmen manuelle Mahnungen gefertigt werden müssen. Hierbei ist einiges vernachlässigt worden, was nach Einschätzung des Landesrechnungshofes zu Verlusten durch Verjährung führen wird.

Die Verjährungsunterbrechung bei niedergeschlagenen Forderungen war ebenfalls nicht immer sichergestellt.

In zwei Städten mußte die Vollstreckungsstelle der Stadtkasse personell verstärkt werden, weil hohe Rückstände aufgelaufen waren.

Schlußfolgerung:

Die Gemeinden müssen weitestgehend alle verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung der eigenen Einnahmen schaffen.

V. Verwaltung und Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens

- Der Landesrechnungshof hat im Berichtszeitraum in 7 Landkreisen und 2 Städten überörtliche Prüfungen mit dem Schwerpunkt „Kommunalvermögen“ durchgeführt.
Dabei sind insbesondere Grundstücksveräußerungen und -erwerb sowie Vermietungen und Verpachtungen in die Prüfung einbezogen worden.
Weitere Prüfungen zu diesem Schwerpunkt werden 1996 noch in 5 Städten durchgeführt.
- Grundsätzlich ist im Ergebnis der Prüfungen einzuschätzen, daß die Rechtsvorschriften zur Verwaltung sowie zu Erwerb und Veräußerung von kommunalem Vermögen von der Mehrzahl der geprüften Kommunen eingehalten worden sind.
Vermögenserwerb und -veräußerung waren überwiegend an der gemeindlichen Aufgabenerfüllung orientiert.
Die Festlegungen des Vermögenszuordnungsgesetzes sind eingehalten worden.

Probleme waren noch in folgenden Bereichen vorhanden:

1. Teilweise war die **Aktenführung** über die Liegenschaften in den Grundstücksverwaltungen unvollständig. So fehlten einerseits Vorlagen bzw. Beschlüsse der politischen Gremien, andererseits waren Mahnungen zu Rechnungen u. a. abgeheftet, aber die eigentlichen Vorgänge fehlten. Deshalb muß die zeitliche bzw. sachliche Gliederung der Akten verbessert werden, um zu gewährleisten, daß die Vorgänge übersichtlich und nachvollziehbar sind.

2. **Vermögensgegenstände sind entsprechend der Gemeindeordnung pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.**

Zur Durchsetzung dieses Grundsatzes gibt es in den Kommunen noch Nachholbedarf, insbesondere bei der **Vermietung und Verpachtung** von Grundstücken.

Die Verwaltungsarbeit wird u. a. durch unvollständige und unübersichtliche Aktenführung, teilweise auch durch fehlende Zuständigkeitsregelungen erschwert.

Beispiele:

- **Ein Landkreis** konnte keine Gesamtübersicht über seine abgeschlossenen Miet-, Pacht- und Nutzungsverträge vorlegen. Mietakten, in denen alle das Objekt betreffenden Vorgänge geordnet sind, waren nicht vorhanden.

Der Bereich Mieten und Pachten wird dezentral verwaltet und bewirtschaftet. Eine

Zusammenarbeit zwischen den Ämtern beim Abschluß und der Kontrolle der Mietverträge findet nur ungenügend statt.

Hierdurch werden Sollstellungen über fällige Mieten/Pachten versäumt, Mahnungen offener Beträge unterbleiben.

Teilweise erfolgten Sollstellungen erst bei Eingang der Beträge.

Diese Unordnung führt zu finanziellen Verlusten für den Landkreis. Der Landesrechnungshof hat die Herstellung der gesetzlichen Ordnung gefordert.

- Einem Landkreis wurde auf Antrag das Eigentum an einer ehemaligen Berufsschule mit einem Sachwert von 6,6 Mio. DM im März 1993 übertragen. Bereits im Juni 1993 wurde ein „Überlassungs- und Nutzungsvertrag“ über diese Liegenschaft mit der Handwerkskammer abgeschlossen.

Er beinhaltet ein Nutzungsverhältnis von 25 Jahren für Schulgebäude, Sporthalle, Küche, Kultursaal, Speisesaal, Lehrlingswohnheim mit Wohnbereich (10 WE) samt Inventar und überläßt dem Nutzer die Liegenschaft 10 Jahre zur **kostenlosen Nutzung**. Dem Nutzer dagegen wird mit diesem Vertrag das Recht eingeräumt, weitere Mietverträge abzuschließen und über diesen Mietzins zu verfügen.

Der Landkreis verzichtet hier „großzügig“ auf Einnahmen, zu deren Erhebung er nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung [§ 35 (2) KomVerf; § 91 (2) GO-LSA] verpflichtet ist.

Da es sich bei der Liegenschaft um eine Teilfläche aus einem Flurstück handelt, muß sie neu vermessen werden als Voraussetzung zur Eintragung in das Grundbuch. Die für die Vermessung erforderlichen Kosten werden auf ca. 30.000 DM geschätzt. Sie werden den Kreishaushalt in voller Höhe belasten, da aufgrund des mit der Handwerkskammer abgeschlossenen Vertrages eine Weitergabe der Kosten an den Nutzer nicht möglich ist.

Im Zuordnungsbescheid hat die Treuhandanstalt darauf verwiesen, daß abhängig vom Ausgang eines Musterverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Berlin auf den Landkreis noch die sog. „Altschulden“ entfallen können.

- Ein Landkreis hat ein Grundstück (ehem. Heim) mit **vorläufigem** Pachtvertrag vom 25.04.1992 an den Behindertenverband vergeben. Dort wird in § 4 ausgeführt, daß „im Hinblick auf den abzuschließenden Erbbauvertrag“ Pachtzins nicht erhoben wird. Ein solcher Vertrag konnte dem Landesrechnungshof bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht nachgewiesen werden, vielmehr ist handschriftlich auf dem Pachtvertrag vermerkt: „hat Gültigkeit“.

Dem Landkreis entsteht durch entgangene Pachtzahlung seit dem 25.04.1992 erheblicher Schaden. Dieser ist unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Landkreis 1991/92 das Heim mit einem Aufwand von 1.197.234 DM renoviert hat, noch höher anzusetzen.

Der Landesrechnungshof hat den schnellstmöglichen Abschluß eines Miet- bzw. Pachtvertrages für das Grundstück und die Veranlassung sämtlicher noch möglicher Forderungen an den Behindertenverband gefordert.

3. In zwei Landkreisen kam der Landesrechnungshof im Ergebnis der Prüfung zu der Auffassung, **daß in der Vergangenheit zunächst der Vermögenserwerb im Vordergrund stand und erst dann Überlegungen für die weitere Verwendung und die wirtschaftliche Nutzung angestellt wurden.** Teilweise erfolgten Investitionen vor Klärung der Eigentumslage.

Hierdurch sind erhebliche Verluste für die Landkreise entstanden.

Beispiele:

- Ein ehemaliges Klubhaus ist nach entsprechendem Antrag durch den Zuordnungsbescheid der Treuhandanstalt vom 07.08.1991 in das Eigentum eines ehemaligen Landkreises übergegangen.

Am 07.04.1992 erfolgte eine Vereinbarung zwischen dem ehem. Landkreis und einer Stadt, in der festgelegt wurde, daß das Klubhaus (Saalbau, Wirtschaftsräume, Schwimmhalle, Kegelbahn) mit zugehörigem Grundstück in gemeinschaftliches Eigentum „(50 : 50)“ übergeht. Die tatsächliche Verfügung über die Liegenschaft wird seitdem von der Stadt wahrgenommen, hätte aber mit einem Pachtvertrag geregelt werden müssen.

Außerdem werden die aus dem Eigentum entstehenden und die nicht durch Erträge gedeckten laufenden Ausgaben (Energie, Heizung, Wasser, Löhne sowie evtl. Zuschüsse für öffentliche Veranstaltungen) zu

50 % vom Landkreis gezahlt, obwohl er die Liegenschaft selbst nicht nutzt.

Die Ausgaben von 1991 bis 1994 belaufen sich für den Landkreis im Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt auf 1.791,4 TDM; im Haushaltsplan 1995 sind 340,0 TDM im Verwaltungshaushalt und 60,0 TDM im Vermögenshaushalt eingestellt.

Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Möglichkeit einer Privatisierung zu prüfen.

- Ein Schloß - Neorenaissancebau aus dem Jahre 1906 - sollte im Einvernehmen zwischen dem ehemaligen Landkreis und einer Stadt in gemeinschaftliches Eigentum überführt werden.

Diese Verfahrensweise wurde von der Treuhandanstalt Berlin abgelehnt, und die Zuordnung erfolgte am 18.09.1991 an den Landkreis. Bis Mai 1992 hat aufgrund eines bereits bestehenden Pachtvertrages ein privater Betreiber das Schloß als Gaststätte und Hotel genutzt.

Von Juni 1992 bis Anfang 1995 stand das Haus leer. Der Landkreis hat sich in dieser Zeit ohne Erfolg um eine Nutzung bemüht.

Die zwei in Auftrag gegebenen Wertgutachten von 1992 und 1993 wiesen einen Verkehrswert von 3,1 Mio. DM bzw. 1,5 Mio. DM aus.

Zwischenzeitlich ist das Gemeinsame Verwaltungsamt einer Verwaltungsgemeinschaft (VG) in das Schloß eingezogen.

Die Verwaltungsgemeinschaft kommt für Versicherung, Grundsteuer und Heizung auf, bezahlt aber keine Miete, da bisher kein Mietvertrag abgeschlossen worden ist.

Der Landkreis verzichtet hier auf Einnahmen.

- Ein Landkreis beabsichtigte eine ihm zugeordnete Liegenschaft (ehemalige Gaststätte) im Zentrum der Kreisstadt durch Umbau und Modernisierung als Hotel- und Gastronomiebetrieb zu betreiben. Hierzu gründete der Landkreis eine Kulturforum GmbH.

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes hat der Landkreis bisher folgende Aufwendung für diese GmbH und die Immobilie getragen:

Jahr	Einn. VWH in DM	Ausg. VWH in DM	Einn. VMH in DM	Ausg. VMH in DM	Ergebnis in DM
1991	518.327	860.444	--	--	- 342.117
1992	361.973	909.195	--	372.520	- 919.742
1993	2.954	100.406	--	--	- 97.452
1994	--	--	200.000	500.000	- 300.000
1995	--	--	--	1.620.000	- 1.620.000
					- 3.279.311

Die Gesamtausgaben beinhalten noch nicht dem Landkreis entstandene Kosten für Gutachten, Rechtsanwaltskosten, Annoncen etc., welche nach den vorgelegten Angaben noch mindestens 30 - 40 TDM betragen.

Abgesehen von der Tatsache, daß sich das Betreiben eines Hotel- und Gaststättenbetriebes nicht der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zuordnen läßt, ist dieses Vorhaben endgültig mit hohen Verlusten für den Landkreis gescheitert.

Mangelhafte Planungsvorarbeiten (fehlende Gutachten zur, wie sich herausstellte, desolaten Bausubstanz/keine Betreuung durch das Bauamt des Kreises) und Mißmanagement der GmbH führten zum unvorhergesehenen Anstieg der Baukosten und letztendlich zum Konkurs der Kulturforum GmbH (seit 01.01.1996). Im Endresultat ist der Landkreis nunmehr, nach einer „Investition“ von 3,3 Mio. DM, im Besitz einer Immobilie mit gutachterlich ermitteltem Verkehrswert Null. Ansprüche aus der Konkursmasse (Einrichtungsgegenstände des geplanten Hotels, Wert ca. 600 TDM) müssen noch realisiert werden.

Die Feststellungen sind mit den Landräten/Oberbürgermeistern ausgewertet und in jedem Fall den Kommunalaufsichtsbehörden zur weiteren Veranlassung übergeben worden.

Der Landesrechnungshof hat diese Auswertungen verbunden mit Vorschlägen und Empfehlungen zur noch besseren Verwaltung und wirtschaftlichen Nutzung des Kommunalvermögens sowie Forderungen zur Herstellung des gesetzlichen Zustandes.

VI. Ergebnisse von Nachkontrollen

Bis zum Wirksamwerden der GO-LSA am 01.07.1994 war die verfahrenstechnische und inhaltliche Behandlung der Prüfungsberichte über die überörtliche Prüfung und der darin getroffenen Feststellungen zu Verstößen, ihrer Empfehlungen und Vorschläge gesetzlich nicht geregelt. Es verblieb im wesentlichen bei einer Stellungnahme der geprüften Kommunen.

Der Landesrechnungshof und seine SRPÄ haben deshalb bereits im Vorjahr begonnen zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Prüfungsberichte von den geprüften Gebietskörperschaften zur Verbesserung des Verwaltungshandelns in ihre Entscheidungen einbezogen worden sind.

Entsprechende Erhebungen wurden im Berichtszeitraum in einer kreisfreien Stadt und in drei kreisangehörigen Städten durchgeführt, aus denen der Landesrechnungshof die folgenden Erkenntnisse gewonnen hat:

1. Obwohl die Nachkontrollen unterschiedliche Zeiträume der ersten vier Haushaltsjahre betrafen, wurden die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes überwiegend beachtet und umgesetzt. Sie lösten weitgehende eigene Entscheidungen aus.
2. Trotzdem bleiben Problembereiche bestehen, wie
 - Vollständigkeit der Haushaltspläne
 - Rechtswirksamkeit von Satzungen aufgrund von Mängeln im Bekanntmachungsverfahren
 - unzureichende Organisationsplanungen
 - hohe Personalausgaben
 - Beachtung diverser Haushalts- und Kassenvorschriften.

Beispiele:

- So mußte bei zwei geprüften kreisangehörigen Städten immer noch die Vollständigkeit der Haushaltspläne, auch durch die Kommunalaufsichtsbehörde, angemahnt werden. Bei einer weiteren kreisangehörigen Stadt ist die am 06.07.1994 beschlossene und am 28.07.1994 genehmigte Hauptsatzung nicht wirksam geworden, da die Bekanntmachung nicht ordnungsgemäß erfolgte. Damit steht auch die Rechtswirksamkeit von Beschlüssen im Zusammenhang mit der Hauptsatzung in Frage. Ebenso weisen die 1. und 2. Nachtragssatzung des Hj. 1994 Mängel in der Veröffentlichung und Auslegung auf, so daß diese nicht in Kraft getreten sind. **Eine geordnete Haushaltswirtschaft ist somit für dieses Haushaltsjahr nicht gewährleistet ist.** Diese Rechtsmängel werden im Zusammenhang mit Turnus- und Schwerpunktprüfungen in zahlreichen Kommunen immer noch festgestellt.
- Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Schaffung der Voraussetzungen für die Verwaltungsorganisation. Die dafür notwendige umfassende Planung (z.B. Aufgabengliederung, Verwaltungsgliederung) ist in der Vergangenheit immer wieder zugunsten von Stellenplan und Stellenbeschreibung vernachlässigt worden. Dabei stellt z.B. der Aufgabengliederungs- bzw. Geschäftsverteilungsplan die Grundlage dar, auf der der Stellenplan erst aufbauen kann. Dieser Planungsaufbau ist überwiegend noch nicht abgeschlossen, bei einer Stadt noch nicht einmal begonnen.

- Trotz Stellen- und Personalausgabenreduzierung sind die geprüften Kommunen noch deutlich von der Empfehlung entfernt, nicht mehr als „30 v.H. der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes“ als Anteil für Personalausgaben einzusetzen. Inzwischen sind jedoch tarifrechtliche Hindernisse wirksam, die die erforderlichen Schritte zumindest verlangsamen. Der Kündigungsschutz erschwert einen zügigen Abbau. Hinzu kommt, daß tarifrechtliche Ansprüche nicht die Stellenobergrenzenverordnung limitiert werden können. Die Dotierungen der Leitungsfunktionen im Angestelltenverhältnis liegen deutlich höher als bei einem verbeamteten Verwaltungsapparat, der durch diese Verordnung seine Grenzen erfährt. Darin ist auch der wesentliche Unterschied zu den niedrigeren Personalausgaben westdeutscher Kommunen begründet, in denen überwiegend Beamte Leitungsfunktionen ausüben.

- Ein besonders zu beachtender Schwerpunkt der Prüfungsfeststellungen ist die unzureichende Beachtung haushaltsrechtlicher und kassenrechtlicher Vorschriften, vor allem für
 - den vollständigen und richtigen Vermögensnachweis,
 - die Einhaltung diverser Veranschlagungsgrundsätze,
 - die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen und
 - die Prüfung und Freigabe von EDV-Verfahren.

Die zwischenzeitlich nicht abgestellten Mängel haben erneut zu entsprechenden Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes geführt, um die Beachtung von Hinweisen und Empfehlungen im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit sicherzustellen.

Schlußfolgerung:

Die stichprobenweise Nachkontrolle versetzt den Landesrechnungshof in die Lage, die Umsetzung der Prüfungsfeststellungen bzw. der in den Stellungnahmen zum Prüfungsbericht abgegebenen Erklärungen anhand der tatsächlichen herbeigeführten Veränderungen „vor Ort“ zu überprüfen. Die Ergebnisse der bisherigen Überprüfungen bestätigen, daß der Landesrechnungshof auch weiterhin diese Erfolgskontrollen durchführen muß.

Andererseits werden die Kommunalaufsichtsbehörden bei der Erfüllung der ihnen nach § 126 (3) GO-LSA übertragenen Aufgabe unterstützt, die geprüften Kommunen zur Erledigung von Beanstandungen zu veranlassen und zu begleiten.

Präsident