

Landesrechnungshof



Jahresbericht 1998

- Teil 1 -

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	5
Vorwort des Präsidenten	7
Vorbemerkungen	9
Abschnitt A: Grundsatzbeiträge	11
1. Stellen- und Personalausgabenentwicklung im Land Sachsen-Anhalt	11
2. Zunehmende Versorgungsbelastung	26
Abschnitt B: Denkschrift und Bemerkungen	38
Mängel bei der Zahlung von übertariflichen Zulagen an Angestellte aus den alten Bundesländern	38
Unzulässige Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe	41
Ermittlung des Personalbedarfs für die Steuerverwaltung	42
Tätigkeit der Vollstreckungsstellen der Finanzämter	44
Erbringung des Eigenanteils des Zuwendungsempfängers durch entsprechende Lohnverzichtvereinbarungen mit den Arbeitnehmern	46
Defizite bei der Abwicklung der Förderung von Ausgaben zur Betreuung, sozialen Eingliederung und Verbesserung der Situation integrationsberechtigter Ausländer	47
Mangelhafte Kontrolle der Nachnutzung im Falle der Schließung von geförderten Kindertagesstätten	50
Unzulängliche Haushaltsführung der Studentenschaften	52
Regelungslücken bei der Reinigung in Hochschulen	54

Nichteinhaltung der Lehrverpflichtung	55
Unwirtschaftlichkeit beim Krankentransport des Klinikums	57
Mängel bei der Beschäftigung studentischer Aushilfskräfte und wissenschaftlicher Hilfskräfte	59
Bedarfsgerechte, fallbezogene Stellenanpassung steht aus	61
Verstoß gegen die Stellenbewirtschaftung	62
Doppelförderung von Deutschkursen für Ausländer (DfA-Kurse)	63
Unzulässige Finanzierung eines Schulteils außerhalb des Landeshaushalts	65
Verstoß gegen Haushaltsrecht	67
Überhöhte Förderungsgarantie des Landes	68
Überflüssige zusätzliche Geschäftsführerstelle	71
Unterlassene Rückforderung bei Trägerwechsel von Kommune auf Land	72
Förderung einer Maßnahme ohne Dringlichkeit	73
Überfinanzierung des Neubaus einer Orgel in einer Kirchengemeinde	74
Geschäftsführung bei den Zuwendungsempfängern	76
Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Fördermitteln bei einer Dorferneuerungsmaßnahme	79
Förderung auf dem Gebiet des Marktstrukturgesetzes	81
Auffälligkeiten im Rahmen der Vergabe von Bauleistungen und den Abschlüssen von Nachtragsvereinbarungen der Haushaltsjahre 1991 bis 1994	85
Finanzierung einer Ferieneinrichtung	88
Förderung von Umweltvereinen und -verbänden	90

Vergabe der Wärmelieferung als Betreibermodell	93
--	----

Abschnitt C: Rundfunkangelegenheiten	95
---	-----------

Prüfungen beim MDR und beim Landesrundfunkausschuß für Sachsen-Anhalt	95
---	----

Abschnitt D: Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung	98
--	-----------

Die von Kommunalverwaltungen in Sachsen-Anhalt eingeleiteten Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption sind noch nicht ausreichend.	98
--	----

Abkürzungsverzeichnis

AfG	Arbeitsförderungsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT-O	Bundesangestelltentarif-Ost
BB	Brandenburg
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBesO	Bundesbesoldungsordnung
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BesÜV	Besoldungs-Übergangsverordnung
BG-LSA	Beamtengesetz Land Sachsen-Anhalt
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
DA	Dienstanweisung
DAB	Digital Video Broadcasting (Digitaler Hörfunk)
DVO	Durchführungsverordnung
EBG	Erwachsenenbildungsgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EZG	Erzeugergemeinschaft
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
G.I.P. GmbH	Gesellschaft für innovative Personalwirtschaftssysteme mbH
GO-LSA	Gemeindeordnung Land Sachsen-Anhalt
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSG-LSA	Hochschulgesetz Land Sachsen-Anhalt
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
kw	künftig wegfallend
LBBZ	Landesbildungs- und Beratungszentrum
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKH	Landeskrankenhaus
LRA	Landesrundfunkausschuß für Sachsen-Anhalt
LRH	Landesrechnungshof
LSA/ST	Land Sachsen-Anhalt
LVVO-LSA	Lehrverpflichtungsverordnung Land Sachsen-Anhalt
MAS/MS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-Stv	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk

MF	Ministerium der Finanzen
MRLU	Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NatSchG-LSA	Naturschutzgesetz Land Sachsen-Anhalt
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RettdG-LSA	Rettungsdienstgesetz Land Sachsen-Anhalt
RdErl.	Runderlaß
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
STAU	Staatliches Amt für Umweltschutz
TH	Thüringen
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VergGr.	Vergütungsgruppe
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Gk	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
VwVfG-LSA	Verwaltungsverfahrensgesetz Land Sachsen-Anhalt

Vorwort des Präsidenten

Sehr geehrte Damen und Herren,

gestatten Sie mir, im diesjährigen Jahresbericht auf drei generelle Aspekte unserer Senatsarbeit hinzuweisen:

1. Der vorliegende Teil 1 des Jahresberichtes 1998 ist wesentlicher Bestandteil im Entlastungsverfahren nach § 114 LHO für das Haushaltsjahr 1997.

Vor dem Hintergrund bisheriger Diskussionen um die Aktualität der Ergebnisse der Prüfungen des Landesrechnungshofes und ihre Relevanz für die Entlastung der Landesregierung steht in den diesjährigen Bemerkungen zu einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes der aktuelle Bezug zu 1997 im Vordergrund.

Die gebotene zeitnahe Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes findet jedoch ihre Grenzen dann, wenn Stellungnahmen zu Prüfungsmitteilungen durch die geprüften Behörden zum einen mit Verzögerungen einhergehen und zum anderen nicht substantiiert erfolgen. Aus diesem Grund kann es für einzelne Vorgänge durchaus erforderlich sein, Feststellungen aus früheren Jahren aufzunehmen - insbesondere, soweit sie heute noch aktuell sind, um zu einer umfassenden Wertung zu gelangen. Diese Notwendigkeit wird durch § 97 (3) LHO ausdrücklich gestützt.

2. In den Stellungnahmen der geprüften Einrichtungen zu den Prüfungsergebnissen findet der Landesrechnungshof auch heute noch Begründungen und vor allem Entschuldigungen, die sich auf Probleme und Anfangsschwierigkeiten der Jahre 1991 und 1992 berufen. Das Verweisen auf Anfangsschwierigkeiten in diesen Jahren kann heute vom Landesrechnungshof nicht mehr akzeptiert werden und sollte auch von Seiten der Landesregierung sowie aus dem parlamentarischen Raum nicht mehr praktiziert werden. Auch das Land Sachsen-Anhalt hat langsam eine Normalität der Verhältnisse entwickelt. Im übrigen gibt es heute noch genügend Fehlverhalten, das sich von der Aufbauphase des Landes leider nicht unterscheidet.

3. Die einzelnen Ergebnisse von Prüfungen durch den Landesrechnungshof, die in diesem Jahresbericht vorgestellt werden, widerspiegeln nur einen Teil aller Prüfungsergebnisse. Sie sind auch Resultat der Prüfungstätigkeit der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Dessau, Halle und Magdeburg. Ihre Tätigkeit bereitet Prüfungen durch den Landesrech-

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schröder', written in a cursive style.

Schröder
Präsident

Vorbemerkungen

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 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt 1998 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 1998 hiermit vor. Damit hat der Ausschuß für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen, insbesondere für die Etatberatungen 1999, abzuleiten.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 und damit abschließend zur Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof erst Anfang 1999 - als Teil 2 des Jahresberichtes 1998 - vorlegen können, weil die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 1997 durch das Ministerium der Finanzen erst gegen Jahresende fertiggestellt wird. Der Landesrechnungshof wird danach umgehend die Haushaltsrechnung prüfen und bewerten und dem Landtag darüber berichten.

Die Bemerkungen beschränken sich auf eine Auswahl von Feststellungen und Schwerpunkten auf der Grundlage stichprobenweiser Prüfungen. Die Häufigkeit, mit der einzelne Ressorts in den Bemerkungen erwähnt sind, rechtfertigt nicht Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in deren Verwaltungszweigen und den Umfang der durchgeführten Prüfungen zu ziehen.

Der Landesrechnungshof geht in den Grundsatzbeiträgen (Abschnitt A) des diesjährigen Jahresberichtes ausführlich auf die Problematik der Entwicklung der Stellen und der Personalausgaben sowie auf die zunehmenden Versorgungslasten ein. Die Bemerkungen mit Ergebnissen aus einzelnen Prüfungen des Landesrechnungshofes beginnen mit dem Abschnitt B.

In Abschnitt C geht der Landesrechnungshof auf Umfang und Inhalt der Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk und beim Landesrundfunkausschuß für Sachsen-Anhalt ein. Die Ergebnisse der Rundfunkprüfungen liegen dem Landtag direkt vor (DS 2/3845, DS 2/4779).

Im Abschnitt D werden Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung erläutert.

Den Ministerien hat der Landesrechnungshof die Entwürfe der einzelnen Bemerkungsbeiträge vorher zur Stellungnahme zugeleitet. Soweit die Ministerien Ergänzungen und

Wertungen zum Sachverhalt vorgetragen haben, hat der Landesrechnungshof diese angemessen im Jahresbericht berücksichtigt.

Der Senat des Landesrechnungshofes hat den Jahresbericht 1998 Teil 1 in seinen Sitzungen am 14., 15., 21., 22., 24. und 28. Juli 1998 eingehend beraten und beschlossen. Seine Mitglieder haben im einzelnen folgende Prüfungszuständigkeiten:

Präsident	Herr Schröder	Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Rundfunkangelegenheiten Übergreifende Angelegenheiten
Vizepräsident	Herr Borcharding	Steuerverwaltung Arbeit, Gesundheit, Soziales Justiz
Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	Öffentliches Dienstrecht, Personal Inneres Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 3	Herr Kiel	Kultusangelegenheiten Staatskanzlei und Landtag
Abteilung 4	Herr Snuis	Raumordnung und Umwelt Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr Staatlicher Hochbau Allgemeine Bauangelegenheiten
Abteilung 5	Herr Stollberg	Überörtliche Kommunalprüfung

Abschnitt A: Grundsatzbeiträge

1. Stellen- und Personalausgabenentwicklung im Land Sachsen-Anhalt

Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1997 Teil 2 auf die unverändert kritische Situation der öffentlichen Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt hingewiesen. Maßgeblich beeinflußt wird der Haushalt durch die Personalausgaben, die 1997 mit 5,3 Mrd. DM einen Anteil von ca. 25 v. H. am Haushaltsvolumen des Landes erreicht haben. Seit 1991 sind sie um ca. 78 v. H. gestiegen.

Zwar versuchte die Landesregierung, mit dem Personalentwicklungskonzept 1996 bis 2000 den Anstieg der Personalausgaben bis zum Jahr 2000 auf 5,5 Mrd. DM zu begrenzen. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung sieht jedoch für das Jahr 2000 bereits 5,6 Mrd. DM und für das Jahr 2001 5,7 Mrd. DM vor. Danach prognostizierte die Landesregierung, daß die Personalausgaben trotz Stellenrückführung unverändert steigen werden. Weitere Steigerungen sind durch die Angleichung des Bezügniveaus und den Anstieg der Versorgungsausgaben für Beamte und Arbeitnehmer zu erwarten.

Sachsen-Anhalt hat weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer im Verhältnis zur Einwohnerzahl und die höchsten Personalausgaben aller neuen Länder pro Kopf der Bevölkerung.

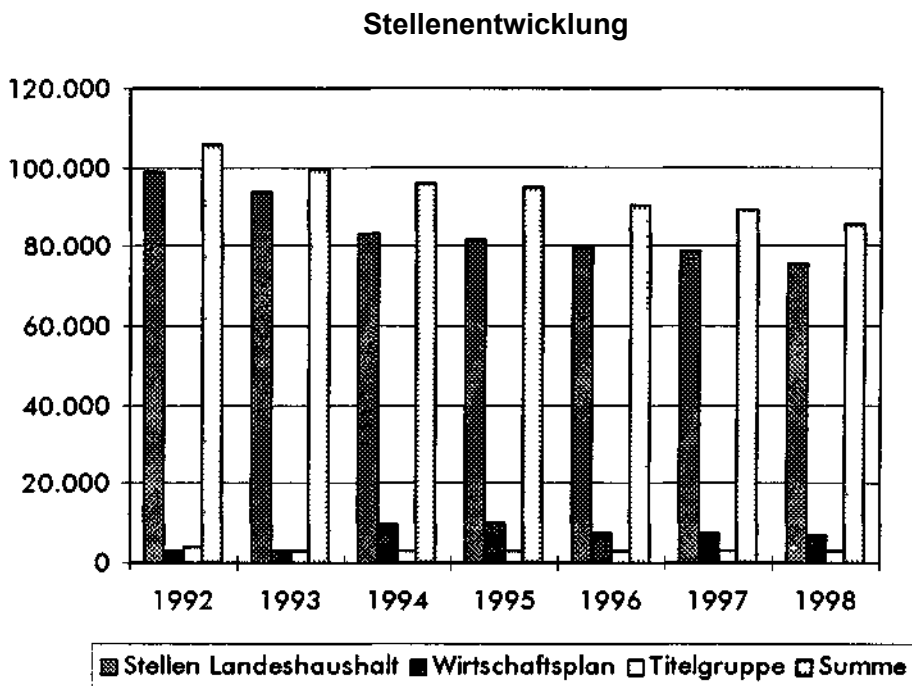
Ohne einen verstärkten Konsolidierungskurs werden die Personalausgaben weiter anwachsen und die ohnehin geringer werdenden Spielräume im Landeshaushalt weiter einengen. Auch im Hinblick auf die sich abzeichnenden Verteilungsaueinandersetzungen im Länderfinanzausgleich dürfte es schwierig sein, einen Personalbestand zu vertreten, der erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer liegt.

Mit seiner Analyse macht der Landesrechnungshof auf Problemfelder aufmerksam. Werden die Chancen in diesem dispositiven Bereich kreativ genutzt, kann auch unter Berücksichtigung von Beschäftigungsinteressen eine Haushaltskonsolidierung erreicht werden.

1. Stellenentwicklung und Stellenbestand

1.1 Stellenentwicklung

Seit 1992 haben sich die Stellen im Haushaltsplan, den Titelgruppen und den Wirtschaftsplänen wie folgt entwickelt:



Entwicklung der Stellen im Landshaushalt und in den ausgegliederten Bereichen

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Stellen HH	98.6	93.559	83.355	81.552	79.608	78.677	75.596
Wirtsch. Pläne	2.84	2.787	9.685	10.001	7.480	7.718	7.095
Titelgruppen	4.16	3.182	2.875	3.152	3.156	2.949	2.892
Summe	105.	99.528	95.915	94.705	90.244	89.344	85.583

Die Zahl der Stellen im Haushaltsplan hat sich von 98.664 im Jahr 1992 auf 75.596 im Jahr 1998 verringert.

Die Zahl der Stellen in den Wirtschaftsplänen hat sich dagegen von 2.849 (1992) auf 7.095 (1998) erhöht. Verantwortlich hierfür ist insbesondere die 1994 erfolgte Ausgliederung des Personals der Medizinischen Fakultäten in Wirtschaftspläne. 1998 sind 6.358,5 Stellen in diesen Wirtschaftsplänen enthalten. Eine Personalverringerng fand demgegenüber in den Wirtschaftsplänen der Landeskrankenhäuser statt.

In den Titelgruppen erfolgte eine Verringerung von 4.162 (1992) auf 2.892 (1998). Ursache ist insbesondere die Reduzierung im Waldarbeiterbereich.

Die Zahl der Stellen insgesamt ist von 105.675 auf 85.583, also um ca. 19 v. H. zurückgegangen. In der Finanzplanung 1994 bis 1998 hat die Landesregierung einen Stellenbestand von 25 Stellen pro 1.000 Einwohner als vertretbar bezeichnet. Dies entspricht einem Stellenbestand von ca. 67.900 Stellen. Allein der Stellenbestand im Haushalt (ohne Stellen in Titelgruppen) ist derzeit noch ca. 7.700 Stellen höher. Damit liegt der Stellenbestand noch erheblich über den von der Landesregierung bis zum Jahr 1998 gesteckten Zielen.

1.2 Stellenbestand im Vergleich

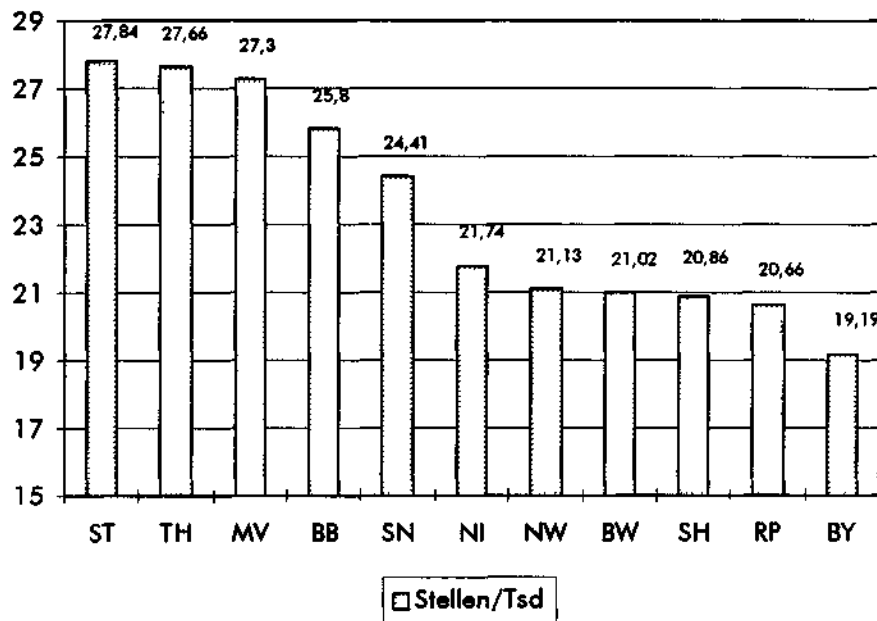
Im nachfolgenden haben wir zunächst einen Vergleich der Stellen in den Haushaltsplänen (ohne Stellen in den Titelgruppen und Wirtschaftsplänen) der Flächenländer durchgeführt.

Stellen sind nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der LHO die Grundlage für die Personalbewirtschaftung im öffentlichen Dienst; sie sind eine Handlungsermächtigung für die Personaldienststellen. Für den Vergleich mit anderen Bundesländern ist der Maßstab Stellen je 1.000 Einwohner geeignet, da die Nachfrage der Einwohner nach Verwaltungsdienstleistungen den Bedarf an Verwaltungspersonal bestimmen sollte.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu angemerkt, daß diese Aussage in der Sache unvollständig sei. Personalbedarfe könnten sich unabhängig von der Einwohnerzahl auch sach- oder aufgabenbezogen begründen, insbesondere bei unterschiedlicher Aufgabengestaltung zwischen Land und Kommune. Diese Stellungnahme kann der Landesrechnungshof nur sehr begrenzt nachvollziehen. Zum einen sind die Schwerpunktbereiche Schule, Hochschule, Polizei, Justiz und Finanzämter auch in den anderen Bundesländern Landesaufgaben. Zum anderen ließe sich mit dieser Argumentation auch ein hoher Personalbestand in der Verwaltung begründen, wenn keine Bürger als Nachfrager von Verwaltungsdienstleistungen vorhanden wären. Die Verwaltung ist aber für den Bürger da und sollte sich nicht mit sich selbst beschäftigen.

In Flächenländern sind 1998 (Rheinland-Pfalz 1997) folgende Planstellen/Stellen für Beamte, beamtete Hilfskräfte, Anwärter, Angestellte und Arbeiter je 1.000 Einwohner in den Haushalten ausgebracht:

Stellen pro 1.000 Einwohnern



(Einwohnerzahlen Stand 1997, Quelle: Harenberg)

Stellen (= Personalsoll A), ohne Wirtschaftspläne und Titelgruppen)

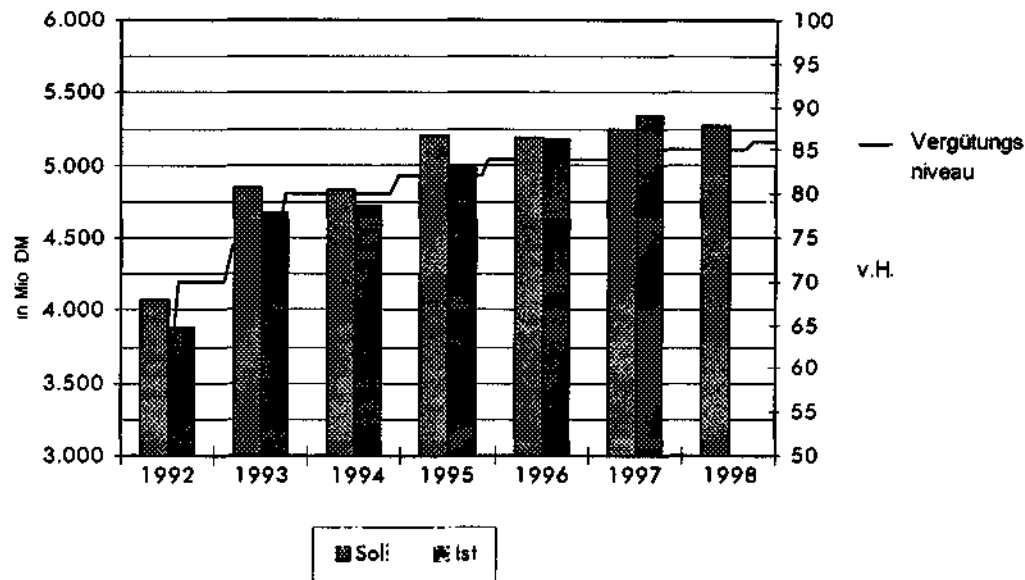
Sachsen-Anhalt hat weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer im Verhältnis zur Einwohnerzahl!

Ein Stellenbestand pro 1.000 Einwohner wie in Sachsen würde einen Stellenbestand in Sachsen-Anhalt von ca. 66.000 Stellen bedeuten. Würde man die durchschnittliche Stellendichte der o. g. Flächenländer von ca. 23 Stellen pro 1.000 Einwohner auf Sachsen-Anhalt übertragen, käme man zu einem Stellenbestand in Sachsen-Anhalt von ca. 62.500 Stellen.

2. Personalausgabenentwicklung

2.1 Bisherige Personalausgabenentwicklung

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



Soll und Ist in der Hauptgruppe 4 in Mio. DM

Soll und Ist lt. Übersicht Jahresrechnung incl. Haushaltsreste

HH -Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Soll	4.073	4.819	4.835	5.203	5.200	5.249	5.268
Ist	3.858	4.677	4.724	4.988	5.179	5.335	
Mehr +	-215	- 142	- 111	-215	- 21	+ 86	
Weniger -							

Trotz der Stellenrückführung steigen die Personalausgaben weiter an.

1997 wurde erstmals das Soll in der Hauptgruppe 4 überschritten. Für 1998 zeichnet sich auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Ergebnisse ebenfalls eine Überschreitung der Personalausgaben ab.

Der im Laufe der Zeit langsamere Personalausgabenanstieg dürfte seine Ursachen neben der Stellenrückführung vor allem in dem verringerten Anstieg des Ostvergütungsniveaus haben.

2.2 Weitere Personalausgabenentwicklung

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß weitere Personalausgabensteigerungen bei der Beibehaltung des bisherigen Personalbestandes insbesondere durch folgende Entwicklungen herbeigeführt werden:

2.2.1 Angleichung des Ostvergütungsniveaus an das Westvergütungsniveau

Zum 01.09.1998 beträgt das Ostvergütungsniveau 86,5 v. H. Die Personalausgaben des Landes werden durch Anhebungen des Ostvergütungsniveaus steigen, wenn keine weitere Personalarückführung erfolgt. In den privatisierten Bundesverwaltungen wird die 100 %ige Angleichung bereits 2002 erreicht.

Allein die völlige Angleichung des Bezügeniveaus im Landesbereich würde bei Beibehaltung des derzeitigen Personalbestandes zusätzliche jährliche Mehrausgaben von ca. 820 Mio. DM verursachen, selbst wenn in der Zwischenzeit keine Erhöhung der Westvergütung erfolgt.

2.2.2 Steigende Beamtenversorgungsausgaben

Die Beamtenversorgungsausgaben betrugen 1997 wegen der noch geringen Anzahl von Versorgungsempfängern "nur" 10 Mio. DM. Die Zahl der ernannten Beamten und somit späteren Versorgungsempfänger hat sich nach Angaben des Statistischen Landesamtes aber von 1992 (10.063 Beamte) bis 1997 auf ca. 230 v. H. (23.095)¹ erhöht. Dies wird mit einer gewissen Zeitverzögerung einen Anstieg der Versorgungsausgaben verursachen. Nach einer Prognoseberechnung des Landesrechnungshofes (mit Zugrundelegung eines durchschnittlichen Pensionseintrittsalters von 59 Jahren lt. Versorgungsbericht des Bundes) wird sich die Anzahl der Versorgungsempfänger von 269 (Stand 01.01.1998) bis zum Jahr 2010 auf ca. 5.900 erhöhen. Ob die in der mittelfristigen Finanzplanung 1997 bis 2001 hierfür vorausgesagte Versorgungsausgabensumme von rd. 150 Mio. DM ausreichend sein wird, ist fraglich.

Selbst unter Berücksichtigung der besonderen Rechtslage in den neuen Ländern (z. B. Ruhen von Teilen der Mindestversorgung ab einer gewissen Anspruchshöhe aus der gesetzlichen Rentenversicherung) ist angesichts der Steigerung des Bezügeniveaus eine schnellere Steigerung der Versorgungsausgaben nicht ausgeschlossen.

¹ Gesamtbestand 30.06.1997

2.2.3 Steigende Umlagen zur Zusatzversorgung der Arbeitnehmer

Nach dem Tarifvertrag über die Einführung der Zusatzversorgung im Tarifgebiet Ost erhalten Angestellte und Arbeiter eine Zusatzversorgung zur Angleichung der Renten an die Beamtenversorgung. Die Zusatzversorgung durch die VBL wird derzeit ausschließlich durch eine Arbeitgeberumlage finanziert. Diese Umlage beträgt in den neuen Ländern derzeit nur 1 v. H. des Bruttoentgelts, da wegen der Wartezeit von 60 Monaten noch fast keine Zusatzrenten gezahlt werden. In den alten Ländern beträgt die Umlage ab 01.07.1998 5,2 v. H. Eine Erhöhung auf über 7 v. H. ist absehbar. Beim Einsetzen von Zusatzrentenzahlungen in den neuen Ländern wird sich die Ostumlage in Richtung Westumlage erhöhen. Eine Steigerung der Umlagen auf 5 v. H. würde diese von derzeit ca. 35 Mio. DM auf über 170 Mio. DM jährlich erhöhen.

2.2.4 Weitere Steigerungsgründe im Arbeitnehmerbereich

Hinzu kommen die auch in den alten Ländern üblichen Ausgabesteigerungen (insbesondere durch Steigerung der Lebensaltersstufen bei den Angestellten, Bewährungs- und Zeitaufstiege usw.), die schwer zu quantifizieren sind. Außerdem werden sich die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung durch steigende Beitragsbemessungsgrenzen in den neuen Ländern erhöhen.

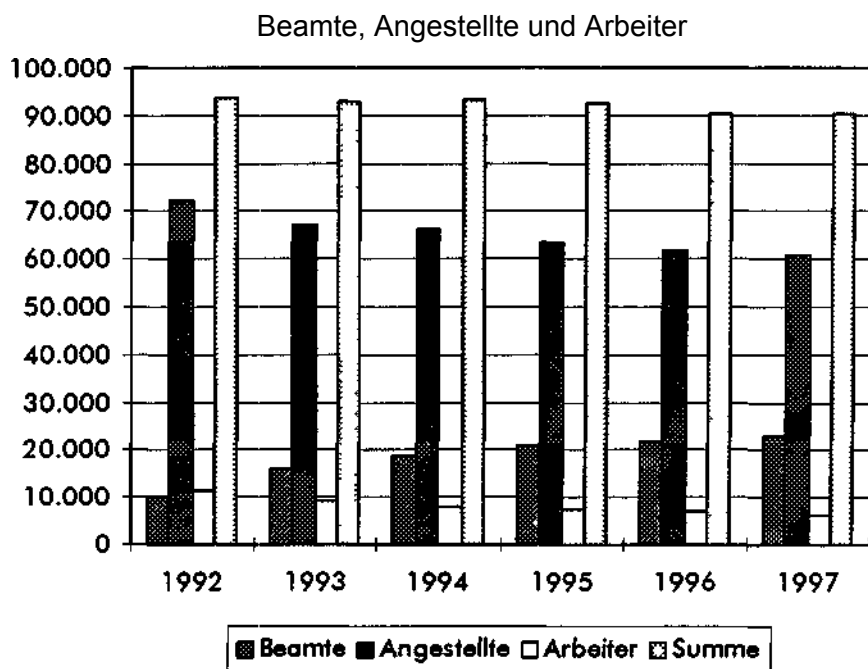
3. Personalentwicklung

Um den Personalausgabenzuwachs trotz Stellenrückführung genauer zu analysieren, ist eine Aufstellung von Vollbeschäftigteneinheiten erforderlich. Da eine solche Übersicht vom Ministerium der Finanzen nicht zur Verfügung gestellt wurde, mußte der Landesrechnungshof Personenzahlen verwenden. Durch Teilzeitbeschäftigung ist die Anzahl der Personen höher als die Anzahl der Vollbeschäftigteneinheiten. Für eine Ursachenanalyse ist die Personenzahl aber dennoch eine aussagekräftige Größe.

Die in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken verwendeten Personenzahlen haben wir der Personalstatistik des statistischen Landesamtes entnommen. Es handelt sich um tatsächlich beschäftigte Personen jeweils zum Stand 30.06. eines Jahres.

3.1 Personenentwicklung insgesamt

Die Anzahl der Beamten, Angestellten und Arbeiter im Landesdienst hat sich wie folgt entwickelt²:



Entwicklung der Beamten, Angestellten und Arbeiter

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Beamte	10.063	15.990	19.008	20.956	21.864	23.095
Angest.	72.319	67.252	66.361	63.652	61.588	60.910
Arbeiter	11.433	9.437	8.113	7.695	6.954	6.368
Summe	93.815	92.679	93.482	92.303	90.406	90.373

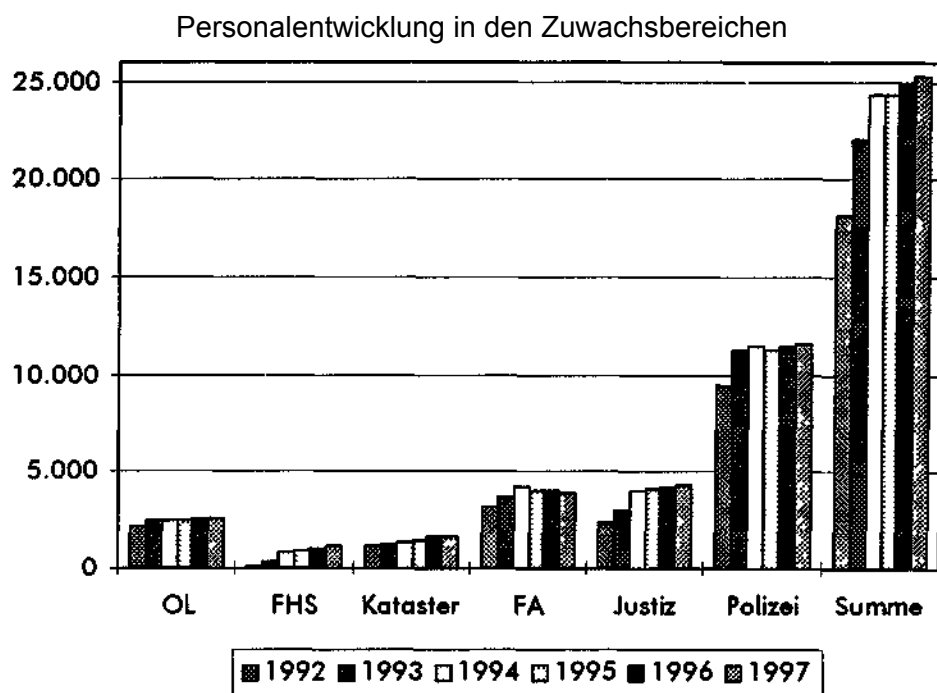
In den Jahren 1992 bis 1997 hat sich der Personalbestand von 93.815 (1992) auf 90.373 (1997) verringert. Dies sind 3.442 Personen weniger. Die Zahl der Beamten hat sich erhöht. Die Anzahl der Angestellten und Arbeiter ist zurückgegangen. Der Rückgang der Personalzahl ist geringer als der Stellenrückgang. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, daß sich dahinter ein Personal- aufbau in einigen Bereichen und eine Personalarückführung in anderen Bereichen verbirgt.

² Die der Personalstatistik des statistischen Landesamtes entnommenen Personenzahlen stimmen nicht mit den Daten aus dem Bezügeverfahren KIDICAP (Kirche, Diakonie, Caritas- Personalabrechnungsprogramm) überein, da in den KIDICAP Zahlen

- einerseits Personalfälle von anderen Dienstherren/Arbeitgebern enthalten sind und
- andererseits nicht das gesamte Landespersonal über KIDICAP abgerechnet wird (z. B. die ca. 1.300 Waldarbeiter).

3.2 Personalentwicklung in den Zuwachsbereichen

In den Bereichen oberste Landesbehörden, Fachhochschulen, Katasterverwaltung, Finanzämter, Justiz (Gerichte und Staatsanwaltschaften) und Polizei hat das Personal wie folgt zugenommen:



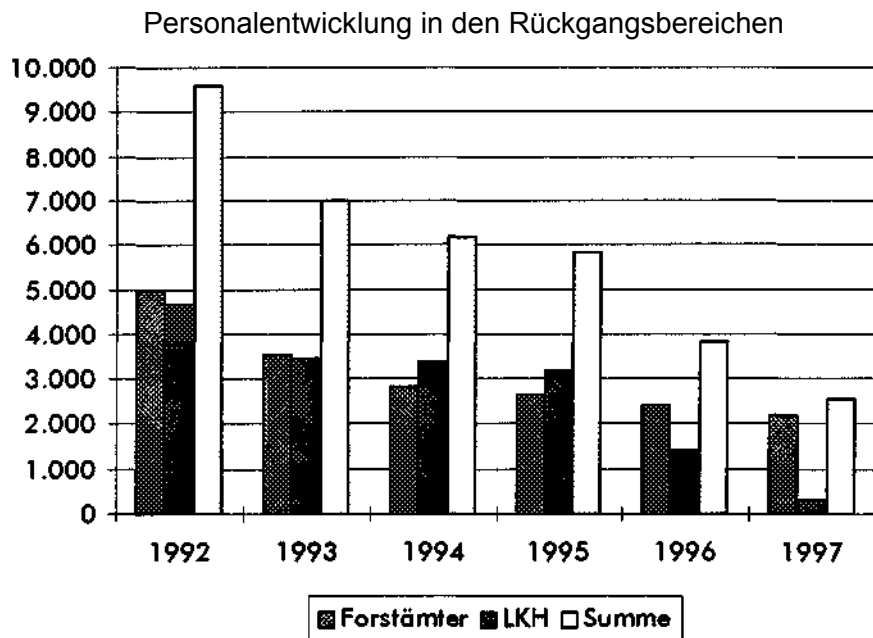
Personenentwicklung in den Zuwachsbereichen

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
OL	2.108	2.426	2.472	2.497	2.573	2.616
FHS	65	325	838	936	1.011	1.123
Kataster	1.095	1.274	1.338	1.453	1.595	1.647
Finanzämter	3.162	3.744	4.198	4.025	3.978	3.953
Justiz	2.379	3.027	4.006	4.125	4.217	4.295
Polizei	9.432	11.333	11.541	11.303	11.536	11.615
Summe	18.241	22.129	24.393	24.339	24.910	25.249

Personenzuwachs: 7.008 Personen

3.3 Personalentwicklung in den Rückgangsbereichen

Im Bereich der Forstämter (Waldarbeiter) und der Landeskrankenhäuser hat sich der Personalbestand wie folgt entwickelt:



Personalentwicklung in den Rückgangsbereichen

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Forstämter	4.957	3.540	2.829	2.637	2.411	2.213
LKH	4.658	3.462	3.361	3.193	1.415	334

Personenrückgang: 7.068 Personen

Bei der Personalentwicklung im Bereich der Landeskrankenhäuser ist anzumerken, daß teilweise eine Übertragung der Aufgaben und des Personals auf andere Träger erfolgte. Bis auf den Maßregelvollzug sind auch ab 06.05.1997 die LKH Bernburg und Uchtspringe in eine private Rechtsform überführt und damit ausgelagert worden.

Das Ministerium der Finanzen hat zu Ziffer 3.2 und 3.3 folgendes bemerkt:

"Die Zuordnung einzelner Verwaltungszweige zu den Zuwachsbereichen und den Rückgangsbereichen scheint zu eng gefaßt. Eine solche Aufteilung stellt sich unter den Verhältnissen des neu gegründeten Landes Sachsen-Anhalt viel differenzierter dar. So kann z. B. die uniformierte Landespolizei noch als Zuwachsbereich bezeichnet werden, wobei in der Polizeiverwaltung – und dort nur in bestimmten Funktionen - noch Personalüberhang vorhanden ist. Im Hinblick auf

den zeitlichen Verlauf des Personalaufbaus kann außerdem festgestellt werden, daß dieser bereits im Haushaltsjahr 1994 weitgehend abgeschlossen war. So ist nach Ihrer Darstellung von 1992 bis 1994 in den dargestellten Aufwuchsbereichen ein Beschäftigungszuwachs in Höhe von 6.125 Personen erfolgt, im Zeitraum von 1994 bis 1997 betrug der Zuwachs lediglich 856 Personen."

Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung einer differenzierten Betrachtung der einzelnen Bereiche. 1998 ist aber die Berufung auf die Aufbausituation nicht mehr gerechtfertigt. Dieses Argument läuft Gefahr, als Alibi herzuhalten. Unstrittig ist, daß in den in Ziffer 3.2 dargestellten Bereichen - trotz des generell hohen Personalbestandes - weiterhin ein Personalzuwachs erfolgte. Ein Personalzuwachs in Teilbereichen bedeutet nicht automatisch, daß in diesem Kapitel zuviel Personal beschäftigt wird. Genausowenig bedeutet ein Personalrückgang, daß in diesem Bereich der Personalbestand bereits bedarfsgerecht zurückgeführt worden ist.

Vor dem Hintergrund des insgesamt überhöhten Personalbestandes sollte jede einzelne Organisationseinheit auf ihre Effizienz hin überprüft werden. Dazu sollten flächendeckend analytische Personalbedarfsberechnungen durchgeführt werden, die sich zunächst an den bundesweit üblichen Kennzahlen (z. B. Fallzahlen, Pensenschlüssel, Schüler-Lehrer-Relation, Polizeidichte) orientieren könnten.

3.4 Personalentwicklung in den Schwerpunktbereichen der Schulen, Hochschulen und Medizinischen Fakultäten

In diesen Bereichen waren zum 30.06.1997 ca. 55 v. H. der Personen im Landesdienst beschäftigt. Der Personalbestand hat sich hier wie folgt entwickelt:

Personalentwicklung in den Schulen, Hochschulen und Medizinischen Fakultäten

Personalentwicklung bei Hochschulen und Schulen

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Schulen	37.764	35.763	36.265	35.268	34.426	35.371
Univers.	7.802	6.142	5.160	5.107	4.925	5.171
Med.Fak.	7.849	7.611	7.343	7.310	7.929	7.790
FHS	65	325	838	936	1.011	1.123
Summe	53.480	49.841	49.606	48.621	48.291	49.455

Bemerkenswert ist aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere, daß im Bereich der Schulen trotz des Schülerrückganges wieder ein Personalzuwachs erfolgte.

3.5 Der Personalabbau kann den Personalaufbau in den Zuwachsbereichen nicht kompensieren

Losgelöst von den in Punkt 2.2 genannten Gründen für einen weiteren Personalausgabenzuwachs weisen wir darauf hin, daß der Personalabbau überkompensiert wird durch

- Neueinstellungen; insbesondere in Bereichen mit höherem Vergütungsniveau (z. B. oberste Landesbehörden, Justiz, Hochschulen), wenn eine Personalarückführung in Bereichen mit geringerem Vergütungsniveau (z. B. Waldarbeiter) erfolgt und
- Beförderungen, Höhergruppierungen, höhere Einreihungen.

4. Personalbewirtschaftung

4.1 Eins-von-Drei-Regelung

Das Personalentwicklungskonzept 1996 bis 2000 der Landesregierung sieht statt des bisherigen Stellenreduzierungsansatzes in erster Linie eine monetäre Steuerung vor. Ziel der Landesregierung ist es, die Personalausgaben bis zum Jahr 2000 auf 5,5 Mrd. DM zu begrenzen. In der mittelfristigen Finanzplanung 1997 - 2001 sind es für das Jahr 2000 schon 5,6 Mrd. DM. 1997 betrug das Ist in der Hauptgruppe 4 bereits 5,3 Mrd. DM.

Die Erreichung dieses Zieles setzt bei einem großzügigem Stellenrahmen restriktive Personalbewirtschaftungsregelungen voraus, damit die personalbewirtschaftenden Stellen nicht alle Möglichkeiten des Stellenplans durch Neu- oder Ersatzeinstellungen, Beförderungen und Höhergruppierungen ausnutzen.

Für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 verfolgt die Landesregierung zur Personalausgabenbegrenzung das Konzept der Eins-von-Drei-Regelung. Danach sind für die Ressorts Einspar- und Einstellungskonten eingerichtet. Ausgabenverursachende Personalmaßnahmen dürfen erst durchgeführt werden, wenn ein für das jeweilige Haushaltsjahr zu bestimmender Einsparbetrag durch Bewirtschaftungsmaßnahmen erbracht ist. Z. B. kann eine Stelle erst dann neu besetzt werden, wenn zuvor drei andere eingespart werden.

Diesen Ansatz hält der Landesrechnungshof grundsätzlich für einen der möglichen richtigen Schritte zur Begrenzung der Personalausgaben: Dadurch erhalten die einzelnen Ressorts ein Anreizsystem, aktiv Personalausgabeneinsparungen zu erwirtschaften, um einen Einstellungskorridor in Bedarfsbereichen zu eröffnen. Jedoch setzt dies eine konsequente Handhabung der Eins-von-Drei-Regelung voraus.

1997 hat sich die Anzahl der Zahlfälle (Beamte, Angestellte, Arbeiter) im landeseinheitlichen Bezügeverfahren KIDICAP 2000, das nicht alle Zahlfälle erfaßt, wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Zahlfälle 1997

Insgesamt erfolgte eine Verringerung um ca. 500 Zahlfälle im Laufe des Jahres 1997. Wenn man dabei berücksichtigt, daß allein im Lehrkräftebereich über 1.100 Lehrerinnen und Lehrer durch Abfindungen ausgeschieden sind und maximal 150 Lehrkräfte hätten eingestellt werden dürfen, resultiert allein hieraus ein Zuwachs von 450 Personen. Auch in anderen Bereichen sind noch Landesbedienstete durch Abfindungen ausgeschieden. Daher scheint die derzeitige Ausgestaltung der Eins-von-Drei-Regelung nur begrenzt wirksam zu sein.

Die derzeit gültige Regelung hat mittlerweile 13 Ausnahmetatbestände, bei denen Einstellungen vorgenommen werden dürfen, ohne daß hierfür Einsparungen erwirtschaftet werden müssen. Um eine wirksame Personalausgabenbegrenzung zu erreichen, ist die Einführung von wirkungsvollen Personalbewirtschaftungsregelungen erforderlich. Die Landesregierung soll sich nicht der Illusion hingeben, daß sich der Personalausgabenanstieg mit der Eins-von-Drei-Regelung bremsen läßt.

4.2 Schwierigere Personalbewirtschaftung

Es ist zu berücksichtigen, daß eine ausgabensenkende Personalbewirtschaftung schwieriger wird. Einmalig erzielte Einspareffekte (wie z. B. durch die per Abfindung ausgeschiedenen Personen) lassen sich nur schwer in dem Umfang wiederholen.

Außerdem sind durch die Tarifverträge zur Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung (Lehrkräfte, Hortnerinnen) mehr als ein Drittel des Personalbestandes teilweise bis zum Jahr 2003 wegen ihres Bestandsschutzes Bewirtschaftungsmaßnahmen entzogen.

Hierzu hat das Ministerium der Finanzen bemerkt, daß es diese Aussage unter Bedarfs Gesichtspunkten nicht teile. Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, trotz des Bestandsschutzes festgestellte evtl. Personalüberhänge in Personalausgabenreduzierungen umzusetzen.

5. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich sind notwendig

Sachsen-Anhalt hat weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer. In seiner Stellungnahme hat das Ministerium der Finanzen hierzu ausgeführt, daß Sachsen-Anhalt mit 25,55 v. H. neben Thüringen (23,87 v. H.) und Brandenburg (25,42 v. H.) bundesweit mit die niedrigste Personalausgabenquote aufweise. Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu folgendes:

- Das Ministerium der Finanzen widerlegt damit nicht, daß Sachsen-Anhalt den höchsten Stellenbestand je 1.000 Einwohner aller Flächenländer hat und die höchsten Ist-Personalausgaben je Einwohner aller neuen Bundesländer.
- Bei einem durch eine hohe Kreditfinanzierung ausgeweiteten Haushaltsvolumen ist die Personalausgabenquote nur bedingt aussagefähig.

Die bisherigen Maßnahmen der Landesregierung zur Personalreduzierung führten lediglich zu einer Verringerung des Personalausgabenanstieges. Bei einer Beibehaltung des bisherigen Personalbestandes drohen mittel- und langfristig erhebliche Personalausgabensteigerungen durch die Erhöhung des Bezügenrelevs und höhere Versorgungsausgaben für Arbeitnehmer und Beamte. Dadurch besteht die Gefahr, daß die Personalausgaben arbeitsplatzschaffende Investitionen verdrängen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist daher eine mittel- und langfristige Orientierung am Personalbestand aller Flächenländer erforderlich.

Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, daß wegen der hohen Arbeitslosigkeit Argumente für ein mittel- und langfristig angelegtes aber nachhaltiges Vorgehen sprechen. Die Landesverwaltung kann aber nicht die Aufgaben der Arbeitsverwaltung lösen. Versuche in der Vergangenheit, in den alten Bundesländern mit einem überhöhten Personalbestand in der Verwaltung Arbeitsmarktprobleme zu mildern, sind gescheitert.

Auch wenn eine verstärkte Einführung von Teilzeitarbeit zu proportional höheren Personalausgaben führt (insbesondere durch höhere Sachkosten, teilweise volle Zahlung von Zulagen bei Teilzeitbeschäftigung, Beihilfe, höhere Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung), kann bei Berücksichtigung der Haushaltszwänge die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung ein Weg sein, um notwendige Konsolidierung und Beschäftigungsinteressen in Einklang zu bringen.

Ohne verstärkte Konsolidierungsmaßnahmen werden die Personalausgaben weiter anwachsen und die ohnehin geringer werdenden Spielräume im Landeshaushalt einschränken.

Daher regt der Landesrechnungshof zur Erreichung des Zieles der Personalausgabenplafonierung die Prüfung folgender Maßnahmen an:

- **Systematische flächendeckende Aufgabenanalyse und -kritik. Abbau von nicht notwendigen Aufgaben. Prüfung des Potentials der Übertragung von Aufgaben und Personal an andere öffentliche Träger oder Private.**
- **Konsequente Durchführung der Verwaltungsreform und Umsetzung der getroffenen Strukturentscheidungen.**
- **Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen.**
- **Durchführung einer analytischen Personalbedarfsberechnung in allen Bereichen der Verwaltung. Dabei sollte überprüft werden, ob das Land im Vergleich zu anderen Ländern großzügigere Standards aufrechterhalten kann.**
- **Bedarfsgerechte Reduzierung von überdimensionierten Stellenrahmen mit Orientierung am Personalbestand aller Flächenländer. Umsetzung in den Landeshaushalt mit einem ggf. mittel- und langfristigen kw-Konzept, um für Personalverwaltungen und Bedienstete Planungssicherheit zu gewährleisten.**
- **Wiedereinführung eines externen Stellenbesetzungsverbotes zur Erleichterung einer adäquaten Verwendung von Überhangspersonal (ggf. nach Fortbildung und Umschulung) und eine wirkungsvollere Ausgestaltung der Personalbörse.**
- **Verringerung der Ausnahmetatbestände bei Personalbewirtschaftungsregelungen.**
- **Korrekte Veranschlagung der Personalausgaben, die alle erkennbaren besoldungs- und tarifrechtlichen Faktoren berücksichtigt.**

- **Schnelle Einführung eines Personalausgabencontrollings, um nicht wie z. B. 1997 erst bei Erstellung der Jahresrechnung feststellen zu müssen, daß die Ausgabenansätze in der Hauptgruppe 4 überschritten werden. Wenn monatlich die Abweichung des Monatsist vom budgetierten Monatssoll festgestellt und analysiert wird, können ggf. rechtzeitig Bewirtschaftungsmaßnahmen ergriffen werden, um ein Überschreiten der Ansätze zu verhindern. Da die Datenbasis bereits in der Landesleitstelle für Bezügezahlungen (Personalabrechnungsdaten) vorhanden ist, sollte ein solches Vorhaben mit Nachdruck betrieben werden.**

2. Zunehmende Versorgungsbelastung

Einzelplan	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1350	- Versorgung
Titel	432 01	- Versorgungsbezüge der Beamten und Richter
	281 01 und	
	281 02	- Erstattung von Versorgungsbezügen
Haushaltsvolumen	Ausgaben: 3.900.000 DM (Soll)	
	9.868.552 DM (Ist)	
	Einnahmen: 9.444.800 DM (Soll)	

Anzahl der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben steigen

Viele Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und geringes Durchschnittsalter bei Eintritt in den Ruhestand erfordern Maßnahmen. KIDICAP 2000 unterstützt die automatisierte Versorgungsberechnung nur unzureichend.

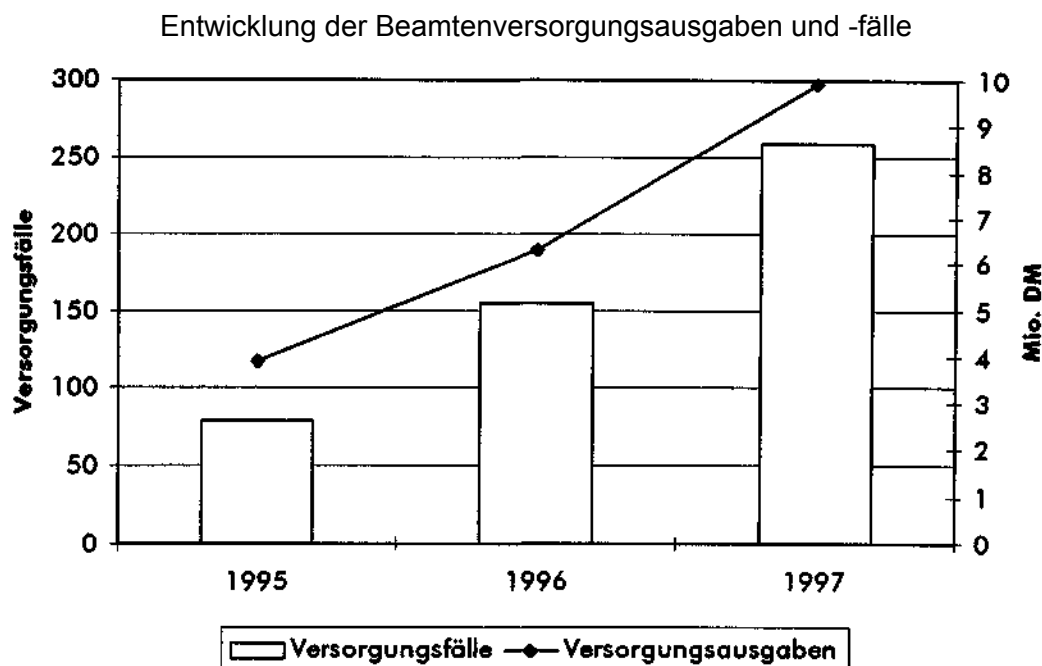
Verspätete oder unzureichende Anforderung und Durchsetzung von Erstattungsansprüchen.

1. Anzahl der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben steigen

1.1 Bisherige Entwicklung

Regelmäßige Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von Beamtenversorgung ist die Erfüllung einer fünfjährigen Dienstzeit (Wartezeit). Daher ist die Anzahl der Versorgungsempfänger noch relativ gering, weist aber hohe Steigerungsraten auf. Parallel hierzu entwickeln sich die Versorgungsausgaben für Beamte und Richter (Titel 432 01).

Jahr	1995	1996	1997
Versorgungsfälle im Dezember	78	155	259
Versorgungsausg. in Mio. DM (Ist)	3,9	6,3	9,9



1.2 Voraussichtliche weitere Entwicklung

Im Jahr 1997 waren im Jahresdurchschnitt bereits über 23.000 Beamte ernannt, die später voraussichtlich zu Versorgungsempfängern werden. Nach einer Prognoseberechnung des Landesrechnungshofes auf der Basis der aktiven Beamtenzahlfälle unter Anwendung folgender Prämissen,

- keine Berücksichtigung von Hinterbliebenen als eigenständige Versorgungsfälle;
- durchschnittliches Pensionseintrittsalter von 59 Jahren (Versorgungsbericht des Bundes, Übersicht B 22), obwohl das gegenwärtige Durchschnittseintrittsalter in Sachsen-Anhalt zur Zeit bei 51 Jahren liegt,

wird sich die Anzahl der Versorgungsfälle wie folgt erhöhen:

Jahr	Anzahl der zusätzlichen Versorgungsempfänger
2000	ca. 1.100
2005	ca. 3.200
2010	ca. 5.900

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes 1997 bis 2001 prognostiziert einen hieraus resultierenden Anstieg der Versorgungsausgaben auf über 50 Mio. DM in 2005 und über 150 Mio. DM in 2010. Durch das Versorgungsreformgesetz 1998 ist das Land durch die Einfügung des neuen § 14 a im BBesG verpflichtet worden, ab dem 01.01.1999 eine Versorgungsrücklage zu bilden. Fraglich ist, ob die Zuführung bereits in der Prognose enthalten ist.

Der Landesrechnungshof warnt davor, diesen Anstieg der Versorgungsausgaben zu verdrängen. Er regt an, bereits rechtzeitig haushaltswirtschaftlich Vorsorge zu treffen und Deckungsspielräume im Haushalt zu erwirtschaften und insbesondere die Belastung aus dem Versorgungsreformgesetz 1998 zu berücksichtigen.

2. Überproportional viele Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit

2.1 Rechtslage

Beamte treten grundsätzlich mit Ende des Monats in den Ruhestand, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden (Regelaltersgrenze). Für Vollzugsbeamte (Polizei, Justiz) ist das vollendete 60. Lebensjahr die Altersgrenze (besondere Altersgrenze). Ein Beamter kann auch ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit auf seinen Antrag in den Ruhestand versetzt werden, wenn er das 62. Lebensjahr vollendet hat (Antragsaltersgrenze). Die Antragsaltersgrenze wird durch das Reformgesetz mit Wirkung vom 01.01.1999 auf 63 erhöht.

Eine frühere Versetzung in den Ruhestand ist grundsätzlich nur möglich, wenn der Beamte dauernd zur Erfüllung seiner Dienstpflichten unfähig ist (dienstunfähig). Dienstunfähigkeit liegt erst vor, wenn der Beamte keinen der für sein statusrechtliches Amt (z. B. Regierungsamtmann) vorgesehenen Dienstposten mehr erfüllen kann. Ist der Beamte z. B. bisher im Außendienst tätig, gibt es aber in seiner Behörde auch Dienstposten des Innendienstes, die seinem Amt zugeordnet sind, so liegt Dienstunfähigkeit erst vor, wenn der Beamte auch Dienstposten des Innendienstes nicht mehr wahrnehmen kann. Der Beamte muß allerdings noch eine mindestens als ausreichend zu qualifizierende Arbeitsmenge- und -güte leisten können. Entscheidend ist, daß es sich nach bisherigem Recht um eine seinem Amt entsprechende Tätigkeit handeln mußte.

Im Polizeibereich ist ein Polizeivollzugsbeamter dienstunfähig, wenn er den besonderen gesundheitlichen Anforderungen für den Vollzugsdienst nicht mehr genügt und nicht zu erwarten ist, daß er seine volle Verwendungsfähigkeit innerhalb von zwei Jahren wiedererlangt (Polizeidienstunfähigkeit). Da die gesundheitlichen Anforderungen höher sind als an andere Beamte, kann die Polizeidienstunfähigkeit schon vorliegen, wenn der Begriff der allgemeinen Dienstunfähigkeit noch nicht erfüllt ist.

Durch das Gesetz zur Umsetzung des Reformgesetzes ist ab dem 05.11.1997 der Grundsatz Rehabilitation und Weiterverwendung vor Pensionierung gestärkt worden. Danach ist u. a. auch eine anderweitige unterwertige - also nicht dem Amt entsprechende - Weiterverwendung des Beamten ohne seine Zustimmung möglich, um eine Pensionierung zu vermeiden.

Im Versorgungsrecht knüpfen verschiedene Vergünstigungen an den Begriff der Dienstunfähigkeit an. Dies sind insbesondere

- *Zurechnungszeiten*

Die Zeit vom Eintritt in den Ruhestand bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres wird zu einem gewissen Anteil fiktiv als Dienstzeit hinzugerechnet. Vor dem 01.07.1997 wurde die Zeit zu zwei Dritteln hinzugerechnet, ab diesem Zeitpunkt erfolgt eine Zurechnung zu einem Drittel.

- *Erhöhung der Dienstaltersstufe*

Das Grundgehalt zur Ermittlung der Versorgung wird nach der Dienstaltersstufe zugrundegelegt, die der Beamte bis zum Eintritt in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze hätte erreichen können. Das Reformgesetz sieht ab 01.07.1997 eine Beschränkung auf Dienstunfälle vor.

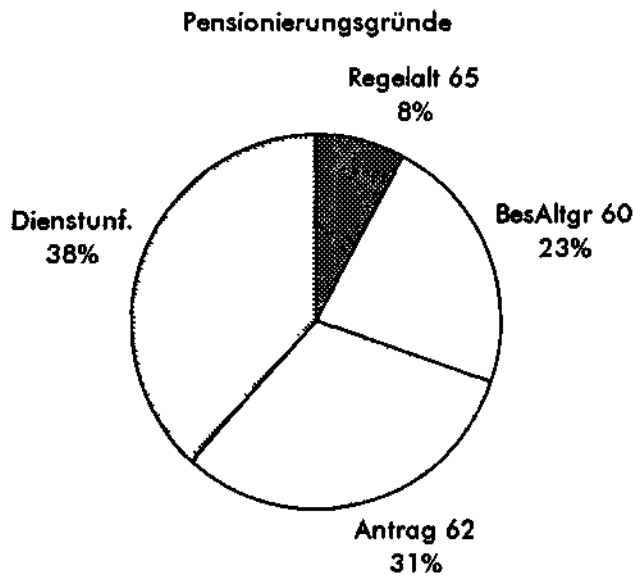
2.2 Pensionierungsverhalten

2.2.1 Generelles Pensionierungsverhalten

Der Landesrechnungshof hat die Gründe für den Eintritt in den Ruhestand in Sachsen-Anhalt (ohne politische Beamte) untersucht und mit dem Durchschnitt aus dem Versorgungsbericht des Bundes³ verglichen.

Pensionierungsgrund	v. H. in Sachsen-Anhalt 1/97	v. H. in Sachsen-Anhalt 12/97	v. H. im Durchschnitt lt. Versorgungsbericht des Bundes
Regelaltersgrenze (65)	10,8	7,8	15,2
Besondere Altersgrenze (60)	13,5	22,6	15,8
Antragsaltersgrenze (62/60)	37,8	31,3	34,5
Dienstunfähigkeit	37,8	38,3	33,7

³ Bundesdurchschnitt lt. Analyse der Versorgungszugänge 1993 im Versorgungsbericht der Bundesregierung (Übersicht B 24 bereinigt um den Schulbereich)



In Sachsen-Anhalt wird ein überproportional hoher Anteil von Beamten wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt.

Ein hoher Anteil von Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit führt wegen des geringen Pensionseintrittsalters, der langen Bezugsdauer von Versorgung und der relativ hohen Versorgung (durch Zurechnungszeiten und erhöhte Dienstaltersstufen) zu hohen Ausgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme die Überprüfung der Gründe für den Eintritt in den Ruhestand durch den Landesrechnungshof begrüßt und mitgeteilt, daß auch nach seiner Auffassung der Anteil von Beamten der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wird, möglichst zurückzuführen sei. Nach seiner Auffassung seien aber die für das Land Sachsen-Anhalt errechneten Prozentzahlen nicht aussagekräftig.

Das Ministerium der Finanzen gibt folgenden Ausblick:

"Unter Berücksichtigung der prognostizierten Anzahl der Versorgungsempfänger im Jahre 2000 (1.100) und bei Annahme einer zusätzlichen Verdreifachung der Versorgungsfälle wegen Dienstunfähigkeit beträgt der Prozentsatz rund 9,4 v. H. und liegt somit weit unter dem derzeitigen Bundesdurchschnitt (33,7 v. H.) und dem derzeitigen Landesdurchschnitt (37,8 v. H.)."

Diese Prognoseberechnung kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen. Das Ministerium der Finanzen hat bei der Steigerung der Versorgungsempfänger auch Witwen und Waisen einbezogen, während die Steigerung der Dienstunfähigkeitsfälle lediglich die ehemals aktiven Beamten betrifft. Das Ministerium der Finanzen hat damit die Zahl der Versorgungsempfänger insgesamt um das 16fache steigen lassen, den Anteil der Dienstunfähigen jedoch nur um das 4fache. Für den Eintritt dieser Annahme des Ministeriums der Finanzen bestehen aber nur ge-

ringe Anhaltspunkte. Der Landesrechnungshof ist daher weiterhin der Auffassung, daß der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten reduziert werden sollte. Der überproportional hohe Anteil von Versorgungsfällen wegen Dienstunfähigkeit bewirkt ein geringes Durchschnittsalter beim Eintritt in den Ruhestand:

Laufbahngruppe	Sachsen-Anhalt	Durchschnitt lt. Versorgungsbericht⁴
einfacher und mittlerer Dienst	48	55
gehobener Dienst	51	58,4
höherer Dienst	57	61,2

2.2.1 Beispiele für Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit

Hinter diesen Zahlen verbergen sich beispielhaft folgende Einzelfälle:

- Ein Versorgungsempfänger ließ sich 1991 als Oberinspektor(in) (A 10) nach Sachsen-Anhalt abordnen und versetzen. Nachdem das Amt des Oberamtsrates/rätin (A 13) ruhegehaltssfähig geworden ist, wurde er/sie mit 30 Jahren aus psychosomatischen Gründen wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Obwohl er/sie nur einen Ruhegehaltssatz von 27 v. H. erdient hatte, erreichte er/sie wegen der Zurechnungszeiten einen Ruhegehaltssatz von über 64 v. H.
- Ein Versorgungsempfänger ließ sich nach Sachsen-Anhalt versetzen und wurde hier befördert. Nach einem 1995 erstellten Gutachten eines Amtsarztes aus seiner Heimatstadt führe der Dienst in Sachsen-Anhalt wegen der Belastungssituation zu Gesundheitsstörungen. Bei ihm liege aber keine dauernde Dienstunfähigkeit im Sinne des Gesetzes vor. Nach erfolgter Abordnung oder Versetzung in seine Heimatstadt in den alten Bundesländern sei er gesundheitlich in der Lage, seinen Dienst sofort anzutreten. Von einem Amtsarzt in Sachsen-Anhalt ließ er sich nicht untersuchen. Der Beamte bot erfolglos seine Dienste einer Dienststelle in den alten Ländern an. Dennoch wurde er 1996 wegen Dienstunfähigkeit mit 39 Jahren in den Ruhestand versetzt. Obwohl er nur einen Ruhegehaltssatz von rd. 32 v. H. erdient hatte, erreichte er durch Zurechnungszeiten einen Ruhegehaltssatz von 60 v. H.
- Ein Versorgungsempfänger wurde durch eine Polizeidirektion wegen Polizeidienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Er war zuletzt Polizeimeister (A 7). Am selben Tag schloß die Polizeidirektion mit dem Versorgungsempfänger einen Arbeitsvertrag ab. Ab

⁴ Versorgungsbericht, Übersicht B 22

dem Tag der Wirksamkeit der Versetzung in den Ruhestand wurde er unbefristet als vollbeschäftigter Angestellter in VergGr. V c (entsprechend A 8) beschäftigt.

- Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung des Reformgesetzes, wonach eine andere - ggf. auch unterfertige - Verwendung Vorrang vor einer Versetzung in den Ruhestand hat, wurde ein 33 Jahre alter Versorgungsempfänger gegen seinen Willen trotz ärztlich bescheinigter allgemeiner Arbeitsfähigkeit wegen Polizeidienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt.

3. Gegenmaßnahmen sind erforderlich

Der Landesrechnungshof hält Gegenmaßnahmen für erforderlich, um dieser Fehlentwicklung entgegenzutreten. Er hat der Verwaltung folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

3.1 Einführung eines oberstbehördlichen Zustimmungsvorbehaltes bei vorzeitiger Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit

In anderen Ländern sind positive Erfahrungen mit der Einführung von Zustimmungsvorbehalten zur Vermeidung von ungerechtfertigten Frühpensionierungen gemacht worden.

Die Länder Bayern, Berlin, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben bereits eine entsprechende Regelung. In Baden-Württemberg ist durch eine Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums eingeführt worden, daß die Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit bei Beamten, die das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, des Einvernehmens mit dem Finanzministerium bedarf. Nach Einführung dieser Regelung ist die Anzahl der Frühpensionierungen erheblich zurückgegangen. Um einem Mißbrauch der günstigen Rechtsfolgen bei einer Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit einzuschränken, hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, auch in Sachsen-Anhalt einen oberstbehördlichen Zustimmungsvorbehalt bei Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit einzuführen, wenn die Beamten zum Zeitpunkt der Pensionierung das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Das Ministerium der Finanzen hat uns auf unseren Vorschlag mitgeteilt, daß ihm bekannt sei, daß einige Länder den angesprochenen Zustimmungsvorbehalt wegen dienstunfähigkeitsbedingten Versetzungen in den Ruhestand vor Vollendung des 55. Lebensjahres eingeführt haben. Dies sei bisher für das Land Sachsen-Anhalt nicht für erforderlich gehalten worden. Im Hinblick auf die gravierenden Einschränkungen der Beamtenversorgung durch das Dienstrechtsreformgesetz und das zukünftige Versorgungsreformgesetz werde derzeit noch nicht erwogen, einen solchen Zustimmungsvorbehalt einzuführen.

Diese abwartende Haltung kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen. Wie die Entwicklung im Laufe des Jahres 1997 zeigt, werden in Sachsen-Anhalt weiterhin überproportional viele teure Frühpensionierungen vorgenommen. Der Landesrechnungshof hält weiterhin eine

möglichst kurzfristige Einführung eines Zustimmungsvorbehaltes für unumgänglich. Das Ministerium der Finanzen hat hierzu mitgeteilt, daß es die Anregung des Landesrechnungshofes, Gegenmaßnahmen zur Vermeidung frühzeitiger Pensionsmengen zu ergreifen, unterstützt. Allerdings weist es darauf hin, daß Regelungen zur Vermeidung von mißbräulichen Frühpensionierungen nicht von ihm getroffen werden könnten. Vielmehr habe das für das allgemeine Dienstrecht zuständige Ministerium des Innern die für die Umsetzung des Beamtenrechts zuständigen Personaldienststellen zur restriktiven Anwendung des Landesbeamtenrechts anzuhalten und allgemeine Regelungen vorzuschlagen. Der Landesrechnungshof hat für diese passive Haltung und den Zuständigkeitsstreit kein Verständnis.

Abgesehen davon, daß in einigen anderen Ländern das Ministerium der Finanzen den oberstbehördlichen Zustimmungsvorbehalt eingeführt hat, dürfte die Übertragung der Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand auf eine zentrale Stelle auch auf der Basis von Artikel 70 der Landesverfassung i. v. m. § 10 Abs. 1 BG-LSA durch allgemeine Regelung des Ministerpräsidenten möglich sein.

3.2 Generelle Nachprüfung der Dienstunfähigkeit

Ein wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzter Beamter ist verpflichtet, einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis Folge zu leisten, wenn er seine Dienstfähigkeit wiedererlangt. Zur Nachprüfung der Dienstfähigkeit ist der Beamte verpflichtet, sich nach Weisung der Behörde amtsärztlich untersuchen zu lassen. In Zweifelsfällen hat der Landesrechnungshof die Dienststellen gebeten, eine solche Überprüfung der Dienstfähigkeit vorzunehmen. Die Dienststellen sind dieser Anregung gefolgt.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, daß die Dienststellen die gesetzlich vorgesehene Überprüfung der Dienstfähigkeit generell vornehmen.

3.3 Anderweitige Verwendung von polizeidienstunfähigen Vollzugsbeamten im Polizeiverwaltungsdienst

Polizeivollzugsbeamte, die nur die besonderen gesundheitlichen Anforderungen im Vollzugsdienst nicht mehr erfüllen, aber für den Verwaltungsdienst dienstfähig sind, können im Polizeiverwaltungsdienst weiterverwendet werden. Bisher gilt hier ein Freiwilligkeitsgrundsatz, d. h. eine Weiterverwendung in der Verwaltung konnte nur auf Antrag des Beamten erfolgen. Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, diesen Freiwilligkeitsgrundsatz aufzugeben und künftig in geeigneten Fällen generell eine Weiterverwendung vorzusehen.

Das Ministerium des Innern hat dem Landesrechnungshof daraufhin mitgeteilt, daß es zur Vermeidung von Frühpensionierungen wegen Polizeidienstunfähigkeit die Möglichkeiten der anderweitigen Weiterverwendung im Polizeiverwaltungsdienst in die Polizeiverwaltungslaufbahnverordnung einfließen lassen will. Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

4. KIDICAP 2000 unterstützt die automatisierte Versorgungsberechnung nur unzureichend

4.1 Eingesetztes Programm

Die Berechnung der Versorgungsbezüge erfolgt ab dem 01.01.1996 mit dem EDV-Programm KIDICAP 2000. Das Land hat für das gesamte Programmpaket eine Lizenz gekauft (Ansatz von 3 Mio. DM bei Titel 0409 in der Titelgruppe 99, Titel 812 99), obwohl das Programm noch nicht voll ausgereift ist und noch wesentliche Programmierarbeiten auszuführen sind.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu mitgeteilt, daß der Erwerb der Lizenz nicht wie geplant 3 Mio. DM, sondern nur rund 1 Mio. DM kostete. Diese Preisermäßigung konnte lt. Angaben des Ministeriums der Finanzen nur erzielt werden, weil die noch fehlenden Programmkomponenten und die damit verbundenen Programmierarbeiten berücksichtigt worden sind und von der Bund/Ländergemeinschaft zugesagt wurde, an der Programmentwicklung mitzuarbeiten.

Außerdem ist das Land an dem Stammkapital der Gesellschaft, die die Programmpflege und -Verwertung betreibt (G.I.P. GmbH), mit 10 Prozent beteiligt. Begründung für die Beteiligung war, daß nur dadurch das Land wirkungsvoll seine Interessen bei der Programmentwicklung durchsetzen könne.

Wegen der Mängel hat die G.I.P. das Recht zur Nutzung und Verwertung der Programme bis zum 31.12.1997 vom Eigentümer kostenlos erhalten.

4.2 Programmanforderungen und Programmleistungen

Da in den neuen Bundesländern Zeiten von Bewährungsbewerbern vor dem 03.10.1990 grundsätzlich einen eigenständigen Rentenanspruch auslösen, entsteht bei der Berechnung des Versorgungsanspruches regelmäßig die Konstellation, daß eine sogenannte Ruhensberechnung durchzuführen ist. Die Beamtenversorgung darf danach beim Zusammentreffen mit Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung gewisse gesetzliche Höchstgrenzen nicht überschreiten. Darüber hinausgehende Versorgungsbezüge ruhen und werden nicht gezahlt. Hierbei handelt es sich um eine umfangreiche Berechnung mit 18 Rechenschritten, die bis zu fünfmal im Jahr durchzuführen ist. 1994 hat die Bezirksbezugestelle bei der Festlegung der Programmanforderungen eine maschinelle Ruhensberechnung als eine wesentliche Leistungsanforderung dargestellt.

Trotz der Beteiligung des Landes an der G.I.P. GmbH erfüllt das Programm KIDICAP 2000 bis heute dieses Leistungsmerkmal nicht. Die zahlreichen Ruhensberechnungen müssen weiterhin zeitaufwendig manuell durchgeführt werden. Auf die Frage des Landesrechnungshofes, warum bis zum jetzigen Zeitpunkt das Leistungsmerkmal der maschinellen Ruhensberechnung nicht realisiert sei und ein Kauf eines Programmteiles erfolgte, obwohl ein wesentliches Leistungsmerkmal nicht enthalten war, teilte das Ministerium der Finanzen mit, daß die Ruhensberechnung kein wesentliches Leistungsmerkmal des Bezügeverfahrens darstelle und nur ein Leistungsfaktor von vielen sei. Aus Prioritätsgründen habe man die Verfahrensentwicklung vorrangig auf andere Bereiche konzentriert.

Das Ministerium der Finanzen gab zu, daß eine Analyse des Programmteiles Versorgung ergeben habe, daß der gesamte Bereich neu projektiert werden müsse. Die Einführungsphase des Programms sei ab Januar 1999 geplant. Der Landesrechnungshof hält es angesichts der stark ansteigenden Versorgungsempfängerzahlen für erforderlich, daß schnellstmöglich eine maschinelle Ruhensberechnung realisiert wird. Dabei ist auf die besondere Rechtslage in den neuen Ländern zu achten, nach der Ruhensberechnungen den Regelfall bei der Versorgungsfestsetzung darstellen.

Wenn trotz Beteiligung des Landes an der G.I.P. ein wesentliches Leistungsmerkmal nicht zeitnah realisiert wird, stellt sich außerdem die Frage nach der Notwendigkeit und dem Sinn dieser Beteiligung.

Das Ministerium der Finanzen teilte daraufhin mit, daß ein Versorgungsabrechnungssystem, in dem auch die maschinelle Ruhensberechnung enthalten ist, zum 01.01.1999 eingeführt wird. Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung verfolgen.

5. Realisierung von Einnahmen

Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Nach VV Nr. 3.1 zu § 34 LHO sind Einnahmen ab Fälligkeit zu erheben.

5.1 Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung

Grundsätzlich trägt der letzte Dienstherr die gesamten Versorgungslasten eines Beamten. Dies wäre für die neuen Länder, die im Rahmen der Verwaltungshilfe ältere Beamte aus den alten Ländern übernommen haben, zu einer besonderen Belastung geworden. Der Gesetzgeber hat daher durch die Einfügung des neuen § 107 b BeamVG eine Teilung der Versorgungslasten zwischen aufnehmenden und abgebenden Dienstherrn eingeführt. Die Versorgungsbezüge werden grundsätzlich in dem Verhältnis der beim abgebenden Dienstherrn abgeleisteten ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten zu dem beim aufnehmenden Dienstherrn abgeleisteten ruhege-

haltsfähigen Dienstzeiten aufgeteilt. Bei der Feststellung dieses Verhältnisses bleiben Ausbildungszeiten unberücksichtigt. Schuldner dieser Ansprüche sind die Dienstherrn in den alten Bundesländern.

Bei der Prüfung der Einnahmeerhebung mußte der Landesrechnungshof feststellen, daß die Anforderung der Versorgungsanteile durch die Versorgungsstelle nur einmal im Jahr, und zwar nach Ablauf des Kalenderjahres, erfolgt. Wenn z. B. ein Beamter zum 01.01.1996 pensioniert wurde und Versorgung vom Land erhält, erfolgte erst 1997 eine Anforderung des gesamten Erstattungsbetrages für das Jahr 1996. Da die Zahlungseingänge sich bis September hinziehen, werden beispielsweise die Ansprüche aus Januar 1996 erst 20 Monate nach Fälligkeit vereinnahmt. Diese Verwaltungspraxis widerspricht § 34 LHO.

Der Landesrechnungshof hat daher von der Verwaltung gefordert, die Ansprüche ab Fälligkeit (= Zeitpunkt der Versorgungszahlung) von dem abgebenden Dienstherrn anzufordern.

Das Regierungspräsidium hat daraufhin erwidert, daß eine monatliche Anforderung wegen der umfangreichen manuellen Arbeiten zur Ermittlung des Erstattungsbetrages nicht möglich sei. Wegen der Unterbesetzung des Arbeitsgebietes Beamtenversorgung, der Tatsache, daß das Zahlverfahren KIDICAP 2000 das Versorgungsrecht nicht umfassend abdecke und die rechtmäßige Zahlung der Versorgungsbezüge sicherzustellen sei, werde die Erstattungsanforderung nach Abschluß des Kalenderjahres durchgeführt.

Wegen der Wichtigkeit der rechtzeitigen Einnahmeerhebung hält der Landesrechnungshof weiterhin daran fest, daß mindestens vierteljährlich eine Anforderung der Ansprüche erfolgen muß. Der Landesrechnungshof regt an, eine EDV-Lösung zu realisieren und dann eine monatliche Anforderung vorzunehmen.

Das Ministerium der Finanzen teilte daraufhin mit, daß eine Realisierung zum 01.01.2000 geplant sei. Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung verfolgen. Der Landesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, daß die zügige Anforderung aufgeschoben wird, bis eine EDV-Lösung realisiert worden ist.

5.2 Erstattung von Versorgungsbezügen durch die Hochschulkliniken

Mit Rundschreiben vom 15.06.1994 hat das Ministerium der Finanzen zur Finanzierung der Beamtenversorgungsausgaben für Beamte an den Hochschulkliniken geregelt, daß spätere Versorgungsbezüge von Beamten bei den Medizinischen Fakultäten der Universitäten vom Land getragen werden und die Fakultäten dafür in Höhe von 35 v. H. der aktiven Dienstbezüge Abführungen an das Land leisten. Die Zahlungsaufforderung hat die Versorgungsstelle monatlich an die Hochschulkliniken zu richten und die Überwachung der Zahlungseingänge vorzunehmen. Der Landesrechnungshof mußte bei den Erhebungen feststellen, daß zwar eine re-

gelmäßige Anforderung der Erstattungsbeträge erfolgte. Zahlungseingänge lagen aber nur in verminderter Höhe und für 1996 gar nicht vor.

Kapitel 1350 Titel 281 02

(in TDM)

	1995	1996	1997
Soll	8.697	10.612	8.519
Ist	4.684	0	6.331

Der Landesrechnungshof hat die Versorgungsstelle um Mitteilung gebeten, warum keine Maßnahmen zur Realisierung der Einnahmen durch die mittelbewirtschaftende Stelle durchgeführt worden sind. Die geprüfte Stelle teilte daraufhin mit, daß telefonisch versucht worden sei, die Einnahme zu realisieren. Eine Klärung müsse zwischen Ministerium der Finanzen und Kultusministerium erfolgen.

Angesichts der Höhe der Forderung (insbesondere in 1996) hat der Landesrechnungshof kein Verständnis dafür, daß 1998 immer noch keine Klärung des Sachverhaltes erfolgt ist. Der Landesrechnungshof hält eine unverzügliche Einnahmerealisierung durch die mittelbewirtschaftende Versorgungsstelle für erforderlich. Das Ministerium der Finanzen teilte daraufhin mit, daß die Einnahme für 1997 mittlerweile realisiert sei.

Die Einnahmen für 1995 und 1996 sind immer noch nicht bzw. nicht vollständig erhoben. Der Landesrechnungshof hält weiterhin eine vollständige Realisierung der Einnahmen für erforderlich und wird die Angelegenheit beobachten.

Abschnitt B: Denkschrift und Bemerkungen

1.	Einzelplan	-	Diverse
	Kapitel	-	Diverse
	Titel	425 01	- Vergütung der Angestellten

Mängel bei der Zahlung von übertariflichen Zulagen an Angestellte aus den alten Bundesländern

Weitere Notwendigkeit der Zulagen ist fraglich

1. Rechtslage

1.1 Tariflicher Anspruch auf Ostvergütungsniveau unabhängig von der Herkunft

Unter den Geltungsbereich des BAT-O und der Vergütungstarifverträge Ost fallen alle Angestellten, deren Arbeitsverhältnisse in den neuen Ländern begründet worden sind. Daher gelten auch für Angestellte aus den alten Bundesländern, die in den Dienst des Landes Sachsen-Anhalt eingestellt wurden und werden, die tarifvertraglichen Regelungen für das Osttarifgebiet. Sie haben einen tarifvertraglichen Rechtsanspruch auf Vergütung in Höhe des Ostvergütungsniveaus.

1.2 Für übertarifliche Leistungen ist Einwilligung des Ministeriums der Finanzen erforderlich

In Ausnahmefällen können mit sachlichem Grund übertarifliche Leistungen gewährt werden. Nach § 40 Abs. 1 der LHO bedarf die Gewährung von übertariflichen Leistungen der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen. Eine Einwilligung ist eine vorherige Zustimmung. Zusagen oder Arbeitsvertragsangebote mit einer höheren als der tarifvertraglichen Vergütung dürfen von der Personaldienststelle nur gemacht werden, wenn die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vorliegt.

1.2.1 Rechtslage

Um in der Aufbauphase erfahrene Verwaltungsfachkräfte aus den alten Bundesländern (z. B. Volljuristen, Wirtschaftswissenschaftler) gewinnen zu können, hat das Ministerium der Finanzen mit Rundschreiben vom 03.03.1992 eine generelle Einwilligung zur Vereinbarung von Vergütung bis zur Höhe des Westvergütungsniveaus erteilt, wenn Arbeitnehmer vor ihrem Wechsel zum Land Sachsen-Anhalt bereits im öffentlichen Dienst der alten Bundesländer tätig waren. Dies entsprach der Rechtslage im Besoldungsbereich.

In allen anderen Fällen war zur Zahlung von übertariflichen Leistungen an Angestellte aus den alten Bundesländern eine vorherige Zustimmung des Ministeriums der Finanzen erforderlich.

Mit Rundschreiben vom 15.11.1994 hat das Ministerium der Finanzen die generelle Einwilligung für Angestellte aus dem öffentlichen Dienst der alten Bundesländer aufgehoben. Seit diesem Zeitpunkt ist generell eine vorherige Zustimmung des Ministeriums der Finanzen erforderlich, wenn übertarifliche Leistungen gezahlt werden sollen.

1.2.2 Tatsächliche Verwaltungspraxis

Bereits bei Prüfungen im Jahre 1994 mußte der Landesrechnungshof feststellen, daß übertarifliche Vergütungen an Angestellte aus den alten Ländern, die nicht dem öffentlichen Dienst angehörten, bis zur Höhe des Westvergütungsniveaus gezahlt worden sind, ohne daß eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vorlag. Da die Aufstockung der Vergütung durch eine arbeitsvertragliche Nebenabrede vereinbart worden ist, aus der ein Rechtsanspruch für den Arbeitnehmer entsteht, waren Korrekturen der Vergütungsansprüche nicht mehr möglich. Auf Hinweis des Landesrechnungshofes hat das Ministerium der Finanzen mit Rundschreiben vom 17.01.1996 nochmals darauf hingewiesen, daß die Gewährung von übertariflichen Leistungen der vorherigen Zustimmung des Ministeriums der Finanzen bedarf. Bei 1997 durchgeführten Prüfungen mußte der Landesrechnungshof erneut feststellen, daß Personaldienststellen noch 1997 weiterhin Arbeitsverträge mit übertariflichen Leistungen für Angestellte aus den alten Ländern abschließen, ohne daß eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vorliegt. Der Landesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, daß sich Personaldienststellen auch nach einem zweimaligen Hinweis auf die Einwilligungsnotwendigkeit per Rundschreiben eigenmächtig über die Rechtslage hinwegsetzten und den Angestellten eine übertarifliche Vergütung zahlen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht hier Handlungsbedarf zwecks Klärung der Verantwortlichkeiten und der sich daraus ergebenden Konsequenzen.

1.3 Überhöhte Zahlung von übertariflichen Zulagen

1.3.1 Rechtslage

In dem Rundschreiben vom 03.03.1992 hat das Ministerium der Finanzen eine Differenzierung bei der übertariflichen Zulagenhöhe vorgenommen. Nur Angestellte, die vor ihrem Wechsel zum Land Sachsen-Anhalt bereits im öffentlichen Dienst der alten Bundesländer tätig waren, erhielten einen übertariflichen Aufstockungsbetrag bis zur Höhe des Westvergütungsniveaus, der ihnen auch als Rechtsstand garantiert wurde. Vergütungsmäßig werden diese Angestellten wie Bediente aus den alten Bundesländern behandelt (Rechtsstandswahrungszulage).

Andere Angestellte aus den alten Bundesländern (z. B. Berufsanfänger, Seiteneinsteiger aus der Privatwirtschaft) erhielten zum Zeitpunkt der Einstellung eine Zulage bis zur Höhe des Westvergütungsniveaus. Diese übertarifliche Zulage wird aufgezehrt durch Höhergruppierungsgewinne und Bezügeanpassungen (Besitzstandszulage).

Seit dem Rundschreiben vom 15.11.1994 wird als neue Bewilligungspraxis nur noch aufzehrbaren Besitzstandszulagen zugestimmt.

Für beide Fälle hat das Ministerium der Finanzen in den Rundschreiben eine Formulierung für die arbeitsvertragliche Nebenabrede zur übertariflichen Zulagengewährung vorgegeben. In den Fällen der Besitzstandszulage wird dadurch gewährleistet, daß die beabsichtigte Abschmelzung der Zulage erfolgt.

1.3.2 Tatsächliche Verwaltungspraxis

Bei mehreren Prüfungen seit 1994 bis 1997 mußte der Landesrechnungshof feststellen, daß

- die Personaldienststellen entgegen der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht abbaubare Rechtsstandszulagen vereinbart haben, obwohl nur eine Zustimmung für eine aufzehrbare Besitzstandszulage vorlag,
- die Personaldienststellen übertarifliche Zulagen auf der Basis von hochgerechneten Besitzständen nach Ablauf von befristeten Verträgen gewähren,
- die Bezügestellen bei Angestellten mit Besitzstandszulagen bei Bezügeanpassungen keine oder eine nicht ausreichende Verringerung der übertariflichen Zulage vornehmen,
- die Bezügestellen bei Angestellten mit einem arbeitsvertraglichen Anspruch auf eine aufzehrbare Besitzstandszulage tatsächlich eine nicht aufzehrende Rechtsstandszulage zahlen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß sowohl vom Ministerium der Finanzen als auch von den Bezügestellen über die bereits gegebenen Hinweise hinaus umgehend Maßnahmen ergriffen werden, die nunmehr wirkungsvoll diese Praxis unterbinden, damit künftig die Aufzehrung entsprechend der Regelung des Ministeriums der Finanzen auch tatsächlich erfolgt. Auch hier stellt sich darüber hinaus die Frage der Verantwortlichkeiten und sich daraus ergebender Konsequenzen.

2. Weitere Notwendigkeit der übertariflichen Zulagen ist fraglich

Die übertariflichen Zulagen an Angestellte aus den alten Bundesländern sind eingeführt worden, um in der Phase des Verwaltungsaufbaus Verwaltungsfachleute aus den alten Bundesländern

zu gewinnen. Der Landesrechnungshof stellt die Frage, ob solche Leistungen 1998 aus folgenden Gründen noch notwendig sind:

- Der Verwaltungsaufbau dürfte abgeschlossen sein. Es besteht vielmehr eine Notwendigkeit, durch Stellenreduzierung den überdimensionierten Personalbestand des Landes auf ein bedarfsgerechtes Maß zurückzuführen.
- Mittlerweile stehen eigene ausgebildete Fachkräfte auch in ehemaligen Mangelbereichen (z. B. Juristen, Wirtschaftswissenschaftler) zur Verfügung.
- Bei der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt ist die Notwendigkeit von übertariflichen Anreizen bei der Personalgewinnung fraglich. Beispielsweise bewerben sich durchschnittlich 52 stellenlose Juristen auf ein Arbeitsangebot. Ein Bewerber wird einen Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst daher wahrscheinlich auch bei Ostvergütungsniveau annehmen.

Auch bei den Beamten ist die Zuschußregelung eingeschränkt worden. Der Anspruch in der 2. BesÜV ist auf eine Ermessensregelung beschränkt worden. In Sachsen-Anhalt wird diese Ausnahmeregelung nach einem Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen restriktiv angewendet. Demgegenüber hat Sachsen bereits mit Rundschreiben geregelt, daß ausnahmslos kein Zuschuß mehr an neu eingestellte Beamte gewährt wird.

Der Landesrechnungshof regt daher an, zu prüfen, ob die Gewährung von Vergünstigungen an Bedienstete aus den alten Ländern noch erforderlich ist.

2.	Einzelplan	02	- Staatskanzlei
	Kapitel	0203	- Leitstelle für Frauenpolitik
	Titel	531 03	- Sonstige Kosten der Öffentlichkeitsarbeit

Unzulässige Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe

Das Ministerium der Finanzen hat die Aufklärung der Gründe für die Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe über ein Jahr hinausgezögert.

Die Staatskanzlei beantragte beim Ministerium der Finanzen am 14.02.1997 die Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe im Haushaltsjahr 1997 bei Kapitel 0203, Titel 531 03 in Höhe von 51.500,- DM und gab u. a. folgende Begründung an:

"Unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe für die Herausgabe einer Frauenwegweiserin für Sachsen-Anhalt, die infolge der Haushaltssperre 1996 nicht mehr in Druck gehen konnte.

Die Herausgabe des Frauenschungelbuches war 1996 vorgesehen; interessierte Ressorts hatten bereits 1996 anteilige Erstattungen zugesagt. Die Gesamtkosten betragen bei einer Auflage von 10.000 Stück 56.500 DM."

Die Ausgaben wollten 1996 überwiegend 7 Ressorts tragen.

Nachdem das Ministerium der Finanzen am 17.04.1997 seine Einwilligung zur überplanmäßigen Ausgabe erteilt hatte, bat der Landesrechnungshof den Minister der Finanzen am 14.05.1997 um Stellungnahme.

Der Landesrechnungshof monierte, daß das Ministerium der Finanzen

- eine überplanmäßige Ausgabe für eine Maßnahme zuließ, die 1996 der Haushaltssperre nach § 41 LHO unterlag,
- die Unabweisbarkeit und Unvorhersehbarkeit nach § 37 LHO unterstellte, die nicht gegeben sind
- und im übrigen nicht auf einer weiteren anteiligen Finanzierung durch die Ressorts bestand,
- eine Deckung der überplanmäßigen Ausgaben aus dem Gesamthaushalt akzeptierte.

Das Ministerium der Finanzen räumt nunmehr ein, daß die Bewilligung nicht bedenkenfrei sei. Es habe seine Bedenken zurückgestellt, weil sich die Herausgabe des Buches 1996 wegen redaktioneller und inhaltlicher Schwierigkeiten verzögert und die Staatskanzlei bereits 1996 um Zusicherung zur Finanzierung gebeten habe.

Bei der brisanten Haushaltslage des Landes Sachsen-Anhalt ist eine derartige Verfahrensweise bei der Bewilligung von überplanmäßigen Ausgaben nicht vertretbar.

- | | | | |
|----|------------|------|----------------------------|
| 3. | Einzelplan | 04 | - Ministerium der Finanzen |
| | Kapitel | 0406 | - Finanzämter |

Ermittlung des Personalbedarfs für die Steuerverwaltung

Für die Steuerverwaltung wird das erforderliche Personal aufgabenbezogen ermittelt. Diese Ermittlung ist weitgehend sachgerecht.

Auf Veranlassung des Ministeriums der Finanzen hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg erstmals auf den Stichtag 01.01.1996 das für die Verwaltung der Steuern bei den Finanzämtern erforderliche Personal aufgabenbezogen ermittelt sowie jeweils für den 01.01. der folgenden sechs Jahre eine Personalbedarfsprognose erstellt. Personalbedarfsermittlungen und -prognosen werden jährlich fortgeschrieben. Frühere Personalbedarfsermittlungen basierten infolge fehlender Erhebungsgrundlagen weitgehend auf der Übertragung der Verhältnisse in westdeutschen Flächenländern auf das Land Sachsen-Anhalt. Danach ist zunächst von einem Personalbedarf in der Endausbaustufe von ca. 4.600 Stellen ausgegangen worden; auf der Grundlage der Personalbedarfsermittlung per 01.01.1996 wird nunmehr für den Endausbau (01.01.2002) ein Bedarf von 3.663 Stellen prognostiziert.

Die Personalbedarfsermittlung per 01.01.1996 und die darauf aufbauenden Prognosen bis zum Jahre 2002 sind vom Landesrechnungshof 1997 im Rahmen einer Orientierungsprüfung untersucht worden.

Der Personalbedarf ist aus den zu erledigenden Aufgaben, den Fallzahlen und der mittleren Bearbeitungszeit im Verhältnis zur Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft zu errechnen. Die Oberfinanzdirektion ist dabei weitgehend den Empfehlungen einer von den Ländern gebildeten Arbeitsgruppe "Personalbemessung" gefolgt, deren Aufgabe es ist, Vorschläge für die Ermittlung des für die Steuerverwaltung erforderlichen Personals nach einheitlichen Grundsätzen zu erarbeiten. Für das Land Sachsen-Anhalt ist jedoch die Verwaltung in Teilbereichen von diesen Empfehlungen abgewichen. Dadurch sollte den spezifischen Verhältnissen in den neuen Ländern und der besonderen Situation des Landes (z. B. Struktur der Wirtschaft, Organisation, Ausbildungsstand der Bediensteten, Grad der Automationsunterstützung in der Steuerverwaltung) Rechnung getragen werden.

Die Personalbedarfsermittlung ist plausibel und nachvollziehbar; die angewandten Methoden führen mit vertretbarem Aufwand weitgehend zu einem hinreichend genauen Ergebnis. Für einzelne Teilbereiche hat der Landesrechnungshof allerdings auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei künftigen Berechnungen die bei der ersten aufgabenbezogenen Personalbedarfsermittlung noch erforderlich gewesenen Annahmen und qualifizierten Schätzungen zurückzuführen und schrittweise durch die tatsächlichen Verhältnisse zu ersetzen. Außerdem hat er im Hinblick auf die Zahl der in der Besitz- und Verkehrssteuerabteilung der Oberfinanzdirektion Magdeburg tätigen Bediensteten die Notwendigkeit gesehen, auch für diesen Bereich eine Personalbedarfsermittlung zu erstellen. Das Ministerium der Finanzen hat diese zwischenzeitlich zugesagt.

Die Personalbedarfsermittlung für die Steuerverwaltung ermöglicht nicht nur eine bedarfsorientierte Verteilung des vorhandenen Personals auf die einzelnen Dienststellen. Das Ergebnis der jährlichen Berechnungen und die darauf aufbauenden Personalbe-

darfsprognosen für künftige Jahre können nach Auffassung des Landesrechnungshofes Orientierungs- und Entscheidungshilfe für den Haushaltsgesetzgeber sein. Damit unterscheidet sich die Steuerverwaltung von anderen Verwaltungen, die ihr Personal nicht in vergleichbarer Weise ermitteln.

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

Tätigkeit der Vollstreckungsstellen der Finanzämter

Die Bearbeitungsqualität der Vollstreckungsstellen hat sich insgesamt verbessert, jedoch ist in Teilbereichen nach wie vor ein konsequenteres Vorgehen erforderlich.

Soweit Steuerpflichtige festgesetzte Abgabebeträge nicht zahlen, ist es unumgänglich, daß die Finanzämter Zwangsmittel (§§ 249 bis 346 der Abgabenordnung) anwenden. Der Landesrechnungshof hatte bereits 1993 bei sechs Finanzämtern die Tätigkeit der Vollstreckungsstellen geprüft und das Ergebnis in Teil 1 seines Jahresberichts 1994 mitgeteilt. Nach den seinerzeit getroffenen Feststellungen war die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Vollstreckungsstellen verbesserungsbedürftig. So sind Beitreibungsmaßnahmen unterblieben oder verspätet ergriffen worden. Auch hatten die Finanzämter die im Einzelfall möglichen und erforderlichen Vollstreckungsmaßnahmen nicht vollständig ausgeschöpft.

In Anbetracht der Höhe der am 31.12.1996 bestehenden beitreibbaren Rückstände an Besitz- und Verkehrsteuern von rd. 413 Mio DM (31.12.1997: 447 Mio DM) hat sich der Landesrechnungshof veranlaßt gesehen, 1997 erneut die Vollstreckungsstellen bei fünf Finanzämtern zu untersuchen. Er hat dabei u. a. folgendes festgestellt:

1. In den letzten Jahren hat sich nicht nur der Bearbeitungsstand in den Vollstreckungsstellen zunehmend verbessert. Es ist auch deutlich erkennbar, daß die Finanzämter die Vollstreckungsmöglichkeiten nunmehr auf einer breiteren Grundlage ermitteln und als Folge hiervon vielfältige Vollstreckungsmaßnahmen ergreifen. Sie werden jedoch noch immer nicht gleichermaßen konsequent aufgegriffen und mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, daß die für die Vollstreckungsstellen zuständigen Sachgebietsleiter im Rahmen ihrer Fachaufsicht mehr als bisher für eine zielgerichtete Arbeit der Vollstreckungsstellen sorgen.

2. Ist dem Steuerpflichtigen im Hinblick auf seine wirtschaftlichen Verhältnisse eine sofortige Entrichtung der rückständigen Beträge nicht möglich und erscheint deshalb eine Vollstreckung unbillig, so kann die Vollstreckungsstelle Ratenzahlungen gewähren und die Vollstreckung einstweilen einstellen oder beschränken. Von dieser Möglichkeit haben die Finanzämter häufig Gebrauch gemacht. Sie haben jedoch nur unzureichend geprüft, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners diese Maßnahme rechtfertigen. Im wesentlichen haben sie die vom Schuldner vorgeschlagene Höhe der Raten akzeptiert, die vielfach in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Rückstände stand. Auch haben es die Finanzämter versäumt, sich regelmäßig über die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse zu informieren, um ggf. die Höhe der Raten anzupassen. Die einstweilige Einstellung oder Beschränkung der Vollstreckung erfolgt regelmäßig unter der Auflage, daß die vereinbarten Zahlungstermine eingehalten und die laufenden Steuern pünktlich entrichtet werden. Die Einhaltung dieser Auflagen haben die Finanzämter nicht konsequent überwacht und bei Nichterfüllung die Beitreibung nicht wieder aufgenommen. Vielfach haben sie sogar erneut Ratenzahlungen gewährt. Die Finanzämter haben dabei außer acht gelassen, daß die Gewährung von Ratenzahlungen nicht den Steueranspruch gefährden und den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Zahlungsverpflichteten verletzen darf. Werden die erteilten Auflagen nicht eingehalten und ziehen die Finanzämter hieraus keine Konsequenzen, so ist zu befürchten, daß sie auf Dauer von den Vollstreckungsschuldnern nicht ernst genommen und Ratenzahlungen lediglich als Mittel zur Abwendung von Vollstreckungsmaßnahmen mißbraucht werden. **Die Finanzämter sind aufgefordert, künftig die Vollstreckung gegen Ratenzahlung nur dann einstweilen einzustellen oder zu beschränken, wenn dies gerechtfertigt ist und die dabei erteilten Auflagen tatsächlich eingehalten werden.**
3. Steuerschuldner bei der Grunderwerbsteuer sind die an einem Erwerbsvorgang beteiligten Personen. Entrichtet der zunächst in Anspruch genommene Gesamtschuldner die Steuer nicht, ist es regelmäßig gerechtfertigt, auch den anderen Gesamtschuldner zur Zahlung heranzuziehen. Dazu ist es erforderlich, daß die Grunderwerbsteuerstelle des Finanzamts von diesem Umstand unterrichtet wird. Die Vollstreckungsstellen haben jedoch diese Unterrichtung häufig unterlassen und zunächst Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen. Teilweise ist die Grunderwerbsteuerstelle erst dann informiert worden, wenn die Vollstreckungshandlungen gegen den zuerst in Anspruch genommenen Steuerschuldner erfolglos geblieben sind. Der Landesrechnungshof hatte bereits bei der 1993 durchgeführten Querschnittsprüfung festgestellt, daß die Finanzämter damit die Möglichkeit, die ausschließlich dem Land zustehende Grunderwerbsteuer möglichst frühzeitig einzuziehen, nicht ausreichend nutzen.

Der Landesrechnungshof hat die Oberfinanzdirektion Magdeburg gebeten, nunmehr durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß bei rückständiger Grunderwerbsteuer auch der andere Gesamtschuldner frühzeitig herangezogen wird.

Eine Stellungnahme der Verwaltung steht noch aus.

5.	Einzelplan	05	-	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	
	Kapitel	0504	-	Arbeitsmarkt	
		0519	-	Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Jugendschutz	
		0520	-	Jugendschutz, Jugendsozialarbeit	
					1993 – 1997
					(Stand: März 1997)
	Titel	684 65	-	Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen für Maßnahmen nach § 249 h AFG	2.051.861,00 DM
		684 67	-	Zuschüsse an freie Träger	146.728,03 DM
		684 62	-	Zuweisungen an sonstige	169.280,00 DM

Erbringung des Eigenanteils des Zuwendungsempfängers durch entsprechende Lohnverzichtvereinbarungen mit den Arbeitnehmern

Das Land hat einem Verein für mehrere Beratungsprojekte Fördermittel als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt. In den Projekten des Zuwendungsempfängers, in denen keine Einnahmen erzielt worden sind, hat der Zuwendungsempfänger mit den in diesen Projekten Beschäftigten eine Vereinbarung dahingehend abgeschlossen, daß diese Arbeitnehmer 10 v. H. ihres Bruttolohnes an den Verein abführen, um die Eigenbeteiligung gegenüber der Bewilligungsbehörde im Rahmen der Förderung sicherzustellen.

Diese Vorgehensweise war unzulässig. Die notwendige Eigenbeteiligung hat der Zuwendungsempfänger aus seinen Mitteln zu erbringen. Er kann sich nicht bei seinen Arbeitnehmern refinanzieren.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit will dem Problem auf der Grundlage der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes nachgehen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, daß die Verwaltung diese - oder in ähnlicher Form - unzulässige Vorgehensweise von Zuwendungsempfängern unterbindet.

6.	Einzelplan	05	-	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
	Kapitel	0509	-	Sonstige soziale Leistungen
	Titelgruppe	63	-	Betreuung, sozialer Eingliederung und Verbesserung der Situation integrationsberechtigter Ausländer
	Haushaltsvolumen		-	1,05 Mio. DM

Defizite bei der Abwicklung der Förderung von Ausgaben zur Betreuung, sozialen Eingliederung und Verbesserung der Situation integrationsberechtigter Ausländer

Dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Ausländerbeauftragter der Landesregierung) obliegt u. a. die Abwicklung von Zuwendungen zur Förderung von Vereinen, die auf dem Gebiet der Betreuung, sozialen Eingliederung und Verbesserung der Situation integrationsberechtigter Ausländer tätig sind. Die Bearbeitung der Zuwendungen wies im Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen erhebliche Mängel auf. Die maßgeblichen Vorschriften des § 23 i. v. m. § 44 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften wurden teilweise nur unzureichend beachtet.

1. Das Ministerium förderte Projekte u. a. mit Beträgen, deren Anteil an den Gesamtausgaben zwischen 6 v. H. und 100 v. H. lagen. Nachvollziehbare Begründungen für die unterschiedlichen Förderhöhen waren den geprüften Unterlagen nicht zu entnehmen. Daneben hat das Ministerium die Wahl der Finanzierungsart nicht bzw. nicht ausreichend begründet. In den geprüften Einzelfällen überwog die Anteilfinanzierung. Zuwendungen wurden aber auch als Festbetrags-, Fehlbedarfs- oder Vollfinanzierung bewilligt. Teilweise wechselte das Ministerium beim selben Träger von einem Jahr zum anderen die Finanzierungsart. Insgesamt fehlten der Bewilligungsbehörde Vorgaben und Festlegungen zum Antrag, zur Bewilligung und zur Abrechnung von Zuwendungen. Eine Richtlinie gab es nicht.

Die Verwaltung hat im Hinblick auf die bislang fehlende Richtlinie mitgeteilt, daß aufgrund der starken Differenziertheit der eingereichten Anträge in der Vergangenheit mangels gleicher Sachverhalte keine Grundlage zum Erlaß einer Förderrichtlinie bestanden habe und die Zweckerreichung jeweils durch Einzelfallentscheidungen sichergestellt werden mußte. Der Ausländerbeauftragte der Landesregierung führe nunmehr jedoch Planungs-

erhebungen durch, die unter besonderer Berücksichtigung u. a. des Landesaufnahmegesetzes seinen Förderbereich herausstellen und neu definieren, so daß neue Förderstrukturen entstehen, deren Finanzierung über Förderrichtlinien abgesichert werden solle.

2. Das Ministerium hat die von der LHO als Ausnahme von der Regel gedachte mögliche Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn zum Regelfall gemacht. In 14 der 25 geprüften Fälle genehmigte das Ministerium "ausnahmsweise" den vorzeitigen Maßnahmebeginn, davon in 9 Fällen, ohne daß dieses von den Zuwendungsempfängern beantragt war.
 - a) Nach Angaben der Verwaltung werde der vorzeitige Maßnahmebeginn nur noch in Ausnahmefällen und auf schriftlichen Antrag genehmigt.
 - b) Für die sog. Fortsetzungsmaßnahmen - und darum handele es sich bei den meisten der Förderfälle - erfolge die Bescheidung jeweils zum Beginn des Jahres im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß während der vorläufigen Haushaltsführung finanzielle Mittel des Landes nur unter den Voraussetzungen des Artikels 94 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt gewährt werden dürfen. Danach ist die Landesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen einzugehen, die nötig sind,

- um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Landes zu erfüllen,
- um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Projektförderungen fallen grundsätzlich nicht unter diese Ausnahmeregelungen. Ausnahmen hat das Ministerium der Finanzen nicht zugelassen. Auch hält der Landesrechnungshof Ausnahmen für nicht zulässig.

3. Die Prüfung ergab im übrigen:
 - a) Die gem. VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO notwendige Abstimmung zwischen mehreren Zuwendungsgebern erfolgte in keinem der geprüften Fälle.
 - b) Bei der Entscheidung bspw. über die Förderung von Mietausgaben oder über die Förderung von Personalausgaben lagen teilweise keine Unterlagen vor, die die Höhe der beantragten Mittel glaubhaft belegten. Anträge auf Zuwendungen müssen jedoch die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten.

Nach Mitteilung der Verwaltung werden Abstimmungen mit Drittmittelgebern zwischenzeitlich vorgenommen. Hinsichtlich bisher fehlender Nachweise zu Antragsangaben würden mittlerweile im Rahmen der Antragsprüfung nachvollziehbare Berechnungsgrundlagen von den Antragstellern verlangt.

4. Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte in einer Vielzahl der geprüften Fälle nicht mit der gebotenen Gründlichkeit. So wurden vielfach Verwendungsnachweise abschließend geprüft, die nur die Abrechnung der Zuwendung des Landes, aber keine Angaben zu erhaltenen Drittmitteln enthielten. Bei einem Drittel der Fälle wurde mit der Prüfung des Verwendungsnachweises erst nach Ablauf der Jahresfrist des § 48 VwVfG-LSA begonnen.

Die Verwaltung teilte dazu mit, daß die Verwendungsnachweisprüfung nunmehr unverzüglich erfolgt. Auch habe das Ministerium inzwischen eine Vielzahl von Schulungen und Einzelberatungen mit den Trägern durchgeführt. Die Verwendungsnachweise entsprächen zwischenzeitlich den Vorschriften der LHO.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind insoweit abgeschlossen.

7.	Einzelplan	05	- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
	Kapitel	0517	- Kinder- und Jugendhilfe
	Titelgruppe	63	- Kindertagesstätten
	Titel	683 63	Zuweisungen an Gemeinden für Investitionen an Kindertagesstätten
	Haushaltsvolumen		- 103,1 Mio. DM
	1992-1996 (Ist)		

Mangelhafte Kontrolle der Nachnutzung im Falle der Schließung von geförderten Kindertagesstätten

- Nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen (ab 01.01.1997 ersetzt durch das Kinderbetreuungsgesetz, GVBl. 1996 S. 224) sowie der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Baus und der Einrichtung von Kindertageseinrichtungen vom 18.11.1991 gewährte das Land kommunalen Trägern auf der Grundlage des § 44 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften Zuwendungen von in der Regel 30 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben für Bau-, Investitions- und Einrichtungsmaßnahmen von Kindertageseinrichtungen. Voraussetzung war, daß sich Träger und Landkreis mit jeweils 35 v. H. an der Finanzierung beteiligten und der Träger Eigentümer des Grundstücks war.

Die nicht rückzahlbare Zuwendung wird als Projektförderung in Form einer Anteilfinanzierung gewährt. Bewilligungsbehörde ist das Landesjugendamt. Auf der Grundlage der Richtlinie in Verbindung mit Nr. 4.2.3 der VV-Gk hat das Landesjugendamt zur Sicherung einer zweckentsprechenden Verwendung in allen geprüften Fällen eine Zweckbindung von 25 Jahren festgelegt. Die Investitionsförderung ist somit daran gebunden, daß die Räumlichkeiten 25 Jahre für Zwecke einer Kindertageseinrichtung genutzt werden.

Seit 1992 hat das Land rd. 90 Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft Fördermittel für Bau- und Investitionsmaßnahmen gewährt. Stichprobenweise hat der Landesrechnungshof 26 Einrichtungen geprüft, die bis 1996 wieder geschlossen worden sind.
- Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hatte vorgegeben, daß bei Schließung einer Kindertageseinrichtung die Zuwendung grundsätzlich zurückzufordern ist. Notwendig sei aber eine Einzelfallprüfung. Die Gründe für und gegen eine Rückforderung seien sorgsam abzuwägen. Der Abwägungsprozeß sei in der Weise aktenkundig zu machen, daß das Ergebnis der Ermessensentscheidung in jedem Einzelfall nachvollzogen werden könne. Auch eine im Landesinteresse liegende weitere Nutzung der Gebäude reiche als Hauptbegründung nicht aus, um von einer Rückforderung abzusehen.

Im übrigen hat das Ministerium eine Reihe von Gründen genannt, bei deren Vorliegen von einer Rückforderung abgesehen werden kann. Voraussetzung hierfür sei im wesentlichen, daß

- die Einrichtung auch zukünftig ausschließlich für Aufgaben der Jugendhilfe oder der Erziehungs- und Familienhilfe benutzt wird,
- diese Nutzungsänderung zwingend erforderlich ist,
- für die neue Nutzung eine tragfähige und finanziell abgesicherte Konzeption vorliegt und
- der Träger das Landesjugendamt bereits vor Nutzungsänderung umfassend unterrichtet.

a) In keinem der geprüften Fälle hat der Landesrechnungshof feststellen können, daß das Landesjugendamt in dieser Weise vorgegangen ist. Es hat sich vielmehr auf die Darstellung und allgemeinen Absichtserklärungen der Träger zur Nutzung verlassen. Erst ab dem Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Dezember 1996 hat das Landesjugendamt die Träger zu Angaben über die noch bestehende Nutzung aufgefordert und inzwischen in einer Reihe von Fällen die Zuwendung aufgrund der Schließung zurückgefordert.

b) Wenn aber die Einrichtung anschließend nur für Aufgaben der Jugendhilfe oder der Erziehungs- und Familienhilfe genutzt worden ist, hat das Landesjugendamt auf eine Rückforderung verzichtet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Absehen von einer Rückforderung in diesen Fällen nicht ohne weiteres möglich. Sie kommt nur dann in Betracht, wenn der Haushaltsgesetzgeber für den neuen Verwendungszweck Investitionsmittel zur Verfügung gestellt hat und die Voraussetzungen für eine Investitionsförderung in jedem Einzelfall vorgelegen haben. Das Ministerium sieht in dem Absehen von einer Rückforderung bisher keine fehlerhafte Ermessensausübung. Die Erwägungen des Landesrechnungshofes bedürften aber sicherlich einer weitergehenden rechtlichen Prüfung.

3. Im übrigen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes für den Zweckbindungszeitraum von 25 Jahren keine absolut verlässliche Einschätzung darüber möglich, ob die Einrichtung bis zum Ablauf der Bindungsfrist als Kindertageseinrichtung tatsächlich benötigt und genutzt wird. Auch hat der Landesrechnungshof Fälle ermittelt, in denen die Träger im Falle einer Schließung förmlich nach Nutzungsmöglichkeiten gesucht haben, um Rückforderungen abzuwenden, auch wenn im Zeitpunkt der Antragstellung die später gefundene Nutzung keinen Fördergrund dargestellt hätte. Der Landesrechnungshof hat deshalb

angeregt zu prüfen, die bestehende Förderpraxis des Kinderbetreuungsgesetzes in der Weise zu modifizieren, daß das Land die Fördermittel nicht als Zuschuß, sondern als zinsloses Darlehen vergibt und auf die Rückzahlung in Höhe von z. B. 4 v. H. der Darlehenssumme für die Jahre verzichtet, in denen die Einrichtung als Kindertagesstätte betrieben wird.

Diese Regelung würde den Förderzweck und den Zweckbindungszeitraum eindeutig zum Ausdruck bringen und von vornherein klarstellen, in welchem Umfang der Träger zur Rückzahlung verpflichtet ist, wenn er vor Ablauf des Zweckbindungszeitraums eine Nutzungsänderung vornimmt. Auch würde dies dazu führen, daß der Träger seine Investitionsplanung optimiert.

Das Land ist der Auffassung, daß sich die bestehende Förderung bewährt habe und eine Änderung des Kinderbetreuungsgesetzes bzw. der Förderrichtlinien nicht nötig sei.

Der Landesrechnungshof hält die Umstellung der Förderung für nötig, um Kindergartenträgern deutlicher zu machen, daß sie zur Rückzahlung verpflichtet sind, wenn sie die Einrichtung vorzeitig abgeben.

8.	Einzelplan	06	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
	Kapitel	0602	- Allgemeine Bewilligungen
	Titel	685 53	- Zuschuß für die Studentenschaften
	Haushaltsvolumen		250.000,- DM zzgl. Beiträge der Studenten

Unzulängliche Haushaltsführung der Studentenschaften

Der Landesrechnungshof hat den Studentenschaften Empfehlungen für ihre künftige Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben.

In § 74 HSG-LSA ist u. a. bestimmt:

- Die Studierenden einer Hochschule bilden die Studentenschaft. Sie ist eine rechtsfähige Körperschaft des Öffentlichen Rechts und als solche Glied der Hochschule. Studierende können ihren Austritt aus der Studentenschaft frühestens nach Ablauf eines Jahres erklären.
- Die Studentenschaft gibt sich eine Satzung, die u. a. Regelungen trifft über
 - die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes und
 - die Finanzordnung der Studentenschaft.

In Abs. 5 ist dazu festgelegt:

In der Finanzordnung sind die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes, die Rechnungslegung sowie die Rechnungsprüfung zu regeln. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaft unterliegt der Prüfung durch den Landesrechnungshof. Das Land weist nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes den Studentenschaften jährlich einen Betrag als Grundfinanzierung zu.

Der Landesrechnungshof hat Mitte 1997 bei 4 Studentenschaften Erhebungen durchgeführt und festgestellt, daß

- unvollständige Finanzordnungen,
- Fehler bei der Ausführung des Haushalts und
- Versäumnisse bei der Aufstellung des Haushalts, der Buchführung und der Rechnungslegung

ausschließlich auf mangelnden Kenntnissen des Haushaltsrechts beruhten. Solche Kenntnisse sollte sich die verfaßte Studentenschaft aneignen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb mit den Studentenschaften sowie Vertretern des Kultusministeriums und der Hochschulleitungen

- die Mängel im einzelnen erörtert,
- Empfehlungen gegeben,
- das Kultusministerium gebeten, auf möglichst einheitliche Finanzordnungen hinzuwirken,
- die Hochschulverwaltung einerseits auf Inhalt und Grenzen der Rechtsaufsicht aufmerksam gemacht und
- diese zugleich gebeten, den Studentenschaften Hilfe zu leisten, wenn sie erbeten wird.

Eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Kultusministerium, Hochschulen und Studentenschaften zeichnete sich bei der Erörterung am 25.11.1997 ab. Das Kultusministerium bereitet zur Zeit einen Runderlaß mit Hinweisen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften und zur Aufsicht der Hochschulen vor, dessen Inhalt den Studentenschaften in einer Einführungsveranstaltung vorgestellt werden soll.

Der Landesrechnungshof hat im übrigen angekündigt 1999 zu prüfen, ob die Studentenschaften seine Empfehlungen im Haushaltsjahr 1998 umgesetzt haben.

9.	Einzelplan	06	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0604	- Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
		0606	- Hochschule für Kunst und Design
		0611	- Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	Titel	517 19	- Reinigungskosten
	Haushaltsvolumen	1996	- 4.986.325,- DM
		1997	- 6.018.300,-DM

Regelungslücken bei der Reinigung in Hochschulen

Durch Ausschreibung der Reinigungsleistungen, insbesondere Anpassung von Reinigungsverträgen an tatsächliche Gegebenheiten - wie Nutzungshäufigkeit - können Reinigungskosten eingespart werden.

Die Otto-von-Guericke-Universität hat im Zeitraum von 1992 bis 1996 die Reinigung von 58,3 Prozent ihrer Gesamtreinigungsfläche beschränkt ausgeschrieben. Für die übrigen Reinigungsflächen galten noch Reinigungsverträge aus dem Jahr 1990 fort, denen keine Ausschreibung zugrunde lag.

Bei Altverträgen fehlte z. B. ein detailliertes Leistungsverzeichnis, so daß offen war, mit welcher Häufigkeit einzelne Räume zu reinigen waren.

Der Landesrechnungshof hat die Universität gebeten, nachzubessern und auch regelmäßig die Verträge an tatsächliche Gegebenheiten und Bedarf anzupassen. Im einzelnen stellte sich heraus, daß z. B.

- Büroräume ohne erkennbaren Grund in unterschiedlicher Häufigkeit - ein- bis fünfmal wöchentlich - gereinigt werden,
- die Kegelbahn der Sporthalle Uni-Campus Magdeburg (310 m²) täglich feucht gewischt wird,
- die Reinigungshäufigkeit von Keller-, Betriebs- und Abstellräumen sehr unterschiedlich gewählt wird und
- Seminarräume auch in der vorlesungsfreien Zeit stetig gereinigt werden.

Ausgelöst durch die Prüfung des Landesrechnungshofes hat die Universität in der Zwischenzeit eine Reihe von Neuausschreibungen der Reinigungsleistungen durchgeführt.

Durch Abstimmungen über Leistungsreduzierungen mit den einzelnen Dienstleistern konnten so die Reinigungskosten der betroffenen Gebäude bereits um 15 bis 25 Prozent reduziert werden. Eine Einsparung von 20.000,- DM p.a. ab 1997 war sofort zu erreichen.

Auch die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg hat der Landesrechnungshof gebeten, überzogene Reinigungshäufigkeiten dem Bedarf anzupassen.

Die Universitäten haben zwischenzeitlich bereits Neuverträge geschlossen oder die Prüfung der Reinigungsintervalle und -arten veranlaßt. Die Umsetzung ist nach Auslaufen bestehender Verträge zugesichert.

Seit 28.02.1996 lag vom Ministerium der Finanzen eine "Allgemeine Regelung für die Gebäudeinnen- und Gebäudeaußenreinigung aller landeseigenen oder angemieteten Gebäude und Räume" für das Land Sachsen-Anhalt als Entwurf vor, die bis Juni 1998 nicht veröffentlicht und nicht verbindlich war.

Das Ministerium der Finanzen hat mit RdErl. vom 16.06.1998 eine landesweite Regelung zur Gebäudereinigung nunmehr getroffen.

10.	Einzelplan	06	- Kultusministerium
	Kapitel	0604	- Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
		0606	- Burg Giebichenstein – Hochschule für Kunst und Design Halle
		0611	- Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
		0616	- Fachhochschule Anhalt
		0617	- Fachhochschule Harz

Nichteinhaltung der Lehrverpflichtung

Die Hochschulen des Landes haben weder bei der Planung der Lehrveranstaltungen noch nachträglich kontrolliert, ob die Lehrverpflichtungsverordnung eingehalten wird.

Nach § 41 Hochschulgesetz sind die Professoren und Professorinnen u. a. verpflichtet, Lehrveranstaltungen für alle Studiengänge zur Sicherstellung des Lehrangebotes durchzuführen.

Der Lehrumfang ist durch die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO-LSA) verbindlich geregelt; ohne daß Einzelheiten über den Nachweis vorgegeben sind. Wie Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, haben die Hochschulen die Einhaltung der Lehrverpflichtung bisher in den nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen nicht durchgehend überprüft, auch sind Nachkontrollen unterblieben. Die Auswertung der vom Lehrpersonal ausgefüllten Erhebungsbogen des Landesrechnungshofes ergab u. a.:

- Die nach der LVVO zulässigen Ausgleichsmöglichkeiten zwischen Personen und Semestern werden weder im voraus angezeigt noch am Semesterende abgerechnet. Beispielsweise wurde aber im Wintersemester 1996/97 - allein an 6 Fachbereichen verschiedener Hochschulen - das Lehrdeputat mit insgesamt 820 Semesterstunden unterschritten, so daß insoweit eine Kontrolle unverzichtbar ist.
- Begründungen für zu großzügige Ermäßigungen durch die Hochschule - oft ohne Einvernehmen des Kultusministeriums - fehlten wiederholt.
- Bei gemeinsam durchgeführten Lehrveranstaltungen, soweit diese nicht fächerübergreifend sind, wurden die Stunden mehreren Personen voll angerechnet, statt anteilig. Faktisch erhöht sich damit die Deputatsunterschreitung weiter.

An der Fakultät Kunst der Burg Giebichenstein - Hochschule für Kunst und Design sind die angerechneten Lehrveranstaltungsstunden in der künstlerischen Ausbildung anhand eines Lehrveranstaltungsverzeichnisses überhaupt nicht nachvollziehbar.

Das Kultusministerium hat mit Runderlaß vom 15.12.1997 zur "Übertragung personalrechtlicher Befugnisse" vorgegeben:

- Die Rektorinnen und Rektoren der Hochschulen sind für die Einhaltung der Erfüllung der Lehrverpflichtung an ihren Hochschulen gemäß der Lehrverpflichtungsverordnung des Landes verantwortlich.
- Die Zuständigkeit zur Genehmigung von Anträgen auf Ermäßigung der Lehrverpflichtung gemäß § 5 und § 7 Abs. I der Lehrverpflichtungsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 1. Februar 1992 (GVBl. LSA S. 96) wird den Rektorinnen und Rektoren übertragen.
- Dieses gilt bis auf weiteres nicht für Entscheidungen gemäß § 8 Abs. 2 der Lehrverpflichtungsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt, d. h. für die Wahrnehmung sonstiger Aufgaben und Funktionen.

Das Kultusministerium erwartet, "daß die Nachweisführung der Erfüllung der Lehrverpflichtung künftig den Fachbereichen und Fakultäten obliegt und die Kontrolle hierüber der Hochschulverwaltung".

Durch Rektoratsmitteilung vom 01.02.1998 hat die Otto-von-Guericke Universität Magdeburg die Planung und Kontrolle der Lehrveranstaltungen mittels Arbeitsblättern generell geregelt und schematisiert.

Die Einheitlichkeit des Verfahrens bei allen Hochschulen des Landes ist erforderlich und sollte vom Ressort koordiniert werden. Die Hochschulautonomie wird dadurch nicht - wie das Kultusministerium befürchtet - angetastet.

11.	Einzelplan	06	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	Kapitel		- Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	Wirtschaftsjahr 1996		- Ist-Aufwendungen 330 TDM

Unwirtschaftlichkeit beim Krankentransport des Klinikums

Eine zu enge Auslegung des Rettungsdienstgesetzes durch die Stadt Halle verhindert einen kostengünstigeren Krankentransport bei der Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität.

Die Medizinische Fakultät ist nicht nur auf zwei Hauptstandorte (Magdeburger Straße und Klinikum Kröllwitz), sondern auch auf weitere Standorte im Stadtgebiet Halle verstreut. Zusammenhängende medizinische Einrichtungen sind häufig räumlich erheblich getrennt untergebracht. Dadurch nimmt der innerklinische Krankentransport einen besonderen Stellenwert ein. Er umfaßt die Verlegung stationärer Patienten innerhalb und zwischen den Kliniken und den Transport zu auswärtigen Untersuchungen.

Je nach medizinischer Indikation läßt die Medizinische Fakultät die Patienten im Kleinbus bzw. Pkw - sog. Einfachtransporte - oder im Krankentransportwagen (KTW) bzw. Rettungswagen (RTW) - sog. qualifizierte Transporte - verlegen. Die Einfach- und KTW-Transporte sind während der Dienstzeit (Montag bis Freitag, 06.30 Uhr - 20.00 Uhr) über den eigenen Fuhrpark der Universität abgesichert. Außerhalb der Dienstzeit und an Wochenenden führt sie der Rettungsdienst der Stadt Halle durch; Transporte mit dem RTW obliegen ihm generell.

Die Medizinische Fakultät darf - soweit nicht durch den eigenen Fuhrpark erbracht - derzeit bei der Durchführung des innerklinischen Krankentransportes nur auf den Rettungsdienst der Stadt Halle zurückgreifen. Sie hat somit die Gebühren gemäß jeweils geltender Satzung für den Rettungsdienstbereich Halle/Saalkreis zu zahlen. Das gilt auch für Einfachtransporte, die wie KTW-Fahrten abgewickelt werden.

Das Ordnungsamt der Stadt Halle vertritt die Auffassung, daß jede Verlegung unter Benutzung öffentlichen Verkehrsraumes nur durch den Rettungsdienst der Stadt im Sinne des § 2 RettDG-LSA ausgeführt werden darf. Dabei beruft es sich auf die Aussagen des Landesrettungsbeirates zur Genehmigungspflicht 1997. Andere Leistungserbringer dürften herangezogen werden unter der Voraussetzung, daß das Ordnungsamt die Genehmigung zur Teilnahme an der Notfallrettung und dem qualifizierten Krankentransport nach § 14 RettDG-LSA individuell erteilt habe. Bemühungen der Medizinischen Fakultät im Jahr 1997, den Krankentransport über Privatisierung kostengünstiger zu gestalten, scheiterten am ablehnenden Votum der Stadt.

Nach Abstimmung mit dem Landesamt für Versorgung und Soziales und dem Ordnungsamt der Stadt Magdeburg werden hingegen an der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg für den Patiententransport die Außeneinrichtungen dem Universitätsklinikum (Campus) zugerechnet. So konnten hier die Transportleistungen im öffentlichen Wettbewerb vergeben werden.

Das RettDG-LSA regelt nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 im übrigen ausdrücklich, daß interne Verlegungen einer medizinischen Einrichtung nicht zu den Aufgaben des Rettungsdienstes gehören. Der Begriff "... innerhalb des Geländes ..." muß - auch nach Auffassung des Landesrechnungshofes - so interpretiert werden, daß der Patiententransport zwischen den Kliniken und einzelnen Struktureinheiten eines Krankenhauses über öffentlichen Verkehrsraum einbezogen ist. Die Verantwortung für jeden Krankentransport überhaupt, wie auch über die Art, trägt im übrigen stets der akut behandelnde Arzt des Klinikums, der den Transport auslöst.

Zudem müssen Krankentransporte als Teil der Krankenhausversorgung stets von der "Notfallrettung" als öffentliche Aufgabe (§ 2 RettDG-LSA) getrennt werden und dürfen nicht dem RettDG-LSA unterliegen.

Das Kultusministerium Sachsen-Anhalt wird im Zusammenwirken mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit die einheitliche Freistellung dieser Krankentransporte vom RettDG-LSA zu bewirken haben.

Das Kultusministerium stimmt den Feststellungen vorbehaltlos zu und beabsichtigt, auf eine Änderung des Verfahrens für den qualifizierten innerbetrieblichen Krankentransport bei Nutzung öffentlichen Verkehrsraumes hinzuwirken.

12.	Einzelplan	06	- Kultusministerium
	Kapitel	0615	- Fachhochschule Magdeburg
		0620	- Fachhochschule Altmark
	Haushaltsvolumen		
	Titel	427 69)
		427 79	} 115.000,00 DM
		429 90)

Mängel bei der Beschäftigung studentischer Aushilfskräfte und wissenschaftlicher Hilfskräfte

Die Fachhochschule hat überhöhte Stundensätze gewährt und Mehrarbeitsleistungen ohne vertragliche Vereinbarung vergütet.

Die Fachhochschule Magdeburg hat (zugleich für die Fachhochschule Altmark) im Zeitraum 1995 bis 1996 in mehr als 100 Fällen studentische Aushilfskräfte für Aushilfsarbeiten im technischen und Verwaltungsdienst und wissenschaftliche Hilfskräfte für Aufgaben in Forschung und Lehre beschäftigt. Für beide Gruppen sind unterschiedliche Muster-Arbeitsverträge mit abweichenden Regelungen über Arbeitszeit und Vergütung vorgegeben. Die Fachhochschule hat jedoch stets den Mustervertrag für wissenschaftliche Hilfskräfte verwendet. Dies und andere Versäumnisse führten zu zahlreichen Mängeln:

- Studentische Aushilfskräfte sind z. B. mit Aufgaben und Dienstleistungen in Forschung und Lehre betraut worden, die i.d.R. den wissenschaftlichen Hilfskräften vorbehalten sind.
- Vergütungen wurden überhöht angesetzt und Zahlungen für Mehrarbeit erfolgten ohne vertragliche Vereinbarungen.

So hat zum Beispiel die Fachhochschule im Haushaltsjahr 1996 wissenschaftliche Hilfskräfte - Tutoren - beschäftigt und sie entgegen den Verwaltungsvorschriften des Landes Sachsen-Anhalt und den Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder statt mit 8,83 DM mit 15,60 DM/Stunde vergütet. Die Fachhochschule hat dies eigenmächtig - ohne Abstimmung mit dem Kultusministerium - so festgelegt, weil sie einen Regelungsbedarf zur Erhöhung sah.

Aus der Prüfung der Stundennachweise in Verbindung mit den Arbeitsverträgen ergab sich, daß wissenschaftliche Hilfskräfte und studentische Aushilfskräfte Mehrleistungen erbracht und abgerechnet haben, die nicht vereinbart waren. Die Fachdozenten bzw. Fachbereichsleiter haben die sachliche Richtigkeit der Stundennachweise hierzu nachträglich bescheinigt. Mehrarbeit kann aber nur dann anerkannt und vergütet werden, wenn sie vorher ausdrücklich angeordnet ist.

Die Fachhochschule beruft sich nunmehr auf "falsche Auslegung" und "Unkenntnis". Sie habe eine "Regelungslücke" durch analoge Anwendung ergänzend ausgefüllt.

Der Landesrechnungshof hat die Fachhochschule aufgefordert, künftig bei Vereinbarungen von Arbeitsleistungen die einzelnen Regelungen des Landes zu beachten.

13.	Einzelplan	06	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0621	- Studentenwerke und Ausbildungsförderung
	Haushaltsvolumen		- 25,2 Mio. DM

Bedarfsgerechte, fallbezogene Stellenanpassung steht aus

Personelle Überbesetzung in den Ämtern für Ausbildungsförderung der Studentenwerke Magdeburg und Halle als Folge stetig sinkender Bearbeitungsfälle

Das Kultusministerium hat die Stellenausstattung der 1991 eingerichteten Ämter für Ausbildungsförderung mit einer Vorgabe zur "Erstattung der Personalkosten für die Ämter für Ausbildungsförderung der Studentenwerke Halle und Magdeburg 1992" auf der Grundlage von 405 zu bearbeitenden Fällen pro Sachbearbeiter und Jahr festgelegt. Die jeweilige Stellenausstattung basierte auf ca. 6.800 jährlich zu bearbeitenden Fällen in Magdeburg und ca. 12.000 Fällen in Halle. Deshalb hat das Amt Magdeburg insgesamt 27 (u. a. 17 Sachbearbeiter, 5 Hauptsachbearbeiter, 2 Hilfssachbearbeiter) und das Amt Halle 46,5 (u. a. 30,5 Sachbearbeiter, 8 Hauptsachbearbeiter, 6 Hilfssachbearbeiter) Soll-Stellen erhalten. Seit der Festsetzung der Bemessungsgröße und der Stellenausstattung im Jahre 1992 ist die Anzahl der zu bearbeitenden Anträge stetig gesunken. Sie lag 1996 nur noch bei ca. 2.900 Fällen in Magdeburg und 6.200 Fällen in Halle. Durch Verzicht auf Stellenwiederbesetzung ging das Stellen-Ist in Magdeburg auf 25 (davon 15 Sachbearbeiter) und in Halle auf 37 (davon 23 Sachbearbeiter) zurück. Folglich wurden im Jahre 1996 von einem Sachbearbeiter

- im Amt Magdeburg nur noch ca. 200 und
- im Amt Halle nur noch ca. 270

Fälle bearbeitet.

Nach dem Richtwert des Kultusministeriums von 1992 in Höhe von 405 Fällen, der u.E. keiner Korrektur bedarf, wird deutlich, daß das Amt für Ausbildungsförderung in Magdeburg rund zur Hälfte und das Amt Halle um rund ein Drittel überbesetzt ist.

Stellenausstattung und Besetzung in den Ämtern für Ausbildungsförderung sind dem Bedarf anzupassen.

Das Kultusministerium stimmt der Ansicht des Landesrechnungshofes grundsätzlich zu. Als Folge zusätzlicher Aufgaben, u. a. im Widerspruchs- und Bußgeldverfahren, und aufgrund neuer statistischer Fallzahlen meint das Kultusministerium, beim Studentenwerk Halle seien 23 Stellen, beim Studentenwerk Magdeburg 12 Stellen für die BAföG-Bearbeitung notwendig.

Das Kultusministerium will die Stellenausstattung demgemäß bis zum Haushaltsjahr 1999 anpassen.

14.	Einzelplan	07	- Kultusministerium - Bildung und Kultur -
	Kapitel	0701	- Ministerium
	Einzelplan	06	- Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung
	Kapitel	0611	- Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	Kapitel	0618	- Fachhochschule Merseburg
	Haushaltsvolumen- C 3-Stelle,		
	(lt. Aufstellungserlaß)		- 110 TDM

Verstoß gegen die Stellenbewirtschaftung

Das Kultusministerium beschäftigt seit fast vier Jahren einen Beamten, den es mehrmals - unter gleichzeitiger Rückabordnung an das Kultusministerium - in den Hochschulbereich versetzte. Der Beamte soll auf Dauer im Kultusministerium beschäftigt werden, "was bisher aufgrund fehlender Planstellen jedoch nicht realisiert werden konnte".

Mit Wirkung vom 01.04.1994 wurde ein Beamter von der Universität Stuttgart an das Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Sachsen-Anhalt (heute Kultusministerium) versetzt.

Aus "dienstlichen Gründen" versetzte das Kultusministerium den Beamten an die Otto-von-Guericke-Universität zum 03.05.1994, unter gleichzeitiger Rückabordnung an das Ministerium. Am 01.02.1995 versetzte das Kultusministerium den Beamten sodann von der Otto-von-Guericke-Universität an die Fachhochschule Merseburg, wiederum unter gleichzeitiger Rückabordnung an das Ministerium.

Die Zahlung der Dienstbezüge nach Besoldungsgruppe A 15 BBesO A erfolgt aus der Planstelle eines Professors der Besoldungsgruppe C3 BBesO C (Kapitel 0618 Titel 422 01).

Die Versetzungen, die ein "dienstliches Bedürfnis" voraussetzen, stützt das Kultusministerium auf § 26 BG LSA. Ein gleiches gegensätzliches "dienstliches Bedürfnis" hat das Kultusministerium für die (Rück-) Abordnung nach § 27 BG-LSA unterstellt.

Das Verfahren macht deutlich, daß das Kultusministerium bewußt gegen §§ 49, 50 LHO verstoßen hat.

Die Entscheidungen des Landtages zum Stellenabbau im Kultusministerium (siehe Haushaltsvermerk zum Stellenplan 1995) und das Budgetrecht des Landtages hat das Kultusministerium verletzt.

Da der Beamte seit 01.04.1994 auf einer Hochschulplanstelle geführt wird, hätte - ein unvorhergesehener und unabweisbarer vordringlicher Bedarf unterstellt – mit dem Haushalt 1995 "über den weiteren Verbleib der Planstelle" gem. § 50 Abs. 2 LHO bestimmt werden müssen.

Das Kultusministerium räumt den erhobenen Vorwurf des Verstoßes gegen §§ 49, 50 LHO ein. Es habe nicht übersehen können, daß eine beabsichtigte Interimslösung von nur kurzer Dauer sich über einen derart langen Zeitraum hinziehen werde. Eine Bereinigung soll noch im laufenden Haushaltsjahr erfolgen.

15.	Einzelplan	07	- Kultusministerium - Bildung und Kultur -
	Kapitel	0702	- Allgemeine Bewilligungen
	Titelgruppe	61	- Förderung der Erwachsenenbildung
	Titel	685 61	- Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
	Haushaltsvolumen		- 219.000,- DM

Doppelförderung von Deutschkursen für Ausländer (DfA-Kurse)

Für diese Kurse wird ab 01.01.1997 neben der Finanzierung nach dem Arbeitsförderungsgesetz eine kumulative Förderung durch Landesmittel nach dem Erwachsenenbildungsgesetz definitiv ausgeschlossen. Das Land hat gleichwohl zwei Trägern rd. 219 TDM gewährt. Damit ist über die kumulative Förderung hinaus sogar eine Doppelförderung eingetreten.

Einrichtungen der Erwachsenenbildung führen teilweise in erheblichem Umfang Deutschkurse für Ausländer (DfA-Kurse) durch.

Diese DfA-Kurse werden nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AfG) durch die Arbeitsämter finanziert. Daneben hatte das Land zunächst ab 1994 eine zusätzliche Finanzierung im Rahmen der Personalkostengrundförderung nach dem Erwachsenenbildungsgesetz (EBG) vorgenommen.

Mit Inkrafttreten der Durchführungsverordnung (DVO) zum EBG ab 01.01.1996 sind gem. § 5 Ziffer 9 von der Förderung nach § 4 Abs. 8 EBG u. a. Veranstaltungen ausdrücklich ausgeschlossen, die nach dem "Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt

geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Reform des Sozialhilfegesetzes vom 23. Juli 1996, finanziert werden".

Entgegen dieser Regelung hat das Land bei zwei Erwachsenenbildungseinrichtungen vom Arbeitsamt geförderte DfA-Kurse in Höhe von rd. 9.000 Unterrichtsstunden 1996 anerkannt und in die Personalkostengrundförderung 1997 einbezogen.

Die Nichtbeachtung der DVO zum EBG hat bei den beiden Trägern zu einer Überzahlung von rd. 219 TDM im Jahre 1997 geführt.

Das Kultusministerium behauptet, die Förderung der Arbeitsämter sei eine individuelle Förderung der Teilnehmer(-gebühren), die Verbuchung dieser Einnahmen hätten die Träger "buchungstechnisch" falsch ausgewiesen.

Die DfA-Stunden sollten über den Stellenschlüssel bei der Personalkostenförderung angerechnet werden, nicht jedoch bei der Sachkostenförderung.

Der Landesrechnungshof bemerkt, daß der Wortlaut der DVO EBG zum Förderungsausschluß eindeutig ist und eine alternative Einordnung von verwendungsabhängigen Leistungen Dritter sowie eine Teilanerkennung von Unterrichtsstunden nicht einräumt.

16.	Einzelplan	07	- Kultusministerium - Bereich Bildung und Kultur -
		(05	- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit)
	Kapitel	0711	- Sonderschulen in Landesträgerschaft

Unzulässige Finanzierung eines Schulteils außerhalb des Landeshaushalts

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat eine "Vorschule" jahrelang über ein Privatkonto - außerhalb des Landeshaushalts - finanziert.

Zum Landesbildungs- und Beratungszentrum (LBBZ) Halberstadt gehören

- die Schule,
- die "Vorschule" (Gehörlosen-Kindergarten und Kleinstheim),
- das Internat.

Für den Vorschulteil wechselte die Verantwortung am 01.04.1995 vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit zum Kultusministerium. Die Personalausgaben für das LBBZ hat stets das Land getragen. Für die Einnahmen und Sachausgaben der Vorschule hat es - auch nicht bis März 1995 - einen speziellen Ansatz im Landeshaushalt nicht gegeben.

Örtliche Erhebungen ergaben dazu ergänzend:

Am 28.04.1992 richtete ein Mitarbeiter des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit für den Vorschulteil ein Girokonto unter der Bezeichnung "Kinderheim Gehörlosenschule Halberstadt z.Hd. Herrn P." bei der Kreissparkasse Halberstadt ein. Die Berechtigung, über dieses Konto zu verfügen, erhielt die Leiterin des Vorschulteils.

Unabhängig von der Bezeichnung ist also ein Girokonto außerhalb des Landeshaushalts eingerichtet und unterhalten worden, über das die Gesamtfinanzierung – ohne Personalausgaben - der Vorschule jahrelang wie folgt gelaufen ist:

Haushaltsjahr	1993	1994	1995	1996
- DM -				
Anfangsbestand	- 24,99	1.044.635,95	1.656.170,95	575.598,05
<u>Ausgaben</u>				
- Strom/Wärme	74.819,60	75.709,22	46.402,28	5.091,89
- Fahrtkosten	57.561,15	182.379,20	241.232,69	19.880,78
- Verpflegung	44.248,70	35.020,00	37.928,60	1.784,60
- Wasser	10.445,93	13.986,37	7.128,00	300,00
- Möbel	5.872,24	17.512,79	26.947,73	
- Spiel- u. Beschäftigungsmaterial	4.130,54		6.199,03	
- Reinigungsmittel	3.219,19	2.287,75	1.351,89	
- Wäsche	3.094,57	2.734,70	448,50	
- Telefon	2.845,52	2.801,08	2.154,60	197,50
- Müllentsorgung	2.676,82	3.267,57	2.461,16	244,49
- Barauszahlungen	1.039,09	1.549,04	1.889,52	
- Glasreinigung	259,58	215,74	228,68	
- Büromaterial	151,52	7.359,88		
- Fachbücher		270,20	468,00	233,20
- Therapie		3.288,97	350,00	665,00
- Kontogebühren	7,84		46,40	
- Kapitalertragssteuer			4.704,99	
Ausgaben insgesamt	210.372,29	348.382,51	379.943,07	28.397,46
Einnahmen	1.255.033,23	959.917,50	599.368,85	- 306.634,16
- davon Zinsen			16.768,21	1.493,71
- Abführungen an den Landeshaushalt			1.300.000,00	240.566,43
Saldo	1.044.660,94	611.534,99	219.426,78	- 575.598,05
Übertrag	1.044.635,95	1.656.170,94	575.597,72	-

Das Konto, das bereits zum 30.04.1995 aufgelöst werden sollte, blieb bis 30.10.1996 bestehen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit erhebt gegen die tatsächlichen Aussagen des Landesrechnungshofes keine Einwände. Es betont den seinerzeitigen grundsätzlichen Handlungsbedarf als Folge der Finanzierung über Pflegesätze. Dies ist kein Argument für eine "Flucht" aus dem Landeshaushalt. Das Führen "separater Kassen" u. a. Konten ist unzulässig.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit will seinem Mitarbeiter grobe Fahrlässigkeit nicht unterstellen.

Unabhängig von dem nicht exakt zu quantifizierenden finanziellen Schaden des Landes

- durch externe Verwaltung von Überschüssen und
- parallele Finanzierung zum Landeshaushalt im Jahre 1996

hat der Mitarbeiter des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit zumindest grob fahrlässig von 1992 bis 1996 gegen

- § 77 LHO - Kassensicherheit
- § 70 LHO - Zahlung nur über Landeskassen
- § 11 LHO - Einstellung aller Einnahmen und Ausgaben in den Landeshaushalt verstoßen.

Die Einleitung disziplinarrechtlicher Maßnahmen ist zu prüfen.

17.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0711	- Sonderschulen in Landesträgerschaft
	Titel	812 15	- Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen
	Haushaltsvolumen		- 600.000,- DM

Verstoß gegen Haushaltsrecht

Eine Bildungseinrichtung hat Einrichtungsgegenstände beschafft und bezahlt, die sie erst ca. ein Jahr später benötigte.

Die Bildungseinrichtung (Landesbildungs- und Beratungszentrum für Hörgeschädigte Halberstadt) bestellte am 13.09.1996 Ausrüstungsgegenstände zur Neuausstattung eines "Fachkabinetts für Chemie".

Die von der Lieferfirma am 25.09.1996 übersandte Rechnung hat die Dienststelle am 30.09.1996 i. H. v. 50.883,07 DM zur Zahlung angewiesen. Die Lieferung der Ausrüstung erfolgte erst ein Jahr später, am 06.09.1997. Bis zur Inbetriebnahme des Chemiekabinetts am 05.12.1997 standen die Ausrüstungsgegenstände sodann noch ein Vierteljahr verpackt im Speisesaal der Schule.

Das Ministerium der Finanzen hat in den Haushaltsführungserlassen stets einen äußerst sparsamen Vollzug des Haushalts gefordert und u. a. vorgegeben:

"Mittel, die im Laufe des Jahres nicht benötigt wurden, dürfen nicht noch kurz vor Jahresschluß ausgegeben werden, um entweder Vorratskäufe oder nicht notwendige Beschaffungen zu tätigen oder um Ausgaben zu leisten, die erst das nächste

Jahr betreffen. Nach §§ 34 und 56 LHO dürfen generell keine Zahlungen vor Fälligkeit geleistet werden."

Als Begründung für ihre Handlungsweise hat die Dienststelle lediglich den Verfall der Mittel am Jahresende und eine unsichere Finanzierung im folgenden Haushaltsjahr angedeutet.

Das Kultusministerium will das Verhalten der Schule nicht als vorsätzlichen Verstoß, sondern als ungeschicktes Verhalten werten, weil bis zum Zeitpunkt der Auftragserteilung das Staatshochbauamt der Schule die Bauverzögerung nicht angezeigt habe.

Der Landesrechnungshof vermag die Begründung des Kultusministeriums nicht nachzuvollziehen, weil die Bauverzögerung für den Nutzer ohne Anzeige der Bauverwaltung erkennbar sein sollte.

Im übrigen weist der Landesrechnungshof auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hin.

18.	Einzelplan	07	- Kultusministerium - Bildung und Kultur -
	Kapitel	0775	- Institutionelle Förderung Kultur
	Titelgruppe	65	- Philharmonisches Staatsorchester Halle
	Haushaltsvolumen		- 8,2 Mio. DM

Überhöhte Förderungsgarantie des Landes

Das Kultusministerium hält zuwendungsrechtliche Förderungsgrundsätze nicht ein und verstößt gegen die Grundsätze des § 7 LHO.

Das Landeskabinett hatte am 21.10.1991 den Erhalt der kommunalen Einrichtung der Stadt Halle "Philharmonisches Staatsorchester Halle" beschlossen. Für eine institutionelle Förderung hat es eine rechtlich gebotene Überführung in eine andere Rechtsform gefordert.

Ohne daß die Stadt dieser Erwartung des Landes bisher entsprach, hat das Kultusministerium sich durch Zuwendungsvertrag vom 09.03.1998 verpflichtet, der Stadt für das "Betreiben des Orchesters" von zunächst 1998 bis 2001 eine nicht rückzahlbare Zuwendung von 8,5 Mio. DM p.a. als Festbetrag zu gewähren.

Der Landesrechnungshof hatte rechtzeitig vor Abschluß des Zuwendungsvertrages die Wirtschaftsführung beim Philharmonischen Staatsorchester Halle geprüft und dem Kultusministerium als Ergebnis seiner Prüfungsmitteilung vom 06.08.1997 und der Stellungnahme der Stadt Halle vom 30.09.1997 für die Vertragsgestaltung am 02.12.1997 mitgeteilt:

- "Wir teilen Ihre Auffassung, daß die Stadt das Philharmonische Staatsorchester in eine Rechtsform überleiten muß, die eine institutionelle Förderung nach §§ 23, 44 LHO seitens des Landes zuläßt.
- Die Bestandsgarantie durch das Land - lt. Kabinettsbeschluß vom 21.10.1991 - wird durch einen Zuwendungsvertrag besiegelt werden können.
- Die mittelfristige Förderzusage muß eine Steuerungsmöglichkeit des Ministeriums der Finanzen nach § 41 LHO und ein Anpassungsverlangen nach § 60 VwVfG zulassen.
- Das erhebliche Landesinteresse im Sinne des § 23 LHO besteht darin, mit einer angemessenen Finanzierungsbeteiligung den Bestand des Philharmonischen Staatsorchesters auf möglichst hohem künstlerischem Niveau zu sichern, nicht jedoch ihm finanzielle Vorzugskonditionen einzuräumen.
- Um eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Landes- und Kommunalmittel, zu der auch ein Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, zu erreichen, ist die derzeitige Förderquote zurückzuführen.

Um einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu erreichen, sind die derzeitigen Rahmenbedingungen umzugestalten:

1. Das Philharmonische Staatsorchester muß einen angemessenen Anteil (nach Auffassung des Landesrechnungshofes wenigstens 10 v. H.) seiner Gesamtausgaben selbst erwirtschaften.
2. Der Anteil der Landesförderung sollte auf deutlich unter 75 v. H. zurückgeführt werden. Unter Berücksichtigung der gesamten Haushaltssituation darf er derzeit 8 Mio. DM p.a. nicht überschreiten."

Für den Vorschlag des Landesrechnungshofes zur Förderquote war bestimmend, daß das Philharmonische Staatsorchester

- die Einnahmesituation verbessern kann;
- überhöhte Vergütungen gewährte und
- sich künftig auf eine bedarfsgerechte Leitungsebene zu beschränken hat.

Das Kultusministerium hat bei der Vertragsgestaltung mit der Stadt Halle sodann gravierende haushaltsrechtliche Verstöße begangen, so hat es

- der kommunalen Einrichtung eine unzulässige institutionelle Förderung (Nr. 2.2 VV zu § 23 LHO) gewährt, unabhängig davon, daß das Kultusministerium sie im Vertrag als Projektförderung deklariert hat.
- auf eine Steuerungsmöglichkeit des Ministeriums der Finanzen nach § 41 LHO verzichtet, wie auch auf ein Anpassungsverlangen nach § 60 VwVfG mit dem Bemerkten, daß dies seitens des Ministeriums der Finanzen durch die Zustimmung nach § 40 LHO wohl berücksichtigt sei.
Eine Verhandlung über eine Erhöhung der Förderung hat das Kultusministerium hingegen in einer Protokollnotiz "mit verbindlichem Charakter" unter bestimmten Voraussetzungen eingeräumt.
- obwohl das Kultusministerium "eine notwendige Umstrukturierung im Leitungs- und Verwaltungsbereich des Orchesters" einräumt und als Folge von einer Verringerung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben ausgeht, die Zuwendung auf einen Festbetrag von 8,5 Mio. DM erhöht, was 1996 "ca. 80 % der Gesamtausgaben des Orchesters ausmacht".

Die Stadt hat lt. Vertrag mindestens 20 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben zu tragen. Das wiederum hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes zumindest zur Folge, daß die Einnahmen des Orchesters von rd. 850 TDM (1996) als zu erwartender Überschuß einzuordnen sind.

Unter Berücksichtigung der Interessenlage des Landes und der Stadt war das Kultusministerium verpflichtet, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen.

Ein Zuwendungsvertrag entbindet die Verwaltung nicht von der Einhaltung der Voraussetzungen des § 23 LHO. D. h., eine Förderung ist nur im Rahmen des "notwendigen Umfangs" zulässig.

19.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0775	- Institutionelle Förderung Kultur
	Titelgruppe	68	- Kulturstiftung Dessau-Wörlitz
	Haushaltsvolumen		- 90.000,- DM

Überflüssige zusätzliche Geschäftsführerstelle

Ein Aufblähen der Führungsebene in der Kulturstiftung Dessau-Wörlitz – auch als Berufungsfall für Dritte - konnte verhindert werden.

Die mit jährlich rd. 10 Mio. DM institutionell geförderte Kulturstiftung Dessau-Wörlitz sah im Haushaltsplan 1997 einerseits die Hebung der Stelle des Verwaltungsleiters von Vergütungsgruppe III in die Vergütungsgruppe I b BAT-O vor.

Andererseits sollte darüber hinaus durch Umwandlung einer unbesetzten Stelle der Vergütungsgruppe VII eine um 9 Stufen höher dotierte Stelle eines Geschäftsführers mit der Vergütungsgruppe I a BAT-O geschaffen werden.

Die Stiftung berief sich zur Begründung lediglich auf die Satzung, die einen Geschäftsführer einräumte.

Da weder Arbeitsgebiete noch Umfang der Aufgaben den zusätzlichen Einsatz eines Geschäftsführers neben dem bereits vorhandenen Verwaltungsleiter der Stiftung rechtfertigen, hat der Landesrechnungshof Veranschlagung, Umwandlung und Besetzung einer zusätzlichen Stelle eines Geschäftsführers als Aufblähen um eine Führungsebene kritisiert.

"Das Kuratorium der Stiftung Dessau-Wörlitz hat daraufhin am 12.02.1998 die Änderung der Satzung der Kulturstiftung Dessau-Wörlitz beschlossen, nach der nunmehr eine Geschäftsführerin/ein Geschäftsführer in der Kulturstiftung Dessau-Wörlitz nicht mehr vorgesehen ist."

20.	Einzelplan	07	- Kultusministerium
	Kapitel	0780	- Staatliche Galerie Moritzburg
	Haushaltsvolumen 1995		- 4,3 Mio. DM

Unterlassene Rückforderung bei Trägerwechsel von Kommune auf Land

Erhält die Finanzierung einer Einrichtung eine neue Grundlage, darf der Abschluß der bisherigen Förderung durch Verwendungskontrolle nicht unterbleiben.

Das Land hatte eine Rückforderung in Höhe von 32.000,- DM ursprünglich nicht geltend gemacht.

Nach dem Überleitungsvertrag vom 22.12.1995 hat das Land die Trägerschaft für die Staatliche Galerie Moritzburg zum 01.01.1996 übernommen. Den Haushalt 1995 hat das Kulturdezernat der Stadtverwaltung Halle noch vollständig ausgeführt. Unter Beibehaltung einer anteiligen Kostenübernahme von 80 : 20 (Land/Stadt) hat das Kultusministerium 1995 der Stadt Halle in 27 Teilbeträgen insgesamt 4.294.993,- DM zur Finanzierung der Ausgaben überwiesen.

Eine vom Landesrechnungshof u. a. eingeforderte endgültige Abrechnung der Stadt wies im Haushalt 1995 einen nach 1996 übertragenen Haushaltsrest von 32.000,- DM aus. Auf Veranlassung des Landesrechnungshofes hat das Kultusministerium die 32.000,-DM sodann mit Widerrufsbescheid am 17.12.1997 von der Stadt Halle zurückgefordert. Der Betrag ist inzwischen im Landeshaushalt vereinnahmt. Durch Bescheid vom 24.04.1998 wurden Zinsen von 3.740,- DM geltend gemacht.

Die Landesregierung hat sicherzustellen, daß solche Kontrollen - insbesondere bei der zunehmenden Umstellung z. B. auf eine Förderung über Zuwendungsvertrag - eingehalten werden.

21.	Einzelplan	07	- Kultusministerium - Bildung und Kultur -
	Kapitel	0785	- Denkmalpflege
	Titel	893 62	- Zuschüsse für den Erhalt und die Sanierung von Kulturdenkmalen
	Haushaltsvolumen		- 2,1 Mio. DM

Förderung einer Maßnahme ohne Dringlichkeit

Das Regierungspräsidium Halle förderte eine Umbauteilmaßnahme über Denkmalschutz, obwohl die Grundvoraussetzungen einer Förderung nach § 23 LHO fehlten.

Nach § 9 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz sind die Eigentümer, Besitzer und andere Verfügungsberechtigte von Kulturdenkmalen verpflichtet, diese nach denkmalpflegerischen Grundsätzen zu erhalten, zu pflegen, instandzuhalten und vor Gefahren zu schützen.

Das Land trägt nach § 9 Abs. 4 im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel zur Erhaltung durch Zuwendungen bei.

Eine Krankenkasse in Halle hat für den Umbau und Ausbau des Gebäudes - Robert-Franz-Ring 16 - ca. 30 Mio. DM investiert; davon entfielen auf die denkmalgerechte Wiederherstellung der Fassade am Knauthe-Bau von 1929 ca. 1,5 Mio. DM. Das Landesamt für Denkmalpflege hatte für die Fassade vorgegeben, daß unter der Brüstung statt eines zunächst vorgesehenen Wärmedämmputzes keramischer Plattenbehang zu verwenden sei. Das Regierungspräsidium nahm dies zum Anlaß, der Krankenkasse am 27.07.1994 hierfür eine Zuwendung von 100.000,- DM zu Ausgaben von 202.000,- DM zu bewilligen und im Dezember 1994 auszusahlen.

Zu dieser Förderung bemerkt der Landesrechnungshof, daß

- es für die Minimalförderung an den Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO mangelt (Notwendigkeit) und
- die Vorgaben des Kultusministeriums mißachtet wurden, da
 - es sich nicht um eine vordringliche Sofortmaßnahme handelt und
 - auch ein Votum der Denkmalpflege zur Priorität fehlt.

Maßnahmen können und dürfen demnach nur gefördert werden, wenn die Bausubstanz akut gefährdet ist. Das Regierungspräsidium konnte in den Jahren 1994 bis 1996 von 683 Anträgen überhaupt nur 220, also nur etwa jeden dritten Antrag, positiv bescheiden.

Das Kultusministerium wird

- **das Verhalten der Bewilligungsbehörde zu rügen und**
- **künftig für eine Umsetzung seiner Bewilligungsvorgabe zu sorgen haben.**

22.	Einzelplan	07	- Kultusministerium - Bildung und Kultur -
	Kapitel	0787	- Kunst und Kultur
	Titelgruppe	75	- Allgemeine Förderung der Soziokultur/ Soziokulturelle Zentren
	Titel	893 75	- Zuschüsse für Investitionen an Sonstige
	Haushaltsvolumen		- 1.000.000,- DM

Überfinanzierung des Neubaus einer Orgel in einer Kirchengemeinde

Das Regierungspräsidium Magdeburg hat die Bewilligungsvorgaben des Kultusministeriums mißachtet und überhöht gefördert. Freihändige Vergabe statt Ausschreibung widerspricht § 55 LHO.

Nach der Förderrichtlinie des Kultusministeriums über die Gewährung von Zuwendungen für die bildende Kunst etc. vom 22.08.1996 darf juristischen Personen des öffentlichen Rechts, denen die Kirchen zuzurechnen sind, als Zuwendungsempfänger max. ein Zuschuß von 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt werden. Um eine höhere Förderung zu ermöglichen, ordnete das Regierungspräsidium eine Kirchengemeinde fälschlicherweise als juristische Person des privaten Rechts ein und bewilligte am 30.04.1997 für den Neubau einer Orgel 194.000,- DM, entsprechend rd. 60 Prozent der Gesamtausgaben von 320.000,- DM, als Fehlbedarfsfinanzierung. Dabei hat es noch den voraussichtlichen Erlös von rd. 20.000,- DM für den Verkauf der Altorgel bewußt außer Ansatz gelassen.

Zur Finanzierung des Neubaus hat die Bewilligungsbehörde neben der Fehlbedarfsfinanzierung des Landes von 194 TDM Eigenmitteln i. H. v. 126 TDM unterstellt. Eine Rückforderung infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung ist zwangsläufig, da neben einem Verkaufserlös von 20.000,- DM für die Altorgel sich die Orgelspenden (Eigenmittel) inzwischen auf rd. 150 TDM belaufen sollen.

Mit dem Zuwendungsantrag hatte der Zuwendungsempfänger der Bewilligungsbehörde, zeitlich versetzt zwar, Kostenvoranschläge von vier Orgelbaufirmen vorgelegt. Diese waren aber nicht wie geboten - Ergebnis einer Ausschreibung.

So

- hatte der Antragsteller die Bieter nicht gleichzeitig zur Angebotsabgabe aufgefordert, sondern vielmehr in unterschiedlichen Zeitabständen und vorrangig durch telefonische Anfragen bzw. bei persönlichen Kontakten individuelle Absprachen vorgenommen,
- fehlte den Angeboten die notwendige Vergleichbarkeit, weil die Beschreibung der Leistung nicht so eindeutig und umfassend war, daß alle Bewerber sie im gleichen Sinne verstehen konnten.

Damit hat sich der Zuwendungsempfänger über die ihm auferlegte Verpflichtung zur Einhaltung der Vergabebestimmungen hinweggesetzt.

Nach den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen im Haushaltsführungserlaß 1997 und 1998 (Abschnitt X Nr. 4/5) hat die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid zu widerrufen, die Zuwendung ist zu erstatten (ANBest-P Nr. 8.2 zu § 44 LHO). Die Verfehlung ist keine Bagatelle, so daß ein Verzicht nicht in Betracht kommt.

Das Kultusministerium erklärt über die Bestätigung des derzeitigen Kenntnisstandes hinaus, daß abschließende Feststellungen zunächst eine abschließende Prüfung des noch ausstehenden Verwendungsnachweises voraussetzen.

23.	Einzelplan	09	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
	a) Kapitel	0902	- Allgemeine Bewilligungen, Landesfördermaßnahmen
	Titel	683 08	- Zuschüsse für Leistungsprüfungen in der Tierzucht
	Haushaltsvolumen		- 1.000.000,- DM
	b) Kapitel	0903	- Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe - Rahmenplan -
	Titelgruppe	68	- Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe, Junglandwirte
			- Niederlassungsprogramm -
	Haushaltsvolumen		- 59.435.800,- DM

Geschäftsführung bei den Zuwendungsempfängern

Die Bewilligungsbehörden förderten auch Zuwendungsempfänger, die die gebotene "ordnungsgemäße Geschäftsführung" nicht immer vorweisen konnten.

Das Land bezuschußt im Bereich der Landwirtschaft zahlreiche Zuwendungsempfänger auf der Basis von verschiedenen Programmen.

Nach VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur "solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen".

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß die zuständigen Behörden diese Prüfung des jeweiligen Zuwendungsempfängers vor der Bewilligung oftmals außer acht ließen.

a) Das Land förderte beispielsweise bei einem bestimmten Verband der Tierzucht jährlich Maßnahmen.

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

- Dieser Verband hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofes (August 1997)
 - keinen Wirtschaftsplan erarbeitet und
 - die Fördermittel des Jahres 1996 noch nicht abgerechnet, obwohl der Verwendungsnachweis - bestimmungsgemäß - spätestens innerhalb von 6 Monaten nach der Erfüllung des Zuwendungszweckes vorzulegen gewesen wäre.

- Der Geschäftsführer dieses Verbandes
 - ließ sich seine Arbeiten für die Info-Broschüren zusätzlich bezahlen - in 1996 allein 20.300,- DM -, obwohl diese Tätigkeit nach der Satzung zu seinen Pflichtaufgaben zählte,
 - schloß für seine Ehefrau und für sich eine private Kapitallebensversicherung ab und ließ die entsprechenden Zahlungen i. H. v. 6.000,- DM jährlich den Verband tragen,
 - nahm mit seiner Ehefrau an einer mehrtägigen Fahrt nach Österreich teil, ohne dem Verband die vorverauslagten Reisekosten zu erstatten und
 - rechnete Ausgaben seiner privaten Lebensführung, wie z. B. Lebensmittel, Spirituosen, Tabak, Zeitschriften und sogar Brillen für seine Frau und für sich, als "Aufwendungen des Verbandes" ab.

Dies ist keine "ordnungsgemäße Geschäftsführung". Damit erfüllte dieser Verband nicht die Bewilligungsvoraussetzung (vgl. VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO). Die Verwaltung hat die Rückforderung der Mittel zu prüfen und ggf. durchzusetzen.

b) Bei den Fördermaßnahmen "für die Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe im Haupterwerb" fiel dem Landesrechnungshof insbesondere ein Zuwendungsempfänger auf. Dieser hatte in seinem landwirtschaftlichen Betrieb u. a. zugelassen, daß

- der Futtergang im Rinderstall mit altem, festgefahretem und verschimmeltem Futter belegt war, wodurch sich Krankheitserreger ungestört verbreiten könnten,
- geförderte Vermögensteile (Kfz-Anhänger) seit längerer Zeit bis zum Felgenboden in Dung und Jauche standen, obwohl geeignete Abstellflächen vorhanden waren,
- ein ausgewachsenes, verendetes Rind, anstatt in einem Kadaverraum, auf dem Hof im Freien abgelegt war und
- der Hofplatz mit alten, teilweise verrosteten Maschinen und Geräten und anderen Gebrauchsgegenständen belegt war.

Bei dieser Betriebsführung kann der Zuwendungsempfänger den zweckentsprechenden Einsatz der Fördermittel nicht gewährleisten.

Das Ministerium hat hierzu Stellung genommen. Danach

"bieten die Regelungen hinsichtlich der Einhaltung von Fristen, in denen die geförderten Gegenstände dem Verwendungszweck - hierunter kann generell auch ordnungsgemäße Geschäftsführung subsumiert werden – entsprechend zu verwenden sind, und die jährlich vorzulegenden betriebswirtschaftlichen Jahresabschlüsse ...

eine hinreichende Grundlage, um auch nach Bewilligung eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sicherzustellen".

Der Landesrechnungshof bezweifelt, daß die angeführten Jahresabschlüsse allein als die entsprechenden Parameter ausreichen. Das Ministerium sollte vielmehr die Grundaspekte einer "ordnungsgemäßen Landwirtschaft" im Sinne einer Spezifizierung der diesbezüglichen Fördervoraussetzungen zur Beurteilung von Zweifelsfällen den Bewilligungsbehörden zur sachgerechten Ermessensausübung mit an die Hand geben.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Bewilligungsbehörden stärker auch auf die Einhaltung der "ordnungsgemäßen Geschäftsführung" bzw. Betriebsführung achten und dementsprechend die Fördermittel bewilligen bzw. bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen versagen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

24.	Einzelplan	09	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
	Kapitel	0903	- Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe - Rahmenplan -
	Titelgruppe	64	- Dorferneuerung
	Haushaltsvolumen		- 36.186.100,-DM

Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Fördermitteln bei einer Dorferneuerungsmaßnahme

Eine Gemeinde gab zu hohe Gesamtausgaben für eine Straßenbaumaßnahme an und kam dadurch in den Genuß von nicht zustehenden Fördermitteln.

Das Land bezuschußt im Rahmen des Förderprogramms "Dorferneuerung" private und kommunale Maßnahmen, insbesondere zur "Verbesserung der Agrarstruktur und des ländlichen Raumes", bis zu 50 bzw. 80 v. H. der förderfähigen Gesamtausgaben.

Eine Gemeinde baute mit Mitteln aus diesem Programm ihre Dorfstraße aus. Hierfür benötigte sie "Natursteinpflaster". Sie kaufte dieses Material bei mehreren örtlichen Unternehmen für

35,98 DM/t.

Sie veräußerte 589 t an die bauausführende Firma für jedoch

142,84 DM/t.

Die Gemeinde führte im Verwendungsnachweis eine "Ausgabe" für den gesamten Leistungsumfang der Straßenbaumaßnahme von rd. 563.000,- DM auf.

Der Landesrechnungshof hat u. a. auf folgendes verwiesen:

- Die Gemeinde hat unkorrekte Gesamtausgaben angegeben. Die o. a. 563.000,- DM waren nämlich um den "Gewinn" aus dem Steinverkauf, also

$$589 \text{ t} \times (142,84 \text{ DM/t} - 35,98 \text{ DM/t}) = \text{rd. } 63.000,- \text{ DM,}$$

zu kürzen.

- Die Gemeinde hat daher für die o. a. Maßnahme zu hohe Fördermittel erhalten.

Das Ministerium teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme hierzu u. a. folgendes mit:

- Es habe "... den Zuwendungsbescheid ... mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen".
- "Die Bewilligungsbehörde hat diesen Sachverhalt ... der Staatsanwaltschaft ... angezeigt."

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, daß der Zuwendungsgeber die gesamten Fördermittel - zuzüglich der Zinsen - zurückfordert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

25. Einzelplan	09	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft -
Kapitel	0903	- Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe - Rahmenplan -
Titelgruppe	71	- Förderungen nach dem Marktstrukturgesetz
Haushaltsvolumen		- 2.000.000,- DM

Förderung auf dem Gebiet des Marktstrukturgesetzes

Das Land erreichte mit den gewährten Fördermitteln nicht immer den gewünschten Verwendungszweck

Das Land fördert unter Beteiligung des Bundes - aufgrund des Marktstrukturgesetzes - die Bildung von Erzeugergemeinschaften (EZG) durch die Gewährung von "Start- sowie Investitionsbeihilfen".

Die EZG haben insbesondere die Aufgabe, den Markt zu erkunden, um die Herstellung sowie den Absatz der landwirtschaftlichen Produkte den jeweiligen Erfordernissen anzupassen.

Zu Mitgliedern dieser Gemeinschaften zählen landwirtschaftliche Betriebe mit bestimmten Produktionszweigen (z. B. Getreide, Kartoffeln). Sie müssen durch die Behörde "anerkannt" sein, um die o. a. Förderung zu erhalten.

Der Landesrechnungshof hat die Förderung verschiedener EZG geprüft. Dabei stellte er u. a. folgendes fest:

a) *Aufgabenübertragung an Dritte*

Das Land förderte

- eine anerkannte EZG in dem Jahr 1994/1995 mit rd. 170.000,- DM sowie
- eine weitere in dem Jahr 1993/1994 mit rd. 30.000,- DM.

Diese Gemeinschaften übertrugen die gesamte technische und kaufmännische Abwicklung ihrer Geschäfte per Vertrag an Filialen der Raiffeisengenossenschaften. Die Geschäftsführer der o. g. EZG waren zugleich auch noch leitende Bedienstete der Raiffeisengenossenschaften.

Die EZG haben also mit den sog. "Geschäftsbesorgungsverträgen" ihre ureigensten und durch das Land geförderten Aufgaben an Dritte weitergegeben. Es ist nicht auszuschließen, daß sich die EZG lediglich gebildet hatten, um somit in den Genuß von Fördermitteln zu gelangen ("Briefkastenfunktionen"), die nach dem Gesetz nur die eigenständigen Gemeinschaften erhalten können. Außerdem könnte die o. a. Personalunion zwischen Erzeugergemeinschaften und Raiffeisengenossenschaften zu Interessenkollisionen führen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß derartige Praktiken der Gemeinschaften wenig zur eigenständigen Erzeugnisgruppenarbeit beitragen und somit auch nicht zu den besonderen Landesinteressen zählen dürften.

Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme hierzu darauf, daß die Anerkennung der Aufgabenübertragung an Dritte einerseits sowie die Personalverflechtungen in der Geschäftsführung andererseits von den bundesrechtlichen Vorschriften grundsätzlich nicht ausgeschlossen sind und damit auch förderunschädlich seien.

Weiterhin verweist es

- auf eine niedersächsische Gesetzesinitiative vom November 1993 zur Änderung des Marktstrukturgesetzes, die "unter anderem ein Verbot personeller Verflechtungen der Geschäftsführungen von EZG mit denen der Unternehmen der Abnehmerseite" vorsah und darauf,
- "daß der Antrag von der überwiegenden Mehrheit der Länder bisher keine Unterstützung fand ...".

Der Landesrechnungshof regt trotzdem an, daß das Land Sachsen-Anhalt, unabhängig von der Gestaltung der eigenen Förderpraxis, seinen Einfluß bei der Anpassung der entsprechenden Bundesvorschriften geltend macht.

b) *Ungünstige wirtschaftliche Entwicklung*

Das Land gewährt im Rahmen dieses Förderprogramms u. a. "Starthilfen" in den ersten 5 Jahren nach der Gründung der EZG.

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß sich bei einigen EZG die "Organisations- und Verwaltungskosten" im Vergleich zu den Umsatzerlösen überproportional erhöhten, beispielhaft aufgezeigt an einer Erzeugergemeinschaft:

- DM-	1 .Förderjahr	2. Förderjahr	3. Förderjahr	4. Förderjahr
Umsätze	38.509.225	40.000.306	40.144.701	45.112.572
Organisations- u. Verwaltungskosten	265.727	958.472	1.077.082	1.258.871
Zuwendung	159.436	383.388	215.416	251 .774

(vgl. insbesondere Steigerung der Organisations- und Verwaltungskosten vom 1. zum 2. Förderjahr).

Die Bewilligungsbehörde ging den Ursachen dieser Ausgabensteigerung nicht nach und förderte die EZG bis zum Ende der Laufzeit der Fördermaßnahme.

Die Recherchen des Landesrechnungshofes hierzu ergaben folgendes:

- Im ersten Förderjahr haben die jeweiligen Mitglieder der EZG die Kosten für die "Ausstellung" - nämlich das Treiben, Einfangen, Verladen und Transportieren von Schlachttieren - selbst getragen.
- Ab dem zweiten Förderjahr hingegen stellte die EZG "qualifiziertes Stammpersonal" ein und ordnete die nunmehr für das Ausstellen entstehenden Personalkosten den Organisations- und Verwaltungskosten der EZG zu.

Nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften sind hingegen ausschließlich die "angemessenen personellen und sachlichen Kosten", die der EZG insbesondere bei der "Überwachung der Einhaltung der Erzeugungs- und Qualitätsregeln" entstehen, förderfähig.

Nicht beihilfefähig sind aber "Kosten, die unmittelbar die Erzeugung betreffen", wie z. B. die o. a. Ausstellungskosten.

Diese Auffassung bestätigte auch das zuständige Regierungspräsidium, indem es zur Ausstellung folgendes vermerkte:

"Es ist meiner Auffassung nach nicht zu vertreten, die Rechtsverpflichtung des Tierhalters, seine Schlachttiere tierschutzgerecht zu verladen bzw. zu transportieren ... ,
... zu fördern."

Da die Zuwendung nach den Bestimmungen gestaffelt ist und sie sich neben der Höhe der erzielten Verkaufserlöse auch nach der Höhe der "angemessenen Verwaltungskosten" richtet, ist nicht auszuschließen, daß der Zuwendungsempfänger die Organisations- und Verwaltungskosten durch unzulässige Kostenzuordnungen (z. B. die Einbeziehung der Aufwendungen für die Ausstellung der Tiere in die Organisations- und Verwaltungskosten) verändert hatte, um dadurch in den Genuß erhöhter Fördermittel zu gelangen.

Das Ministerium brachte in seiner Stellungnahme hierzu zum Ausdruck, daß es diese Ausgabensteigerung nicht für problematisch halte. Im übrigen sei es der Auffassung, daß die Personalkosten für die Ausstellung in diesem Fall den Organisations- und Verwaltungskosten zuzuordnen seien.

Der Landesrechnungshof hat jeweils darauf verwiesen, daß das Landesinteresse sowie der eigentliche Zuwendungszweck, nämlich eine "Anpassung der Produktion und des Absatzes an die Belange des Marktes", auf diesem Wege wirtschaftlich nicht zu erreichen ist.

Es muß Ziel der Förderung sein, bei sinkendem Aufwand die Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu steigern.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Bewilligungsbehörden bei der Anerkennung der EZG sowie Ausreichung von Fördermitteln künftig diesen Aspekten Rechnung tragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

26.	Einzelplan	14	- Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
		15	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt
		20	- Hochbau
	diverse Kapitel/Titel		- Baumaßnahmen der Straßenbauverwaltung der Umweltverwaltung und der Staatlichen Hochbauverwaltung

Auffälligkeiten im Rahmen der Vergabe von Bauleistungen und den Abschlüssen von Nachtragsvereinbarungen der Haushaltsjahre 1991 bis 1994

Bei der Überprüfung der Durchführung von Vergabeverfahren im Zuständigkeitsbereich der Straßenbauverwaltung, der Umweltverwaltung und der Staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof Verstöße festgestellt, die auf Unregelmäßigkeiten hindeuten.

Der Landesrechnungshof hat im Haushaltsjahr 1996 eine landesweite Vergabeprüfung in der Straßenbauverwaltung, der Umweltverwaltung und der Staatlichen Hochbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt der Haushaltsjahre 1991 bis 1994 durchgeführt und dabei erhebliche Verstöße gegen die Vergabevorschriften festgestellt, so daß Unregelmäßigkeiten nicht auszuschließen sind.

Beispielhaft führt der Landesrechnungshof nachfolgende Prüfungsfeststellungen auf:

- Ungenügende Beachtung des Grundsatzes der Öffentlichen Ausschreibung (§ 55 LHO):
So zeigt z. B. nachfolgende Tabelle den prozentualen Anteil der Vergabearten der geprüften Aufträge - getrennt nach Haushaltsjahren - in der Staatshochbauverwaltung auf:

Vergaben	1992 %	1994 %
Freihändig	67,2	41,9
Beschränkte Ausschreibung	30,9	34,3
Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb	1,3	7
Öffentliche Ausschreibungen	0,6	16,8
Gesamt	100	100

Nach der "Vergabestatistik Finanzbauverwaltung" hat die Staatshochbauverwaltung des Landes 1997 die Aufträge für "Hochschulbauten" und "andere Landesbauten" zu 38,7 Prozent nach öffentlichem Wettbewerb vergeben, dies entspricht 63,8 Prozent des Auftragsvolumens der Vergaben. Somit ist eine positive Entwicklung zu erkennen.

- unzureichende Anwendung der Sonderregelungen des öffentlichen Auftragswesens (Präferenzregelungen) für die Vergabe von Bauleistungen in den neuen Bundesländern, wie z. B. durch Verwehrung des Eintrittsrechtes für Bieter aus den neuen Bundesländern;
- Bevorzugung bestimmter Firmen durch die Freihändige Vergabe von Bauleistungen ohne weitere Angebotsbeziehungen, d. h. die Firmen erhielten die Aufträge in Direktvergabe;
- unzureichende Beachtung der Vergabebestimmungen durch Planungsbüros, in dem sie
 - fehlende Einheitspreise ergänzten,
 - Leistungsbeschreibungen zugunsten bestimmter Hersteller aufstellten und
 - unvollständige Verdingungsunterlagen werteten;
- nachträgliche Änderung der Vertragsbedingungen;
- Abschluß von Nachträgen:

Beispielhaft haben die Staatshochbauämter zu Bauleistungen Nachtragsvereinbarungen mit teilweise hohen Summen zum Hauptauftrag

vielfach weit über	10 Prozent
oft bis	100 Prozent
teilweise über	100 Prozent und
in einem geprüften Fall sogar	544 Prozent

abgeschlossen und damit einen großen Teil von Bauleistungen dem Wettbewerb entzogen und so die VOB sowie § 7 LHO - Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - nicht beachtet. In vielen Fällen haben die Staatshochbauämter Nachtragsvereinbarungen noch nach Abschluß der Baudurchführung bzw. nach Vorlage der Schlußrechnung abgeschlossen, oftmals 2 bis 4 Monate in einem Fall sogar 7 Monate später.

Der Landesrechnungshof begrüßt, daß

- das Ministerium der Finanzen in seinem jährlichen Haushaltsführungserlaß, zuletzt RdErl. "Haushaltsführung ab Haushaltsjahr 1998" vom 30.01.1998, geregelt hat, "daß ... bei Pflichtverletzungen beim Umgang mit den öffentlichen Mitteln dieses zu disziplinarrechtlichen Folgerungen, in besonderen Fällen sogar zu strafrechtlicher Verfolgung führen kann". Weiterhin sind sämtliche Fälle, in denen der Landesrechnungshof den Umgang mit öffentlichen Geldern als grob fehlerhaft beanstandet, "... dienstrechtlich zu prüfen, insbesondere die Regreßfrage".

- das Ministerium des Innern mit seinem RdErl. "Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption" vom 02.03.1998 für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes die verschiedensten Aspekte, Grundsätze und Einzelregelungen der Korruptionsvermeidung und -bekämpfung überschaubar zusammenfaßt und festgelegt hat.

Der Landesrechnungshof hält es darüber hinaus für unerlässlich, daß

- **ein Register zur Erfassung von Lieferanten/(Bau)Firmen/Planungsbüros, die sich durch Absprachen, versuchte Manipulation oder vergleichbare unseriöse Geschäftsgebaren Vorteile bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beschaffen wollten oder beschafft haben, eingerichtet wird und**
- **die Schulungen zur Sensibilisierung der mit der Vergabe befaßten Bediensteten über die Korruptionsgefahren verstärkt und die nunmehr vorhandenen Regularien konsequent durchgesetzt werden.**

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

27. Einzelplan 15 - Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
- Eine Darstellung der Ausgaben ist nicht möglich, da die Verwaltung sie nicht direkt nachgewiesen hat.

Finanzierung einer Ferieneinrichtung

Ein Staatliches Amt für Umweltschutz (STAU) betreibt seit 1991 an der Ostsee drei Bungalows als Ferienobjekt zur privaten Nutzung und setzte für deren Unter- und Erhalt auch Landesmittel ein.

Ein STAU übernahm von einer ehemaligen Wasserwirtschaftsdirektion der damaligen DDR in die Umweltverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt im Jahre 1991 u. a. drei Ferienunterkünfte an der Ostsee.

Mit diesen Objekten erhielt das STAU auch Barmittel i. H. v. rd. 44.000,- DM. Das zuständige Ministerium hat das Amt im Jahre 1992 angewiesen, für die "Betreibung" der Ferieneinrichtung einen "Bewirtschaftungsplan nach § 26 Abs. 1 LHO" aufzustellen. Weiterführende Festlegungen hat es seitdem nicht getroffen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen hierzu u. a. folgendes festgestellt:

- Das Amt erstellt - seit 1993 - jährlich "Bewirtschaftungspläne", die es dem Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt zur "Genehmigung" zusendet.
- Nutznießer dieser Objekte waren im wesentlichen Bedienstete der Umweltverwaltung sowie Dritte. Diese hatten für die Inanspruchnahme ein Entgelt i. H. v. 180,- DM bzw. 250,- DM pro Woche und Bungalow zu entrichten.
- Für das Objekt unterhielt das Amt eine "interne Kasse" - geführt durch eine Bedienstete des STAU - außerhalb des Landeshaushaltes.
- Der "Abrechnung" dieser Kasse war zu entnehmen, daß das Amt bis Ende 1996 für die Bungalows
 - 75.905,47 DM vereinnahmte (einschließlich der 1991 übernommenen Barmittel) sowie
 - 74.653,05 DM verausgabte.

Somit verblieb der "Abrechnungsstelle" ein Bestand i. H. v. ca. 1.250,- DM (Ende 1996).

- Dem STAU entstanden darüber hinaus für die Betreibung der Bungalows jährlich Personal- und Sachkosten i. H. v. ca. 10.000,- DM. Diese Ausgaben bestritt das Amt aus den entsprechenden Titeln des Landeshaushaltes und nicht aus den Mitteln des nach § 26 LHO arbeitenden Landesbetriebes.

Der Landesrechnungshof weist zu diesem Sachverhalt u. a. auf folgendes hin:

- Das Vorhalten derartiger "Sozialleistungen" zählt grundsätzlich nicht zu dem Aufgabengebiet dieser Landesbehörde.
- Das Amt verausgabte hierfür unzulässig Landesmittel von 1993 bis 1996 (jährlich rd. 10.000,- DM, mithin insgesamt ca. 40.000,- DM). Das STAU hat also das jeweilige "Nutzungsentgelt" nicht kostendeckend erhoben. Somit entstanden dem Land vermeidbare Mehrausgaben.
- Im übrigen beachtete die Dienststelle nicht die einschlägigen Bestimmungen (§§ 70 - 79 LHO) über die Einrichtung und Führung solcher Kassen ("Zahlstellen").

Das Ministerium bestätigt in seiner Antwort, daß

"vom STAU ... die mit der jährlichen Bereitstellung der Unterkünfte betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ein Transportfahrzeug zur Verfügung gestellt" wurden.

Es legt aber Wert auf die Feststellung, daß

- die Bewirtschaftungspläne "zur vollen Kostendeckung aller externen Verwaltungskosten einschließlich der Beschaffungskosten für kurzlebige Güter" führten,
- "für das Jahr 1997 ... der Guthabenbestand ... bei rund 7.400,- DM" lag und
- "der Wirtschaftsplan für 1998 eine Mehreinnahme von 3.250,- DM" vorsieht.

Das Ministerium kommt jedoch zu dem Schluß:

"Das STAU ... wird beauftragt, entsprechende Maßnahmen einzuleiten, damit zum Saisonende der Verkauf der Bungalows vollzogen werden kann."

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Verwaltung die Bungalows umgehend veräußert und im übrigen die Bestimmungen der LHO einhält.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

28	Einzelplan	15	- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt
	Kapitel	1502	- Allgemeine Bewilligungen
	Titelgruppe	63	- Förderung von Umweltschutzmaßnahmen
	Haushaltsvolumen		- 112.827.200,-DM

Förderung von Umweltvereinen und -verbänden

In Sachsen-Anhalt sind ca. 400 Umweltvereine und -verbände registriert, von denen das zuständige Ministerium ca. 80 institutionell bzw. im Rahmen von Projektförderungen bezuschußte. Der Landesrechnungshof hat stichprobenartig die Zuwendung an 6 Vereine/Verbände geprüft.

a) Nicht zeitgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise

Das Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt hat die jeweiligen Verwendungsnachweise nicht immer zeitgerecht geprüft. Zum Teil lag es hiermit bis zu zwei Jahre im Verzug.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß das zuständige Ministerium Zuwendungen gewährt hat, ohne jedoch immer in der Lage zu sein, die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger bestimmungsgemäß zeitgerecht zu kontrollieren.

Beispielsweise fördert das Ministerium einen Umweltverein seit 1993 institutionell mit jährlichen Summen zwischen 30.000 DM und 60.000 DM. Dieser Verein legte dem Ministerium seinen Verwendungsnachweis für die Förderung 1993 im Februar 1994 vor.

Das Ministerium brachte die Prüfung des Verwendungsnachweises letztlich erst im April 1996 zum Abschluß.

Der Landesrechnungshof verweist auf entsprechende Erlasse des Ministeriums der Finanzen (vgl. z. B. RdErl. des Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsführung ab 1994). Diese schreiben hierzu vor:

"Zuwendungen darf die Landesverwaltung nur in dem Umfang gewähren, in dem sie in der Lage ist, die Verwendungsnachweise der Träger zeitgerecht zu kontrollieren."

Darüber hinaus ist die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise, insbesondere bei den institutionellen Förderungen durch die Bewilligungsbehörde, u. a. insofern von Bedeutung, als am Jahresende nicht verbrauchte Fördermittel auf die Auszahlung des Folgejahres anzurechnen sind.

Das Ministerium teilte dem Landesrechnungshof hierzu mit, daß

"... zwischenzeitlich ... eine Arbeitsgruppe gebildet (wurde), deren einzige Aufgabe darin besteht, die noch ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen vorzunehmen."

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß nunmehr das Ministerium auch in diesem Förderbereich zeitnah prüft.

b) Herstellen eines künstlichen Fehlbedarfs

Ein Umweltverband kam in den Genuß von Fördermitteln, indem er einen Teil seines Vermögens an Dritte transferierte.

Das zuständige Ministerium fördert diesen Verband bis heute. In 1992 erhielt der Verband für das Jahr 1993 Mittel i. H. v. 320.000,- DM im Rahmen einer institutionellen Förderung. Diese Zuwendung wurde gemäß VV Nr. 2.2.2 zu § 44 LHO bewilligt

"zur Deckung des Fehlbedarfs, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag".

Der Landesrechnungshof stellte hierzu bei seinen örtlichen Erhebungen im Jahr 1997 u. a. folgendes fest:

Dieser Verband hatte 1993 Haushaltsmittel i. H. v. 120.000,- DM auf ein Konto eines Umweltvereines überwiesen.

Damit reduzierte der Verband seine Eigenmittel und konnte dementsprechend der Bewilligungsbehörde gegenüber einen "Fehlbedarf" ausweisen.

Der Verband forderte 1994 einen Teil der o. a. Überweisungssumme, nämlich 10.000,- DM, von dem Umweltverein wieder zurück.

Der Restbetrag i. H. v. 110.000,- DM sollte bis Juni 1996 bei diesem auf einem "Festgeldkonto" verbleiben.

Der Verband bat den anderen Verein in der zweiten Jahreshälfte 1996, das o. a. Festgeld nunmehr an einen "Dachverband" dieser beiden Institutionen zu überweisen. Er begründete sein Vorgehen in einem Schreiben wie folgt:

"In den kommenden Jahren ist mit einer Kürzung der Fördermittel durch das MRLU und das MAS zu rechnen. Um den weiteren Bestand des Verbandes auch im bisherigen Umfang zu gewährleisten, sind bei Bedarf gelegentliche Zuschüsse durch den Dachverband geplant."

Danach hat der Umweltverband bewußt das Land über seine tatsächliche wirtschaftliche Lage getäuscht.

Das Ministerium brachte in seiner Stellungnahme u. a. folgendes zum Ausdruck: "Der Bewilligungsbescheid zur institutionellen Förderung dieses Umweltverbandes ... wurde teilweise widerrufen und die in Rede stehenden 120.000,- DM sowie die Zinsen zurückgefordert."

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß in dem o. a. Fall das Ministerium die gesamte Förderung zurückfordert. Die Bewilligungsbehörden sind verpflichtet, die Förderfähigkeit der Verbände vor Bewilligung zu prüfen. Darüber hinaus geht der Landesrechnungshof davon aus, daß sie auch den Einsatz der Mittel während und den Erfolg nach Abschluß der Förderung kontrollieren.

Die Erörterungen mit der Landesverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

29.	Einzelplan	20	- Hochbau
	Kapitel	2012	- Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Behörden- häuser und sonstige Einrichtungen
	Titelgruppe	80	- Heizzentrale Stadtbereich Halle
	Titel	712 80	- Erschließungs- und Baukosten
		812 80	- Kosten für die erstmalige Einrichtung
	Gesamtkosten (HU-Bau)		- 10.782.000,-DM

Vergabe der Wärmelieferung als Betreibermodell

Ein Staatshochbauamt hat bei der Auswertung der Ausschreibung für ein Betreibermodell zur Wärmelieferung für die Eigeninvestition des Landes keine Wettbewerbspreise zugrunde gelegt.

Mit dem Planungsauftrag für den "Neubau einer Heizzentrale einschließlich Versorgungsleitungen für (...) Landesliegenschaften ... legte das Ministerium der Finanzen u. a. fest, daß "... neben der Aufstellung der HU-Bau- (...), die Wärmelieferung als Betreibermodell auszuschreiben (ist), um Vergleichswerte gegenüber einer Finanzierung durch das Land zu erhalten ...".

Nach den dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen hat das Staatshochbauamt den "Neubau einer Heizzentrale ..." und deren Betreiben als "Betreibermodell" im Juli 1995 beschränkt nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben. Die "Auswertung der Ausschreibung ..." hat es einem Ingenieurbüro übertragen. Dies hat einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen dem Wärmelieferpreis auf der Grundlage des Betreibermodells einerseits und der Errichtung und dem Betrieb des Heizwerks durch das Land andererseits vorgenommen. Das Büro kommt zu dem Ergebnis, daß die Privatisierung - also das Betreibermodell - den günstigeren Wärmelieferpreis ergibt. Entsprechend erteilte das Staatshochbauamt den Auftrag. Bei seinen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ist das Büro bei den Investitionskosten für die Heizzentrale durch das Land von der HU-Bau des Staatshochbauamtes ausgegangen. Diese beziffert die Investitionskosten auf ca. 2,9 Mio. DM. Der Landesrechnungshof verweist darauf, daß die Bieter ihre Investitionskosten lediglich zwischen 1,5 und 2,3 Mio. DM ausgewiesen haben. Die Investitionskosten sind eine entscheidende Teilkomponente des Wärmelieferpreises. Nach Stellungnahme des Ministerium der Finanzen machen sie "ca. ein Drittel der Gesamtjahreskosten" aus.

Der Landesrechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, daß bei Annahme eines niedrigeren Investitionspreises der Eigenbetrieb günstiger gewesen wäre als die Privatisierung. Das Ministerium der Finanzen meint hierzu: "Selbst bei einer Reduzierung der Investitionskosten um 20

Prozent würde das Angebot des Bestbieters noch nicht erreicht werden." Bei einer Eigeninvestition von 2,9 Mio. DM, reduziert um 20 Prozent (0,58 Mio. DM) = 2,32 Mio. DM, wären also Privatisierung und Eigeninvestition/-betrieb gleich günstig. Im Umkehrschluß heißt das: Bei einer Investitionssumme unter 2,3 Mio. DM - immerhin der Höchstsatz der von den Bietern angegebenen Investitionssummen - wäre der Eigenbetrieb wirtschaftlicher.

Bei einem "echten" Vergleich zwischen "Betreibermodell" und "Errichtung und Eigenbetrieb durch das Land" hätte die Verwaltung auch die Investition ausschreiben müssen. Hierauf antwortete das Ministerium der Finanzen: "Ihre Hinweise zu den Ausschreibungsmodalitäten werde ich weitergehend fachtechnisch und länderübergreifend prüfen und gegebenenfalls bei zukünftigen Ausschreibungen von Betreibermodellen berücksichtigen."

Der Landesrechnungshof hält unverändert daran fest, daß die Verwaltung gemäß § 7 LHO und den dazu erlassenen W den dort vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tatsächlich vergleichbare Werte zugrunde legen muß.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind insoweit abgeschlossen.

Abschnitt C: Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim MDR und beim Landesrundfunkausschuß für 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 Landes Sachsen-Anhalt und des Landes Thüringen gemeinsam die Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR.

Dem jeweiligen Rechnungshof ist nach einer Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18.02.1992 eingeräumt, die Landesfunkhäuser - nach regionalen Gesichtspunkten - 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. Abgeschlossene Prüfungen

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

Die Prüfung der Investitionen des MDR - Mai 1994 bis Dezember 1995 – gliederte sich in zwei Teile:

1. Mit der Landtagsdrucksache 2/3845 vom 05.08.1997 wurde der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Investitionen in unbewegliches Anlagevermögen unterrichtet.
2. Mit der Landtagsdrucksache 2/4779 vom 06.05.1998 wurde der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Investitionen in bewegliches Anlagevermögen (Technische Investitionen) unterrichtet.

3. Laufende Prüfungen

3.1. Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk - MDR -

- a) Prüfung der Hauptabteilung Klangkörper des MDR

Im III. Quartal 1998 wird der Entwurf der Prüfungsmitteilung gem. § 35 Abs. 2 MDR-StV dem Verwaltungsrat und dem Intendanten des MDR sowie den Ministerpräsidenten der beteiligten Länder übersandt.

Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

b) Beteiligungen des MDR

Unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofes prüfen die drei Rechnungshöfe die Beteiligungsverwaltung des MDR in Form einer Betätigungsprüfung. Schwerpunkte sollen u. a. sein

- das Flexibilisierungskonzept des MDR
- sowie die Frage der Wirtschaftlichkeit von Outsourcing.

Im Vorfeld der Betätigungsprüfung wurde die Frage der Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei den Beteiligungen zwischen MDR und den am MDR-StV beteiligten Ländern eingehend diskutiert. Es haben sich dabei unterschiedliche Auffassungen zu den Prüfungsrechten der Rechnungshöfe herausgebildet:

1. Nach Auffassung des MDR ist es den Rechnungshöfen lediglich möglich, die Betätigung des MDR bei seinen Tochterunternehmen zu prüfen. Der MDR hat sich bereiterklärt, zu diesem Zweck den Rechnungshöfen die Wirtschaftsprüfungsberichte der Tochterunternehmen zu überlassen. Eine weitere Einsichtnahme in Unterlagen bei den Tochterunternehmen schließt er generell aus.

Der MDR hat angeboten, daß die Beteiligungen durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Rahmen einer erweiterten Prüfung nach § 53 HGrG geprüft werden. Auch diese Berichte würden dann den Rechnungshöfen zur Verfügung gestellt werden.

2. Demgegenüber vertreten die drei Rechnungshöfe die Ansicht, daß auch eine Prüfung bei den Beteiligungen erfolgen muß, um so ein umfassendes Bild über die Betätigung des MDR und seine finanziellen Verpflichtungen zu erhalten. Durch die Vielzahl der bereits bestehenden und noch beabsichtigten Beteiligungen (z. B. durch Outsourcing) sehen die Rechnungshöfe die Gefahr, daß mehr und mehr Aufgaben - und damit Finanzmittel - aus dem eigentlichen Haushalt des MDR herausgelöst werden und so einer Prüfung durch die Rechnungshöfe und Parlamente entzogen werden. Darüber hinaus stellt sich die generelle Frage, inwieweit durch diese Verfahrensweise der öffentlich-rechtliche Status der Anstalt tangiert ist.

Eine abschließende Klärung der Frage liegt nicht vor.

3.2 Prüfung des Landesrundfunkausschusses für 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 hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Haus-

halts- und Wirtschaftsführung des LRA für die Haushaltsjahre 1995 - 1996, einschließlich des vorläufigen Abschlusses für das Haushaltsjahr 1997, geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung sind

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein und in ausgewählten Bereichen,
- die Personalausstattung des LRA,
- die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der durch Änderung des Gesetzes über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt vom 16. 01.1997 hinzugekommenen Aufgaben, darunter DAB-Pilotprojekt und Offene Kanäle (GVBl. LSA Nr. 3/1997, S. 342 ff)

sowie

- die Ordnungsmäßigkeit der Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 1995 und 1996.

Die Stellungnahme des LRA steht noch aus.

Abschnitt D: Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung

Die von Kommunalverwaltungen in Sachsen-Anhalt eingeleiteten Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption sind noch nicht ausreichend.

1. Allgemeines

Der Landesrechnungshof hat 1997/98 schwerpunktmäßig in 18 Kommunalverwaltungen (12 Landkreise, 6 Städte) die Wirksamkeit der von den Verwaltungen eingeleiteten Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption geprüft.

Grundlage der Prüfungen waren die vom Deutschen Städtetag empfohlenen "Hinweise zur Verhütung von Korruption". Diese Hinweise waren allen geprüften Verwaltungen bekannt. Sich daraus ergebende notwendige Vorsorgemaßnahmen, u. a. zur Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht, zur Sensibilisierung der Mitarbeiter und Leiter, zur Schaffung von Kontrollmechanismen und Maßnahmen zur Korruptionsverhütung im Auftrags- und Vergabewesen waren in recht unterschiedlicher Qualität und Wirksamkeit in den geprüften Kommunen durchgesetzt. Die Prüfungen zeigten, daß die Mehrzahl der in die Prüfung einbezogenen Kommunen zwar bereits Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption eingeleitet haben. Dennoch sieht der Landesrechnungshof sowohl bei der Ausgestaltung interner Verwaltungsrichtlinien zur Korruptionsvermeidung als auch zu deren Durchsetzung und Überwachung dringenden Handlungsbedarf.

Ergebnis unserer Prüfungen:

Es gibt in allen geprüften Kommunen noch Möglichkeiten für Manipulation und Korruption. Außerdem fehlt vielfach sowohl bei Leitern als auch bei Mitarbeitern das notwendige Problembewußtsein in bezug auf erforderliche Maßnahmen zur Korruptionsverhinderung.

Aufklärungs- und Fortbildungsveranstaltungen zum Thema "Korruption" sind noch nicht in jeder vom Landesrechnungshof geprüften Kommunalverwaltung durchgeführt worden.

2. Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

2.1 Vergabe von Leistungen nach VOB und VOL

Als besonders korruptionsgefährdet hat sich der Bereich des Auftrags- und Vergabewesens erwiesen.

Wesentliche Feststellungen sind:

- Die von der Mehrzahl der geprüften Kommunen erarbeiteten internen "Vergabeordnungen" sind in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt, weil sie oft keine praktikable Handreichung

für einzelne Verfahrensschritte bei der Vergabe nach VOB/VOL darstellen bzw. nicht immer beachtet werden.

So sind mit den internen Vergabeordnungen oft nicht oder nur unzureichend geregelt:

der Geltungsbereich, die Benennung der Vergabestellen, die Ausgabe der Vergabeunterlagen an die Bewerber, die Behandlung der Angebote bis zum Eröffnungstermin, die Durchführung von Eröffnungsverhandlungen nach VOB und die Durchführung von Verhandlungen zur Eröffnung der Angebote nach VOL sowie der Ausschluß von der Auftragsvergabe.

Diese unzureichenden bzw. fehlenden Regelungen wiederum führten bei den mit den Vergaben befaßten Mitarbeitern zu ernsten Verstößen gegen § 32 GemHVO (Vergabe von Aufträgen) und die Regelungen der VOB/VOL (s.u.).

- Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung - entsprechend § 3 VOB/VOL – ist in vielen Fällen nicht eingehalten worden.
Ausnahmen sind nicht in jedem Fall begründet und dokumentiert. Der freie Wettbewerb findet oft nicht statt.
Die Verstöße gegen den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung werden von Mitarbeitern und Leitern, teilweise auch von Mandatsträgern, oft nicht mehr als Rechtsverletzung angesehen.
- Teilweise sind Gesamtaufträge zerstückelt worden, um die Wertgrenzen für Freihändige Vergaben, insbesondere im Bereich VOL, zu erreichen. Vielfach ist vor der Freihändigen Vergabe nur ein Angebot eingeholt worden. Es erfolgten Vergaben nach Losen, obwohl in diesen Fällen eine klare und sichere Trennung der Leistungen nicht möglich war. Teilweise sind die Baukosten u. E. bewußt zu niedrig veranschlagt worden, um die Öffentliche Ausschreibung zu umgehen. Die Mindestangebote lagen hier um bis zu 60 v. H. über den ermittelten Kosten.
- Entsprechend VOB/VOL sind die Leistungen als Grundlage der Ausschreibung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, daß alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können. Dieser Grundsatz ist wiederholt von den geprüften Kommunen mißachtet worden.
- In einigen Fällen kam es zur Bevorzugung einzelner Bieter. Nach der Auftragsvergabe kam es zu vielen Nachträgen, deren Notwendigkeit aufgrund der Leistungsbeschreibung

nicht nachzuvollziehen ist. Hierdurch wurden die ursprünglich geplanten Kosten für Bau-
maßnahmen um 30 - 130 Prozent überschritten.

- In Einzelfällen wurden mit der Erstellung der Leistungsbeschreibungen Firmen beauftragt, die sich dann selbst am Wettbewerb beteiligten und schließlich auch den Zuschlag erhielten.
- Im Rahmen von Beschränkten Ausschreibungen wurden häufig nur ortsansässige Bieter bzw. ein gleichbleibender Bieterkreis zur Angebotsabgabe aufgefordert.
- Die grundsätzlichen Regelungen (förmliche Verfahren) der VOB/VOL, u. a. zum Umgang mit den Angeboten, sind wiederholt nicht beachtet worden. Häufig war nicht gesichert, daß alle eingehenden Angebote mit einem Eingangsstempel oder einem handschriftlichen Eingangsvermerk versehen wurden. Auch war eine sorgfältige Verwahrung und Geheimhaltung der Angebote nicht immer gesichert.
- Die im Rahmen der Submission erforderlichen Maßnahmen, zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Vergabe wurden oft grob mißachtet.
 - Submissionsniederschriften sind nicht aussagefähig (fehlende Hinweise auf Teilnehmerkreis, Verhandlungsleiter, konkretes Submissionsergebnis, fehlende Unterschriften).
 - Die Angebotsunterlagen wurden nicht in jedem Fall gekennzeichnet (Verwendung Stanzgerät, Lochstempel), und die einzelnen Seiten von Leistungsverzeichnissen waren teilweise nicht fest miteinander verbunden, so daß die Möglichkeit bestand, Blätter zu entnehmen oder auszutauschen.
 - Der sichere Umgang und die sichere Aufbewahrung der Kennzeichnungsgeräte war häufig nicht gewährleistet.
- Vergabeentscheidungen sind aufgrund unzureichender Begründungen teilweise nicht nachzuvollziehen. In einigen Fällen sind Angebotsunterlagen vor Ablauf der Aufbewahrungsfristen vernichtet worden. Einzelne Bieter wurden begünstigt.
- Es wurden in Einzelfällen unseriöse Angebote in die Wertung einbezogen (zu niedrige Preise) und der Auftrag an diese Firmen erteilt.
- Die entsprechend § 129 GO-LSA zu den Pflichtaufgaben der Kommunalen Rechnungsprüfungsämter gehörende "Prüfung von Vergaben" wird noch nicht überall konsequent wahrgenommen. Das betrifft insbesondere die rechtzeitige Einbeziehung des Rechnungsprüfungsamtes in das Vergabeverfahren, um Korruptionsversuche bereits im Ansatz zu erkennen bzw. zu verhindern.

- Teilweise haben Fachämter als planende Stellen gleichzeitig die Aufgaben der Vergabestelle übernommen. Zentrale Vergabestellen waren noch nicht in allen geprüften Kommunen eingerichtet.
- Die in vielen Kommunen übliche Praxis, insbesondere Bauvorhaben durch Ingenieurbüros betreuen zu lassen, ist wiederholt nicht mit der erforderlichen Kontrolle des Verfahrens durch die beauftragende Verwaltung verbunden. In einigen Kommunen stellte der Landesrechnungshof fest, daß diese Büros das gesamte Verfahren der Ausschreibung bis zur Submission, in eigener Verantwortung durchführten und direkte Kontakte der Ingenieurbüros mit Anbietern vor Auftragserteilung erfolgten. Dies führte in einem Fall zur Veränderung der Angebotspreise, wodurch das betreffende Unternehmen den Zuschlag erhalten hat.

Beispiele:

- Bei der Auswertung der Vergabedateien des Hochbauamtes einer Stadt für die Jahre 1996 und 1997 wurde festgestellt, daß die Aufträge in der Mehrzahl im freihändigen Verfahren vergeben worden sind:

Vergabeart	1996		1997	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Öffentliche Ausschreibung	6	3,55	14	9,59
Beschränkte Vergabe m. ö. T.	4	2,37	3	2,05
Beschränkte Vergabe	76	44,97	59	40,41
Freihändige Vergabe	83	49,11	70	47,95
Gesamt	169	100,00	146	100,00

Die Auftragssummen bei Freihändigen Vergaben hatten eine Summenspanne von 127,65 DM bis 67.550,31 DM.

Die Vergaben der Beschränkten Ausschreibung umfaßten Auftragssummen von 1.066,05 DM bis 136.673,82 DM.

Die stichprobenartige Überprüfung der Vergabeunterlagen des Hochbauamtes hat ferner ergeben, daß in allen Fällen eine schriftliche Begründung zur Wahl der Vergabeart fehlt.

Bei der stichprobenartigen Prüfung der Freihändigen Vergaben stellte der Landesrechnungshof zusätzlich fest, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle nur ein Angebot eingeholt worden ist. Dies widerspricht den Richtlinien, wonach bei einer Freihändigen Vergabe unter Beachtung des Wettbewerbsgrundsatzes mindestens 2-3 Angebote eingeholt wer-

den sollen. Das von der Stadt geltend gemachte Argument der Dringlichkeit kann dabei nicht in jedem Fall akzeptiert werden.

- Ein Landkreis hat für eine Kreisstraße die Maßnahme "Deckenverstärkung" beschränkt ausgeschrieben, obwohl der Bruttoauftragswert auf 635.000 DM geschätzt wurde. Diese Beschränkte Ausschreibung fand entgegen den gesetzlichen Bestimmungen und der Dienstanweisung 005/95 statt.

Auch wurde entgegen der Dienstanweisung das örtliche Rechnungsprüfungsamt nicht mit einbezogen und keine Begründung für die Abweichung von der Öffentlichen Ausschreibung vorgelegt. In Höhe der Angebotssumme von 425.413,75 DM wurde schließlich der Auftrag erteilt.

- In den abgegebenen Angeboten der vom Landesrechnungshof geprüften Vergaben einer Stadt finden sich Preise, die im Verfahren der Angebotsprüfung und nach Auftragserteilung Manipulationsmöglichkeiten (Mengen- bzw. Stundenmehrung bei Zuschlagserteilung/Nachträge) eröffnen, wie z. B. bei Einzelpositionen Angebote zu 0,01 DM/Mengeneinheit. Exemplarisch ist hier eine Baufirma zu nennen, die immer wieder einige Positionen zum "Nulltarif" in ihren Angeboten vorsieht. Diese Firma hat von 1995 bis zum Zeitpunkt der Prüfung von der Stadt 21 Aufträge (mit Nachaufträgen) im Gesamtauftragswert von 3.278.928,- DM erhalten, davon 6 nach Öffentlicher Ausschreibung und 3 nach Beschränkter Ausschreibung. Von der genannten Gesamtauftragssumme waren 617.609,- DM, also rund ein Fünftel (18,8 Prozent) Zahlungen für 6 Nachträge.

Das Angebot diverser Positionen zum "Nulltarif" führte zu Preisvorsprüngen zwischen 2 und 18 Prozent zum nächsten Bewerber und ermöglichte der Firma zumindest die Teilnahme an einem Bietergespräch und damit die persönliche Vorsprache in der Verwaltung.

Die offensichtlich nicht kostendeckende Kalkulation einzelner Positionen innerhalb von Angeboten verschafft dem jeweiligen Anbieter Vorteile und ist insofern Ansatzpunkt für Manipulationen.

- Eine Überprüfung der Vergabetätigkeit der Abteilung Park- und Grünanlagen einer Stadt ergab mehrere Verstöße gegen Rechtsvorschriften. So erfolgten fast alle Vergaben freihändig. Eine ordentliche Aktenführung erfolgte nicht. Die grundlegenden Unterlagen (Bestellscheine mit Vergabebegründungen) wurden fast ausschließlich mit Bleistift geführt. Einzelne Unterlagen, z. B. Auftrag-Nr. 25830.93510 vom 14.05.1995, sind nachträglich geändert worden (Radierungen, Änderung von Rabattstufen). Bei einem Auftrag erhielt ein Bieter den Zuschlag mit der Begründung "preiswertester Bieter", obwohl sein Angebot 60 v. H. über dem tatsächlich preiswertesten Bieter lag. In einem Fall wurde ein preis-

günstigeres Angebot mit dem Stempel ungültig versehen, ohne daß dies näher erläutert wurde.

Bei der Zuschlagsbegründung für eine Vergabe wurde ein Bieter aufgrund von nicht im Leistungsverzeichnis erstellten Kriterien begünstigt.

- Ein Landkreis läßt in der Regel Bauvorhaben durch Ingenieurbüros betreuen. Dabei liegen die Erstellung des Leistungsverzeichnisses, die Wertung der Angebote, die Erarbeitung eines Preisspiegels bis hin zum Vergabevorschlag sowie die Bauüberwachung und Kontrolle der Abschlags- und Schlußrechnungen in der Verantwortung eines bestimmten Planungsbüros. Dieses Verfahren engt die Einflußnahme des Landkreises stark ein.

In einem der stichprobenhaft geprüften Fälle hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß ein Planungsbüro eine vollständige Beschränkte Ausschreibung mit Submission durchgeführt hat.

Namentlich handelte es sich um die Erstellung des Pumpenprüfstandes im Feuerwehrtechnischen Zentrum, mit einem in 8 Losen aufgeteilten Gesamtvolumen von rd. 43.500,- DM, wobei am 09.12.1996 dem Landkreis lediglich die vom Planungsbüro vorgeschlagenen Bieter mitgeteilt worden sind.

Damit verstößt der Landkreis gegen § 6 Abs. 5 seiner Vergabeordnung. Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, die Einhaltung des § 22 VOB und die entsprechenden Forderungen des Vergabehandbuches durchzusetzen.

- In § 4 der Vergabeordnung eines Landkreises - Mitwirkung des Rechnungsprüfungsamtes - ist festgelegt, daß sich die Prüfung der Vergaben gemäß VOB und VOL nach der Rechnungsprüfungsordnung für den Landkreis richtet. Die am 01.07.1994 in Kraft gesetzte Rechnungsprüfungsordnung enthält jedoch dazu keine konkreten Festlegungen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß das Rechnungsprüfungsamt die Vergabeunterlagen oftmals erst nach Zuschlagserteilung prüfen kann, weil ihm die Unterlagen zu spät vorgelegt werden.

Bei der Vergabe von Leistungen nach VOL wird das Rechnungsprüfungsamt nur selten einbezogen, da offensichtlich den Fachämtern die interne Vergaberichtlinie nicht bekannt ist. Das erklärt, warum diese Handlungsweise auch in jüngster Zeit noch anzutreffen ist, obwohl das Rechnungsprüfungsamt seit Jahren diese Vorgehensweise kritisiert. Bereits im Bericht des Rechnungsprüfungsamtes zur Prüfung der Jahresrechnung 1994 stellte es

fest, daß ihm von 51 geprüften Vergabefällen in 17 Fällen (Gesamthöhe rd. 332,4 TDM) die Unterlagen erst nach Auftragserteilung vorgelegt worden sind.

Am Submissionsverfahren nimmt das Rechnungsprüfungsamt seit längerer Zeit nicht mehr teil, begleitende Prüfungen von Baumaßnahmen führt es nicht durch und die tatsächlich in Rechnung gestellten Leistungen im Vergleich zur Angebotssumme werden erst bei der Prüfung des Jahresabschlusses kontrolliert.

Das Rechnungsprüfungsamt bestätigt die Prüfung der Vergabeunterlagen - auf einem durch das Bauamt gefertigten Formblatt mit Angaben zur Maßnahme - lediglich mit Namenskürzel und Datum. Prüfungsvermerke in anderer Form werden nicht gefertigt. Dies gilt auch für Fälle, in denen u. E. die Art der Ausschreibung oder die zu späte Vorlage der Unterlagen hätte beanstandet werden müssen. So kann in keiner Weise nachvollzogen werden, welche Unterlagen mit welchem Ergebnis geprüft worden sind.

Schlußfolgerung:

Die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (Gem. RdErl. des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 02.03.1998, MBL LSA Nr. 13/1998) muß in allen Kommunalverwaltungen Grundlage von Auswertungen, Schulungen sowie Ableitung eigener Maßnahmen, insbesondere zur Korruptionsvorbeugung im öffentlichen Auftragswesen sein.

Die Feststellungen sind mit den Landräten, Oberbürgermeistern und den Kommunalaufsichtsbehörden aller Ebenen umfassend ausgewertet worden. In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof besonders die umgehende Wiederherstellung bzw. künftige Einhaltung der gesetzlichen Ordnung gefordert.

2.2 Nebentätigkeiten

Nach dem Beamten-gesetz LSA sowie der Nebentätigkeitsverordnung LSA ist bei der Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen ein strenger Maßstab anzulegen. Ansatzpunkte für Korruption in diesem Bereich können insbesondere die Verwertung von Wissen aus der Amtsführung des Bediensteten bzw. direkte Amtshandlungen zugunsten der eigenen Zweittätigkeit sein.

Der Landesrechnungshof hat in den geprüften Landkreisen und Städten sehr unterschiedliche Maßstäbe für die Erteilung entsprechender Genehmigungen angetroffen. Auch die Anzahl der erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen ist zwischen den Kommunen sehr differenziert (zwischen 6 und 54 erteilten Genehmigungen bei ausgewählten Landkreisen).

Die Mehrzahl der erteilten Genehmigungen erfolgte unbefristet ohne verwaltungsinterne jährliche Prüfung der weiteren Notwendigkeit der Genehmigungen. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof führte in einigen Fällen zur Feststellung, daß die genehmigten Nebentätigkeiten durchaus eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen zur Folge haben können und damit im Widerspruch zu §§ 20 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes stehen.

Beispiele:

- Ein Landkreis hat 54 Mitarbeitern z.T. mehrere Nebentätigkeiten genehmigt, von denen nur eine befristet war.

Unter Beachtung ihrer dienstlichen Aufgaben sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes die erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen bei 11 Mitarbeitern problematisch.

Der Geschäftsverteilungsplan des Landkreises weist für diese Mitarbeiter Aufgaben aus, in deren Erfüllung sie Möglichkeiten der Vorteilsnahme haben könnten.

Entsprechend hat der Landesrechnungshof die Verwaltung informiert, auf die notwendige Überprüfung der genehmigten Nebentätigkeiten hingewiesen und empfohlen, bei festgestellten Gefährdungspotentialen die betreffenden Nebentätigkeiten zu untersagen.

Beispiele dafür sind:

Mitarbeiter/Amt	Aufgaben	Nebentätigkeit
Sachbearbeiter Umweltamt	u. a. Genehmigungen nach § 44 NatSchG-LSA (Befreiungsmöglichkeiten von allen Ge-/Verboten o. g. Gesetzes)	Untersuchungen für ein Büro für Landschaftsplanung
Sachbearbeiter Amt für Brand- und Katastrophenschutz	u. a. Stellungnahme zu Bauanträgen, Brandschauen	freiberuflicher Ingenieur auf dem Gebiet des Brand-schutzes
Sachbearbeiter Straßenverkehrsamt	u. a. Mitwirkung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	Verwaltungstätigkeit für eine Bauträgersgesellschaft

- Eine Stadt hat 14 Mitarbeitern der Verwaltung eine Nebentätigkeit unbefristet genehmigt. Unter Beachtung der ihnen übertragenen Aufgaben hält der Landesrechnungshof die erteilten Genehmigungen in einem Fall für problematisch:

Der Marktmeister dieser Stadt hat mit schriftlicher Mitteilung vom 08.02.1994 eine Nebentätigkeitsgenehmigung zur Herstellung, Reparatur und Vermietung von Marktbuden mit

der Auflage erhalten, diese Tätigkeit nicht auf Märkten u. a. Veranstaltungen der Stadt auszuüben, an deren Vorbereitung und Durchführung er im Rahmen seiner Arbeitspflichten beteiligt ist.

Wegen Verstoßes gegen o. g. Auflage wurde ihm mit Schreiben vom 31.01.1995 eine Abmahnung erteilt. Die Nebentätigkeitsgenehmigung wurde ihm, mit gleicher Auflage, mit Schreiben vom 22.08.1995 erneut bestätigt.

Die Stadt hatte zwischenzeitlich versucht, Marktbuden für ihren jährlichen Weihnachtsmarkt anzumieten. Dies geschah in Form einer Beschränkten Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb. Die Submission der Angebote war für den 29.08.1995 vorgesehen. Da keine Bewerbungen zur Teilnahme erfolgten, wurde die o. g. Ausschreibung aufgehoben und die Freihändige Vergabe an eine Firma, welche die ausgeschriebene Leistung erbringen könnte, empfohlen. Einzige derartige Firma war die des städtischen Angestellten. Die Stadt hat ohne erneuten Ausschreibungsversuch in den Jahren 1995, 1996 und 1997, jeweils mit Einzelvertrag pro Jahr, Holzverkaufsstände von ihrem Angestellten angemietet und dafür zusammen 93.750,- DM entrichtet.

Zu den Pflichten des Marktmeisters gehört insbesondere die Auswahl von Markthändlern, welche an den von der Stadt veranstalteten Märkten teilnehmen können. Selbst unter Berücksichtigung der erteilten Auflage zur Nebentätigkeitsgenehmigung kann nicht ausgeschlossen werden, daß Erfahrungen positiver und negativer Art aus seiner Vermietungstätigkeit außerhalb der Stadt seine Entscheidungen hinsichtlich Standvergaben etc. auf städtischen Märkten beeinflussen.

Die Nebentätigkeitsgenehmigung hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht erteilt werden dürfen, da zumindest Versagungsgründe, wie die Gefährdung der Unparteilichkeit und Unbefangenheit, gem. § 11 BAT-O i. v. m. § 65 Abs. 2 Nr. 4 Beamten-gesetz LSA vorliegen.

2.3 Annahme von Belohnungen und Geschenken

Der RdErl. des Ministeriums des Innern vom 24.11.1995 "Annahme von Belohnungen und Geschenken" war in der Mehrzahl der geprüften Kommunen Grundlage für Belehrungen der Mitarbeiter sowie für die Erarbeitung interner Dienstanweisungen zu dieser Thematik. Mehrheitlich haben die Kommunen mit ihren Dienstanweisungen die Annahme von Belohnungen und Geschenken grundsätzlich untersagt. Ausnahmefälle werden von der Entscheidung des Vorgesetzten abhängig gemacht.

Infolge unklarer interner Regelungen kam es in einigen Kommunen zu folgenden Problemen bei der Durchsetzung o. g. RdErl.:

- Teilweise wurde die Annahme "allgemein üblicher Werbeartikel" von "geringem Wert" generell genehmigt.
In diesen Fällen muß die nicht eindeutige Definition der Begriffe "allgemein üblicher Werbegeschenke" und "geringer Wert" kritisiert werden, die bei Mitarbeitern der Verwaltungen zu Verunsicherungen führten.
- Hinsichtlich der Annahme von Geschenken, deren Annahme "unumgänglich" war (insbesondere Pralinen, Wein, Spirituosen am Jahresende), gab es in den Verwaltungen unterschiedliche Regelungen bzw. Verhaltensweisen:
 - Weiterleitung an gemeinnützige Einrichtungen,
 - Versteigerung anlässlich einer Tombola; Verwendung des Erlöses für gemeinnützige Einrichtungen,
 - Verwendung im Rahmen von Repräsentationsveranstaltungen der Kommune.

In allen Fällen war die fehlende Nachweisführung über Zu- und Abgänge zu kritisieren.

Der Landesrechnungshof hat die konsequente Durchsetzung des Rd Erl. des Ministeriums des Innern vom 24.11.1995 unter Beachtung und Einbeziehung der Hinweise des Deutschen Städtetages zur Verhütung von Korruption gefordert. Schwerpunkte dabei müssen eindeutige interne Regelungen zu den Verhaltensweisen der Mitarbeiter im Umgang mit Belohnungen und Geschenken sowie eine permanente Belehrung hierzu sein.

Dessau, im August 1998



Schröder
Präsident