

Landesrechnungshof



Jahresbericht 1999

- Teil 1 -

Landesrechnungshof Sachsen - Anhalt

Jahresbericht 1999

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 1998



Teil I

Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	6
<u>Abschnitt A - Grundsatzbeitrag</u>	8
Stellen - und Personalausgabenentwicklung	8
1. Stellen-, Personal - und Personalausgabenentwicklung insgesamt	8
2. Personal - und Personalausgabenentwicklung in den Ministerien	16
3. Durch zurückgehende Schülerzahlen sinkt der Lehrkräftebedarf weiter	21
4. Zusammenfassung und Empfehlungen	28
<u>Abschnitt B - Denkschrift und Bemerkungen</u>	29
1. Die Personalbörse muss wirkungsvoller gestaltet werden	29
2. Unwirtschaftliche Beschaffungen bei der Landespolizei	33
3. Kostendeckung und Wirtschaftlichkeit der Herstellung von Karten durch das Landesamt für Landesvermessung und Datenverarbeitung (LVerMD)	36
4. Unmittelbare Steuerberechtigung des Landes nach dem Zerlegungsgesetz	40
5. Besteuerung der öffentlichen Hand durch die Finanzämter	42
6. Steuerliche Berücksichtigung von Verlusten bei beschränkter Haftung	44
7. Unwirtschaftlicher Einsatz von Kraftfahrern	46
8. Bei der Förderung desselben Projektes durch verschiedene Behörden haben diese ihre Förderungen umfassend zu koordinieren.	49
9. Großzügige Vergabe von Leistungen aus der Schwerbehindertenausgleichsabgabe	51
10. Olympiaförderung	56
11. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Universitätsbibliotheken	58
12. Vergütung für Überstunden, Bereitschaftsdienst	65
13. Überzahlungen bei der Berechnung von Abfindungen an Lehrkräfte	70
14. Förderung von Europaschulen	73
15. Das Kultusministerium hat es bisher versäumt, Regelungen für eine mittelfristige Schulentwicklungsplanung zu erstellen.	76
16. Unzulässige Förderung als Schulbaumaßnahme	78
17. Förderung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landes	80

18. Verzögerungen im Verwaltungshandeln und Nichtdurchsetzung von Rückforderungen ohne nachvollziehbare Begründung	84
19. Baumaßnahmen der Landesforstverwaltung in Eigenregie	87
20. Fördermittel für Abwasserentsorgungsanlagen	89
21. Fördermittel für Landschaftspflegemaßnahmen ("Vertragsnaturschutz")	91
22. Verstoß gegen Vergabebestimmungen	94
<u>Abschnitt C - Rundfunkangelegenheiten</u>	96
<u>Abschnitt D - Überörtliche Kommunalprüfung</u>	105

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ANBest-Gk	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAT-O	Bundesangestelltentarif-Ost
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
DAB	Digital Audio Broadcasting (Digitaler Hörfunk)
dv	datenverarbeitungs-...
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH	Haushalt
HSG-LSA	Hochschulgesetz Land Sachsen-Anhalt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KIDICAP	Kirche, Diakonie, Caritas-Personalabrechnungsprogramm
KMK	Kultusministerkonferenz
kw	künftig wegfallend
LHO	Landeshaushaltsordnung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
MBE	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten
MBI. LSA	Ministerialblatt des Landes Sachsen-Anhalt
MF	Ministerium der Finanzen
MI	Ministerium des Innern
MJ	Ministerium der Justiz
MK	Kultusministerium
ML	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

MS	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
MU	Ministerium für Raumordnung und Umwelt
MWV	Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr
RdErl.	Runderlass
SALUS gGmbH	Betreiber-gesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt
StK	Staatskanzlei
SVBl. LSA	Schulverwaltungsblatt Land Sachsen-Anhalt
TV	Tarifvertrag
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschriften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

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 1999 ist, wie in den Vorjahren, zweigeteilt.

Bemerkungen nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 - 4 LHO einschließlich Denkschrift nach § 97 Abs. 6 LHO legt der Landesrechnungshof als Teil 1 des Jahresberichtes 1999 hiermit vor. Damit hat der Ausschuss für Finanzen des Landtages die Möglichkeit, aus den berichteten Vorfällen noch kurzfristig Konsequenzen, insbesondere für die Etatberatungen 2000, abzuleiten.

Der vorliegende Teil 1 des Jahresberichtes 1999 ist wesentlicher Bestandteil im Entlastungsverfahren nach § 114 LHO für das Haushaltsjahr 1998.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998 und damit abschließend zur Entlastung der Landesregierung wird der Landesrechnungshof erst Anfang 2000 - als Teil 2 des Jahresberichtes 1999 - vorlegen können, weil die Dokumentation der gesamten Haushaltsrechnung 1998 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.

Der diesjährige Jahresbericht enthält verstärkt auch Beiträge, aus denen neben finanzwirksamen Maßnahmen Empfehlungen sowohl zu inhaltlichen Regelungen wie zu organisatorischen Veränderungen abgeleitet werden. Hier lassen sich die Auswirkungen für das Land nicht immer genau in Mark und Pfennig ausdrücken. Sie zielen aber allesamt auf einen Einspareffekt, auf mehr Wirtschaftlichkeit und gesteigerte Produktivität in der Verwaltung und den Einrichtungen des Landes.

Die Beiträge in den einzelnen Abschnitten des Jahresberichtes machen deutlich, dass auch im Haushaltsjahr 1998, und damit im 8. Jahr des Bestehens des Landes Sachsen-Anhalt, der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit Haushaltsmitteln längst nicht in allen Verwaltungen Normalität ist. Neben einer mangelhaften

Kenntnis des Haushaltsrechts spielt häufig das fehlende Bewußtsein für einen sorgsamem Umgang mit dem Geld des Steuerzahlers eine wesentliche Ursache für Verfehlungen.

Der Landesrechnungshof geht im Grundsatzbeitrag (Abschnitt A) des Jahresberichtes erneut ausführlich auf die aktuelle Stellen- und Personalausgabenentwicklung des Landes ein.

Dieses Thema ist eine, vielleicht sogar die Schlüsselfrage für langfristig geordnete und stabile Landesfinanzen.

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.

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.

Horst Schröder
Präsident

Abschnitt A: Grundsatzbeitrag

Stellen - und Personalausgabenentwicklung

Personal - und Personalausgabenanstieg in den obersten Landesbehörden

Verstärkte Ausgliederung von Personal

Sinkender Lehrkräftebedarf in Folge zurückgehender Schülerzahlen

1. Stellen-, Personal - und Personalausgabenentwicklung insgesamt

1.1 Stellen

1.1.1 Stellenentwicklung

Trotz der Tendenz zu einer Steuerung des Personalhaushaltes durch monetäre Vorgaben bleiben Stellen eine wesentliche Grundlage für die Personalbewirtschaftung; sie bilden im Rahmen der Haushaltsmittel eine Handlungsermächtigung für die Personaldienststellen.

Der Landesrechnungshof hat sich im Grundsatzbeitrag des Jahresberichtes 1998, Teil 1, für eine umfassende Betrachtung des Stellenbestandes im Haushaltsplan, den Titelgruppen und den Wirtschaftsplänen ausgesprochen. Die Landesregierung hat nunmehr erstmals mit dem Haushalt 1999 auch eine Zergliederung der Stellenpläne in den Titelgruppen und Wirtschaftsplänen vorgelegt. Damit ist die Landesregierung der Anregung des Landesrechnungshofes gefolgt. Der vollständige Ausweis erhöht die Transparenz und verbessert die Entscheidungsgrundlage für das Parlament.

Die Stellen im Haushaltsplan¹, den Titelgruppen und den Wirtschaftsplänen haben sich wie folgt entwickelt :

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²	1999
Stellen HH	98.664	93.559	83.355	81.552	79.608	78.677	75.596	73.909
Wirtsch. Pläne	2.849	2.787	9.685	10.001	7.480	7.718	7.191	6.893
Titel- gruppen	4.162	3.182	2.875	3.152	3.156	2.949	2.953	2.856
Summe	105.675	99.528	95.915	94.705	90.244	89.344	85.740	83.658

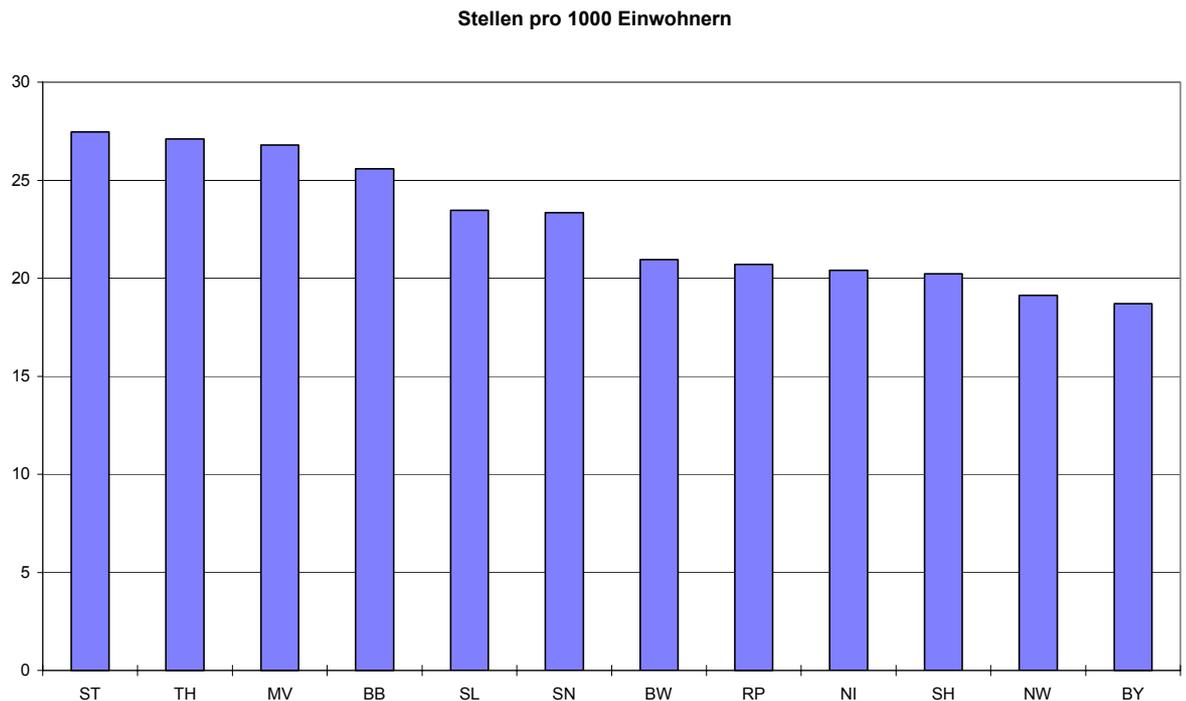
¹ Im Stellenplan, den Stellenübersichten und Bedarfsnachweisen

² Veränderungen gegenüber dem Jahresbericht 1998 , Teil 1, resultieren aus der Anpassung an die Definition des MF bei Wirtschaftsplänen und Titelgruppen

Gegenüber dem Haushaltsjahr 1998 ist somit der Stellenbestand im Haushaltsplan 1999 insgesamt um 2.082 Stellen zurückgegangen.

1.1.2 Stellenbestände im Vergleich

In den Flächenländern sind 1999 folgende Planstellen/Stellen für Beamte, beamtete Hilfskräfte, Anwärter, Angestellte und Arbeiter je 1.000 Einwohner³ in den Haushalten ausgebracht :



Land ⁴	Stellen pro 1.000 Einwohner
Sachsen - Anhalt (ST)	27,46
Thüringen (TH)	27,10
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	26,79
Brandenburg (BB)	25,57
Saarland (SL)	23,47
Sachsen (SN)	23,34
Baden-Württemberg (BW)	20,95
Rheinland-Pfalz (RP)	20,72
Niedersachsen (NI)	20,41
Schleswig-Holstein (SH)	20,22
Nordrhein-Westfalen (NW)	19,12
Bayern (BY)	18,70

³ Einwohnerzahlen zum 30.06.1998

⁴ Angaben über Hessen nicht verfügbar

Trotz der bisherigen Erfolge bei der Stellenrückführung hat Sachsen-Anhalt weiterhin den höchsten Stellenbestand aller Flächenländer.

Stärkere Anstrengungen sind daher erforderlich. Die vom Finanzausschuss/Rechnungsprüfungsausschuss des Landtages beschlossenen Zielgrößen von 24 Stellen pro 1.000 Einwohner bedeuten bei der heutigen Wohnbevölkerung im Land Sachsen-Anhalt einen Stellenbestand von ca. 64.500 Stellen. Dies stimmt weitgehend mit den Überlegungen des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 1998, Teil 1, überein. Unterstellt man den von der Landesregierung im Stellenrückführungskonzept angenommenen Bevölkerungsrückgang von jährlich 25.000 Einwohnern, so kommt man zu einer Zahl von rund 61.000 Stellen im Jahr 2005.

1.2 Personalentwicklung

1.2.1 Personalentwicklung im Haushalt

Die Anzahl der Beamten, Angestellten und Arbeiter im Landesdienst (tatsächlich beschäftigtes Personal auf Stellen im Haushalt, den Titelgruppen und den Wirtschaftsplänen) hat sich wie folgt entwickelt ⁵ :

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Beamte	10.063	15.990	19.008	20.956	21.864	23.095	23.290
Angest.	72.319	67.252	66.361	63.652	61.588	60.910	58.920
Arbeiter	11.433	9.437	8.113	7.695	6.954	6.368	6.114
Summe	93.815	92.679	93.482	92.303	90.406	90.373	88.324

Gegenüber 1997 ist die Anzahl des Personals um 2.049 Personen zurückgegangen. Die Anzahl der Beamten steigt weiter leicht an. Der Rückgang erfolgte 1998 hauptsächlich im Bereich der Angestellten.

1.2.2 Entwicklung von nicht im Haushalt ausgewiesenem Personal

1.2.2.1 In den Landesgesellschaften

Der Personalbestand in ausgewählten Landesgesellschaften, die Aufgaben im Interesse des Landes wahrnehmen und an denen das Land mindestens 50 v.H. der Gesellschaftsanteile hält, hat sich wie folgt entwickelt:

⁵ Die Angaben sind der Personalstandsstatistik des statistischen Landesamtes entnommen (siehe auch Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Verwaltungsreform, Drs. Nr. 3 / 1627, Nr. 1.2.1, S. 6). Die Zahlen (jeweils Stand 30.06.) stimmen nicht mit den Daten aus dem Bezügeverfahren KIDICAP überein, da

- nicht das gesamte Landespersonal über KIDICAP abgerechnet wird (z.B. nicht die ca. 1.370 Waldarbeiter)
- Personalfälle für andere Arbeitgeber in den KIDICAP - Zahlen enthalten sind

Name	Anteil 1992	Personal 1992	Anteil 1998	Personal 1998
Beteiligungsgesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt mbH	100	2(1993)	100	2
Magdeburger Hafen GmbH	51	190(1993)	49	134(1995)
Landgesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH	100	136(1993)	94,5	116(1996)
Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt	100	41(1993)	100	79(1997)
Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt	100	10(1993)	100	25(1997)
Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH & Co.KG	100	1	100	77(1997)
Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH			100	19(1997)
Musikland GmbH Sachsen-Anhalt			100	4(1997)
Staatliche Glasmanufaktur Harzkristall GmbH			100	33(1997)
Textil-und Gobelinmanufaktur Halle GmbH			100	21(1997)
Salus gGmbH			100	890(1997)
Innovations- und Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH (IBG)			100	2(1997)
Agrarmarketing Sachsen-Anhalt mbH			100	6(1997)
ESA-Energieagentur Sachsen-Anhalt GmbH			50	7
EXPO 2000 - Gesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH			100	19(1996)
Luther in Sachsen-Anhalt GmbH (LUISA)			52	6
Historische Kuranlagen und Goethetheater Bad Lauchstädt GmbH			100	23(1997)
Summe		380		1.463

Von 1992 bis 1998 hat sich der Personalbestand allein bei den o.g. Landesgesellschaften auf 385 v.H. des Anfangsbestandes erhöht.

1.2.2.2 In Stiftungen

Das Land Sachsen-Anhalt hat seit 1994 Aufgabenkomplexe sowie Einrichtungen in Stiftungen überführt. Vorhandenes Personal haben die Stiftungen übernommen. Die Stellenpläne des Landes- oder der Kommunalhaushalte wurden zwar um diese Planstellen „entlastet“, die Personalausgaben gingen aber über die Förderung nach §§ 23, 44 LHO in der Regel in voller Höhe auf das Land über.

Stiftungsneugründungen hatten zusätzliche Stellen für Leitung und Verwaltung zur Folge. Die Stiftungen haben sich durch übermäßig strukturelle Gliederung hochdotierte Abteilungsleiter- und Bereichsleiterstellen mit nur wenigen Mitarbeitern geschaffen.

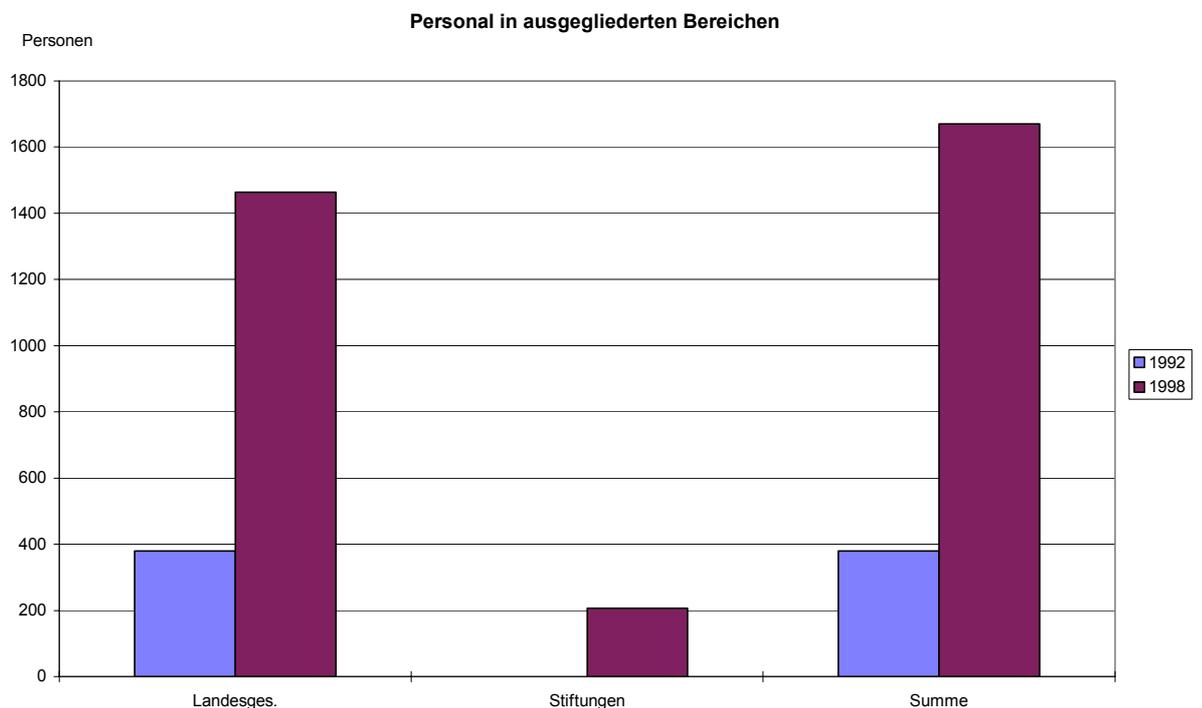
Bei sechs von zwanzig beispielhaft im Geschäftsbereich des Kultusministeriums untersuchten Stiftungen hat sich der Personalbestand 1992 bis 1998 wie folgt entwickelt :

Name der Stiftung	Personalbestand 1992	Personalbestand 1998
Kloster Michaelstein	0	21,63 5,0 Titelgruppe
Franckesche Stiftungen	0	26,00 21,00 ABM-Kräfte
Kulturstiftung Dessau-Wörlitz	0	94,33 30,00 Saisonkräfte 30,00 ABM-Kräfte
Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt	0	36,00 4,00 ABM Kräfte
Schlösser, Burgen und Gärten	0	29,00
Summe Gesamt	0	296,96
Summe „festes“ Personal	0	206,96

Allein bei diesen sechs Stiftungen ist ein Bestand an „Stammpersonal“ von ca. 207 Beschäftigten aufgebaut worden.

1.2.2.3 Gesamtpersonalbestand in den betrachteten Einrichtungen

Seit 1992 hat sich der Personalbestand in Landesgesellschaften und in den sechs beispielhaft genannten Stiftungen wie folgt entwickelt :



Seit 1992 ist in diesen Bereichen ein Personalbestand von ca. 1.700 Personen aufgebaut worden. Er hat sich seit 1992 auf das 4,3-fache erhöht.

Wenn lediglich ein Wechsel in der Rechtsform stattfindet, aber das Personal weiterhin über Zuwendungen und Zuschüsse des Landes finanziert wird, führt dies zu keiner Entlastung des Landeshaushaltes.

Die jetzige Form des Ausweises des Personals ist wenig transparent. Dies wird besonders deutlich im Fall der kürzlich ausgegliederten SALUS gGmbH. Bei den Landeskrankenhäusern (Kapitel 0512) werden nur noch 285 Stellen in der Titelgruppe im Haushalt ausgewiesen. Darüber hinaus sind bei der 100%igen Landesbeteiligung „SALUS gGmbH“ zusätzlich 890 Vollbeschäftigte tätig.

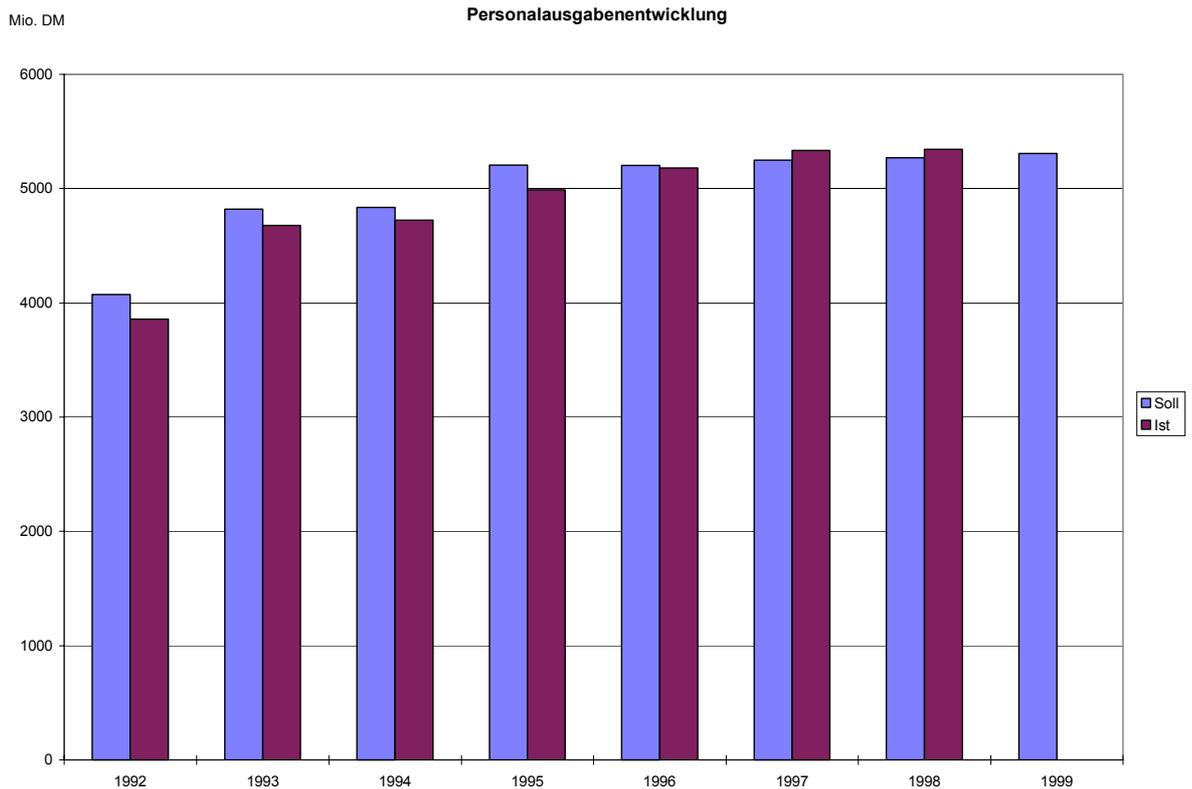
Zur Erhöhung der Transparenz sollte auch das Personal bei Landesbeteiligungen, Stiftungen und sonstigen ausgegliederten Bereichen im Landeshaushalt dargestellt werden. Dies gilt umso mehr, als das Personal zuvor überwiegend im Landesbereich ausgewiesen war und auch jetzt noch (zumindest indirekt und teilweise - z.B. durch Verlustausgleiche-) aus dem Landeshaushalt bezahlt wird.

Unterbleibt diese Darstellung, können Veränderungen im Personalbereich nicht korrekt bewertet werden.

1.3 Personalausgabenentwicklung

1.3.1 Höhe der Personalausgaben

Die Personalausgaben (Soll und Ist) in der Hauptgruppe 4 haben sich wie folgt entwickelt (in Mio. DM):



HH-Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999
Soll	4.073	4.819	4.835	5.203	5.200	5.253	5.268	5.305
Ist	3.858	4.677	4.724	4.988	5.179	5.352	5.342	
Mehr + Weniger-	-215	-142	-111	-215	-21	+99	+ 73	

* Ohne die Berücksichtigung von Ausgaberesten bzw. Belastungen anderer Hauptgruppen (z.B. 0517, Titel 653 63 rd. 25 Mio. DM)

1998 erfolgte zum zweiten Mal eine Überschreitung des Solls.

1.3.2 Veränderung der Personalausgaben

Um die Verlangsamung des Personalausgabenanstiegs einzuordnen und zu bewerten, ist ein Vergleich mit der Personalausgabenentwicklung der anderen Flächenländer und eine Unterlegung mit dem Tarifergebnis hilfreich. Der Vergleich der Steigerungsraten der Personalausgaben der Bundesländer in den Jahren 1992 bis 1998 ergibt folgendes Bild :⁶

⁶ Daten aus dem Finanzbericht des BMF, Übersicht 12

Anstieg der Personalausgaben in v.H.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Brandenburg	30,8	23,6	8,3	8,5	4,3	0,7	-1,9
Mecklenburg-Vorpommern	16,6	16,6	7,0	9,7	3,5	2,1	3,5
Sachsen	31,0	14,7	6,9	7,8	3,0	0,9	5,0 ⁷
Sachsen-Anhalt	29,7	32,3	1,0	5,5	3,9	3,1	-0,2
Thüringen	24,9	18,4	7,1	6,7	3,3	1,3	-7,0
Durchschnitt neue Länder	26,6	21,1	6,1	7,6	3,6	1,6	-0,1
Tarifniveau (in v.H. Westvergütung)	60/70/74	74/80	80/82	82/84	84	84/85	85/86,5
Allgemeine Tarifierhöhung (v.H.)	+ 5,4	+ 3,0	+ 2,0	+ 3,2	-	+ 1,3	+ 1,5

Der Vergleich zeigt, dass die Entwicklung des Ostvergütungsniveaus prägend für die Personalkostenentwicklung ist. Da gegenüber den alten Ländern noch 13,5 Prozentpunkte Abstand im Vergütungsniveau bestehen, die in Zukunft abgebaut werden, würden allein hieraus jährliche Bezügesteigerungen von ca. 800 Mio. DM erwachsen. Die Verlangsamung des Personalausgabenanstiegs sollte daher nicht dazu führen, die personalwirtschaftlichen Restriktionen zu lockern.

1.3.3 Personalausgaben im Ländervergleich

Die Personalausgaben pro Einwohner betragen 1998 im Ländervergleich pro Einwohner (in DM) ⁸:

Mecklenburg-Vorpommern	2.046
Sachsen - Anhalt	1.986
Brandenburg	1.850
Thüringen	1.835
Sachsen	1.779
Durchschnitt alte Bundesländer	2.095

Sachsen - Anhalt wendet die zweithöchsten Personalausgaben pro Einwohner in den neuen Ländern auf. Allein die Anpassung des Ostvergütungsniveaus an das Westvergütungsniveau würde dazu führen, dass die pro-Kopf-Ausgaben auf 2.296 DM ansteigen und damit den Durchschnitt der alten Flächenländer um ca. 10 v.H. übersteigen. Hinzu kommt noch der Aufwuchs aus der steigenden Versorgungsbelastung.

⁷ Bereinigt um 928,2 Mio Erstattung Zusatz - und Sonderversorgung, die in den anderen Ländern nicht in der Hauptgruppe 4 veranschlagt ist

⁸ Einwohner Stand 30.06.1998, Personalausgaben lt. BMF Finanzbericht 1999

2. Personal - und Personalausgabenentwicklung in den Ministerien

Nach Aussage der Landesregierung sollten sich die Ministerien im Wesentlichen mit politischen Führungsaufgaben befassen. Nach § 6 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien vom 16.12.1997 sollen die Ministerien nur vorbereitende gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie zentrale Aufgaben der Aufsicht, Erfolgskontrolle und Planung wahrnehmen. Vollzugsaufgaben und die Bearbeitung von Einzelfällen sind in der Regel den nachgeordneten Behörden vorbehalten.

2.2 Personalentwicklung in den Ministerien

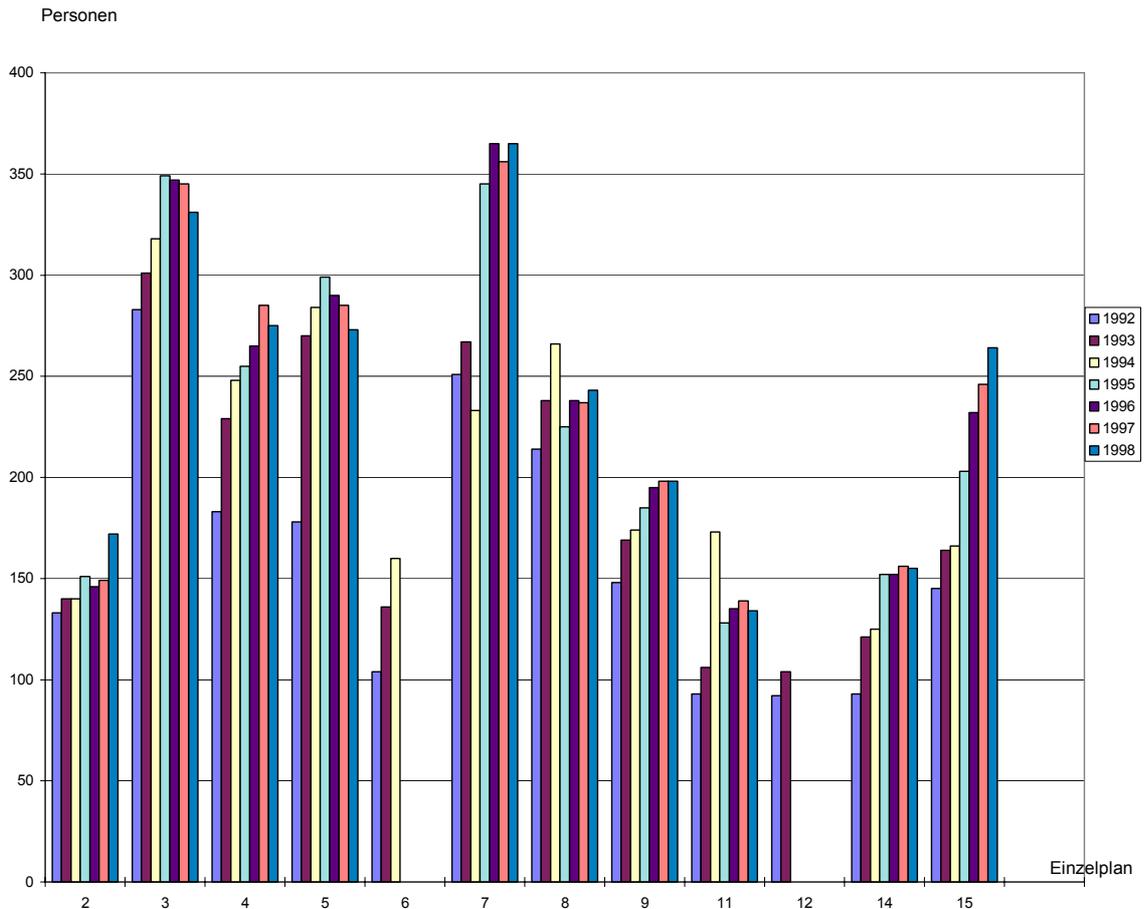
2.2.1 Personalentwicklung

Seit 1992 hat sich der Personalbestand (tatsächlich beschäftigtes Personal) in den Ministerien wie folgt entwickelt :

Einzelplan/ Bezeichnung	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Veränderung 1992 zu 1998 (v.H.)
02/StK	133	140	140	151	146	149	172	+ 29
03/MI	283	301	318	349	347	345	331	+ 17
04/MF	183	229	248	255	265	285	275	+ 50
05/MS	178	270	284	299	290	285	273	+ 53
06/Wissenschaft	104	136	160	0	0	0	0	0
07/MK	251	267	233	345	365	356	365	+ 3
08/MW	214	238	266	225	238	237	243	+ 14
09/ML	148	169	174	185	195	198	198	+ 34
11/MJ	93	106	173	128	135	139	134	+ 44
12/MBE	92	104	0	0	0	0	0	0
14/MWV	93	121	125	152	152	156	155	+ 66
15/MU	145	164	166	203	232	246	264	+ 82
Summe	1.917	2.245	2.287	2.292	2.365	2.396	2.410	+ 26

Der Personalbestand in den Ministerien ist seit 1992 um 26 v.H. angestiegen.

Personalentwicklung in den Ministerien



Der Zuwachs verteilt sich wie folgt auf die Ministerien:

Personalzuwachs in den Ministerien seit 1992 in v.H.

Ministerium	Personalzuwachs seit 1992 in v.H.
Ministerium für Raumordnung und Umwelt (MU)	82
Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr (MWV)	66
Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales (MS)	53
Ministerium der Finanzen (MF)	50
Ministerium der Justiz (MJ)	44
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ML)	34
Staatskanzlei (StK)	29
Ministerium des Innern (MI)	17
Ministerium für Wirtschaft und Technologie (MW)	14
Kultusministerium (MK)	3

Bei dieser Darstellung ist nicht der gesamte Personalzuwachs erfasst. Der tatsächliche Zuwachs erhöht sich noch durch folgende Sachverhalte:

2.2.1.1 Abordnungen vom nachgeordneten Bereich

Die Abordnungen aus dem sogenannten nachgeordneten Bereich in die Ministerien sind in den o.g. Zahlen nicht enthalten. So hat das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales beispielsweise seit Mitte 1994 fünf Bedienstete aus dem nachgeordneten Bereich zu sich abordnen lassen, ohne dass in fünf Jahren der Haushalt an die tatsächliche Beschäftigung angepasst worden ist.

2.2.1.2 Freie Mitarbeiterverhältnisse

Nicht enthalten ist auch die Beschäftigung von freien Mitarbeitern.

Beispielsweise beschäftigt das Ministerium für Wirtschaft und Technologie seit 1994 durchschnittlich vier Bedienstete hauptberuflich als Berater.

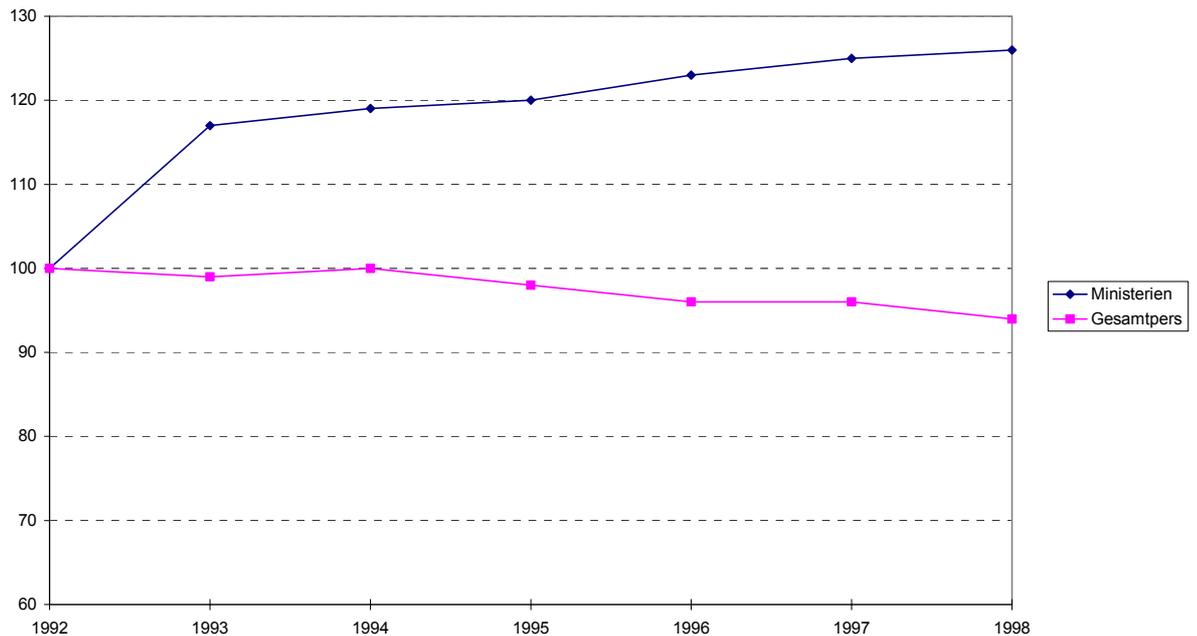
2.2.1.3 Ausgliederung von Ministerialpersonal in Landesgesellschaften oder Stiftungen

In einigen Fällen sind Personen (teilweise unter Beibehaltung ihrer Aufgaben) in Landesgesellschaften oder in Stiftungen gewechselt. Als Ministerialpersonal erscheinen sie aber dann nicht mehr in der Statistik.

2.2.2 Personalentwicklung im Vergleich

Ein Vergleich der Personalentwicklung in den Ministerien mit der Gesamtentwicklung sieht wie folgt aus (1992 = 100):

Personalentwicklung Ministerien und Gesamtpersonal



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ministerien	100	117	119	120	123	125	126
Gesamt-personal	100	99	100	98	96	96	94

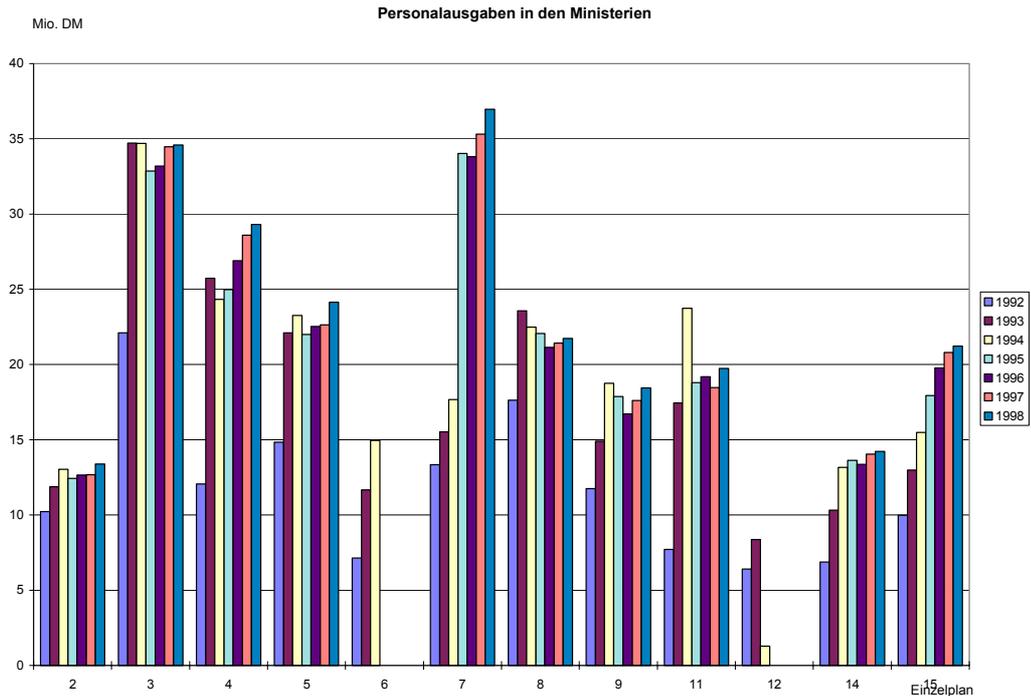
2.3 Personalausgabenentwicklung in den Ministerien

2.3.1 Höhe der Personalausgaben

Die Personalausgaben für Personal in den Ministerien haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt (in Mio DM):

Einzelplan	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
02/StK	10,225	11,877	13,038	12,42	12,649	12,664	13,391
03/MI	22,109	34,718	34,701	32,858	33,189	34,467	34,601
04(MF	12,071	25,728	24,331	24,982	26,888	28,588	29,311
05/MS	14,841	22,104	23,257	21,99	22,539	22,631	24,147
06/Wissenschaft	7,153	11,67	14,962	0	0	0	0
07/MK	13,355	15,53	17,668	34,013	33,826	35,31	36,95
08/MW	17,624	23,581	22,492	22,055	21,136	21,419	21,729
09/ML	11,754	14,905	18,76	17,881	16,719	17,605	18,454
11/MJ	7,714	17,448	23,733	18,796	19,19	18,466	19,742
12/MBE	6,405	8,368	1,281	0	0	0	0
14/MWV	6,868	10,321	13,167	13,631	13,372	14,033	14,229
15/MU	9,982	12,98	15,482	17,929	19,784	20,799	21,233
Summe	140,101	209,23	222,872	216,555	219,292	225,982	233,787

Die Personalausgaben in den Ministerien sind seit 1992 um ca. 67 v.H. gestiegen.



Der Zuwachs verteilt sich wie folgt auf die Ministerien:

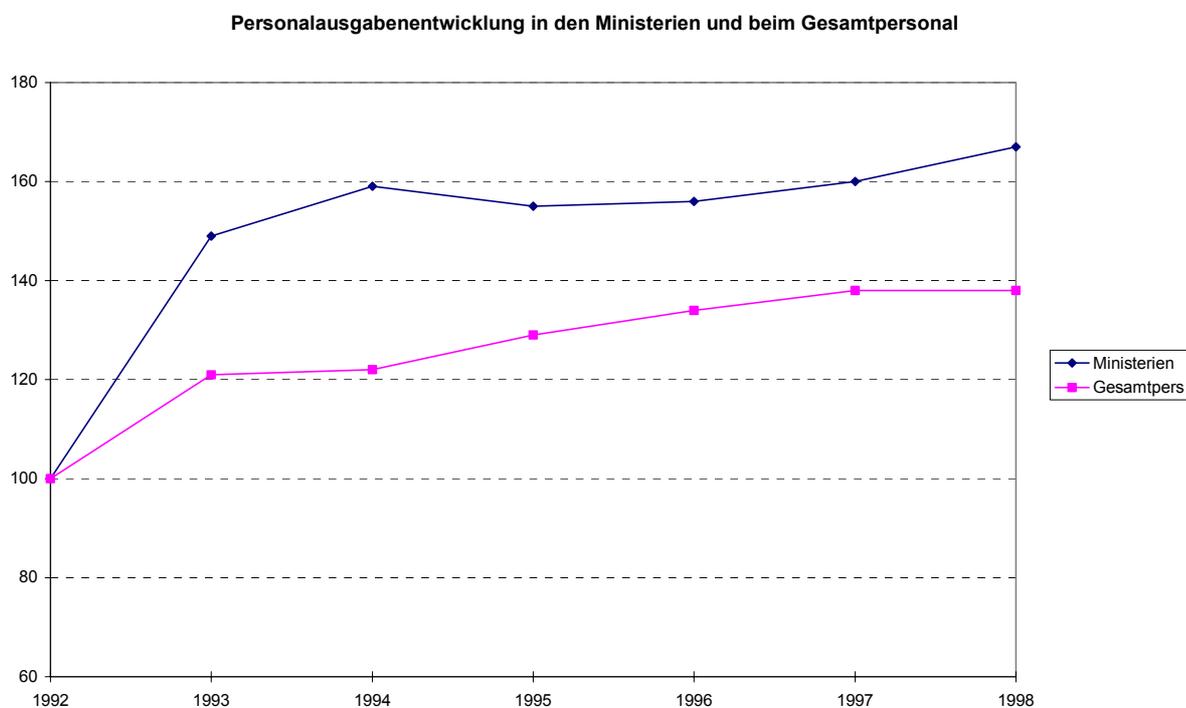
Personalausgabenzuwächse in den Ministerien seit 1992 in v.H.

Ministerium	Personalausgabenzuwachs seit 1992 in v.H.
Ministerium der Justiz (MJ)	155
Ministerium der Finanzen (MF)	142
Ministerium für Raumordnung und Umwelt (MU)	113
Kultusministerium (MK)	80
Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales (MS)	63
Ministerium des Innern (MI)	57
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ML)	57
Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr (MWV)	43
Staatskanzlei (StK)	31
Ministerium für Wirtschaft und Technologie (MW)	23

(ohne Epl 12)

2.3.2 Personalausgabenentwicklung im Vergleich

Ein Vergleich der Personalausgabenentwicklung in den Ministerien mit der Gesamtentwicklung sieht wie folgt aus (1992 = 100) :



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ministerien	100	149	159	155	156	160	167
Gesamtpers.	100	121	122	129	134	138	138

Entgegen dem Ziel der Konzentration der Ministerien auf Kernaufgaben sind sowohl die Beschäftigtenanzahl als auch die Personalausgaben hier relativ stärker angestiegen als in der Gesamtverwaltung. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, eine wirtschaftliche und beispielgebende Organisation der Ministerien zu schaffen.

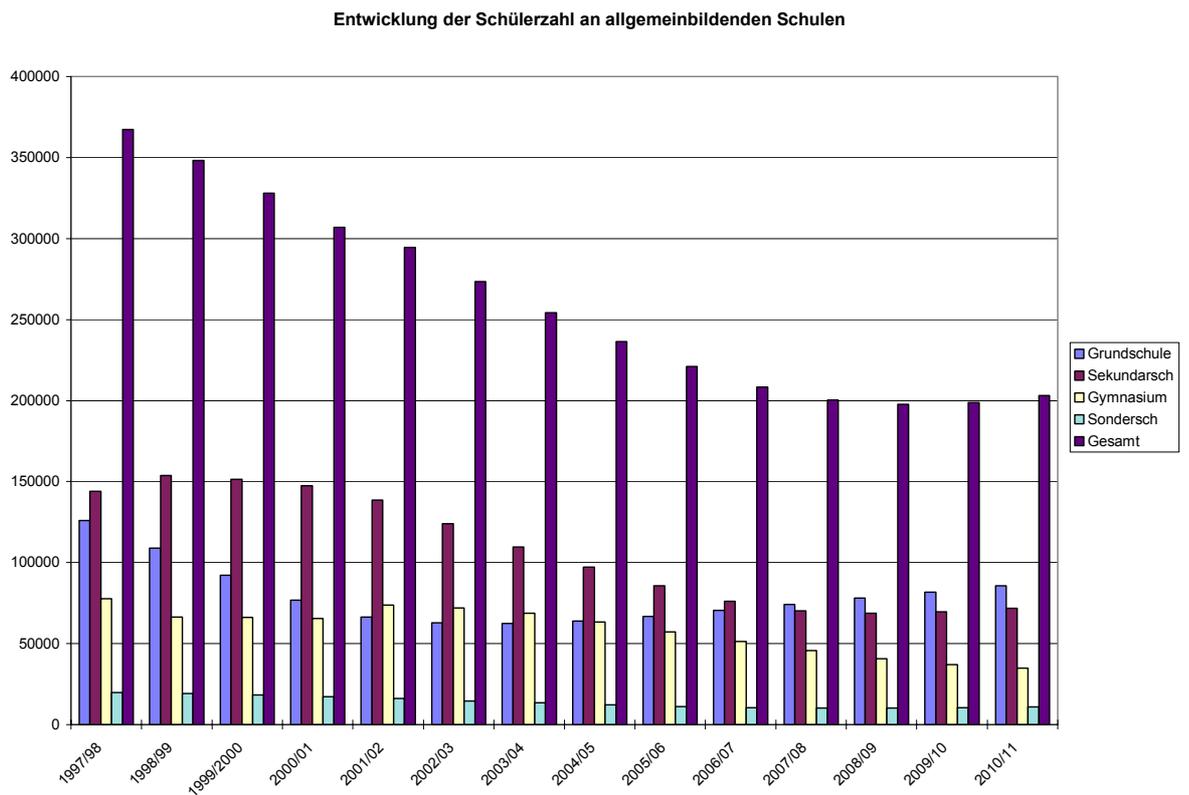
3. Durch zurückgehende Schülerzahlen sinkt der Lehrkräftebedarf weiter

Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1998, Teil 1, angeregt, durch analytische Personalbedarfsberechnungen jeweils den notwendigen Stellenbestand festzustellen. Der Bereich der allgemeinbildenden Schulen (Kapitel 0710-0716) macht mit 24.238 Stellen ca. 33 v.H. des gesamten Stellenbestandes aus und

die Personalausgaben in Höhe von 2,013 Mrd. DM betragen 38 v.H. der Gesamtpersonalausgaben. Allein aufgrund dieser Bedeutung ist eine genauere Bedarfsberechnung angezeigt.

3.1 Schülerentwicklung

Der Bedarf an Lehrkräften hängt von den vorhandenen Schülern ab. Die Schülerzahl wird sich nach einer Prognose des Kultusministeriums ⁹ wie folgt entwickeln :



⁹ Bericht zur LT-Drs. 2 / 57 /3194B vom 13.05.1997

Schuljahr	Grundschule ¹⁰	Sekundarschule	Gymnasium ¹¹	Sonderschule	Gesamt
1997/98	125.880	144.025	77.640	19.750	367.295
1998/99	108.950	153.715	66.360	19.200	348.225
1999/2000	92.160	151.430	66.020	18.350	327.960
2000/01	76.680	147.580	65.500	17.250	307.010
2001/02	66.390	138.505	73.700	15.990	294.585
2002/03	62.870	123.895	71.980	14.670	273.415
2003/04	62.470	109.680	68.660	13.380	254.190
2004/05	63.890	97.230	63.200	12.170	236.490
2005/06	66.870	85.800	57.160	11.140	220.970
2006/07	70.510	76.055	51.310	10.480	208.355
2007/08	74.260	70.195	45.670	10.210	200.335
2008/09	78.030	68.660	40.760	10.270	197.720
2009/10	81.730	69.610	36.900	10.500	198.740
2010/11	85.590	71.850	34.770	10.900	203.110

Mittel - und langfristig wird der Schülerbestand erheblich zurückgehen.

3.2 Lehrkräftebedarf bei dem derzeitigen Schüler-Lehrer-Verhältnis

Der Lehrkräftebedarf wird mit dem Verhältnis Schüler je Lehrer (Schüler-Lehrer-Relation-SLR¹²-) ermittelt. Die SLR ist der Quotient aus den Schülerzahlen und den Lehrerzahlen (in Vollzeitlehrereinheiten).

Bei Beibehaltung der bisherigen SLR¹³ entwickelt sich der Lehrkräftebedarf (in Vollzeitlehrereinheiten) künftig wie folgt¹⁴:

¹⁰ ohne Vorklassen

¹¹ inklusive 13. Klasse

¹² i.S.v. Nr. 3.2, S. X, der KMK-Dokumentation Nr. 147

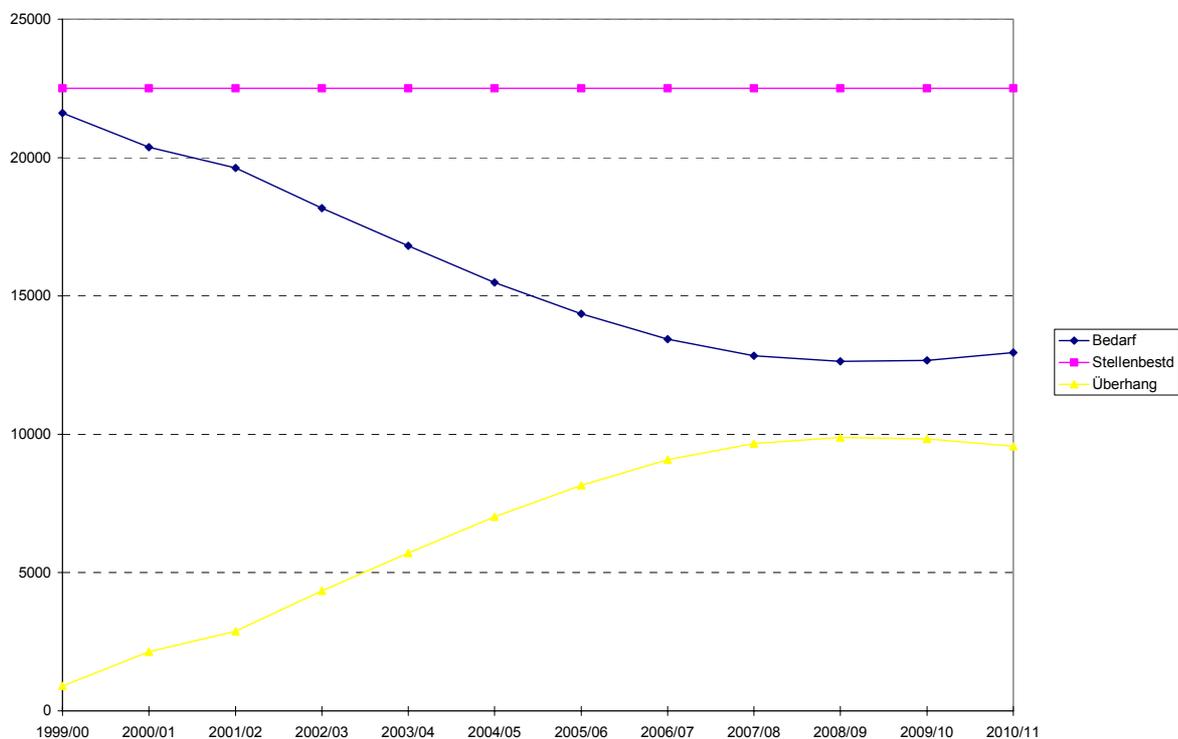
¹³ SLR nach Angaben des MK für die Schulformen Grundschule : 18,8, Sekundarschule 14,5; Gymnasium 15,8 und Sonderschule 8,8 für das Schuljahr 1997/98

¹⁴ Division der Schülerzahl durch die Schüler-Lehrer-Relation

	Grundschu- le	Sekundar- schule	Gymna- sium	Sonder- schule	Gesamt
1997/98	6.696	9.933	4.914	2.244	23.787
1998/99	5.795	10.601	4.200	2.181	22.777
1999/00	4.902	10.443	4.178	2.085	21.608
2000/01	4.088	10.178	4.146	1.960	20.372
2001/02	3.531	9.618	4.665	1.817	19.631
2002/03	3.344	8.604	4.556	1.667	18.171
2003/04	3.323	7.617	4.346	1.520	16.806
2004/05	3.398	6.706	4.000	1.383	15.487
2005/06	3.557	5.917	3.618	1.266	14.358
2006/07	3.751	5.245	3.248	1.191	13.435
2007/08	3.950	4.841	2.890	1.160	12.841
2008/09	4.150	4.735	2.580	1.167	12.632
2009/10	4.347	4.801	2.335	1.193	12.676
2010/11	4.552	4.955	2.200	1.239	12.946

Ein Vergleich des Bedarfes bei Beibehaltung der derzeitigen Schüler-Lehrer-Relation mit dem derzeitigen Lehrerstellenbestand sieht wie folgt aus: Im Haushalt 1999 sind 22.510 Stellen für Lehrkräfte ausgewiesen. Zusätzlich sind 1.062 Stellen für pädagogische Mitarbeiter vorhanden.

Stellenüberhang im Lehrkräftebereich (in VZLE)



Schuljahr	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Überhang	902	2.138	2.879	4.339	5.704	7.023	8.152	9.075	9.669	9.878	9.834

Langfristig entsteht im Bereich der allgemeinbildenden Schulen wegen des Schülerrückganges ein Minderbedarf von über 9.000 Stellen¹⁵.

3.3 Ausstattungparameter im Schulbereich im Ländervergleich

Die wesentlichen Ausstattungsstandards im Schulbereich (Schüler-Lehrer-Relation, durchschnittliche Klassengröße und Lehrerstundendeputat) haben in Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den anderen Flächenländern folgenden Stand:

3.3.1 Schüler-Lehrer-Relation

Die Schüler-Lehrer-Relation stellt sich 1997 wie folgt dar¹⁶ :

Bundesland	Grundschulen	Sekundar- bzw. Hauptschulen	Sekundar - bzw. Real-schulen	Gymnasien		Sonder-schulen ¹⁷
				5-10	11- 12/ 13	
Baden-Württemberg	23,5	14,8	18,3	16,1	11,9	8,4
Bayern	21,1	15,8	16,5	16,5	11,3	9,6
Brandenburg	22,7	-	17,0	18,4	12,6	8,1
Hessen	22,5	15,4	18,2	18,8	12,7	9,0
Mecklenburg-Vorpommern	20,7	11,9	17,7	18,3	11,9	9,7
Niedersachsen	22,0	14,0	17,8	16,1	11,4	8,4
Nordrhein-Westfalen	23	15,3	21,1	19,2	12,8	9,3
Rheinland-Pfalz	20,3	15,3	20,1	18,4	12,2	7,8
Saarland	21,9	16,9	18,9	19,4	12,3	9,5
Sachsen	20,9	16,7	16,7	16,8	12,5	9,1
Sachsen-Anhalt	18,8	11,4	14,3	17,1	11,5	9,1
Schleswig-Holstein	21,7	16,2	17,0	16,1	11,2	9,7
Thüringen	18,5	14,2	14,2	16,7	12,2	-
Durchschnitt ¹⁸	21,4	14,8	17,5	17,5	12,0	9,0
Differenz Sachsen-Anhalt/Durchschnitt	-2,6	-3,4	-3,2	-0,4	-0,5	+0,1

Aus diesen Zahlen ist ersichtlich, dass die Schüler-Lehrer-Relation in Sachsen-Anhalt insbesondere im Grundschul- und Sekundarschulbereich erheblich günstiger ist als in den anderen Flächenländern. Bei einer Angleichung an den Durchschnitt ergeben sich rechnerisch folgende Einsparpotentiale (in VZLE)¹⁹:

¹⁵ Im Vergleich zum Stellenbestand 1999 der Kapitel 0710 bis 0716

¹⁶ Sekretariat der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 147, November 1998

¹⁷ Nur Schulen für Lernbehinderte

¹⁸ Durchschnitt mit Sachsen-Anhalt ermittelt

¹⁹ Auf Basis der Schülerzahlen 1997

	Grund- schulen	Sekundar- schulen	Gymnasien	Sonder- schulen	Gesamt
Einspar- potential (VZLE)	-814	-1.180	-149	+ 18	-2.125

Die gegenüber dem Bundesdurchschnitt bessere SLR verursacht jährliche Zusatzausgaben²⁰ von ca. 198 Mio. DM.

3.3.2 Arbeitszeit

Die wöchentliche Pflichtstundenzahl ist ein weiterer Ausstattungsparemeter. Auch bei einer Teilzeitregelung²¹ ist die in der Arbeitszeitverordnung für Lehrkräfte festgelegte regelmäßige wöchentliche Pflichtstundenzahl für Vollzeitbedienstete eine Vergleichsbasis. Die folgende Tabelle zeigt die regelmäßige wöchentliche Pflichtstundenzahl im Vergleich²²:

	Grundschu- len	Sekundar- bzw. Hauptschulen	Sekundar- bzw. Realschulen	Gymnasien
Baden- Württemberg	28	27	27	24
Bayern	28	27	24	23
Brandenburg	27	26	26	26
Hessen	27	26	26	25
Mecklenburg- Vorpommern	27	27	27	25
Niedersachsen	28	27,5	26,5	23,5
Nordrhein-Westfalen	27	27	26,5	23,5
Rheinland-Pfalz	27	27	26,5	24
Saarland	28	27,5	26,5	25
Sachsen	28	27	27	27
Sachsen- Anhalt	27	25	25	25
Schleswig-Holstein	27,5	27,5	26,5	23,5
Thüringen	27	26	26	26
Durchschnitt ²³	27,4	26,7	26,2	24,7
Differenz Sachsen-Anhalt/ Bundesdurchschnitt	-0,4	-1,7	-1,2	0,3

Diese Betrachtung zeigt, dass die Regelstundenzahl in Sachsen-Anhalt im Sekundar-
schulbereich erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Zum Gymnasialbereich

²⁰ Bei der Annahme von Vergütungsgruppe III für Grundschullehrer und IIa für die anderen Lehrkräfte unter Anwendung der Durchschnittssätze der 1 von 4 Regelung des MF vom 11.01.1999, MBl. , S. 396

²¹ ArbeitsplatzsicherungsTV Schulen LSA vom 03.02.1997, Mbl. S. 954 ff, mit einer durchschnittlichen bedarfsbedingten Arbeitszeit von 81v.H. (Grundschulen) bzw. 87 v.H. (andere allgemeinbildende Schulen).

²² Aufstellung der KMK vom 10.10.1995

²³ Durchschnitt mit Sachsen-Anhalt ermittelt

ist anzumerken, dass beim Unterricht in der Kursstufe die Lehrverpflichtung nur 24 bzw. 23 Stunden²⁴ beträgt.

Für die geringere Regelstundenzahl im Sekundarschulbereich wird ein Volumen von umgerechnet 560 VZLE ²⁵ aufgewandt. Dies entspricht einem finanziellen Volumen von 53 Mio. DM jährlich .

3.3.3 Klassengrößen

Die durchschnittlichen Klassengrößen sind im Ländervergleich folgende ²⁶ :

	Grund- schulen	Sekundar- bzw. Hauptschulen	Sekundar- bzw. Realschulen	Gymnasien (5-10)	Sonderschulen
Baden-Württemberg	22,6	21,0	26,5	26,1	11,1
Bayern	24,6	24,0	27,6	27,5	14,0
Brandenburg	22,7	-	25,9	27,5	11,1
Hessen	22,1	19,7	26,0	26,7	12,3
Mecklenburg- Vorpommern	20,2	15,4	21,0	24,1	11,3
Niedersachsen	21,7	20,3	23,9	25,2	10,3
Nordrhein-Westfalen	23,7	23,0	27,9	27,3	13,2
Rheinland-Pfalz	22,7	22,7	26,3	26,2	11,8
Saarland	21,4	22,0	27,8	27,4	12,0
Sachsen	22,0	24,1	24,1	24,7	12,7
Sachsen-Anhalt	20,4	15,2	20,5	24,2	11,5
Schleswig-Holstein	21,6	20,0	22,5	23,9	11,1
Thüringen	20,9	20,5	20,5	25,5	-
Durchschnitt	22,0	20,6	24,7	25,9	11,9
Differenz Sachsen- Anhalt/Bundes- durchschnitt	-1,6	-5,4	-4,2	-1,7	-0,4

Die Darstellung auf der Basis von Daten des Kultusministeriums bzw. der Kultusministerkonferenz zeigt, dass in den Bereichen Schüler-Lehrer-Verhältnis, wöchentliche regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte und durchschnittliche Klassengrößen im Land Sachsen-Anhalt die Ausstattung überdurchschnittlich ist.

²⁴ 24 Stunden bei mehr als 8 Stunden und 23 Stunden bei mehr als 16 Stunden wöchentlich in den Klassen 11 - 12 (13)

²⁵ Bei Annahme einer Anpassung auf 26,5 Stunden

²⁶ Schüler je Klasse 1997 lt. KMK Dokumentation Nr. 147 vom November 1998

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Zwar ist der Personalausgabenanstieg verringert worden. Das Ausstattungsniveau ist im Vergleich der Flächenländer nach Darstellung des Kultusministeriums immer noch überdurchschnittlich. Ohne verstärkte Anstrengungen in der Fortsetzung des Konsolidierungskurses im Personalbereich werden allein durch die Anpassung des Ostvergütungsniveaus wieder stärker steigende Personalausgaben zu erwarten sein.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass künftig auch Personal in Landesbeteiligungen, Stiftungen und sonstigen ausgegliederten Bereichen im Haushalt umfassend dargestellt wird.

Bei der Verwaltungsreform und -modernisierung sollte auch der Bereich der Ministerien nicht ausgeklammert werden.

Der notwendige Personalbestand sollte in allen Bereichen durch genauere Personalbedarfberechnungen ermittelt werden. Dazu müssen auch die Ausstattungsstandards vergleichsweise dargestellt werden. Die Ergebnisse sollten mit gegebenenfalls zeitlich differenzierten kw-Vermerken im Haushalt ausgewiesen werden.

Abschnitt B Denkschrift und Bemerkungen

- | | | | |
|---------------|------|---|------------------------|
| 1. Einzelplan | 03 | – | Ministerium des Innern |
| Kapitel | 0301 | – | Ministerium |

Die Personalbörse muss wirkungsvoller gestaltet werden

1. Personalbörse - ein Baustein des Personalkonzeptes der Landesregierung

Die Landesregierung stellt in ihrem Personalentwicklungskonzept 1996 - 2000²⁷ fest, dass es zur notwendigen Personalausgabenkonsolidierung im größeren Maße notwendig sein wird, durch Umsetzungen sowie Umschulungs- und Qualifizierungsprogramme vorhandene Arbeitsplätze aus dem eigenen Personalbestand zu besetzen. Die Einsparvorgaben könnten nur erreicht werden, wenn in der allgemeinen Verwaltung die allgemeine Arbeitsplatzmobilität organisiert werde. Hier sei die Schaffung eines entsprechenden Personalmanagements unbedingt notwendig. Die geschaffene Personalbörse sei ein erster Schritt in diese Richtung. Die Ansprüche der Dienststellen, für den jeweiligen Arbeitsplatz sofort den optimal qualifizierten Mitarbeiter zu erhalten, müsse relativiert werden.

Die Einrichtung einer Personalbörse diene der Erhöhung der Flexibilität beim Personalaustausch zwischen den Ressorts (z.B. insbesondere zum Ausgleich von Personalüberhängen in bestimmten Behörden und fehlendem Personal in Personalaufbaubereichen)²⁸.

Die Personalbörse ist vom Ministerium des Innern beispielhaft als kurzfristig umgesetztes Verwaltungsreformprojekt bezeichnet worden²⁹. Das Ministerium der Finanzen hat im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes³⁰ mitgeteilt, dass dadurch die Möglichkeiten des Personaltransfers von „Überhangbereichen“ in „Bedarfsbereiche“ erheblich verbessert würden.

²⁷ LT-Drs. 2/2915 vom 25.11.1996, Abschnitt VI, Buchstabe b)

²⁸ a.a.O., Abschnitt V, 1. Schritt Nr. 3

²⁹ Berichterstattung an den Ausschuss für Finanzen vom 02.12.1997

2. Gestaltung der Personalbörse

Die Personalbörse ist mit Wirkung vom 01.02.1997 eingerichtet worden³¹.

Die Dienststellen sollen der Personalbörse einerseits die Daten des von Verwaltungsreformmaßnahmen betroffenen oder als Überhang geltenden Personenkreises und andererseits freie bzw. frei werdende und besetzbare Arbeitsplätze und Dienstposten melden.

Frei werdende Arbeitsplätze oder Dienstposten sollen vorrangig dem in der Personalbörse geführten Personenkreis zur Verfügung gestellt werden.

Die Personalbörse benennt der Einstellungsbehörde die für die Arbeitsplatz- oder Dienstpostenbesetzung in Betracht kommenden, in der Personalbörse geführten Personen.

Die Einstellungsbehörde hat mit den ihr von der Personalbörse benannten Personen ein Gespräch zur Feststellung der Eignung zu führen. Hält die Einstellungsbehörde die Personen nicht für geeignet, so sind die Gründe hierfür aktenkundig zu machen und der Personalbörse zur Kenntnis zu geben.

3. Ergebnisse der Personalbörse

3.1 Umfang der Beteiligung der Personalbörse in Besetzungsverfahren

Ein Vergleich der insgesamt in der Landesverwaltung lt. Personalabrechnungsverfahren ausgewiesenen Zugänge mit den der Personalbörse gemeldeten freien bzw. frei werdenden und besetzbaren Arbeitsplätzen und Dienstposten ergibt folgendes Bild:

³⁰ Bericht an den Ausschuss für Finanzen vom 16.04.1997

³¹ Zur genauen Ausgestaltung siehe Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Finanzen vom 04.02.1997 - 11.21 -, MBl. LSA Nr. 15/1997, S. 741 ff.

	1997 ³²	1998 ³³
Zugänge im Personalabrechnungsverfahren	6.914	wird z.Z. vom Ministerium der Finanzen/Landesleitstelle ermittelt
Der Personalbörse gemeldete frei bzw. frei werdende Arbeitsplätze und Dienstposten	360	430

Zwar ist ein Vergleich nur begrenzt möglich, da auch kapitelüberschreitende Personalveränderungen zu Zugängen im Personalabrechnungsverfahren führen können, ohne dass in KIDICAP in jedem Fall ein entsprechender Abgang zu verzeichnen war. Jedoch unterstützt diese Gegenüberstellung die vom Ministerium des Innern in seiner Stellungnahme vom 15.06.1999 geäußerte Vermutung, dass

„seitens der Ressorts offenbar ein (vorgeschobenes) Informationsdefizit besteht, was die Verpflichtung zur bevorzugten Zurverfügungstellung freier/frei werdender Arbeitsplätze und Dienstposten an den in der Personalbörse geführten Personenkreis anbelangt. Da die Regelung als Sollvorschrift gefasst ist, ist die Position der Personalbörse bereits erheblich geschwächt“.

3.2 Umfang der Einstellung vorgeschlagener Personen

Ein Vergleich der Anzahl der von der Personalbörse vorgeschlagenen Personen mit den von den Ressorts hiervon tatsächlich eingestellten Personen ergibt folgendes Bild.

	1997	1998
Von der Personalbörse vorgeschlagene Bedienstete	330	410
Hiervon tatsächlich eingestellte Personen	103	123
Davon - Absolventen ³⁴	88	81
- Überhangpersonal	15	42

^{32,33} Personalbörse jeweils 01.02. bis 31.01. des Folgejahres, Zugänge 01.01. bis 31.12. aus Jahresbericht Personal. Zur Aufwandsminimierung wurde auf eine Auswertung Zugänge vom 01.02. - 31.01. verzichtet.

³⁴ Absolventen der Ausbildung zum gehobenen und mittleren Dienst sowie Verwaltungsfachangestellte

Es sind somit nur 4,5 v.H. (1997) bzw. 10,2 v.H. (1998) der Vorschläge der Personalbörse zum Überhangpersonal von den Ressorts tatsächlich eingestellt worden.

Dabei

- reagierten teilweise Ressorts nicht auf Vorschläge der Personalbörse,
- wurden beispielsweise vorgeschlagene Verwaltungsfachangestellte von einem Ressort nicht akzeptiert, obwohl gewünschte fehlende Spezialkenntnisse durch Fortbildung vermittelbar gewesen wären,
- meldet ein Ressort keine freien Stellen mehr an die Personalbörse.

Dies macht deutlich, dass die Personalbörse zwar von den Behörden bei der Besetzung von Stellen mit Nachwuchskräften, die über eine Laufbahnausbildung verfügen, durchaus in Anspruch genommen wird.

Bei dem eigentlichen Einrichtungszweck (Verwendung von Überhangpersonal) ist der Erfolg der Personalbörse jedoch zu gering.

4. Bewertung und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Die Idee einer Verwendung von Personal aus Bereichen, in denen Personalüberhänge bestehen, in Bereichen, in denen Bedarf besteht, ist sinnvoll und wird vom Landesrechnungshof unterstützt.

Hierzu hat die Landesregierung am 26. und 27. Juli 1999 zum Haushaltsplanentwurf 2000 u. A. beschlossen, dass externe Neueinstellungen nur möglich sind, wenn nachweislich keine Vermittlung von Landespersonal über die Personalbörse möglich ist. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die im jeweiligen Einzelplan vorgesehenen Einsparraten erbracht werden.

Dieser Beschluss ersetzt die früheren Regelungen, die in diesem Zusammenhang getroffen wurden.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend geboten, dass die Landesregierung zur Umsetzung ihres Personalkonzeptes die Personalbörse erfolgreich gestaltet und die Personalbörse mit mehr Kompetenzen ausgestattet wird.

2. Einzelplan	03	–	Ministerium des Innern
Kapitel	0320	–	Landespolizei
Haushaltsvolumen (ohne Personalausgaben)		–	130.649.900 DM

Unwirtschaftliche Beschaffungen bei der Landespolizei

Ausgaben dürfen nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Bei einer angespannten Haushaltslage ist die bestmögliche Nutzung von Ressourcen besonders wichtig.

Einzelfälle von Beschaffungen im Bereich der Landespolizei zeigen, dass einige seiner ihm nachgeordneten Behörden über die Jahre hinweg dem Gedanken einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung nicht immer hinreichend Rechnung getragen haben.

Obwohl das Ministerium zugesagt hatte, die Verfehlungen abzustellen, waren immer wieder solche Verstöße festzustellen.

Die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass

die Haushaltsansätze noch „Raum für unwirtschaftliches Handeln“ zu bieten scheinen.

- Für Zwecke der Aus- und Fortbildung wurde für 10.000 DM eine Barausstattung mit Theke beschafft. Als Grund für die Anschaffung nannte die Dienststelle

„praxisnahes Training des Verhaltens von Polizeibeamten in Gaststätten“.

Sie sei

„für das Simulieren von polizeirelevanten Situationen bei gleichzeitiger Darstellung realitätsgetreuer Kulissen zuständig“.

Allein die Tatsache, dass die Bar vier Jahre nach der Bezahlung noch originalverpackt im Lager liegt, zeigt, dass die Beschaffung nicht notwendig war.

- ohne Absatzprognose produzierte das Polizeimusikkorps 1993 3.000 CD's mit dem Titel

"Eine musikalische Reise mit dem Polizeimusikkorps des Landes Sachsen-Anhalt"

und bezahlte hierfür sowie für die Produktion von 750 Musikkassetten 43.009,96 DM. 2.500 CD's übernahm das Polizeimusikkorps zum Vertrieb. Drei Jahre danach waren immer noch 2.082 von den 2.500 CD's mit einem Wert von 31.230 DM vorhanden. Dies hielt das Musikkorps nicht davon ab, 1995 eine neue CD zu produzieren.

Das Ministerium des Innern teilte hierzu mit, dass die Produktion von Tonträgern eine Möglichkeit sei, die Beziehungen der Polizei zur Bevölkerung zu verbessern bzw. zu festigen. Die komplette Veräußerung sei aufgrund der geringen Nachfrage bisher nicht möglich. Die sei so nicht vorhersehbar gewesen.

- Eine Dienststelle besaß funktionsfähige Inhalationsgeräte. Dennoch wurden zwei neue Geräte zum Preis von 1.500 DM beschafft. Da mit dem Altgerät eine intensivere Behandlung erreicht werden kann, werden die neuen Geräte nun nicht genutzt, sondern weiterhin das Altgerät.
- Im Ausbildungsbereich ist das Lehrgebiet Umwelt reduziert worden. Dennoch wurde parallel ein Umweltmesskoffer zum Preis von 3.800 DM beschafft, der weiterhin originalverpackt im Lager liegt.
- Für eine Polizeidirektion wurde 1993 eine PKW-Waschanlage für ca. 170.000 DM beschafft. Diese konnte dort nicht eingesetzt werden. Nach vier Jahren wurde die ungenutzte Waschanlage in den Bereich einer anderen Polizeidirektion umgesetzt.
- Eine Fortbildungseinrichtung beschaffte 1995 Ausstattungsgegenstände (Schränke, Küchenausstattung, Videogroßbildprojektor) zum Preis von insgesamt 121.900 DM. Bei 1998 erfolgten örtlichen Erhebungen waren die Gegenstände immer noch ungenutzt.

Das Ministerium des Innern teilte im Mai 1999 mit, dass die Gegenstände „gegenwärtig ihrer Verwendung zugeführt würden“.

Die vollständige Verwendung der 1995 beschafften Unterkunftsgüter und Dienstzimmerausstattungen sei abhängig von den noch andauernden örtlichen Veränderungen in der Liegenschaft.

Das Ministerium des Innern teilte hierzu mit, dass es die Beanstandungen zu den Beschaffungen im Polizeibereich zum Anlass genommen habe, die Verwaltungsleiter der Polizeidienststellen persönlich unterweisen zu lassen. Überwiegend wurden die ungenutzten Gegenstände einer anderen Verwendung zugeführt.

Künftig sollte die Notwendigkeit von Neu- bzw. Ersatzbeschaffungen dem Wirtschaftlichkeitsgebot entsprechend gewissenhafter geprüft werden.

- | | | | |
|---------------|------|---|--------------------------------|
| 3. Einzelplan | 03 | – | Ministerium des Innern |
| Kapitel | 0341 | – | Kataster- und Vermessungswesen |

Kostendeckung und Wirtschaftlichkeit der Herstellung von Karten durch das Landesamt für Landesvermessung und Datenverarbeitung (LVer_mD)

1. Herstellung von Karten durch das LVer_mD

Das LVer_mD stellt Karten als Standardausgaben (einfarbig und mehrfarbig in verschiedenen bundeseinheitlichen Maßstäben) sowie Sonderausgaben (z. B. Wanderkarten mit touristischen Informationen und Sehenswürdigkeiten, Naturparkkarten, Landkreiskarten, Verwaltungskarten und historische Karten) des Topographischen Landeskartenwerkes selbst her und vertreibt sie selbst und durch die Katasterämter³⁵. Die Herausgabe von Sonderausgaben erfolgt bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe.

Beim LVer_mD sind 89 Bedienstete mit der Kartenherstellung und dem Vertrieb beschäftigt. Hinzu kommen Anteile von Bediensteten in den zwölf Katasterämtern für den Vertrieb. Die Druckerei ist u. a. mit vier Druckmaschinen (davon drei Mehrfarbmaschinen) ausgestattet.

2. Die Herstellung von Sonderausgaben und einfarbigen topographischen Karten erfolgt nicht kostendeckend

2.1 Kostenverteilung

Der Landesrechnungshof hat den Kostendeckungsgrad der Kartenherstellung anhand einer prozessorientierten Kostenrechnung untersucht³⁶.

Die Kosten für das Jahr 1997 verteilen sich wie folgt auf die Stufen von Kartenherstellung und -vertrieb:

³⁵ Auf der Grundlage der topographischen Landeskarten des LVer_mD geben die anderen Landesbehörden (Forst-, Umwelt-, Straßenbau- und geologische Verwaltung) ihre thematischen Karten heraus.

³⁶ Bundesverband Druck e. V., Prozeßkostenrechnung in der Druckindustrie unter Verwendung von Personalkostendurchschnittssätzen des BMI für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, ohne kalkulatorische Verzinsung

	Kartogra- phie	Repro- graphie	Drucke- rei ³⁷	Vertrieb ³⁸	Summe
Kosten (TDM)	2.324	1.106	1.391	639	5.460
Beschäftigte Personen ³⁹	49	19	15	6	89

Das Ministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass nach seiner Auffassung die Kosten in der Druckerei um 235 TDM und in der Reprographie um 322 TDM geringer seien.

Die Gesamtdifferenz beträgt rd. 10 v.H. der Gesamtkosten.

Diese vom Ministerium des Innern genannten Zahlen für den Druckereibereich beinhalten jedoch nicht die Kosten für die Weiterverarbeitung von Druckerzeugnissen, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen sind. Der bei der Prüfung vom Landesrechnungshof erhobene Fertigungsstundenschlüssel in der Reprographie stützt seine Berechnung.

2.2 Kostendeckungsgrad

Der erzielte Kostendeckungsgrad der einzelnen Kartenarten ist Folgender:

Kartenart	Einzelver- kaufspreis ⁴⁰ (DM)	rabattierter Verkaufs- preis ⁴¹ (DM)	Herstel- lungskosten (DM)	Kosten- deckungs- grad (v. H.)
mehrfarbige topographi- sche Karten (Standard- ausgaben)	8,80	7,13	6,79	105
einfarbige topographische Karten (Standardausga- ben)	6,80	5,51	18,96	29,06
Sonderausgaben	9,80 bis 25,60	7,94 bis 20,74	27,16	29,23 bis 76,36

Die Herausgabe von einfarbigen topographischen Karten und von Sonderausgaben erfolgt nicht kostendeckend.

³⁷ Inclusive Weiterverarbeitung von Druckerzeugnissen

³⁸ Ohne Bedienstete in den Katasterämtern

³⁹ Die Personalausgaben sind in der Kostenberechnung nur mit dem Anteil berücksichtigt worden, der direkt der Kartenherstellung zuzuordnen ist.

⁴⁰ Nach der Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen (VermKostVO)

⁴¹ Festgesetzter Verkaufspreis abzüglich nach Tarifstelle 7.6 VermKostVO gewährter Ermäßigung

Das Ministerium des Innern teilte in einer zweiten Stellungnahme hierzu mit, dass die Ableitung des Kostendeckungsgrades für die Kartenherstellung bezogen auf ein Jahr nicht signifikant sei. Insbesondere Sonderausgaben könnten über Jahre betrachtet kostengünstiger hergestellt werden.

Diesen Behauptungen kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, ist das von ihm herangezogene Jahr 1997 sogar ein Jahr, in dem in der gesamtkostenprägenden Kartographie vergleichsweise wenig Aufwand angefallen ist.

	1994	1995	1996	1997
Stunden in der Kartographie für Sonderausgaben	24.057	18.321	16.266	12.553

Der Landesrechnungshof erkennt dabei ausdrücklich die bereits erfolgten und künftig geplanten Konsolidierungsanstrengungen an.

So ist der Personalbestand in der Kartenherstellung seit der Prüfung im September 1998 um 3 Personen reduziert worden. Im Jahr 2000 ist die Aussonderung einer Druckmaschine vorgesehen. Ersatzinvestitionen in der Druckerei sollen in den nächsten 5 Jahren nicht erfolgen.

Weiterhin ermöglicht insbesondere der Übergang zur digitalen Kartographie eine Verbesserung des Kostendeckungsgrades. Durch die Herleitung der Karten aus dem digitalen Landschaftsmodell könnte die mit vielen aufwendigen Arbeitsschritten verbundene Herstellung der Kartenvorlagen rationalisiert werden, was insbesondere zu einer Senkung der hohen Personalausgaben in diesem Bereich mit derzeit noch 49 Bediensteten führen würde.

Das LVerMD teilte zu der Feststellung mit, dass vorgesehen ist, einfarbige topographische Karten nur noch herzustellen, wenn tatsächlich Bedarf angemeldet ist. Ersatzweise werden für wenig genutzte Gebiete Lichtpausen oder Großkopien angeboten.

Sonderausgaben sollen künftig digital aus einem für sämtliche Anwendungen laufend gehaltenen Datenbestand abgeleitet werden. Der Entwicklungsaufwand reduziere sich dann auf die Bearbeitung der besonderen Informationen. Die Umstellung sei ab dem Jahre 2001 vorgesehen.

Der Landesrechnungshof regt an, entweder kostendeckende Preise zu erheben oder insbesondere die freiwillige Herausgabe von Sonderausgaben zu reduzieren, wenn keine Kostendeckung möglich ist. Bei der Prüfung des öffentlichen Interesses sollte ein strenger Maßstab angelegt werden.

3. Entwicklung von gedruckter Auflage und Nachfrage

Eine Untersuchung von gedruckter Auflagenhöhe und Nachfrage (Verkauf und kostenfreie Abgabe) bei 160 topographischen Kartenausgaben⁴² hatte folgendes Ergebnis:

Jahr	durchschnittl. Auflage (plano)	durchschnittl. Nachfrage (bis 9/98)	durchschnittl. Auflage (gefalzt)	durchschnittl. Nachfrage (bis 9/98)
1993	520	316	763	274
1994	800	354	713	318
1995	856	338	590	264
1996	806	223	500	163
1997	558	70	400	31
1998	400	35	400	18

Trotz reduzierter Auflagenhöhen liegt die hergestellte Auflage noch immer deutlich über der Nachfrage.

Dies führte bereits dazu, dass teilweise das LVerMD alte Kartendrucke vernichtete.

Die vermehrte Nachfrage nach digitalen Katasterinformationen lässt keine Umkehr dieses Trends erwarten.

Das LVerMD möchte mit „Marketingmaßnahmen“ die Nachfrage erhöhen.

Die Auflagenhöhe und ggf. der Erscheinungsabstand sollten der sinkenden Nachfrage angepasst werden.

⁴² Topographische Karten 1 : 25.000 Standardausgabe

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

Unmittelbare Steuerberechtigung des Landes nach dem Zerlegungsgesetz

Verlegen Steuerpflichtige ihren Wohnsitz oder den Ort der Leitung von oder nach Sachsen-Anhalt, haben es die Finanzämter unterlassen, die unmittelbare Steuerberechtigung nach dem Zerlegungsgesetz (ZerlG) zu prüfen, und damit in einigen Fällen dem Land zustehende Einkommen- und Körperschaftsteuerbeträge von anderen Bundesländern zunächst nicht angefordert.

Der Anspruch auf die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr steht unmittelbar dem Lande zu, in dem der Steuerpflichtige mit Ablauf des 10. Oktober dieses Jahres seinen Wohnsitz oder den Ort der Leitung hat (§ 1 Abs. 1 ZerlG). Verlegt der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz oder den Ort der Leitung in ein anderes Land, so haben sowohl das bisherige als auch das neu zuständig gewordene Finanzamt anhand des genauen Zeitpunkts der Verlegung festzustellen, welchem Land der Steueranspruch für das laufende und für bereits abgelaufene Kalenderjahre zusteht. Zahlungen der Steuerpflichtigen an das nicht erhebungsberechtigte Land sind ebenso wie Erstattungen an die Steuerpflichtigen durch das nicht erhebungsberechtigte Land zwischen den Ländern auszugleichen. Ein solcher Ausgleich unterbleibt jedoch, wenn der für ein Kalenderjahr zu überweisende Betrag 50.000 DM nicht übersteigt. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, wird erst nach Durchführung der Steuerfestsetzungen bekannt. Die Fälle sind deshalb zu überwachen. Die Ausgleichsansprüche erlöschen, wenn sie nicht bis zum Ablauf des dritten auf die Vereinnahmung der Steuer folgenden Kalenderjahres geltend gemacht werden (§ 10 ZerlG).

Der Landesrechnungshof hat durch örtliche Erhebungen – zuletzt 1998 – festgestellt, dass mehrere Finanzämter die in Betracht kommenden Fälle selbst dann nicht überwacht haben, wenn sie wegen des Zuzugs der Steuerpflichtigen nach Sachsen-Anhalt hierzu in der Lage waren. Sie haben es deshalb auch unterlassen, die nach dem Zerlegungsgesetz dem Land zustehenden Einkommen- und

Körperschaftsteuerbeträge anzufordern. Erst aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes haben die betroffenen Finanzämter vor dem Erlöschen der Ansprüche noch Steuerbeträge von fast 1 Mio DM geltend gemacht.

Der Landesrechnungshof hat der Oberfinanzdirektion Magdeburg empfohlen, die zur unmittelbaren Steuerberechtigung den Finanzämtern erteilten Verwaltungsanweisungen zu präzisieren und die Überwachung dieser Fälle maschinell zu unterstützen.

Die Oberfinanzdirektion Magdeburg hat der Bitte des Landesrechnungshofes entsprochen und geänderte Verwaltungsanweisungen erlassen. Ob und in welcher Form eine maschinelle Unterstützung möglich ist, wird von der Verwaltung noch geprüft.

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

Besteuerung der öffentlichen Hand durch die Finanzämter

Die Finanzämter haben Steuererklärungen der öffentlichen Hand weitgehend ungeprüft übernommen und nicht ermittelt, ob weitere steuerpflichtige Betätigungen vorliegen. Eine zutreffende Besteuerung der öffentlichen Hand ist damit nicht gewährleistet.

Die Gebietskörperschaften aber auch die Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind mit ihren eigentlichen hoheitlichen und sonstigen Aufgaben nicht steuerpflichtig. Soweit diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts jedoch daneben noch eine gewerbliche Tätigkeit ausüben, die mit einer privatwirtschaftlichen Betätigung vergleichbar ist, besteht aus Gründen der Steuergerechtigkeit und der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine Steuerpflicht. Dabei sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer Steuersubjekt wegen jedes einzelnen Betriebes gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 und § 4 des Körperschaftsteuergesetzes, § 2 Abs. 1 Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung) und wegen der im Rahmen dieser Einrichtungen ausgeführten Umsätze Unternehmer (§ 2 Abs. 3 des Umsatzsteuergesetzes). Kraft gesetzlicher Regelungen gehören hierzu Betriebe, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen, aber z.B. auch die Überlassung von Standplätzen auf Wochenmärkten, die Unterhaltung von bewachten Parkplätzen und von Parkhäusern, das Betreiben gemeindlicher Schwimmbäder sowie die Kurbetriebe einer Gemeinde.

Für diese Einrichtungen haben die juristischen Personen des öffentlichen Rechts Steuererklärungen abzugeben und die für die Besteuerung erforderlichen Angaben zu machen. Da die juristischen Personen des öffentlichen Rechts regelmäßig steuerlich unerfahren sind und nicht beraten werden, sind die Steuererklärungen häufig mit Fehlern behaftet. Die Finanzämter haben die Angaben weitgehend kritiklos übernommen und der Besteuerung zugrunde gelegt. So haben es die Fi-

nanzämter in steuerlich relevanten Fällen zum Beispiel hingenommen, dass Aufwendungen für Investitionen in voller Höhe und nicht mit den jährlichen Absetzungen für Abnutzung abgezogen, möglicherweise hohe Personalkosten aus dem hoheitlichen Bereich gewinnmindernd berücksichtigt, Einnahmen unvollständig und Vorsteuerbeträge in nicht gerechtfertigter Höhe abgezogen werden. Auch Untersuchungen darüber, ob sämtliche wirtschaftliche Betätigungen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfasst und erklärt werden, sind meist nicht erkennbar.

Die Finanzämter haben damit gegen wichtige Veranlagungsgrundsätze verstoßen. Sie haben sich von den Gedanken leiten lassen, dass die öffentliche Hand unrichtige Angaben nicht zum eigenen Vorteil machen wird und ihr etwaige Steuerzahlungen ohnehin wieder zugute kommen, ohne dabei die unterschiedliche Steuergläubigerschaft zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzämter des Landes aufgefordert, der Erfassung der Betriebe gewerblicher Art und ihrer steuerlichen Behandlung sowohl aus fiskalischen als auch aus Gründen der Gleichbehandlung mit den übrigen Steuerpflichtigen mehr Bedeutung beizumessen.

Eine Antwort der Verwaltung steht noch aus.

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

Steuerliche Berücksichtigung von Verlusten bei beschränkter Haftung

Die Finanzämter haben bei Gesellschaften, bei denen einzelne Gesellschafter nur beschränkt haften, häufig die Verlustabzugsbeschränkung nicht oder nicht richtig angewendet und damit Steuern zu niedrig festgesetzt.

Bei Kommanditgesellschaften ist die Haftung eines oder mehrerer Gesellschafter gegenüber den Gläubigern der Gesellschaft auf die Höhe der Hafteinlage beschränkt. Eine darüber hinausgehende wirtschaftliche Inanspruchnahme des Kommanditisten für Verbindlichkeiten der Gesellschaft ist grundsätzlich ausgeschlossen. Dasselbe gilt für Mitunternehmer, deren Haftung mit der eines Kommanditisten vergleichbar ist (zum Beispiel für atypisch stille Gesellschafter oder Gesellschafter einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts mit beschränkter Haftung).

Das Steuerrecht trägt dieser zivilrechtlichen Regelung dadurch Rechnung, dass es in § 15a des Einkommensteuergesetzes die Möglichkeit eines Verlustausgleichs oder eines Verlustabzugs einschränkt. Diese Verlustabzugsbeschränkung führt dazu, dass der einem Gesellschafter zuzurechnende Anteil am Verlust der Gesellschaft steuerlich nicht berücksichtigt werden darf, soweit ein negatives Kapitalkonto vorhanden ist und eine Nachschusspflicht des Gesellschafters für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft nicht besteht.

Der Landesrechnungshof hat durch örtliche Erhebungen bei mehreren Finanzämtern 1998 festgestellt, dass die Verlustabzugsbeschränkung nur ungenügend berücksichtigt wird. Die nur beschränkt haftenden Gesellschafter haben dadurch ihr zu versteuerndes Einkommen unzulässig teilweise um mehrere 100 TDM betragende Verlustanteile gemindert.

Neben der Tatsache, dass es sich hierbei um eine schwierige Rechtsmaterie handelt, ist die Handlungsweise der Finanzämter auch darauf zurückzuführen, dass

das maßgebende Kapitalkonto des Gesellschafters häufig wegen der Bildung weiterer Gesellschafterkonten nicht ohne weiteres den Jahresabschlüssen der Gesellschaften entnommen werden kann. Allerdings haben es die Finanzämter in diesen Fällen versäumt, nachvollziehbare Kapitalkontenentwicklungen anzufordern.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Finanzämter zur Vermeidung ungerechtfertigter Steuervorteile aufgefordert, künftig eine korrekte Rechtsanwendung der Verlustabzugsbeschränkung sicherzustellen und in diesem Zusammenhang die Oberfinanzdirektion Magdeburg gebeten, ihre bisher hierzu erteilten Verwaltungsanweisungen zu ergänzen.

Eine Stellungnahme der Verwaltung steht noch aus.

7. Einzelplan	05	– Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Titel	426 01	– Löhne der Arbeiter/Arbeiterinnen

Unwirtschaftlicher Einsatz von Kraftfahrern

Der Einsatz von Kraftfahrern in der Landesverwaltung unterliegt dem Gebot zu sparsamer und wirtschaftlicher Verwendung von Haushaltsmitteln (§§ 7 Abs. 1 und 34 LHO).

Bei stichprobenhaften Prüfungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

1. Der unwirtschaftliche Einsatz von eigenen Berufskraftfahrern mit landeseigenen Pkw ist zu ersetzen durch den wirtschaftlichen Einsatz eines Kurierunternehmens zur Sachenbeförderung

Für den Transport von Proben hat das Landeshygieneinstitut (Bereich Dessau) von 1991 bis 1995 teilweise ein Kurierunternehmen beauftragt. Für einen Kilometerpreis von 0,70 DM hat das Unternehmen die Transportleistung durchgeführt und auch alle Transportrisiken und sonstigen Nebenkosten getragen.

Zum 01.02.1995 hat die Behörde dem Kurierunternehmen gekündigt und führt seitdem alle Kuriertransporte mit eigenen Berufskraftfahrern und landeseigenen Pkw durch. Die durchschnittlichen Kosten pro Kilometer betragen hierfür ca. 2,02 DM⁴³ Dabei sind weder Kosten für die Urlaubs- und Krankheitsvertretung noch Gemeinkosten für die Verwaltung berücksichtigt.

Selbst dann ist der Probentransport durch Berufskraftfahrer und landeseigene Kraftfahrzeuge fast drei mal teurer als der bisherige Transport durch den Kurierdienst.

⁴³ Unter Zugrundelegung der Personalausgabendurchschnittssätze des MF, der KGSt Sachkostenpauschale und der durchschnittlichen Betriebskosten

Allein bei dieser Behörde entstehen gegenüber der externen Kurierlösung Mehrausgaben von ca. 325 TDM im Jahr.

Der Landesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, dass die Behörde den wirtschaftlichen Transport eines Kurierunternehmens durch den unwirtschaftlichen Transport mit eigenen Berufskraftfahrern und landeseigenen Fahrzeugen ersetzt hat. Er empfiehlt, zur wirtschaftlichen Variante zurückzukehren.

2. Einsatz von Berufskraftfahrern und landeseigenen Kfz auch für kommunale Aufgaben

Beim Landeshygieneinstitut, Institutsbereiche Magdeburg und Halle werden sechs Berufskraftfahrer und sechs landeseigene Pkw fast ausschließlich für den Transport von Proben, zur Erledigung auch von kommunalen Aufgaben eingesetzt. Außerdem werden hierfür zum Teil die Transportkapazitäten (Kraftfahrer und Pkw) des Landesamtes für Versorgung und Soziales genutzt.

Für diese Aufgaben sind jedoch lt. Rechtsvorschriften Einrichtungen anderer Körperschaften zuständig. Außerdem sind 21 landesweit verteilte private Labore vorhanden, die als Untersuchungsstellen zur Erledigung, auch der vorgenannten Aufgaben zugelassen sind.

Das Land sollte diese unzuständigerweise wahrgenommenen Aufgaben einstellen, zumal andere (zuständige) Behörden oder vorhandene private Unternehmen diese Aufgabe wahrnehmen (können).

Allein die Rückführung der sechs ausschließlich mit dem Sachtransport beschäftigten Kraftfahrerstellen würde zu jährlichen Einsparungen von ca. 497 TDM führen. Hinzu kommen die Veräußerungserlöse für die nicht mehr benötigten Kraftfahrzeuge.

3. Der Landesrechnungshof empfiehlt die generelle Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von landeseigenen Fahrdiensten

Der Landesrechnungshof hat sich in dieser Angelegenheit an das Ministerium der Finanzen gewandt und angeregt, eine generelle Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der landeseigenen Fahrdienste durchzuführen.

Die in der Nr. 1 ermittelten Kilometerkosten von "nur" 2,02 DM (ohne Vertretungs- und Gemeinkosten) sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Durchschnittsfahrleistung über 40.000 km im Jahr betrug. Bei geringeren Fahrleistungen steigen die Kilometerkosten an. Ein anderer Rechnungshof hat bei einer Querschnittsuntersuchung in einer Landesverwaltung Durchschnittspreise von 2,89 bis 5,05 DM/km ermittelt.

Das Ministerium der Finanzen hat bestätigt, dass es davon ausgehe, dass die Beförderung mit Dienstkraftfahrzeugen durch Berufskraftfahrer nicht die wirtschaftlichste Beförderungsmöglichkeit darstelle und nur durch besondere dienstliche Gründe zu rechtfertigen sei. Es werde die notwendigen Erhebungen in den Behörden und Einrichtungen des Landes durchführen.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, auch auf eine Koordinierung der Fahrdienste der einzelnen Behörden untereinander zu achten. Eine Vielzahl von Landesbehörden führt täglich Kurierfahrten zwischen Orten in Sachsen - Anhalt durch. Innerhalb der einzelnen Städte erfolgen zusätzliche Postfahrten. Ein Großteil dieser Fahrten erfolgt nebeneinander und unabgestimmt. Dies verursacht unnötige Kosten.

Das Ministerium des Innern hat als einen Baustein dieser Aufgabe mit der Organisation einer zentralen Fahrbereitschaft für die Ministerien als Projekt begonnen. Die Konzentration auf die Ministerien allein reicht nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese Fahrten insgesamt auf Landesebene umfassend zu koordinieren und dadurch die Kosten zu verringern.

Der Landesrechnungshof begrüßt die bisherigen Ankündigungen der Landesregierung und erwartet die Ergebnisse und deren Umsetzung.

Die Prüfung der Fahrdienste in der Landesverwaltung wird fortgesetzt.

8. Einzelplan	05	– Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Kapitel	0502	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	61	– Beratungsangebote, Suchtberatungsstellen
Haushaltsvolumen		– 3,2 Mio. DM

Bei der Förderung desselben Projektes durch verschiedene Behörden haben diese ihre Förderungen umfassend zu koordinieren.

Grundsätzlich soll immer nur eine Stelle Zuwendungen für ein Vorhaben bewilligen. Doppelförderungen müssen vermieden werden.

Wenn für ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, sollen nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO

- a) die Bewilligung in geeigneten Fällen nur durch eine Behörde erfolgen,
- b) in jedem Fall die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeiführen u.A. über den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen.

Häufig verfahren die Behörden nicht entsprechend.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes erfolgt z.B. die Förderung der Drogen- und Suchtberatungsstellen in der Regel durch das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales und durch die jeweilige Kommune. Darüber hinaus beteiligen sich verschiedentlich u.A. auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Landesversicherungsanstalt und das Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt an der Förderung.

Jede Behörde fertigt ihren eigenen Bewilligungsbescheid. Auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise gibt es entgegen der VV Nr. 4.2.6 zu § 44 LHO keine verabredete Zusammenarbeit.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dieses von der Verwaltung praktizierte Verfahren zeit- und kostenaufwendig und widerspricht den Regelungsinhalten der VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO. Insbesondere VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO will in ihrem Anwendungsbereich sicherstellen, dass

- die staatliche Förderung in ihrer Gesamtheit allen Beteiligten bekannt ist,
- Überförderungen vermieden werden,
- der Zuwendungsempfänger insgesamt angemessene Eigenleistungen erbringt,
- die Bedingungen und Auflagen für den Zuwendungsempfänger eindeutig umsetzbar sind.

Im Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11.03.1996 (MBI. LSA Nr. 2/1996, S. 628) zur VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO heißt es deshalb:

„Wird eine Maßnahme ausnahmsweise durch mehrere Stellen gefördert, sollte die Bewilligung nur durch eine Behörde erfolgen. Der Zuwendungsempfänger hat damit nur einen Ansprechpartner. Voneinander abweichende Entscheidungen und daraus resultierende Verzögerungen und Kosten werden dadurch vermieden.“

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales empfohlen, vorrangig die unterschiedlichen Förderrichtlinien (einschließlich Förderziel und Förderzweck) miteinander zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Verwaltungsaufwand in einer Vielzahl von Förderfällen kann damit erspart werden, und auch die Bewilligung und die Verwendungsnachweisprüfung durch eine Behörde sind dann möglich.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat dazu mitgeteilt, dass es die Bedenken des Landesrechnungshofes ausdrücklich teile. Es sei deshalb vorgesehen noch in diesem Jahr durch eine neue Förderrichtlinie die Zuwendung „aus einer Hand“ zu ermöglichen, d.h. ein einheitliches Vergabe- und Verwendungsnachweis-Prüfverfahren mit der Möglichkeit der Qualitätskontrolle seitens des Ministeriums für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales bzw. des Landesamtes für Versorgung und Soziales.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

9. Einzelplan	05	– Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Kapitel	0509	– Sonstige soziale Leistungen
Titelgruppe ab 1997 Sondervermögen	69	– Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz
Haushaltsvolumen		– 30 Mio. DM

Großzügige Vergabe von Leistungen aus der Schwerbehindertenausgleichsabgabe

Der Landesrechnungshof hat bei der Hauptfürsorgestelle des Landes Sachsen-Anhalt die Vergabe von Mitteln aus der Schwerbehindertenausgleichsabgabe gemäß § 11 Schwerbehindertengesetz (SchwbG) in Verbindung mit der Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) geprüft.

Gemäß § 11 Abs. 1 Schwerbehindertengesetz haben Arbeitgeber, so lange sie die vorgeschriebene Zahl Schwerbehinderter nicht beschäftigten, für jeden unbesetzten Pflichtplatz monatlich eine Ausgleichsabgabe in Höhe von 200,- DM zu entrichten. Der Hauptfürsorgestelle obliegt die Erhebung der Ausgleichsabgabe und ihre Verwendung für Zwecke der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie für Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben, soweit Mittel für den selben Zweck nicht von anderer Seite zu gewähren sind.

Schwerbehinderte, Arbeitgeber, Träger bestimmter Maßnahmen und Einrichtungen können Leistungen aus der Ausgleichsabgabe auf Antrag als Zuschuss und/oder als zu verzinsendes oder zinsloses Darlehen erhalten.

1. Die geringe Zahl von Anträgen auf Förderung in den Jahren 1991 bis 1993 führte - bei gleichzeitig steigendem Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe - zu einem hohen Finanzbestand. Arbeitgeber, die sich entschlossen hatten, Arbeitsplätze für Schwerbehinderte zu schaffen, wurden mit relativ hohen Zuschüssen aus der Ausgleichsabgabe gefördert. Bis einschließlich 1994 gewährte die Hauptfürsorgestelle vielfach Zuschüsse von über 100.000,- DM pro Arbeitsplatz, in einem Fall erhielt ein Arbeitgeber sogar über 600.000,- DM für

zwei geschaffene Arbeitsplätze. Seit 1995 verringerte die Hauptfürsorgestelle die Höhe der Zuschüsse infolge gestiegener Antragszahlen. Einzelförderungen überstiegen nunmehr nur selten den Betrag von 50.000,- DM.

Im Hinblick auf diese hohen Einzelförderungen hat der Landesrechnungshof die Verwaltung um Mitteilung gebeten, welche Beträge ihrer Auffassung nach gerechtfertigt sind, um die Einstellung eines schwerbehinderten Arbeitslosen statt eines nichtbehinderten Arbeitslosen zu fördern. Zusätzlich bat der Landesrechnungshof mitzuteilen, welche Änderungen insoweit überlegt werden und wie der Höchstbetrag unter Berücksichtigung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt werden kann.

Die Verwaltung teilte dazu mit: Soweit die Hauptfürsorgestelle Zuschüsse von über 100.000,- DM gewährt habe, handelte es sich regelmäßig um sogenannte Industriearbeitsplätze. Anders als bei Büroarbeitsplätzen bzw. Arbeitsplätzen im Handwerk können für die Schaffung von Industriearbeitsplätzen wegen der hohen Kosten von Industrieanlagen, auch bei angemessener Eigenbeteiligung des Arbeitsgebers, Zuschüsse von über 100.000,- DM erforderlich sein. Entscheidend hierfür sei nicht zuletzt auch die Dauer der Bindungsfrist.

Eine generelle Aussage, welche Beträge gerechtfertigt seien, um die Einstellung eines schwerbehinderten Arbeitnehmers zu fördern, sei insoweit schwierig. Sie nehme die Hinweise des Landesrechnungshofes zum Anlass, die Staffelung und gegebenenfalls die Festlegung von Höchstgrenzen zu prüfen. Im Übrigen wies sie darauf hin, dass in die Projekte ab einer Größenordnung von 200.000,- DM gemäß § 32 Schwerbehindertengesetz generell der Beratende Ausschuss eingebunden sei.

2. Die als Zuschuss oder Darlehen zu gewährenden Leistungen aus der Ausgleichsabgabe vergab die Hauptfürsorgestelle überwiegend in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen. Die Vergabe von zinsfreien Darlehen erfolgte in geringerem Umfang, zu verzinsende Darlehen bildeten die Ausnahme.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Hauptfürsorgestelle von der ihr eingeräumten Möglichkeit, verzinsliche Darlehen zu vergeben, zu wenig Gebrauch gemacht hat. Der Landesrechnungshof empfahl daher, künftig grundsätzlich nur einen Teil der Fördersumme als Zuschuss zu vergeben. Der andere Teil sollte als verzinsliches Darlehen gewährt werden.

Die Verwaltung teilte mit, dass Leistungen aus der Ausgleichsabgabe nach Art und Höhe unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalles zu gewähren seien. Die Beurteilung richte sich nach der Höhe der erforderlichen Aufwendungen, der wirtschaftlichen Lage von Branche und Betrieb, der Dauer der vorgesehenen Beschäftigung und dem späteren Nutzen für den Arbeitgeber. Es sei auch zu berücksichtigen, in wieweit die Beschäftigung von im Arbeits- und Berufsleben besonders betroffenen Schwerbehinderten gelänge.

Im Rahmen der Antragsverfahren habe die Hauptfürsorgestelle wiederholt festgestellt, dass die Arbeitgeber überwiegend über eine mangelhafte Kapitalausstattung verfügten. Eine Regelung, wonach grundsätzlich ein Teil der Leistungen als verzinsliches Darlehen gewährt werden solle, führe erfahrungsgemäß zum Rückgang von Förderfällen. Gleichwohl werde diese Möglichkeit künftig verstärkt in jedem Einzelfall geprüft. So würden bei Arbeitsplatzausstattungen mit hohem Investitionskostenanteil sowie bei Neuschaffung von mehreren Arbeitsplätzen in einem Unternehmen regelmäßig Zuschüsse und Darlehen gewährt werden. Soweit eine Leistung als Darlehen gewährt werde, fordere die Hauptfürsorgestelle nach einer internen Festlegung derzeit Zinsen zwischen 2 und 4 v.H.

Darüber hinaus prüfe die Verwaltung, ob eine konkrete Zinsregelung in Betracht komme, gibt allerdings zu bedenken, dass § 15 Abs. 2 Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung eine jährliche Tilgung in Höhe von 10 v.H. vorsieht, neben der regelmäßig nur eine niedrige Verzinsung möglich sei.

3. Die Hauptfürsorgestelle hat nicht immer hinreichend geprüft, ob die Antragsteller zum Vorsteuerabzug gemäß § 15 Umsatzsteuergesetz berechtigt waren. Soweit Vorsteuerbeträge bei der Umsatzsteuer abgezogen werden

können, sind die Antragsteller nicht mit den Kosten belastet. Eine Bezuschussung des Betrages ist nicht zulässig.

Beispielsweise bewilligte die Hauptfürsorgestelle gemäß § 15 Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung einem Arbeitgeber einen Zuschuss von bis zu 103.438,- DM und ein zinsloses Darlehen von bis zu 40.000,- DM für die Schaffung von zwei Schwerbehindertenarbeitsplätzen.

Bei der Berechnung des Zuschusses bzw. bei der Begleichung der dafür vorgelegten Rechnungen hat die Hauptfürsorgestelle auch die ausgewiesene Mehrwertsteuer von rund 18.000,- DM mit berücksichtigt, obwohl der Arbeitgeber nach der Bestätigung des zuständigen Finanzamtes zum Vorsteuerabzug berechtigt war.

Der Landesrechnungshof hat die Hauptfürsorgestelle aufgefordert, sämtliche Bewilligungen dahingehend zu überprüfen, ob die Mehrwertsteuer zu Unrecht bezuschusst worden ist und bei Überzahlungen die Rückforderung der zu viel gezahlten Leistungen zu veranlassen.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass alle in Betracht kommenden Fälle entsprechend überprüft würden. Darüber hinaus werde die Hauptfürsorgestelle zukünftig unterstellen, dass Antragsteller zum Vorsteuerabzug berechtigt seien. Gegebenenfalls habe der Antragsteller den Nachweis zu erbringen, dass er nicht vorsteuerabzugsberechtigt sei. Im Übrigen sei im vorgenannten Fall die Rückzahlung der Überzahlung zwischenzeitlich abgeschlossen.

4. Der Inhaber eines mittelständischen Druckereibetriebes beantragte Mittel aus der Ausgleichsabgabe zum Kauf eines Lastkraftwagens zur Auslieferung von Druckereierzeugnissen. Er legte einen Kostenvoranschlag für einen Geländewagen vor, der Kaufpreis betrug fast 80.000,- DM (incl. Mehrwertsteuer) einschließlich eines Automatikgetriebes, dessen Preis nach einem weiteren Kostenvoranschlag auf rund 15.000,- DM beziffert war.

Die Hauptfürsorgestelle bewilligte für den Kauf des Geländewagens einen Zuschuss für das behinderungsbedingt notwendige Automatikgetriebe und ein zinsloses Darlehen in Höhe von 50 v.H. für den Restpreis des Fahrzeuges.

Mit der Förderung eines derartigen Fahrzeuges hat die Hauptfürsorgestelle gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne des § 7 LHO verstoßen. Für die Auslieferung von Druckereierzeugnissen bedarf es keines Geländewagens in dieser Preisklasse. Lieferfahrzeuge mit einer Nutzlast von rund 700 kg sind bereits zu einem Preis ab 25.000,- DM erhältlich.

Die Verwaltung hat dazu mitgeteilt, sie habe durch entsprechende Anweisungen mittlerweile sichergestellt, dass zukünftig bei der Förderung von PKW und Kleinlastwagen als Obergrenze 25.000,- DM bzw. 20.000,- DM gelten und damit unangemessene Anschaffungen von Fahrzeugtyp und Preis her unterbleiben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

10. Einzelplan	05	– Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	– Sportförderung
Titel	684 01	– Zuschüsse zur Vorbereitung auf die Olympischen Spiele und der Paralympics 1996 in Atlanta
Haushaltsvolumen		– 400.000 DM (jeweils 1995 und 1996)

Olympiaförderung

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat 1995 und 1996 jeweils 400.000 DM an einen Trägerverein ausgereicht, um die Vorbereitung der Olympischen Spiele in Atlanta durch zusätzliche Maßnahmen zu intensivieren.

- a) 1995 hat das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales u.A. die Beschaffung von Sportgeräten für den Spitzensport mit rund 90.000 DM gefördert; 1996 waren es rund 134.000 DM.

Soweit diese Geräte für den Spitzensport nicht mehr eingesetzt werden konnten, hat sie der Trägerverein an Sportvereine zur Nachnutzung übergeben.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat hierfür keine Vorgaben gemacht. Insbesondere hat es keine Festlegungen getroffen, welche Nachnutzung zulässig ist. Beispielsweise hat es nicht angegeben, unter welchen Voraussetzungen die Geräte zu welchen Preisen zu verkaufen waren bzw. wann die Geräte welchen Vereinen unentgeltlich überlassen werden konnten.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nach VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO der Zuwendungsbescheid auch die Angabe enthalten muss, wie lange die Gegenstände für den Verwendungszweck gebunden sind. Ergänzend gilt: "Werden Gegenstände erworben oder hergestellt, so ist regelmäßig festzulegen, ob der Zuwendungsempfänger während der zeitlichen Bindung bestimmte Verfügungen über beschaffte Gegenstände vorzunehmen hat, ob dieser nach deren Ab-

lauf in der Verfügung über beschaffte Gegenstände frei wird oder wie er andernfalls zu verfahren hat.“ Eine freie Verfügung über die Anschaffung ist jedoch unzulässig.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat hierzu mitgeteilt, dass künftig mit dem Bewilligungsbescheid entsprechende Regelungen getroffen werden.

- b) Der Trägerverein hat 1995 die Broschüre "Atlanta ruft" erstellt. Die Ausgaben für den Druck in Höhe von rund 11.000 DM hat das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales in vollem Umfang gefördert.

Die Broschüre ist 30 Seiten stark und enthält 5 ganzseitige und 7 halbseitige kommerzielle Werbeanzeigen. Damit wurden 25 % der Broschüre für Werbeanzeigen genutzt. Die hieraus erzielten Werbeeinnahmen hat der Trägerverein bei der Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht berücksichtigt. Für die in 1996 erstellte Broschüre "Das war Atlanta" ist gleichermaßen verfahren worden.

Eine Zuwendung ist grundsätzlich nur insoweit zu gewähren, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (VV Nr. 2.2.2 zu § 44 LHO). Zu den eigenen Einnahmen gehören auch die Werbeeinnahmen.

Das Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales hat mitgeteilt, dass zukünftig solche Projekte im Rahmen der Olympiaprogramme nicht mehr gefördert werden sollen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

11. Einzelplan	06	– Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
Kapitel	0604	– Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Kapitel	0611	– Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Universitätsbibliotheken

Die Aufbauorganisation in der Universitäts- und Landesbibliothek der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (ULB) ist zu straffen; die Arbeitsabläufe sind mittels dv-technischer Unterstützung rationeller zu gestalten. Die Anzahl der Zweigbibliotheken ist drastisch zu reduzieren.

Abläufe in der Universitätsbibliothek der Otto-von-Guericke-Universität sind zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit weiterhin automationsgerecht zu optimieren und zu rationalisieren. Auch hier ist das Bibliothekswesen weiter zu zentralisieren.

Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg

Die ULB hat als Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtung den Literatur- und Informationsbedarf für Forschung, Lehre und Studium der Martin-Luther-Universität abzudecken.

Nach § 100 Abs. 5 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt hat die ULB für das Land Sachsen-Anhalt auch die Aufgaben einer *Landesbibliothek* zu erfüllen, die ihr bereits im Jahre 1948 durch Kabinettsorder übertragen worden waren.

Im Jahre 1997 haben	19 884	eingeschriebene Benutzer
	600 320	Entleihungen getätigt.

Im Fernleihverkehr hat die ULB

49 944	Bestellungen von anderen Bibliotheken bearbeitet (aktiv) und
31 890	Bestellungen an andere Bibliotheken weitergeleitet (passiv).

Die Leseräume der

Zentralen Bibliothek haben 292 860 Benutzer aufgesucht.

Die ULB beschäftigt in einer Zentralen Bibliothek und 92 Zweigbibliotheken insgesamt 185 Mitarbeiter (1998). Der ULB standen im Jahre 1997 rd. 8,7 Mio. DM für die Erwerbung von Literatur zur Verfügung.

Das Land Sachsen-Anhalt hat sich durch Verwaltungsabkommen vom 14.09.1992 dem niedersächsischen Bibliotheks-Verbundsystem angeschlossen.

Ein Verwaltungsabkommen vom Mai 1996 führte zur Begründung eines gemeinsamen Bibliotheksverbundes (GBV) der Bundesländer Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Freistaat Thüringen, Freie Hansestadt Bremen sowie Freie und Hansestadt Hamburg. Die Verbundzentrale hat ihren Sitz in Göttingen.

Zur Ablösung dv-technischer Zwischenlösungen hatte das Land Niedersachsen bereits im Oktober 1991 mit der niederländischen Stiftung PICA einen Kooperationsvertrag geschlossen.

Die PICA-Stiftung hat sich verpflichtet, aktuelle Software u.A. für folgende Funktionen zur Verfügung zu stellen:

Zentrales Verbundsystem (Gesamtkatalog des GBV, Zentralstelle Göttingen)

- Katalogisierung,
- Online-Retrieval,
- Abstimmung der Programme,
- Fernleihe,
- Electronic Mail.

Lokales System (Katalog der jeweiligen Bibliotheken)

- Monographien- und Zeitschriftenerwerbung,
- Online-Benutzerkatalog (OPAC),
- Ausleihe,
- Fernleihverwaltung,
- Statistik.

Damit ist eine dv-technische Unterstützung der Bibliotheksaufgaben nicht nur eröffnet, sie bedingt vielmehr eine Integration der Datenverarbeitung in die Fachaufgabe unter Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation.

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof machte drei gravierende Mängel offenkundig:

Die ULB erledigt Arbeiten unwirtschaftlich; oft sind diese sogar unnötig.

Sie nutzt die Möglichkeiten der Datenverarbeitung unzureichend, insbesondere zur Ablösung von manuellen Tätigkeiten.

Ihre Aufbauorganisation ist überholt und nicht an eine rationelle Arbeitsweise angepasst.

Dazu ergab sich im Einzelnen:

Die Universitätsbibliothek führt - alter Tradition folgend - vielfältige, unterschiedlich organisierte Kataloge:

- Die Zentrale Bibliothek hält 12 verschiedene Kataloge vor, z.B. einen Alphabetischen-, einen Systematischen- und einen Schlagwortkatalog, mehrere Standortkataloge und den Zentralkatalog des Landes Sachsen-Anhalt.
- Die 92 Zweigbibliotheken führen zusätzlich mindestens einen Alphabetischen und einen Systematischen Katalog.
- Alle Bibliotheken führen im Wesentlichen diese Kataloge manuell weiter, obwohl die ULB seit 1991 alle Neuerwerbungen parallel mittels elektronischer Datenverarbeitung, im OPAC⁴⁴-Katalog, erfasst und für Recherchen verfügbar hält.

Eine einmalige Titelaufnahme im OPAC ist ausreichend, zumindest für die Bibliotheken, die mit dem Universitätsdatennetz verbunden sind. Damit ist das manuelle Weiterführen der Zettelkataloge überflüssig und sollte eingestellt werden.

Zur Bestandserschließung der Neuerwerbungen vergeben die Fachreferenten oftmals noch Schlagworte. Diese aufwendige Arbeit ist entbehrlich, da für die gesamte inländische Literatur die Schlagwörter über das PICA-System oder andere elektronische Medien verfügbar sind.

Auch das Signieren von Leihscheinen, dies umfasst das Suchen im Katalog und handschriftliches Eintragen des Standorts, ist - als besonderer Service der ULB -

⁴⁴ Online-Benutzer-Katalog

sehr arbeitsintensiv. Dieser Dienst ist einzustellen und dem Nutzer selbst aufzulegen.

Nach Einstellung dieser Tätigkeiten wird Kapazität frei zur Erledigung anderer Arbeiten, wie zur selektiven Retrokonversion, d.h. der Aufnahme alter Bestände in den OPAC-Katalog.

Generell spiegelt die Aufbauorganisation nicht die tatsächlich vorgefundenen Arbeitsabläufe wider. Zu bemängeln war eine Überorganisation (Doppelfunktionen, unklare Vertretungen und Überschneidungen der Arbeitsgebiete), bedingt durch die zu hohe Anzahl von vier Abteilungen und 15 Dienststellen. An der Erledigung bestimmter gleichartiger Arbeitsvorgänge waren oft mehrere Dienststellen in der Verwaltung beteiligt.

Eine wesentliche Straffung der Aufbauorganisation ist unabdingbar.

Organisatorische Unzulänglichkeiten beruhen zweifellos auch auf der starken Dezentralisierung in eine Vielzahl von Zweigbibliotheken, die räumlich bei den Instituten angesiedelt sind. Ihnen sind die Katalogpflege und Lesesaalunterhaltung überlassen. Sogenannte Leitbibliotheken übernehmen die Erwerbung für mehrere Bibliotheken. Wegen kurzer Öffnungszeiten in den Zweigbibliotheken ist die Literatur dem Nutzer zeitlich nur sehr eingeschränkt zugänglich. Der Personalaufwand zur Unterhaltung ist aufgrund dieser vielen Stellen zwangsläufig sehr hoch. Abwicklung und Kommunikation mit der Zentralen Bibliothek sind umständlich und aufwendig; eine dafür eingerichtete Koordinierungsstelle bindet zusätzliche Personalkapazität.

Eine Vielzahl von kleinen Bibliotheken hat hohe Aufwendungen für Investitionen und Unterhaltung zur Folge; Buchbestände werden daher teilweise - z.B. Nachschlagewerke - mehrfach vorgehalten und der Einsatz der Datenverarbeitung wird zumindest erschwert.

Der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg war das Problem dieser Zersplitterung auf viele Einzelbibliotheken bewusst. Die eingeleiteten Planungen, Empfehlungen und Maßnahmen zur Beseitigung sind jedoch nicht ausreichend, da am Ende immer noch neun oder mehr Bereichsbibliotheken bestehen sollen.

Eine moderne dv-gestützte Organisation erfordert eine weitergehende Konzentration auf wenige leistungsstarke Bereichsbibliotheken. Das hat der Landesrechnungshof auch der ULB empfohlen.

Diese Maßnahme hat aber auch bauliche Ergänzungen zur Voraussetzung, insbesondere für den Bereich der Zentralbibliothek.

Mit der Schaffung baulicher und technischer Voraussetzungen und der Konzentration auf wenige Bereichsbibliotheken können nach den Vorstellungen des Landesrechnungshofes dann für die gesamte ULB folgende Ziele erreicht werden:

- Nutzung des PICA-Bibliothekssystems in allen Bibliotheken der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als einheitliches Bibliothekssystem;
- Einführung der automatisierten Ausleihe im Rahmen des PICA-Systems;
- einfache und schnelle Recherche in allen Katalogen der ULB und Bestellung der Literatur von jedem Terminal, jedem vernetzten PC;
- vorläufige Überführung der noch vorhandenen Zettelkataloge auf elektronische Medien;
- „Abbruch“ aller Zettelkataloge;
- Retrokonversion der noch nicht im PICA-OPAC erfassten Titel - soweit zweckmäßig und rationell;
- Verkürzung der Durchlaufzeiten des Geschäftsganges von der Bestellung bis zur Bereitstellung;
- Erhöhung des Services durch längere Öffnungszeiten und Beratung durch das Fachpersonal in den Bereichsbibliotheken, auch im Spätdienst;
- Schaffung der personellen und technischen Voraussetzungen in den Bibliotheken für die Einführung des elektronischen Lieferservices für Fachliteratur.

Aufgrund der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes und mit dessen Unterstützung hat der Direktor der ULB hinsichtlich notwendiger Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation einen Konsens mit dem Kultusministerium und dem Kanzler erreicht und mit der Umsetzung der vom Landesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen begonnen.

Um die Effektivität weiter zu steigern, sollte sich das Kultusministerium um die Förderung der Bibliotheksbauten im Rahmen des Hochschulbaus bemühen.

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Die Universitätsbibliothek (UB) ist gemäß § 102 HSG-LSA eine zentrale Einrichtung der Otto-von-Guericke-Universität und umfasst neben der Hauptbibliothek die Medizinische Zentralbibliothek (MZB), die Fakultätsbibliothek Geistes-, Sozial- und Erziehungswissenschaften (FB-GSE) und weitere Fakultäts- und Institutsbibliotheken. Sie beschäftigt insgesamt 82 Mitarbeiter.

Die Medizinische Fakultät betreibt 23 Kleinstbibliotheken, die personell den einzelnen Instituten/Kliniken zugeordnet sind, d.h. sie werden hauptamtlich, nebenamtlich oder nur stundenweise von deren Personal betreut.

Der UB standen im Jahre 1997 für Erwerbung von Literatur rund 7,6 Mio. DM zur Verfügung.

Die über den gemeinsamen Bibliotheksverbund erreichte Automation des Bibliotheksdienstes und die damit verbundene Optimierung und Rationalisierung der Geschäftsabläufe setzt eine weitestgehende Konzentration der Literaturversorgung an einem Standort voraus. In einzelnen Fakultäts- und Institutsbibliotheken erfolgen aufgrund fehlender DV-Ausstattung die Bestellungen und die Katalogisierung manuell. Die notwendige Konzentration wird die UB in vollem Umfang erst mit der Inbetriebnahme des Bibliotheksneubaus im Jahre 2002 erreichen. Die derzeitige Dezentralisierung auf eine Vielzahl von Fakultäts-, Instituts- und Kleinstbibliotheken führt zu erhöhtem Verwaltungsaufwand und damit zu unnötigen Kosten.

Beispielsweise hat der Landesrechnungshof beanstandet:

- Parallel zur zentralen, automationsgerechten Erfassung neuerwerbener Literatur durch die UB verwenden die kleineren Fakultäts- und Institutsbibliotheken (außer FB-GSE und MZB) ein anderes Bibliothekssystem und selbst erarbeitete Programme für die Verwaltung der Literatur. Das bindet unnötig personelle Ressourcen, erfordert Mehraufwand und schafft zusätzliche Fehlerquellen.

- Einzelne Bibliotheken veranlassen den Ausdruck von Titeln in Göttingen, die sie nach Eingang sortieren, verteilen und in die Zettelkataloge einstellen.
- In einer Institutsbibliothek werden sogar ausgedruckte Titeln nach Erhalt nochmals auf ein anderes Karteikartenformat umgeschrieben.

Das Vorhalten zusätzlicher DV-Kataloge begründen die Mitarbeiter der Bibliothek damit, dass sie in dem jetzigen DV-System bestimmte Recherchen nicht vornehmen und notwendige Listen teilweise nicht herstellen können. Diese Mängel sollten nicht die einzelnen Bibliotheken lösen, sondern das ist Aufgabe des DV-Verbundes.

Als kurzfristige organisatorische Veränderungen hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen:

- die Geschäftsgänge der Hauptbibliothek und der FB-GSE zusammenzuführen,
- Vereinfachungen in der Fernleihe umzusetzen,
- Arbeitsprozesse effektiver zu gestalten,
- Personal von unnötigen und teilweise ineffektiven Arbeiten zu entlasten und damit das Defizit im Servicebereich zu verringern,
- die Zeiten für die Einarbeitung von Literatur zu verkürzen und
- so zum weiteren Abbau von Rückständen beizutragen.

Die beiden Universitäten, das Kultusministerium und der Landesrechnungshof sind sich über die aufbau- und ablauforganisatorischen Folgerungen einig. Eine zügige Umsetzung ist erforderlich.

12. Einzelplan	06	– Kultusministerium - Wissenschaft und Forschung -
Kapitel	0605	– Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Konto im Wirtschaftsplan	606220	– Mehrarbeitsvergütung, Bereitschaftsdienste

Vergütung für Überstunden, Bereitschaftsdienst

Durch verbesserte Organisation sind Einsparungen bei den Personalausgaben möglich.

Bei der Prüfung im Angestelltenbereich in verschiedenen Kliniken der Medizinischen Fakultät sind folgende Prüfungsergebnisse festgestellt worden.

1. Überstundenvergütung

1.1 Ermittlung der tatsächlich geleisteten Überstunden

Für tatsächlich geleistete Überstunden hat der Arbeitgeber nach dem BAT-O einen Zeitzuschlag in Höhe von 15 - 25 v.H. der Stundenvergütung zu zahlen.

Überstunden sind nur diejenigen Arbeitsstunden, die über die wöchentlich dienstplanmäßig zu leistenden Stunden hinausgehen. Innerhalb des im BAT-O festgelegten Ausgleichszeitraumes ausgeglichene tägliche Überschreitungen der Arbeitszeit sind keine Überstunden; für sie sind daher auch keine Zeitzuschläge zu zahlen.

Einige der vom Landesrechnungshof geprüften Klinikbereiche in der o. a. Fakultät haben die "Überstunden" dagegen durch Vergleich der tatsächlich geleisteten täglichen Arbeitsstunden mit der dienstplanmäßig zu leistenden täglichen Arbeitszeit ermittelt und an das Personalamt weitergeleitet.

Obwohl dem Personalamt der Fakultät, das die Überstundenermittlung zu überprüfen hatte, nicht die Dienst- und Schichtpläne vorlagen (und somit kein Wochenvergleich möglich war), hat es die Mehrstunden als "Überstunden anerkannt" und bei der Bezügestelle als Überstunden zur Zahlung angewiesen.

Es ist nicht nachvollziehbar, ob die im Rahmen der Stichprobe geprüften 4.805 Stunden, die von dem Personalamt der Fakultät als Überstunden zur Zahlung angewiesen sind, tatsächlich Überstunden im Sinne des Tarifrechts sind und somit tatsächlich ein Anspruch auf die gezahlten Zeitzuschläge bestand. Somit sind Überzahlungen von 159 TDM nicht auszuschließen.

1.2 Pausenregelung

Pausen sind keine Arbeitszeit; für sie besteht kein Vergütungsanspruch.

In fünf Klinikbereichen ist die gesamte Nachtschicht (inclusive der Ruhepause) als Arbeitszeit gewertet und vergütet worden.

Darüber hinaus ist für die Pausenzeit auch noch der nicht zustehende Nachzuschlag (2,13 DM/Stunde) gezahlt worden.

1.3 Hohe Anzahl von Überstunden durch geringen Freizeitausgleich

Überstunden sind grundsätzlich durch Arbeitsbefreiung auszugleichen.

Nach einer Stichprobe im Ärztlichen Dienst bei drei Ärzten in drei Monaten sind 955,5 Stunden als Überstunden ausgewiesen, davon sind nur 103 Stunden als Freiheit ausgeglichen und 852,5 Stunden als Überstunden vergütet worden.

Nach einer weiteren Stichprobe bei drei anderen Ärzten zwei Jahre später wurden von 977 als Überstunden ausgewiesenen Stunden nur 115 Stunden durch Freizeit ausgeglichen und 862 Stunden als Überstunden vergütet.

Dabei sind nach Abzug des Freizeitausgleiches bis zu 149 Überstunden im Monat bei rd. 160 Stunden dienstplanmäßiger Arbeitszeit monatlich pro Ärztin/Arzt festgestellt worden. Einzelne Ärzte haben somit fast doppelt so viele Arbeitsstunden geleistet, als nach dem Tarifvertrag regelmäßig zu erbringen waren. Ein Arzt leistete nach Abzug des Freizeitausgleiches im Jahr 1.194 ein anderer 1.136 Überstunden. Die Belastung der einzelnen Ärzte mit Überstunden war sehr unterschiedlich.

Der Landesrechnungshof erkennt das Engagement der Bediensteten an.

Er hat aber auf die Einhaltung des Vorrangs für den Freizeitausgleich gedrungen, da

- finanzielle Mehrbelastungen durch die Zeitzuschläge entstehen,
- arbeitszeitrechtliche Probleme bestehen
- und der Krankenhausträger haftungsrechtliche Risiken eingeht, wenn Ärzte aus Arbeitsüberlastung Behandlungsfehler begehen.

2. Bereitschaftsdienste

Angestellte sind verpflichtet, sich auf Anordnung des Arbeitgebers außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit an einer vom Arbeitgeber bestimmten Stelle aufzuhalten, um im Bedarfsfall die Arbeit aufzunehmen (Bereitschaftsdienst). Der Arbeitgeber darf Bereitschaftsdienst nur anordnen, wenn zu erwarten ist, dass zwar Arbeit anfällt, erfahrungsgemäß aber die Zeit ohne Arbeitsleistung überwiegt.

Zum Zwecke der Vergütungsberechnung wird die Zeit des Bereitschaftsdienstes einschließlich der geleisteten Arbeit nach Stufen als Arbeitszeit gewertet und mit der Überstundenvergütung (incl. Zeitzuschlägen von 15 bis 25 v.H.) vergütet. Beispielsweise wird bei einer Arbeitsleistung von mehr als 40 bis 49 v.H. innerhalb des Bereitschaftsdienstes 55 v.H. als Arbeitszeit gewertet (Stufe D). Entsprechend der Zahl der vom Arzt je Kalendermonat abgeleisteten Bereitschaftsdienste wird die Zeit eines jeden Bereitschaftsdienstes zusätzlich mit 25 bis 45 v.H. als Arbeitszeit gewertet.

In der Stufe D dürfen grundsätzlich nicht mehr als sechs Bereitschaftsdienste monatlich angeordnet werden und ein Wochenendbereitschaftsdienst darf in der Stufe D grundsätzlich nicht zusammenhängend geleistet werden.

Eine Stichprobe hat ergeben, dass Ärzte, die der Stufe D zugeordnet sind, nicht nur vorübergehend monatlich 8 bis 10, teilweise 14 Bereitschaftsdienste und zusätzlich zusammenhängende Wochenendbereitschaftsdienste leisteten.

Die Bereitschaftsdienste waren unterschiedlich auf die Ärzte verteilt.

Dies führt zu finanziellen Mehraufwendungen und kann damit kollidieren, dass der Arbeitgeber den Gesundheitsschutz seiner Arbeitnehmer zu gewährleisten hat.

3. Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat die geprüfte Verwaltung gebeten,

- Überstunden künftig nachvollziehbar nach den tarifrechtlichen Regelungen zu ermitteln,
- künftig Überstunden grundsätzlich durch Arbeitsbefreiung auszugleichen
- die Dienstplangestaltung zu optimieren (Nutzung der Ausgleichszeiträume, Einführung von zeitversetzten und geteilten Diensten, um die dienstplanmäßige Arbeitszeit der Ärzte auch auf andere Zeiten als 07:00 Uhr bis 15:30 Uhr zu verteilen)
- die Grenzen für Bereitschaftsdienste einzuhalten.

4. Aktivitäten der Medizinischen Fakultät

Die Verwaltungsleitung der Medizinischen Fakultät hat

- mit den Leitern der Kliniken intensive Gespräche über die Berechnung von Überstunden geführt und auf die Beachtung der Trennung von Mehrarbeit und Überstunden hingewiesen sowie den Verwaltungsablauf geändert. Die Abrechnungen werden vom Personalbearbeiter anhand der konkreten Dienstpläne überprüft.
- die Leiter der Kliniken dazu aufgefordert, künftig verstärkt den Freizeitausgleich zu berücksichtigen.
- auf Veränderung der Dienstplangestaltung hingewirkt.
- es erreicht, dass die Last der Bereitschaftsdienste besser verteilt wird.

Durch diese Maßnahmen sind die Aufwendungen für die Vergütung von Überstunden um 376 TDM pro Jahr gesunken. Die Medizinische Fakultät prognostiziert einen weiteren Rückgang.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung der Empfehlungen und regt auch andere Dienststellen mit Ausgaben für Überstunden an, insbesondere durch eine optimierte Dienstplangestaltung und die Nutzung von Ausgleichszeiträumen die Überstundenvergütungen zu reduzieren.

13. Einzelplan	07	– Kultusministerium - Bildung und Kultur -
Kapitel	0710	– Allgemeinbildende Schulen
	0716	– Schulen des zweiten Bildungsweges
Titel	425 01	– Vergütungen der Angestellten
Haushaltsvolumen	0710	– 1.680 Mio. DM
	0716	– 2,66 Mio. DM

Überzahlungen bei der Berechnung von Abfindungen an Lehrkräfte

1. Übertarifliche Abfindungsregelungen des Landes

Zur Personalausgabenkonsolidierung und zur Annäherung des Lehrkräftebestandes an den Bedarf, hat das Land übertarifliche Abfindungsregelungen geschaffen. Diese Regelungen stockten die tariflichen Leistungen nach dem Tarifvertrag zur sozialen Absicherung auf und machten die Inanspruchnahme von Abfindungen attraktiver. Lehrkräfte, die nach der Abfindungsregelung⁴⁵ ausschieden, erhielten für jedes volle Jahr der Beschäftigungszeit eine Abfindung in Höhe von drei Vierteln eines Bruttomonatsbezuges. Maximal zählten dreißig Beschäftigungsjahre; der Abfindungshöchstbetrag wurde auf 60.000,- DM begrenzt. Die für die Abfindungshöhe entscheidende Anzahl der Beschäftigungsjahre sollte nach den allgemeinen Regelungen (§ 19 BAT-O und den Übergangsvorschriften hierzu) ermittelt werden. Danach können unter gewissen Voraussetzungen auch Zeiten vor dem 01.01.1991 bei überführten Einrichtungen und Funktionsvorgängereinrichtungen angerechnet werden.

Abfindungen durften nicht gezahlt werden, wenn innerhalb von 12 Monaten nach dem Ausscheiden Altersrente bezogen wurde/werden konnte.

2. Fehler bei der Berechnung von Abfindungen

Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Abfindungsberechnungen folgende Fehler der Schulämter fest:

⁴⁵ Richtlinie über die Zahlung von Abfindungen von Lehrkräften der allgemeinbildenden Schulen Sachsen-Anhalts vom 28.01.1997

- Ein Schulamt erhöhte fehlerhaft ohne erkennbare Gründe die Anzahl der Beschäftigungsjahre, damit die Lehrkräfte den Abfindungshöchstbetrag von 60.000,- DM erreichten.
- Fehlerhafte Vordienstzeitenfestsetzungen wurden ungeprüft übernommen und führten zu überhöhten Abfindungen.
- Bei vorher teilzeitbeschäftigten Lehrkräften wurde für die Monate vor dem Ausscheiden die Arbeitszeit erhöht, um den Abfindungsbetrag zu steigern. Eine entsprechende Erhöhung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit erfolgte nicht, zumal ein Teil der Zeit in die Sommerferien fiel. Für diesen Personenkreis sollte nach Aussage des Kultusministeriums eine Gleichstellung mit vollbeschäftigten Lehrkräften erreicht werden. Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass bereits übertarifliche Leistungen weiter aufgestockt werden, ohne dass eine entsprechende Arbeitsleistung der Lehrkräfte erfolgte.
- In einigen Fällen wurden Abfindungen gewährt, obwohl innerhalb der nächsten zwölf Monate nach dem Ausscheiden eine Rentenbezugsmöglichkeit bestand.

Allein im Bereich des Schulamtes sind dadurch Überzahlungen von 483 TDM entstanden.

3. Probleme bei der Rückforderung durch die Gestaltung der Abfindungsverträge

Nach der Berechnung der Beschäftigungszeit haben die Schulämter mit den Ausscheidenden einen Abfindungsvertrag abgeschlossen. In dem Abfindungsvertrag vereinbarten sie in einer Reihe von Fällen eine zu hoch festgesetzte Beschäftigungszeit als Grundlage für die Abfindungszahlung. Damit sind vertragliche Ansprüche entstanden, die zu hohen Abfindungszahlungen führten.

Dies erschwert eine Rückforderung.

Der Landesrechnungshof hat daher vom Ministerium der Finanzen gefordert, die Abfindungsvertragsmuster so zu formulieren, dass eine Rückforderung von Überzahlungen möglich ist.

Das Ministerium der Finanzen ist gegen eine Änderung des Musterabfindungsvertrages, weil der Arbeitnehmer im Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses verbindlich die genaue Höhe der Abfindung wissen möchte und das Risiko für die Berechnung der Dienstzeiten allein das Land trage.

Auch nach erneuter Überprüfung hält es an der jetzigen Vertragsgestaltung, die die Anzahl der Beschäftigungsjahre und damit auch die Abfindungshöhe vertraglich festschreibt, aus Gründen der Rechtssicherheit fest.

Damit bleibt die Rückforderung von Überzahlungen unmöglich.

Das Ministerium der Finanzen hat jedoch in den Durchführungshinweisen zu den Abfindungsrichtlinien die Dienststellen darauf hingewiesen, dass vor Abschluss des Abfindungsvertrages eine sorgfältige Prüfung der Beschäftigungsjahre vorzunehmen sei.

Der Landesrechnungshof nimmt übertarifliche Abfindungsregelungen als Instrument zur langfristigen Personalausgabenkonsolidierung zur Kenntnis.

Ein fehlerhafter Verwaltungsvollzug darf aber nicht dazu führen, dass über die bereits übertariflich gewährten Leistungen hinaus Zahlungen geleistet werden.

Daher sollten bei künftigen Abfindungsregelungen

- insbesondere fehlerhafte Vordienstzeitenberechnungen nicht ungeprüft als Grundlage für Abfindungsangebote zugrunde gelegt werden und
- die Musterabfindungsverträge derart geändert werden, dass eine Rückforderung von Überzahlungen künftig möglich ist.

14. Einzelplan	07	– Kultusministerium - Bildung und Kultur
Kapitel	0707	– Schulen allgemein

Förderung von Europaschulen

Europaschulen werden aus unterschiedlichen Quellen gefördert. Zusätzlich zur Förderung durch das Kultusministerium treten als Geldgeber u.A. das Wirtschaftsministerium, die EU sowie weitere Landesbehörden hinzu. Das haben Schulen wiederholt zu einer kumulativen Förderung benutzt.

Das Schulgesetz gibt als Auftrag aller Schulen des Landes vor, die Schülerinnen und Schüler zu Toleranz, gegenseitiger kultureller Vielfalt und zur Völkerverständigung in einem gemeinsamen Europa zu erziehen.

Das Kultusministerium hat im Rahmen der Profilbildung, einzelne Schulen des Landes als „Europaschulen“ offiziell anerkannt.

Vier dieser ausgewählten Europaschulen des Landes hat der Landesrechnungshof mit dem Schwerpunkt geprüft, wie, in welcher Form und durch wen Konzepte der Europaschulen finanziert werden.

Ohne Koordination des Landes erhalten die Schulen Fördermittel aus diversen Quellen innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung für denselben Zweck, die sie zum Teil kumulativ und komplementär für Europaprojekte einsetzen. Innerhalb des Landes fördern neben dem Kultusministerium auch das Wirtschaftsministerium und verschiedene andere Landesbehörden. Zuwendungen aus den EU-Förderprogrammen „COMENIUS“ und „LINGUA“, aus binationalen Begegnungswerken sowie von Privatpersonen oder -unternehmen ergänzen die Landesförderung.

An einer Europaschule wurden zum Beispiel für die Veranstaltungen in einer „Europawoche“ im Jahr 1995 mit norwegischen, polnischen und französischen Gast-
schülern Ausgaben in Höhe von 18.883,20 DM getätigt. Davon wurden Zuwendungen in Höhe von 2.000,00 DM vom Wirtschaftsministerium, 3.618,00 DM

vom Landesamt für Versorgung und Soziales und 2.000,00 DM vom zuständigen Regierungspräsidium ausgezahlt.

In einem anderen Fall wurden vom Kultusministerium 14.770,00 DM, bei einem beantragten Gesamtkostenaufwand von 24.920,00 DM für „interkulturelle Schülerbegegnungen zum Modellversuch“, für das zweite Schulhalbjahr 1994 beschieden. Als Zuwendungsgeber trat im Lauf der Maßnahme das Wirtschaftsministerium mit einer Gesamtsumme von 2.950,00 DM hinzu, die dann für Schülerreisen nach Nordirland und Österreich eingesetzt wurden.

An einer anderen Schule wurde ein Aufenthalt von französischen Schülern mit 31.463,76 DM vom Deutsch-Französischen Schülerbegegnungswerk, 3.456,33 DM vom Kultusministerium und 5.600,00 DM vom Schulträger finanziert.

Eine weitere Schule erhielt in den Jahren 1996 und 1997 jeweils 5.460,00 DM aus dem SOKRATES-Programm der Europäischen Union über das Büro der Kultusministerkonferenz in Bonn. Das Kultusministerium ergänzte jeweils die Förderung durch Komplementärmittel in Höhe von 3.000,00 DM.

Einen Überblick über die Höhe der den einzelnen Schulen gewährten Fördermittel hatte sich das Kultusministerium bisher nicht verschafft.

Die Landesregierung hat sicherzustellen, dass dem Kultusministerium zumindest alle Aktivitäten und Förderungen Dritter mitgeteilt und zur Bewertung überlassen werden. Die fachliche Verantwortung des Kultusministeriums darf von Dritten nicht unterlaufen werden.

Der Minister der Finanzen hat den Vorschlag zur Bündelung der Fördermittel bereits befürwortet.

In seiner Stellungnahme teilt das Kultusministerium mit, dass es

„... folgendes Verfahren ... anstrebt:

Die Förderung der Europaschulen durch das Kultusministerium ist subsidiär zu regeln, d.h. dass Mittel des Kultusministeriums dann gewährt werden, wenn spezifische Förderungsmöglichkeiten (Umwelt, Wirtschaft oder Soziales) aus anderen Einzelplänen nicht bestehen oder nicht ausreichend sind. Deshalb werden Antragsteller künftig gebeten, bei För-

deranträgen Auskunft zu geben, ob und bei welchen Stellen des Landes ebenfalls Förderanträge gestellt worden sind und ob diese bereits beschieden sind (Ergebnis).“

Damit würde dem Vorschlag des Landesrechnungshofes entsprochen.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium sind noch nicht abgeschlossen.

15. Einzelplan	07	– Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
Kapitel	0730	– Förderung Schul- und Schulhortbau, Ausstattung - Schulentwicklungsplanung

Das Kultusministerium hat es bisher versäumt, Regelungen für eine mittelfristige Schulentwicklungsplanung zu erstellen.

Der Landesrechnungshof hat die nach dem Schulgesetz im fünfjährigen Rhythmus vorgesehene Schulentwicklungsplanung bei ausgewählten Landkreisen untersucht.

Die in der Mehrzahl der Landkreise praktizierte Form einer bloßen jährlichen Fortschreibung der Schulentwicklungspläne führt zu Fehlentwicklungen, weil damit mittelfristige Entscheidungen, z.B. über Schulstandorte und Einzugsbereiche offen bleiben.

Die Haltung der Schulträger wurde aber letztlich sogar durch das Kultusministerium gestützt, indem es

- den gesetzlichen Rahmen zur Genehmigung von Ausnahmen für Schulstandorte in Schulentwicklungsplänen nicht hinreichend beachtete,
- Sondergenehmigungen im Einzelfall ohne genaue Prüfung und Abwägung der Sachargumente und Untersuchung von Alternativlösungen erteilte und
- eine auslaufende Beschulung ohne Rechtsgrundlage praktizierte.

Die vom Kultusministerium eingeräumten Ausnahmeregelungen ermöglichen den Kreisen und kreisfreien Städten in unterschiedlichem Maße ökonomisch nicht mehr vertretbare Schulstandorte über Jahre hinweg „durchzuschleppen“. Hierdurch wird vielfach ein durchaus vermeidbarer Lehrerbedarf gebunden, der die Personalausgaben über Gebühr erhöht.

Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Planungsträger zukünftig durch eine neue - im Herbst 1999 erscheinende - Verordnung verpflichtet werden, zeitgleich mittelfristige Schulentwicklungspläne aufzustellen. Für die Vergangenheit beruft sich das Kultusministerium auf § 64 Abs.

1 des Schulgesetzes, wonach „Schulträger ... das Schulangebot und die Schulanlagen in erforderlichem Umfang vorzuhalten, ... sowie unter Berücksichtigung der Ziele der Schulentwicklungsplanung aufzuheben oder einzuschränken“ haben.

Der Landesrechnungshof hat jedoch bei seinen Erhebungen in Einzelfällen festgestellt, dass durch die bisherige Praxis der jährlichen Fortschreibung der Schulentwicklungspläne unrentable Schulstandorte erhalten wurden, obwohl die abschließend geregelten Voraussetzungen zur Genehmigung durch die zuständige Schulaufsichtsbehörde nicht gegeben waren.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium sind noch nicht abgeschlossen.

16. Einzelplan	07 –	Kultusministerium Bildung und Kultur
Kapitel	0730 –	Förderung Schul- und Schulhortbau, Ausstattungen
Titelgruppe	61 –	Zuweisungen/Zuschüsse an Träger für den Bau, Umbau und die Erweiterung von Schulen und Schulhorten
Haushaltsvolumen	–	29,8 Mio. DM

Unzulässige Förderung als Schulbaumaßnahme

Minderausgaben bei einer Baumaßnahme am Gymnasium Seehausen (Altmark) hat die Bewilligungsbehörde zur nachträglichen Einbeziehung einer nicht förderfähigen Schulbushaltestelle für 644 TDM eingesetzt.

Die förderfähigen Gesamtausgaben von 19.550,0 TDM für Baumaßnahmen am Gymnasium Seehausen (Altmark) verringerten sich - lt. Abrechnung - um 1.901,0 TDM auf 17.649,0 TDM.

Das hätte nach VV Nr. 2.1 ANBest-Gk infolge Eintritt einer auflösenden Bedingung zu einer Rückzahlung von 950,5 TDM an das Land führen müssen.

Mit Schreiben vom 04.09.1996 beantragte der Landkreis Stendal aus der Einsparung zusätzlich

- die Gestaltung von Sportfreiflächen mit 795 TDM
- den Bau einer Bushaltestelle mit 644 TDM

in die Förderung nachträglich einzubeziehen.

Mit Änderungsbescheid vom 18.11.1996 hat das Regierungspräsidium Magdeburg beide Vorhaben als förderfähig anerkannt und dem Antrag des Landkreises entsprochen.

Mag die zusätzliche Förderung der Sportfreiflächengestaltung - ihre Dringlichkeit unterstellt - als Ausnahme noch hinnehmbar sein, so ist die Förderung des Baues einer Bushaltestelle hingegen nach den Richtlinien unzulässig.

In Anbetracht der begrenzt zur Verfügung stehenden Fördermittel hält der Landesrechnungshof es für bedenklich, dass Unterschreitungen der geplanten Ausgaben zu nachträglicher Ausweitung von zum Teil sogar nicht förderfähigen Maßnahmen missbraucht werden, anstatt sie für andere zulässige und vordringliche Maßnahmen zu nutzen.

Das Kultusministerium verweist in seiner Stellungnahme vom 14.06.1999 auf Nr. 2.1 Buchstabe b) der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Schulbaus, indem es unter Gegenstand der Förderung heißt:

„2.1 Zuwendungen können gewährt werden:

- a) zur Schaffung von Unterrichts-, Unterrichtsneben-, Gemeinschafts-, Verwaltungs- und Lehrerräumen in Schulen ...
- b) für erforderliche Bauerhaltungsmaßnahmen oder fehlende Sicherheitsvorkehrungen zur Verhütung von Unfällen in schulischen Gebäuden und Anlagen ...“

Die Schaffung einer Schulbushaltestelle sei eine geeignete Sicherheitsvorkehrung, weil sie eine gefahrlose Schülerbeförderung gewährleiste.

Der Landesrechnungshof bezweifelt nicht, dass eine näher zur Schule gelegene Haltestelle die Gefahren des Schülerverkehrs mindert. Er hält jedoch seine Auffassung aufrecht, dass der Neubau einer Haltestelle vom Zweck dieser Richtlinie nicht gedeckt wird. Dies gilt umso mehr, als damit Mittel für andere dringendere Maßnahmen entzogen werden.

Im Interesse der Haushaltswahrheit und -klarheit hält er es deshalb für geboten, die Richtlinie zu präzisieren oder nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten Ausschau zu halten.

Die Schaffung einer Schulbushaltestelle ist keine unmittelbare Sicherheitsvorkehrung.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium sind noch nicht abgeschlossen.

17. Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Technologie
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen für Bereich Wirtschaft

Förderung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landes

Die Gesellschaft verfügt über Stammkapital in beträchtlicher Höhe und ist auch hinsichtlich der finanziellen Mittel für Betriebsausgaben hoch ausgestattet.

Von 1991 bis 1996 hat die Gesellschaft Haushaltsmittel von insgesamt rd. 11 Mio. DM im Wege der institutionellen Förderung und 1997/1998 rd. 7 Mio. DM als Verlustausgleich zur Finanzierung der Personalausgaben, Investitionen und laufenden Betriebsaufwendungen erhalten.

Die 1990 gegründete 100%ige Landesgesellschaft hat 1995 ihren Gesellschaftszweck erweitert und kann u.A. nun Zweigniederlassungen im In- und Ausland gründen und sich an regionalen Gesellschaften beteiligen. Das Land hat als alleiniger Gesellschafter das Stammkapital auf das sechzigfache - auf 3 Mio. DM - erhöht.

- Der Landesrechnungshof hält die Kapitalausstattung in dieser Höhe nicht für gerechtfertigt:

Das Land gleicht den Finanzierungsbedarf der Gesellschaft durch Zuschüsse aus und zwar ausschließlich durch institutionelle Förderung bzw. über Verlustausgleich. Daher benötigt sie kein über das Mindestmaß hinausgehendes Eigenkapital als Haftungsgrundlage für Fremdfinanzierungen. Für eine Beteiligung an möglicherweise acht regionalen Gesellschaften, die in einer Zeitschiene ab 1996 geplant war, beträgt der Kapitalbedarf max. rd. 200.000 DM. Bisher ist die Gesellschaft lediglich zwei Beteiligungen eingegangen und hat Stammkapital in Höhe von 41.000 DM erworben. Weitere Beteiligungen schei-

terten bisher am Desinteresse der regionalen Gesellschaften. Andere Aktivitäten hat die Gesellschaft nicht weiter verfolgt.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie hat dargelegt, dass bei der Kapitalaufstockung verlässliche Kennziffern für die Einschätzung des benötigten Kapitals nicht vorlagen und eine Reduzierung angekündigt, wenn sich der Kapitalbedarf geringer als prognostiziert herausstellt.

Obwohl sich an den möglichen Beteiligungen und auch an der Finanzierung der Gesellschaft nichts geändert hat, ist die gebotene Reduzierung des Stammkapitals auf das notwendige Maß bisher nicht erfolgt.

- An dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO ist jedes Verwaltungshandeln auszurichten. Dies trifft auch auf die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der institutionellen Förderung zu:

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie diesen Grundsatz bei der finanziellen Ausstattung der Gesellschaft nicht in ausreichendem Maße beachtet. Die in den Wirtschaftsplänen der Gesellschaft vorgesehenen Ausgaben für Personal und sächliche Verwaltungsausgaben (Betriebs- und Geschäftsausstattung und betriebliche Aufwendungen) wiesen Jahr für Jahr erhebliche Steigerungen auf. Trotz kritischer Hinweise der jeweiligen Fachabteilungen des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie und des Ministeriums der Finanzen hat der Aufsichtsrat die Wirtschaftspläne bestätigt und hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie daraufhin Zuwendungen in entsprechender Höhe ausgereicht.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie gesteht zu, dass die Wirtschaftspläne der Gesellschaft überwiegend deutlich überhöhte Ansätze bei den Personal- und Sachausgaben ausweisen. Die Fehleinschätzungen bei den Personalausgaben rechtfertigt es mit dem Hinweis auf ähnliche Planungsfehler im Bereich der Landesverwaltung.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie übersieht dabei, dass der Haushaltsplan lediglich einen Ermächtigungsrahmen für die Landesverwaltung

darstellt und die darin veranschlagten Mittel erst bei Inanspruchnahme finanziert werden müssen. Mittel für Zuwendungen fließen mit der Auszahlung an den Zuwendungsempfänger aus dem Landeshaushalt ab und sind von diesem Zeitpunkt an vom Land zu finanzieren, während der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit hat, nicht benötigte Finanzmittel gewinnbringend anzulegen.

Kürzungen der Zuwendungen in den Folgejahren haben demgemäß die Tätigkeit der Gesellschaft nicht eingeschränkt.

- Nach den zuwendungsrechtlichen Regelungen dürfen Zuwendungen nicht eher abgefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.

Durch den aus der Nichteinhaltung der 2-Monatsfrist resultierenden vorzeitigen Mittelabruf konnte die Gesellschaft teilweise erhebliche Liquiditätsüberschüsse ansammeln und durch Geldanlagen von 1992 bis 1996 rd. 120 TDM Zinserträge erwirtschaften. Die Zinsaufwendungen, die dem Land aus der - durch höhere Kreditaufnahme finanzierten - vorzeitigen Mittelbereitstellung entstanden, waren höher als die Zinseinnahmen die die Gesellschaft aus den Geldanlagen erzielte.

Das Ministerium für Wirtschaft und Technologie teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass hier die Bestimmungen der LHO einzuhalten gewesen wären. Die Landesregierung ist aufgefordert, die Mittelabrufe der Gesellschaft einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

- Die Gesellschaft war aufgrund ihrer finanziellen Mittelausstattung in der Lage, für Betriebs- und Geschäftsausstattung regelmäßig rund 20 v.H. mehr in Anspruch zu nehmen, als im Wirtschaftsplan veranschlagt.
- In 1995 lagen die sächlichen Verwaltungsausgaben für Betriebs- und Geschäftsausstattung bei rd. 17,4 TDM je Mitarbeiter, die im Ministerium bei 5,6 TDM.

- Auch die Ausstattung mit EDV-Hardware liegt weit über dem in der Landesverwaltung üblichen Standard. Die Gesellschaft hat bis 1995 22.000 DM pro Arbeitsplatz aufgewendet, wobei der Ausstattungsstandard 1995 laut IT-Handbuch der Landesverwaltung lediglich bei 4.100 DM pro Arbeitsplatz lag.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb ein Computerarbeitsplatz in der Gesellschaft um 17.900 DM teurer ist als in der Landesverwaltung und weshalb trotz der außerordentlich hohen Ausgaben bis 1995, auch 1996 wiederum Mittel für die Anschaffung von EDV-Hardware bewilligt wurden.

Für das Ministerium ist aufgrund unterschiedlicher Aufgaben- und Mitarbeiterstrukturen der Gesellschaft ein außerordentlich hoher Verwaltungsaufwand nicht erkennbar.

Ungeachtet dessen sieht es auch hier die Landesregierung aufgefordert, die Mittelausstattung der Gesellschaft kritisch zu bewerten.

Die Erörterungen mit der Landesverwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

18. Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Technologie
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft
Titelgruppe	67	– GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Verzögerungen im Verwaltungshandeln und Nichtdurchsetzung von Rückforderungen ohne nachvollziehbare Begründung

Mit Beschluss vom 27.09.1994 hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie auf Rückforderung einer Überzahlung gegenüber einem Zuwendungsempfänger entschieden, jedoch das Verwaltungsverfahren über Jahre hinausgezögert, ohne nachvollziehbare Begründung nicht durchgesetzt und bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend bearbeitet.

Mit Zuwendungsbescheid vom 11.06.1991 hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts auf deren Antrag vom 23.04.1991 für eine Investition in Infrastrukturmaßnahmen auf der Grundlage des 19. Rahmenplanes einen Investitionszuschuss in Höhe von 90 v.H. der nachgewiesenen förderfähigen Ausgaben für vorgenannten Zweck in einer Gesamthöhe von 19.060,00 TDM bewilligt und ausgezahlt. Die Gesellschaft hat am 29.12.1993 den Verwendungsnachweis form- und fristgerecht vorgelegt.

Entgegen ersten Annahmen konnten jedoch die Gesellschaft und ihre Rechtsnachfolgerin, eine GmbH, die Mehrwertsteuer als Vorsteuer abziehen. Die C & L Treuarbeit Deutsche Revision, die mit der Prüfung des Verwendungsnachweises beauftragt war, hat am 02.09.1994 festgestellt, dass sich durch die Erstattung der geltend gemachten Vorsteuern die förderfähigen Ausgaben verringert haben. Unter Beibehaltung des Fördersatzes von 90 v.H. verringert sich die Zuwendung entsprechend.

Mit Beschluss vom 27.09.1994 hat das Ministerium für Wirtschaft und Technologie auf Rückforderung der Überzahlung zuzüglich Zinsen entschieden und das Landesförderinstitut (LFI) beauftragt, die erforderlichen Schritte für einen Teilrückforderungsbescheid einzuleiten.

Jedoch erst am 19.07.1995 hat das Regierungspräsidium Magdeburg die nach § 28 VwVfG vorgeschriebene Anhörung der GmbH durchgeführt. Daraufhin hat das Regierungspräsidium am 28.12.1995 in einem Vermerk dem LFI einen Entscheidungsvorschlag mit der Befürwortung der Rückforderung unterbreitet. Das LFI hat umgehend die C & L Treuarbeit Deutsche Revision mit einer Zweitprüfung beauftragt.

Diese ermittelte einen Rückforderungsbetrag in Höhe von 2.134.154,07 DM sowie aufgelaufene Zinsen von 266.608,74 DM, die sie am 05.01.1996 als Forderungsvorschläge dem LFI mitteilte.

Einen entsprechenden Rückforderungsbescheid an die GmbH hatte das LFI jedoch bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen im März 1997 noch nicht erlassen.

Mit Schreiben vom 17.07.1997 hat der Landesrechnungshof deshalb das Ministerium gebeten, das Verwaltungsverfahren abzuschließen.

Daraufhin teilte das Ministerium am 08.12.1997 ohne weitere Erläuterungen nur mit, dass das Verwaltungsverfahren betreffs der Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen noch nicht abgeschlossen ist.

Der Landesrechnungshof hat deshalb mit Schreiben vom 28.07.1998 das Ministerium wiederum aufgefordert, ihn über seine abschließenden Veranlassungen in der Angelegenheit zu unterrichten.

Das Ministerium hat erst am 25.03.1999 mitgeteilt, dass das LFI mit Datum vom 19.11.1997 einen Rückforderungsbescheid in Höhe o.g. Beträge gegenüber der GmbH erstellt hat. Gegen diesen Bescheid habe die Gesellschaft am 12.12.1997 Widerspruch eingelegt.

Mit selbem Schreiben teilte das Ministerium ohne Begründung mit, dass im Ergebnis eines erneuten Anhörungsverfahrens dem Widerspruch stattgegeben wurde und dass das LFI in Übereinstimmung mit dem Ministerium mit Abhilfebescheid vom 01.07.1998 seinen Widerrufsbescheid aufgehoben hat. Weiterhin habe das LFI mit Zinsfestsetzungsbescheid gleichen Datums nach VV Nr. 8 AN-

Best-P zu § 44 LHO von der GmbH die Zahlung aufgelaufener Zinsen in Höhe von 489.244,17 DM gefordert.

Das Ministerium hat im o.g. Schreiben ergänzend mitgeteilt, dass die Gesellschaft daraufhin am 24.09.1998 auch den Erlass der Zinsforderungen beantragt habe, eine Entscheidung jedoch noch nicht getroffen sei.

Mit Schreiben vom 08.04.1999 hat der Landesrechnungshof das Ministerium nunmehr gebeten, ihm die Gründe für den Abhilfebescheid vom 01.07.1998 darzulegen, da dadurch der Zuwendungsempfänger eine Förderung von mehr als 110 v.H. erhalten hat.

Das Ministerium hat uns mit einem neuerlichen Schreiben vom 15.06.1999 die Kopie einer undatierten Stellungnahme des LFI übersandt, worin ausgeführt wird, bereits in einem Gespräch mit der Gesellschaft am 06.03.1998 bezüglich deren Widerspruches festgestellt zu haben, dass von vornherein nur „Nettobeträge“ dem Antrag vom 23.04.1991 zu Grunde gelegt gewesen seien. Nach Feststellung der Vorsteuerabzugsberechtigung, deren Inanspruchnahme und der daraus folgenden Minderung der Fördersumme sei beantragt worden, weitere getätigte, aber im Verwendungsnachweis vom 29.12.1993 nicht berücksichtigte Investitionen nachweisen zu dürfen, deren Beantragung man in Folge wechselnder Zuständigkeiten versäumt habe.

Daraufhin habe das Ministerium eine Verlängerung des Investitionszeitraumes auf 36 Monate in Aussicht gestellt und es seien im April 1998 weitere Investitionen in Höhe von 3.828.761,52 DM als förderfähig anerkannt worden.

Der Landesrechnungshof stellte somit fest, dass rund fünf Jahre nach Abschluss der Maßnahme eine nachträgliche Änderung des Investitionszeitraumes und -umfanges erfolgte sowie rund ein weiteres Jahr danach das Verwaltungsverfahren bezüglich von Zinsforderungen durch die Landesverwaltung noch immer nicht abgeschlossen ist.

Eine derartige Handlungsweise steht im krassen Widerspruch zu den Bestimmungen des § 44 LHO und ist in keiner Weise nachzuvollziehen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung werden fortgesetzt.

19. Einzelplan	09	– Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Kapitel	0980	– Forstämter
insbesondere Titelgruppe	61	– Ökologische Waldbewirtschaftung
Haushaltsvolumen 1997		– Ausgaben: 89.283.200 DM

Baumaßnahmen der Landesforstverwaltung in Eigenregie

Ein Forstamt setzte eine Landesmietwohnung mit dafür nicht bestimmten Haushaltsmitteln in Eigenregie in stand, ohne Beteiligung des hierfür zuständigen Staatshochbauamtes.

Ein Forstamt sanierte selbständig eine Liegenschaft der Landesforstverwaltung und überließ sie dem Amtsleiter als Mietwohnung.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen hierzu u.A. Folgendes fest:

- Für die Instandsetzung benötigte das Amt Lohn- und Sachkosten i.H.v. rd. 94.000 DM.
- Die Lohnkosten - rd. 38.000 DM - bezahlte das Amt aus Wegebaumitteln.
- Für die Sachkosten i.H.v. rd. 56.000 DM zur Renovierung der Mietwohnung beantragte das Amt über das zuständige Regierungspräsidium beim Ministerium die Zuweisung von Haushaltsmitteln aus Einnahmen aus dem Verkauf von Forstliegenschaften.

Diese Mittel unterliegen aber der Zweckbestimmung "Herrichten von Dienstwohnungen"; jedoch nicht von Mietwohnungen. Entsprechend hat das Ministerium dem Regierungspräsidium die erbetenen Mittel zugewiesen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin:

- Grundsätzlich zuständig für sämtliche Baumaßnahmen an Landesliegenschaften ist die Staatshochbauverwaltung, die hierfür benötigten Mittel sind im Einzelplan 20 zu veranschlagen.
- Haushaltsmittel sind zweckentsprechend einzusetzen.

Das Ministerium stimmte den Darstellungen des Landesrechnungshofes in seiner Stellungnahme hierzu ausdrücklich zu und betonte,

„dass Haushaltsmittel zweckentsprechend einzusetzen sind sowie die Landesforstverwaltung Mietwohnungen nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vorhalten sollte.“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium seine Dienststellen entsprechend anweist und die Umsetzung künftig kontrolliert.

20. Einzelplan	15	– Ministerium für Raumordnung und Umwelt
Kapitel	1502	– Allgemeine Bewilligungen
u.A. Titelgruppe	63	– Förderung von Umweltmaßnahmen
Haushaltsvolumen 1994		– 339 Mio. DM

Fördermittel für Abwasserentsorgungsanlagen

Ein Abwasserzweckverband leistete nicht notwendige Zahlungen, die das Land förderte.

Der Landesrechnungshof hat bei einem Abwasserzweckverband die Verwendung von Fördermitteln geprüft und hierbei u.A. Folgendes festgestellt:

Ein Abwasserzweckverband führte für den Bau einer Abwasserleitung ein Ausschreibungsverfahren nach der VOB durch.

Die Baufirma "X" erhielt von dem Abwasserzweckverband den Zuschlag für die o.a. Baumaßnahme aufgrund eines Nebenangebotes. Hierin hatte die Firma den Bau der Leitung

"zu einem Festpreis (Brutto) von 560.000 DM"

- also einem Bruttopreis, damit einschließlich Mehrwertsteuer - angeboten.

Der Abwasserzweckverband schloss jedoch mit dieser Firma am 17.02.1994 einen "Nettopreisvertrag", also ohne Mehrwertsteuer, über diese Summe.

Auf dieser Basis stellte die Firma am 23.09.1994 einen Gesamtbetrag i.H.v.

644.000 DM (560.000 DM + 84.000 DM Mehrwertsteuer)

in Rechnung.

Der Abwasserzweckverband akzeptierte diese Rechnung und zahlte den erbetenen Betrag an die Firma am 25.10.1994 aus.

Der Abwasserzweckverband hatte nicht den Unterschied zwischen dem Bruttopreis des Nebenangebotes und dem Nettopreis des Bauvertrages und damit der

Abrechnung erkannt. Somit hat der Abwasserzweckverband letztlich einen Betrag i.H.v.

84.000,00 DM

zu viel gezahlt.

Das Land hat sich im Rahmen von Fördermittelgewährungen an diesen 644.000 DM beteiligt und damit in diesem Fall

33.600,00 DM

zu Unrecht erstattet (40 v.H. von 84.000,00 DM).

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium auf diesen Sachverhalt hingewiesen und aufgefordert, Rückzahlung geltend zu machen. Das Ministerium geht dieser Angelegenheit nach.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

21. Einzelplan	15	– Ministerium für Raumordnung und Umwelt
Kapitel	1502	– Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	89	– Landschaftspflegemaßnahmen der EU
Haushaltsvolumen (1994 - 1998)		– ca. 71 Mio. DM

Fördermittel für Landschaftspflegemaßnahmen ("Vertragsnaturschutz")

Die Umweltverwaltung reichte in dem Zeitraum von 1994 bis 1997 Fördermittel der Europäischen Union (EU) und des Landes "für die naturschutzgerechte Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen und zur Pflege der Landschaft in Sachsen-Anhalt" aus. Hierbei beachtete sie nicht immer die einschlägigen Vorschriften. Dieses führte zu vermeidbaren Mehrausgaben von Landesmitteln.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat am 30.06.1992 die "Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren" erlassen. Damit wollte die EU "Maßnahmen zur Verringerung der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Gemeinschaft" unterstützen, die sich gleichzeitig „auf die Umwelt positiv auswirken“. Die EU beteiligt sich an den Maßnahmen mit 75 v.H. der Ausgaben.

Das Land Sachsen-Anhalt setzte die o.a. Verordnung mit der Richtlinie "Vertragsnaturschutz" vom 25.11.1994 in nationales Recht um.

Das Land zahlte einschließlich der EU-Mittel in den Jahren 1994 bis 1998 rd.

71 Mio. DM

aus Mitteln des "Vertragsnaturschutzes".

Bei der Umsetzung des Förderverfahrens kam es zu zahlreichen Verstößen einerseits durch die Zuwendungsempfänger sowie andererseits insbesondere durch die Umweltverwaltung.

Zur Aufarbeitung dieser dadurch ungerechtfertigten Auszahlungen setzte das Umweltministerium in der Vergangenheit zwei "Sonderarbeitsgruppen" ein.

Der Landesrechnungshof hat die Richtlinie sowie - stichprobenartig - Zuwendungsfälle des "Vertragsnaturschutzes" geprüft und dabei u.A. Mängel und Verstöße der Umweltverwaltung und der Zuwendungsempfänger festgestellt:

a) Umweltverwaltung:

- Das Umweltministerium formulierte die Landesrichtlinie zum "Vertragsnaturschutz" kompliziert, unübersichtlich, mitunter sogar nicht sachdienlich und in ihrer praktischen Anwendbarkeit umständlich.
Beispielsweise versäumte das Umweltministerium,
 - einerseits verschiedene Fördervoraussetzungen zu definieren und
 - andererseits nicht förderfähige Vorhaben, die von den Zuwendungsempfängern keine zusätzlichen naturschutzgerechten Bewirtschaftungsmaßnahmen abverlangten, von der Förderung auszuschließen.
- Die Bewilligungsbehörden (Umweltministerium, Regierungspräsidien) legten das Ziel der jeweiligen Förderung in den Bescheiden nicht immer konkret genug fest, so dass die Landwirte vielfach auch für eigentlich nicht förderfähige Maßnahmen Mittel erhielten.
- In mehreren Fällen erlangten die Zuwendungsempfänger so Fördermittel, ohne entsprechende Gegenleistungen erbracht zu haben.
- Die Behörden beachteten bei der Bewilligung mehrfach die einschlägigen Vorschriften des Zuwendungsrechtes nicht hinreichend.
So haben sie beispielsweise
 - Bewilligungen "rückwirkend" erteilt,
 - Fördermittel vor der Bewilligung ausgereicht sowie
 - den "vorzeitigen Maßnahmebeginn" und das Nichterfüllen des Förderzweckes durch den Zuwendungsempfänger nicht geahndet.
- Das Land Sachsen-Anhalt förderte in den Jahren 1994 bis 1997 vielfach einjährige Vorhaben.

Nach der EG-Verordnung sind hingegen ausschließlich Projekte mit einer Zeitdauer von fünf Jahren förderfähig.

b) Zuwendungsempfänger:

Sie

- legten den Bewilligungsbehörden vielfach nicht die erbetenen Unterlagen zur Beurteilung des jeweiligen Förderfalles vor,
- führten des Öfteren andere Maßnahmen - als bewilligt - durch,
- beachteten die geforderten Auflagen und Bedingungen bisweilen nicht hinreichend und
- kamen ihren Mitteilungspflichten nicht immer nach.

Das Umweltministerium hat die o.a. Fehler zum großen Teil bereits selbst erkannt, es beziffert nämlich in einem Schreiben allein die zu Unrecht verausgabten EU-Mittel mit

rd. 16 Mio. DM.

Das Land versucht in einigen Fällen - z.B. bei vorzeitigem Maßnahmebeginn, nachträglicher Bewilligung, fehlender oder verspäteter Antragstellung -, in denen es nach Zuwendungsrecht die Mittel zurückfordern müsste, durch Zuordnung unter das Vertragsrecht - hier gilt die Vertragsfreiheit - von der Rückforderung der Fördermittel abzusehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass

- das - jetzt zuständige Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - die Richtlinie "Vertragsnaturschutz" novelliert und weiterhin das Zuwendungsrecht zugrunde legt,
- die Bewilligungsbehörden die zu Unrecht ausgezahlten Zuwendungen überprüfen und korrigieren und dabei
 - die vermeidbaren Mehrausgaben den Mittelgebern (EU und Land) wieder zukommen lassen sowie
 - bei verbleibenden Belastungen des Landeshaushaltes die Haftungsfrage entsprechend prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

22. Einzelplan:	15	– Ministerium für Raumordnung und Umwelt
Kapitel:	15..	– Staatliches Amt für Umweltschutz
Titel:	812 15	– Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Aus- rüstungsgegenständen

Verstoß gegen Vergabebestimmungen

Ein Staatliches Amt für Umweltschutz (STAU) vergab die Aufträge über die Beschaffung von Kopiertechnik in den Jahren 1997 und 1998 immer an eine bestimmte Firma.

Ein STAU benötigte in den Jahren 1997 und 1998 Kopiergeräte. Das Amt führte hierzu jeweils eine Öffentliche Ausschreibung durch.

Der Landesrechnungshof untersuchte die Vergabeverfahren und stellte hierbei Folgendes fest:

- Das STAU hatte in beiden Jahren einer ortsansässigen Firma den Zuschlag für die Beschaffungen der Kopiertechnik erteilt, obwohl diese Firma jeweils nicht das wirtschaftlichste Angebot unterbreitet hatte:

	1997	1998
Angebot der Firma	63.243,10 DM	35.162,18 DM
Angebot des wirtschaftlichsten Bieters	48.518,50 DM	16.930,20 DM
Differenz	14.724,60 DM	18.231,98 DM

Dem Land sind durch diese Fehlentscheidungen beim Vergabeverfahren vermeidbare Mehrausgaben i. H. v.

ca. 33.000 DM

(14.724,60 DM in 1997 + 18.231,98 DM in 1998) entstanden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung im vorliegenden Falle die Schadenshaftung prüft und künftig die Vergabevorschriften,

insbesondere das inzwischen vorgeschriebene so genannte "Vier-Augen-Prinzip" (vgl. Nr. 11.2 des gem. RdErl. des Ministerium des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 02.03.1998, MBl. LSA S. 472), sorgfältig einhält.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sie die Vorermittlung für ein Disziplinarverfahren eingeleitet hat und den Regress prüft.

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. Zum 01.01.1999 hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Federführung für die gemeinsam von den drei Rechnungshöfen durchzuführenden Prüfungen vom Thüringer Rechnungshof übernommen.

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 gem. § 111 LHO die §§ 89 bis 99, 102 und 103 LHO maßgeblich.

2. Laufende Prüfungen

- 2.1. Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk – MDR -

- a) Prüfung der Hauptabteilung Klangkörper des MDR

Das Prüfungsverfahren lief unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofes. Eine abschließende Stellungnahme des MDR zur Prüfungsmittelung vom 03.06.1999 steht noch aus.

- b) Beteiligungen des MDR

Die Prüfung des Beteiligungssektors des MDR in Form einer Betätigungsprüfung umfasst folgende Schwerpunkte:

- die Auslagerungsstrategie des MDR,

- die rechtlichen Grundlagen für Beteiligungen,
- die Beteiligungsverwaltung des MDR sowie
- die Geschäftsbeziehungen zu den Beteiligungen.

Bisher ist nicht geklärt, dass sich die Rechnungshöfe zu Einzelfragen direkt an die Beteiligungsunternehmen wenden dürfen. Eine zu diesem Zweck erforderliche Einsichtnahme in den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens kann von den Rechnungshöfen nicht vorgenommen werden, da entsprechende Regelungen gemäß § 54 HGrG in den Satzungen der Beteiligungsunternehmen fehlen.

Im Rahmen der Umsetzung der Beschlüsse des Ausschusses für Finanzen und des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtages von Sachsen-Anhalt haben die am Staatsvertrag des MDR beteiligten Rechnungshöfe gemeinsam mit dem MDR den Versuch unternommen, eine pragmatische Regelung für eine abgestimmte Vorgehensweise zu erzielen.

Dem Ersuchen der Rechnungshöfe, auch in den Beteiligungen zu prüfen oder direkt Einsicht in Unterlagen der Gesellschaften zu nehmen, wurde vom MDR unter Hinweis auf § 35 Abs. 1 MDR-StV widersprochen, wonach im Rahmen der Wirtschaftsführung des MDR auch seine Beziehungen zu Unternehmen, an denen der MDR beteiligt ist, geprüft werden.

Es ist von Seiten des MDR lediglich ergänzend zugestanden worden, die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen des MDR um die Feststellungen gemäß § 53 Abs. 1 HGrG zu erweitern, wenn keine Einwände anderer Gesellschafter bestehen.

Dies reicht nach Auffassung der drei beteiligten Rechnungshöfe nicht aus.

Um eine ordnungsgemäße Verwendung der Gebühren auch zukünftig zu gewährleisten, muss es den Rechnungshöfen möglich sein, direkt in Unternehmen, an denen der MDR beteiligt ist, zu prüfen.

Die Rechnungshöfe werden sich insoweit für eine Änderung bzw. Ergänzung des MDR Staatsvertrages hinsichtlich der Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei den Beteiligungen des MDR bei den Landesregierungen und den zuständigen Landtagen einsetzen. Der Landesrechnungshof sieht sich in seinen Überlegungen durch die genannten Beschlüsse im Landtag von Sachsen-Anhalt nachhaltig unterstützt.

c) Prüfung Landesfunkhaus Sachsen-Anhalt des MDR in Magdeburg

Am 03.02.1999 fand das Eröffnungsgespräch zur Prüfung des Neubaus "Landesfunkhaus Sachsen-Anhalt" statt. Schwerpunkte der Prüfung sind:

- Finanzierung des Neubauvorhabens,
- Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen (Stichproben),
- Realisierung des Bauvorhabens,

Die Prüfung wird voraussichtlich bis Ende 1999 andauern.

2.2 Prüfung des Landesrundfunkausschusses für Sachsen-Anhalt - LRA -

Auf der Grundlage von § 111 LHO i.V.m. § 43 des Gesetzes über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt (kurz PRG LSA) hat der Landesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LRA für die Haushaltsjahre 1995 – 1996, einschließlich des vorläufigen Abschlusses für das Haushaltsjahr 1997, geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren

- a) die Haushalts- und Wirtschaftsführung allgemein und in ausgewählten Bereichen, unter besonderer Berücksichtigung der Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 1995 und 1996,
- b) die Personalausstattung des LRA,
- c) die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der durch Änderung des PRG LSA vom 16. 01.1997 hinzugekommenen Aufgaben, darunter DAB-Pilotprojekt und Offene Kanäle (GVBl. LSA Nr. 3/1997, S. 342 ff).

Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

- a) Haushalts- und Wirtschaftsführung

Finanzausstattung

Im Überblick stellt sich die Finanzausstattung des LRA in den Haushaltsjahren 1994 bis 1996 wie folgt dar:

	1994	1995	1996
Einnahmen aus Rundfunkgebühr	5.164.000,00	8.411.824,46	6.273.429,92
Einnahmen aus Kostensatzung		11.500,00	32.160,00
Zinseinnahmen	95.823,34	210.125,19	301.430,04
sonstige Einnahmen	68.463,90	14.725,20	2.708.823,87
Entnahmen aus Rücklagen		60.608,89	2.751.181,60
Summe Einnahmen	5.328.287,24	8.708.783,74	12.067.025,43

	1994	1995	1996
Personalausgaben (HGr. 4)	853.044,60	858.240,59	887.552,82
Verwaltungsausgaben (HGr. 5)	390.939,88	541.907,23	1.858.869,78
Fördermaßnahmen (techn. Infrastruktur)	2.817.839,56	1.374.008,80	433.986,00
Bausausgaben (nur HGr. 7)	871.387,98	69.155,06	0,00
sonstige Ausgaben	286.949,83	321.432,81	1.329.493,50
Zuführungen an Rücklagen	741.800,00	3.589.000,00	8.895.350,66
Summe Ausgaben	5.961.961,85	6.753.744,49	13.405.252,76

Einnahmen - Ausgaben = -633.674,61 1.955.039,25 -1.338.227,33

Die starken Schwankungen den Ist-Einnahmen und -Ausgaben erklären sich aus

- Nachzahlungen zum 2%-Anteil am Gebührenaufkommen durch die Clearingstelle (1995),
- der Bildung und Auflösung von Rücklagen (1996),
- Sonderzuweisung aus dem Landeshaushalt 1996 zur Finanzierung des DAB-Pilotprojektes in Sachsen-Anhalt; da das Projekt in 1996 nicht mehr realisiert werden konnte, wurden die Mittel einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.

Rücklagenbildung

Der LRA hat bis Ende 1996 diverse Rücklagen in Höhe von insgesamt rd. 12 Mio. DM gebildet. So wurden beispielsweise Rücklagen für Projekte gebildet, wenn diese über mehrere Jahre durchgeführt werden sollten.

Neben den für Projekte und gesetzliche Aufgaben des LRA gebildeten Rücklagen hat der LRA auch Mittel in Rücklagen eingestellt, die aus Sicht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt ungerechtfertigt gebildet wurden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Rücklagen:

Betriebsmittelrücklage	300.000 DM
Sonstige Fonds	
- Instandhaltung Gebäude und Grundstück	250.000 DM
- Drohender Baurechtsstreit	20.000 DM
- Abrechnung Vorjahre	40.000 DM
Insgesamt	610.000 DM

Die Betriebsmittelrücklage wurde bereits im Rahmen der ersten Prüfung durch den Landesrechnungshof kritisiert. Anlässlich des Abschlussgespräches wurde vom LRA zugesagt, diese Rücklage aufzulösen und gemäß Rundfunkstaatsvertrag an den MDR zurückzuzahlen.

Eine Rückzahlung wurde jedoch nicht vorgenommen. Stattdessen wurde die Rücklage aufgelöst und als allgemeine Deckungsmittel im Haushaltsvollzug des Jahres 1997 eingesetzt.

Eine Rücklage für die Instandhaltung von Gebäude und Grundstück ist aus Sicht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt nicht notwendig, da die finanzielle Ausstattung des LRA es ermöglicht, anstehenden Ausgaben in den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

Die zwei weiteren genannten Rücklagen wurden erst nach Abschluss des Haushaltsjahres gebildet, ohne dass die Notwendigkeit nachzuvollziehen war. In Höhe dieser Rücklagen wurde die Rückzahlung an den MDR, an den gem. § 29 Abs. 3 RfStV nicht in Anspruch genommene Mittel zurückzuführen sind, gemindert.

In der Stellungnahme vom 27.05.1999 teilt der LRA mit, dass er den Empfehlungen des Landesrechnungshofes bis auf die Rückzahlung der Rücklage für die Instandhaltung von Gebäude und Grundstück folgen wird. Begründet wird dies mit zurzeit stattfindenden umfangreichen Baumaßnahmen, für die diese Mittel in voller Höhe benötigt werden.

Der Landesrechnungshof wird die Verwendung der aus der Rücklage entnommenen Mittel prüfen und behält sich eine abschließende Stellungnahme vor.

Insgesamt werden gemäß der Stellungnahme des LRA zusätzlich zu den im Haushaltsvollzug nicht verbrauchten Mitteln - siehe Jahresabschlüsse - somit weitere 360.000 DM an den MDR zurückgezahlt.

Allgemeine Haushaltsführung

Für die allgemeine Haushaltsführung ist festzuhalten, dass im Rahmen des Haushaltsvollzuges die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, und Ordnungsmäßigkeit zu berücksichtigen sind.

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt, in die Haushaltspläne bei den Gebühreneinnahmen die Nettoeinnahmen einzustellen und die Bruttoeinnahmen nachrichtlich auszuweisen, wurde bislang nicht nachgekommen. Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt spricht sich deshalb für die Veranschlagung der Nettoeinnahmen aus, weil in den Bruttoeinnahmen Abführungen an die GEZ enthalten sind, über die der LRA nicht verfügen kann.

Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 1995 und 1996

Basierend auf der Neuberechnung der Jahresabschlüsse – unter Berücksichtigung von Haushaltsresten - für die Haushaltsjahre 1992 bis 1994 mussten auch die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 neu aufgestellt werden. Nach der Berechnung durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt ergaben sich folgende Rückzahlungsverpflichtungen an den MDR

1995	464.719,60 DM
<u>1996</u>	<u>15.462,29 DM</u>
<u>Summe</u>	<u>480.181,89 DM</u>

Damit wurden unter Einbeziehung der Rückzahlungen aus den Haushaltsjahren 1992 bis 1994 für die Haushaltsjahre 1992 bis 1996 insgesamt 1.296.694,16 DM aus nicht verbrauchten Mitteln an den MDR zurückgezahlt.

b) Personalausstattung, Selbstverwaltungsrecht und anstaltliche Haushaltsautonomie

Im Rahmen der Prüfung wurden stichprobenhaft auch die Personalunterlagen des LRA geprüft. Wesentliche Feststellungen betrafen

- unvollständige Personalakten,
- fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen,
- falsche Eingruppierungen.

Unter Berücksichtigung der ersten Stellungnahme des LRA sind diese Sachverhalte zwischenzeitlich abgeschlossen.

Ein weiterer Schwerpunkt war die fehlerhafte Gewährung über- und außertariflicher Zulagen, ohne dass eine Einwilligung seitens des Ministeriums der Finanzen nach § 40 Abs. 1 LHO eingeholt wurde.

In seiner ersten Stellungnahme zur fehlerhaften Gewährung über- und außertariflicher Zulagen vertritt der LRA die Auffassung, dass die Genehmigung von Zulagen für Angestellte des LRA durch das Ministerium der Finanzen nicht im Einklang mit dem Selbstverwaltungsrecht der Anstalt stehe. Weiter verweist der LRA auf seine anstaltliche Haushaltsautonomie. Im Einzelnen verweist der LRA darauf, dass durch die Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zwangsläufig eine Fachaufsicht eingeführt werde und der LRA im Rahmen seiner anstaltlichen Haushaltsautonomie selbständig entscheiden könne, in welcher Weise die ihm übertragenen Aufgaben erledigt werden.

Diese Auffassung konnte vom Landesrechnungshof weder nachvollzogen noch geteilt werden. Der LRA hat gemäß § 29 Abs. 3 PRG LSA das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe dieses Gesetzes. Dementsprechend bestimmen sich gemäß § 42 PRG LSA die Rechtsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter des LRA nach den für Angestellte und Arbeiter im Landesdienst geltenden Vorschriften. Im Weiteren sind gemäß § 43 PRG LSA für das Haushalts- und Rechnungswesen der Anstalt die für das Land geltenden Vorschriften mit Ausnahme § 108 LHO – aus der die Genehmigung des Haushaltsplanes durch die Staatskanzlei hervorgeht – entsprechend anzuwenden. Zwar kann der LRA selbständig entscheiden, in welcher Weise er die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben erledigt. Der LRA ist

hierbei jedoch immer an die gesetzlichen Vorgaben des PRG LSA und der anderen Rechtsvorschriften, insbesondere die LHO LSA, gebunden.

Der Landesrechnungshof hat seine Auffassung der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt als zuständiger Rechtsaufsicht zugeleitet.

In der Antwort der Staatskanzlei vom 08.02.1999 wurde dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass auch die Rechtsaufsicht die Auffassung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt teilt. Der LRA verfügt nach Auffassung beider nicht über ein Recht auf anstattliche Haushaltsautonomie, sondern gemäß § 29 Abs. 3 PRG LSA über das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe dieses Gesetzes.

c) Förderung von Projekten

Der LRA fördert u.A. folgende Projekte

- Offene Kanäle,
- Aufbau eines Medienkompetenzzentrums.

Bei den genannten Projekten sind Förderzeiträume von mehr als einem Jahr zu berücksichtigen. Daher ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt unerlässlich, zukünftige Belastungen in die mittelfristige Finanzplanung einzubeziehen.

Daneben fördert der LRA diverse Veranstaltungen, wie

- "europrom Leipzig 96" (1996),
- Workshop "Medienerziehung 2000" (1995)
- Medienpädagogisches Seminar (1997).

Da der LRA für sein Haushalts- und Rechnungswesen gemäß § 43 PRG LSA die geltenden Vorschriften des Landes Sachsen-Anhalt anzuwenden hat, ist es notwendig, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise gemäß den Verwaltungsvorschriften der LHO durchgeführt werden, d.h. alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen und alle Ausgaben in zeitlicher Folge sind nachzuweisen.

Im Prüfungszeitraum wurde mit dem Projekt "Medienerziehung 2000" vom LRA eine Veranstaltung durchgeführt, die durch den gesetzlichen Auftrag nicht ge-

deckt war, so dass auch eine Förderung nicht statthaft war. Erst durch die Änderung des Gesetzes über privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt vom 16.01.1997 ist es dem LRA gemäß § 5 Abs. 5 PRG LSA möglich, medienpädagogische Maßnahmen zu unterstützen.

In der Stellungnahme vom 27.05.1999 erklärt der LRA, dass er zukünftig die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen gemäß §§ 23 und 44 LHO i.V.m. § 3 Abs. 5 PRG LSA beachten wird.

Der Landesrechnungshof hält eine Absenkung des LRA-Anteils am Gebührenaufkommen und eine Konzentration auf seine ursprünglichen und eigentlichen Aufgaben für geboten.

Zusammenfassend kommt der Landesrechnungshof zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Finanzausstattung des LRA ist nach wie vor sehr gut.
- Vor dem Hintergrund der stark ausgeweiteten Aufgaben des LRA infolge der Änderung des PRG LSA vom 16.01.1997 ist sicherzustellen, dass alle gesetzlich zugewiesenen Aufgaben mit den vorhandenen Mitteln finanziert werden können. So ist zu vermeiden, dass durch eine nicht zweifelsfreie Ausweitung von Aufgabenbereichen, wie sie beispielsweise durch die Errichtung und Ausrüstung von Medienwerkstätten in Schulen durch den LRA vorgenommen wird, zusätzlicher Finanzbedarf beim LRA begründet wird.
- Auf der Basis der vom Landesrechnungshof gewonnenen Ergebnisse der Prüfungen und unter Berücksichtigung der vorgenannten Feststellungen ist eine Erhöhung des bisherigen Anteiles von 2 % am Rundfunkgebührenaufkommen im Rahmen der anstehenden Gebührendiskussion – für die Gebührenperiode ab 2001 – im Zusammenhang mit dem Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht begründbar und nicht notwendig.

Abschnitt D Überörtliche Kommunalprüfung

I. Der Einsatz und die Nutzung der Kostenrechnung kann und muss noch erheblich verbessert werden

1. Allgemeines

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung in sechs Kommunen sowie im Rahmen von Turnusprüfungen in weiteren vier Kommunen untersucht, wie die gesetzlichen Forderungen und die Empfehlungen (z.B. der KGSt) zur Einführung von Kostenrechnungen als Instrument zur Wirtschaftlichkeitssteuerung und als Grundlage der Entgeltkalkulation umgesetzt worden sind.

In die Prüfung einbezogen wurden insbesondere solche Einrichtungen, die entsprechend § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung als kostenrechnende Einrichtungen zu führen sind, z.B. Märkte, Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Bestattungswesen.

Weiterhin sind solche Einrichtungen geprüft worden, wo die Durchführung einer Kostenrechnung empfohlen wird und die nach § 116 der Gemeindeordnung ebenfalls nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen sind (z.B. Einrichtungen des Unterrichts, der Erziehung, der Kultur, des Sports sowie Hilfsbetriebe der Kommunen).

Schwerpunkte der Querschnittsprüfung waren:

- Stand der Einführung von Kostenrechnungen auf der Grundlage konkreter Dienstanweisungen
- Nutzung von Kostenrechnungen für
 - die Kalkulation von Gebühren, privatrechtlichen Entgelten (Ermittlung der tatsächlichen Kosten, rechtliche Absicherung der Gebührenkalkulation, Differenzierung von Gebührensätzen),
 - die Wirtschaftlichkeitssteuerung (Vermeidung oder Minimierung von Zuschüssen, Auswahl der wirtschaftlichsten Organisationsvariante, Leistungsvergleich),
 - Informationen für Gemeinderäte bzw. Kreistage.

2. Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

2.1 Stand der Einführung von Kostenrechnungen

Der Einsatz der Kostenrechnung kann und muss noch erheblich verbessert werden. Generell ist festzustellen, dass in allen zehn geprüften Kommunen mit Kostenrechnungen, insbesondere für kostenrechnende Einrichtungen gearbeitet wird. Vielfach bestehen jedoch noch gravierende Defizite bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie in damit zusammenhängenden betriebswirtschaftlichen Fragen.

Zum Teil werden Kostenrechnungen nur für ausgewählte Bereiche (z.B. Friedhofswesen, Abwasser) erstellt, während für andere, ebenfalls kostenrechnende Einrichtungen, Kostenrechnungen nicht oder nur eingeschränkt vorliegen.

Für solche Einrichtungen, bei denen die Durchführung einer Kostenrechnung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten "nur" empfohlen ist, werden überwiegend keine Kostenrechnungen geführt (z.B. Hilfsbetriebe der Verwaltung u.A.).

Die vorhandenen Kostenrechnungen sind oft noch mit erheblichen Mängeln behaftet. Es ist nicht gewährleistet, dass die Kostenarten exakt erfasst werden. Hierdurch fehlen wesentliche Grundlagen für die richtige Ermittlung der gemäß § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung zu veranschlagenden kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen, Verzinsung, Anlagekapital) für kostenrechnende Einrichtungen. Entgegen § 39 der Gemeindehaushaltsverordnung führt ein Teil der Kommunen noch keine Anlagennachweise bzw. sind vorhandene wegen fehlender Bewertung oder Nichterfassung der Zu- und Abgänge nicht aussagefähig.

Die nach § 14 der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschriebene Erstattung von Verwaltungskosten in den Fällen, in denen es für Kostenrechnungen erforderlich ist, wird wiederholt nicht oder unzureichend durchgeführt.

Durch die Probleme bei der Kostenerfassung werden auch die Kostendeckungsgrade verfälscht.

Dies führt u.A. zu Fehleinschätzungen über die exakte finanzwirtschaftliche Situation von Einrichtungen und damit zu Fehlentscheidungen.

Beispiel: Eine Stadt hat 1996 eine Dienstanweisung Kostenrechnung in Kraft gesetzt. Die Prüfung der Umsetzung dieser Dienstanweisung führte zur Feststellung, dass die dort formulierten Inhalte und Forderungen

kaum beachtet bzw. unzureichend umgesetzt werden, da sie den Mitarbeitern teilweise nicht bekannt gemacht worden sind.

Weiterhin ist die Ermittlung kalkulatorischer Kosten auf der Grundlage des Anlagevermögens nicht möglich, da dieses zum großen Teil noch nicht bewertet ist. Innere Verrechnungen z.B. der Leistungen der Bauhöfe für andere Einrichtungen erfolgten nicht.

Mit der o.g. Dienstanweisung hat die Stadt auch Festlegungen für solche Einrichtungen getroffen, die jährlich hohe Zuschüsse erfordern (z.B. Musikschule, Schullandheim, Volkshochschule u.A.). Eine Realisierung dieser Festlegungen stand zum Prüfungszeitpunkt noch aus.

2.2. Nutzung von Kostenrechnungen

Die Kostenrechnung ist nicht nur Grundlage der Entgeltkalkulation, sondern soll verstärkt auch als Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle eingesetzt werden.

2.2.1 Kalkulation von Gebühren

Von besonderer Bedeutung ist die Kostenrechnung in der Kommunalverwaltung für die Kalkulation von Gebühren und privatwirtschaftlichen Entgelten.

Das Kommunalabgabengesetz LSA § 5 - Benutzungsgebühren - regelt, dass die Kosten der Einrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind. Danach sind bei Gebührenberechnungen nur die betriebswirtschaftlichen Kosten ansatzfähig. Dabei sind das Kostenüberschreitungsverbot bzw. das Kostendeckungsgebot einzuhalten.

Diese Regelungen werden in den Kommunen noch nicht konsequent beachtet, so dass teilweise Gebühren erhoben werden, die trotz vorhandener Satzung gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung entsprechend der Gemeindeordnung verstoßen und damit rechtlich anfechtbar sind.

Der Landesrechnungshof hat folgende wesentliche Mängel festgestellt:

- Die eindeutige Zuordnung von Kostenarten zu entsprechenden Kostenstellen ist nicht immer gewährleistet, da die Verwaltung zum Teil keine Kostenstellenpläne erarbeitet.

- Die kalkulatorischen Kosten werden nicht oder unzureichend erfasst und die Verwaltungskostenerstattung nicht berücksichtigt.
- Die Ermittlung der Kosten je Kostenträger (Stückkosten) ist mangelbehaftet. Dies ergibt sich insbesondere aus den vorhandenen Unzulänglichkeiten bei der Kostenarten- und Kostenstellenrechnung.
Die Ermittlung von Stückkosten ist für Zwecke der Entgeltkalkulation als Nachkalkulation wie auch zur Vorkalkulation dringend erforderlich (z.B. Kosten je Entleerung von Abfallbehältern, Kosten je laufender Meter Straßenreinigung u.A.).
- In Fällen, wo städtische Aufgaben, wie Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung, Stadtreinigung u.A. an privatrechtlich organisierte Unternehmen vergeben worden sind (z.B. Stadtwerke GmbH), wurden von den Kommunalverwaltungen zum Teil die von den Unternehmen vorgelegten Kalkulationen ohne Überprüfung als Gebührenmaßstab übernommen. Außerdem wurden in einigen Fällen in die Kalkulationen Kostenbestandteile aufgenommen, die nicht mit der Leistung im Zusammenhang stehen.
- Nach § 18 des Kommunalabgabengesetzes LSA war es den Kommunen möglich, "solange eine Kostenermittlung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf Hindernisse stößt", die Kosten anhand verfügbarer Daten zu schätzen. Dies war jedoch nur für die Jahre 1991 - 1997 zulässig. Die Neuregelung wird noch nicht konsequent beachtet. Der Landesrechnungshof stellte in drei der geprüften Kommunen noch Gebührenkalkulationen auf der Basis von Kostenschätzungen fest.

Beispiele:

1. Die Abfallbeseitigung einer Stadt wird im Auftrag von der Stadtwirtschaft GmbH durchgeführt. Diese erhebt im Namen der Stadt die Abfallgebühren lt. Abfallsatzung. Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Betriebsabrechnungsbögen fest, dass Kosten für den Kostenträger "Abfall" erfasst wurden, die nicht mit der Abfallbeseitigung im gebührenpflichtigen Bereich zusammenhängen. Eine Gebührenkalkulation mit nachvollziehbaren Gebühren-

bestandteilen liegt nicht vor. Beispielsweise waren Kosten für die Betriebskantine (1996 / 133 TDM, 1997 / 170 TDM) und die Sauna (1996 / 18,8 TDM, 1997 / 27 TDM) in Teilen auf die Gebührenzahler umgelegt worden.

Die Kontrolle dieser Abrechnungen durch die Stadt war unzureichend.

2. In drei Städten wurden bisher für die kostenrechnenden Einrichtungen "Wochenmärkte" keine Kostenrechnungen geführt. Die Gebühren wurden aus den Haushaltsrechnungsergebnissen ermittelt.

Deshalb kann nicht nachgewiesen werden, ob kostendeckende Gebühren erhoben werden. Damit fehlt die in § 5 Kommunalabgabengesetz Land Sachsen-Anhalt vorgeschriebene Ermittlung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

3. Eine Stadt betreibt seit 1996 einen Campingplatz als eigenständige Einrichtung. Die Kalkulation der Entgelte erfolgte unter Zugrundelegung der Ausgabenansätze für das Haushaltsjahr 1995 und nicht auf Basis betriebswirtschaftlicher Grundsätze.

Dabei wurde ein Ausgabendeckungsgrad von 96 % für 1996 ermittelt. Dieser ist tatsächlich wesentlich niedriger, da nicht alle Kosten - insbesondere kalkulatorische Kosten, innere Verrechnungen - berücksichtigt sind.

Damit wird der Campingplatz zum Teil aus allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt finanziert (Plan 1998: Einnahmen 731,9 TDM, Ausgaben 792,7 TDM - Deckungsgrad 92,33 %).

4. Eine Stadt hat die Reinigung der öffentlichen Straßen dem Landkreis per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung übertragen. Die Angemessenheit der vom Landkreis geforderten Preise hat die Stadt nicht überprüft.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes beim Landkreis ergab in gleicher Angelegenheit, dass die Leistungspreise (Einsatz Wasserwagen, Papierkorbentleerung, Preis pro Kehrmeter) auf Erfahrungs- und Schätzwerten beruhten.

Der Landkreis hat Preiskalkulationen erst während der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes erstellt. Auch diese enthielten zum Teil Schätzwerte.

2.2.2 Kostenrechnung als Instrument zur Wirtschaftlichkeitssteuerung

Auch von der KGSt wurde wiederholt empfohlen, die Kostenrechnung besonders für Zwecke der Wirtschaftlichkeitssteuerung stärker als bisher zu nutzen.

Während sich in der kommunalen Praxis die Führung von Kostenrechnungen in den mit dem Haushaltsrecht (Gemeindehaushaltsverordnung § 12) eindeutig definierten "Kostenrechnenden Einrichtungen" zunehmend durchsetzt, ist die Führung von Kostenrechnungen in den sonstigen Einrichtungen (z.B. Einrichtungen des Unterrichts, der Erziehung, der Kultur, des Sports u.A.) noch im Anfangsstadium.

So werden zum Teil hohe Zuschüsse an diese Einrichtungen gezahlt, ohne Kenntnis der genauen Kostenstruktur und der Einnahmesituation.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Kommunen in Anlehnung an die Empfehlungen der KGSt Hinweise für eine Erweiterung der Kostenrechnung gegeben. Dies betrifft insbesondere Hinweise, die Kosten nicht genutzter Kapazitäten sichtbar zu machen, auf defizitäre Nebeneinrichtungen aufmerksam zu machen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Betriebsvergleiche zu ermöglichen und nicht zuletzt auch Voraussetzungen für eine Budgetierung zu schaffen.

Beispiele:

1. Ein Landkreis betreibt ein Internat. Eine Betriebsabrechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen existiert nicht. Die jährlichen Zuschüsse entsprechend der Haushaltsrechnung (enthält nicht alle Kosten) betragen im Jahr 1996 / 260 TDM, im Jahr 1997 / 107 TDM, lt. Plan 1998 / 187 TDM.

Die Prüfung ergab, dass es Möglichkeiten zur Begrenzung von Ausgaben gibt, die noch nicht genutzt wurden. Dies betrifft z.B. die bisher nicht exakte und nicht zeitnahe Abrechnung der Betriebskosten im Zusammenhang mit der Vermietung und Verpachtung von Wohnraum und gewerblichen Räumen im Internat.

2. Die Volkshochschule einer Stadt hatte 1997 einen Ausgabendeckungsgrad von 51 % (Haushaltsrechnung). Eine Kostenrechnung wurde nicht geführt. Von der Stadt vorgenommene Einzeluntersuchungen zum Auslastungsgrad der einzelnen Kursarten haben Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung durch Erhebung einer kostendeckenden Gebühr bei kommerziellen Kursen (z.B. Tanz) ergeben. Dies führte jedoch nicht zur Entscheidung, die Gebühr tatsächlich zu

erhöhen. Gleiche Feststellungen treffen in dieser Stadt zu auf die Betreuung von Schullandheimen und eines Umweltzentrums mit jeweils hohem Zuschussbedarf (insgesamt 1997 rd. 1 Mio. DM).

Mit Hilfe der Kostenrechnung könnten die Ursachen des hohen Zuschussbedarfs ermittelt, Einsparpotentiale besser erkannt und genutzt und evtl. Entscheidungen über andere Betreibungsformen getroffen werden.

Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis der Prüfungen den Kommunen und den Kommunalaufsichtsbehörden Vorschläge für die Verbesserung der Arbeit mit Kostenrechnungen unterbreitet. Insbesondere wurde empfohlen, hierbei auf das umfangreiche Werk der KGSt zur Kostenrechnung in der Kommunalverwaltung (Grundsatzgutachten) zurückzugreifen.

Die Kostenrechnung ist nicht nur Grundlage der Entgeltkalkulation, sondern soll verstärkt als Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle eingesetzt werden.

Dafür ist die permanente Qualifizierung der mit der Kostenrechnung befassten Mitarbeiter eine wesentliche Voraussetzung.

Eine exakte Information der Gemeinderäte bzw. Kreistage über die tatsächliche, unverfälschte wirtschaftliche Situation von Einrichtungen ist auch erforderlich, um konkrete Beschlüsse über den Ausbau oder Abbau von Leistungen herbeizuführen.

II. Ausgewählte Maßnahmen der Sozialhilfe

Die Sozialämter arbeiten noch nicht effizient, wodurch finanzielle Nachteile für den örtlichen Träger möglich sind.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 1998 mit einer Schwerpunktprüfung der Sozialhilfe im Rahmen der überörtlichen Prüfung begonnen, zunächst beschränkt auf Maßnahmen des örtlichen Trägers in den Bereichen Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe in besonderen Lebenslagen und einmalige Leistungen.

Inhalt der Prüfung waren nicht die Einzelfallentscheidungen als solche, sondern die Verfahrensabläufe. So wurde untersucht, ob

- die einschlägigen Rechtsvorschriften und internen Regelungen eingehalten wurden,
- eine einheitliche Sachbearbeitung und Entscheidungspraxis gegeben waren,
- die Organisationsstrukturen sachgerecht waren,
- die Dienst- und Fachaufsicht hinreichend wahrgenommen und insbesondere
- haushalts- und kassenrechtliche Vorschriften beachtet wurden.

Die Ergebnisse aus in vier Landkreisen durchgeführten Prüfungen zeigen, dass die Sozialämter noch nicht effizient arbeiten und dass dadurch finanzielle Nachteile entstehen können.

Trotz des hohen Ausgabenanteils der Sozialhilfe an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes findet eine vertiefte örtliche Rechnungsprüfung bei den Sozialhilfeträgern so gut wie nicht statt.

Der Landesrechnungshof hat folgende wesentliche Mängel festgestellt:

1. Der Qualifikation des Personals wird in Anbetracht des besonderen Klientel sowie der umfangreichen und sich häufig ändernder gesetzlicher Regelungen noch zu wenig Bedeutung beigemessen. So wird die Teilnahme an Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen nicht im erforderlichen Umfang ermöglicht.

2. Die Belastung der Mitarbeiter ist durch lange Sprechzeiten und demzufolge kürzeren Bearbeitungszeiten bei sehr vielen Zahlfällen teilweise sehr hoch.

3. Die Akten weisen zum Teil grobe Mängel aus, die sich im Weiteren auch in der Bearbeitung und Entscheidung negativ auswirken.

So sind häufig unvollständig ausgefüllte Anträge auch später nicht durch Nachfrage ergänzt worden. Damit fehlten u. a. Angaben über mögliches verwertbares Vermögen, über mögliche Unterhaltsansprüche wie Unterhaltsverpflichtungen usw. Einkünfte und Ausgaben waren z. T. unzureichend belegt.

Mündlich getroffene Absprachen und telefonisch eingeholte Auskünfte waren meistens nicht aktenkundig. Insbesondere für die häufigen Ermessensentscheidungen waren die Entscheidungsbegründungen nicht aktenkundig.

Dies trifft auch für den Leistungsbereich zu, in dem unzureichende Anträge und Antragsunterlagen sich nachhaltig auswirken.

So wurden die Kosten der Unterkunft nicht berücksichtigt, fehlten teilweise Mietverträge bzw. Mitteilungen über Mieterhöhungen. Auch Wohngeldzahlungen sind nicht immer richtig berücksichtigt worden. Z. B. ist auch übersehen worden, dass Steuererstattungen des Finanzamtes als Einkommen anzusehen sind und dass ein Kfz durchaus verwertbares Vermögen darstellen kann.

Es war in diesen Fällen nicht auszuschließen, dass es zu überhöhten Leistungen gekommen ist.

Weiterhin gab es keine chronologische Aktenordnung, keine Hinweise auf Mehrfachakten bzw. Haupt- und Nebenakten u.A.

4. Die Dienst- und Fachaufsicht wird teilweise unzureichend wahrgenommen, wodurch einheitliche Entscheidungsprozesse nicht gewährleistet sind.

5. Bei allen geprüften Kreisen ist das spezielle EDV-Verfahren "PROSOZ" im Einsatz, das die Arbeitsabläufe von der Berechnung bis zur Zahlungsanordnung abdecken kann.

Die sich bietenden technischen Möglichkeiten dieses speziellen Verfahrens werden noch nicht hinreichend genutzt, um den Arbeitsaufwand zu reduzieren.

So fiel beispielsweise bei Einnahmen aus Kostenerstattungen auf, dass vielfach erst nach Zahlungseingang und Anforderung der Kreiskasse entsprechende Annahmeanordnungen durch die Dienststelle gefertigt werden, obwohl nach § 7 Abs. 2 Gemeindekassenverordnung Zahlungsanordnungen unverzüglich

zu erteilen sind, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen.

Dadurch kann die Kasse auch nicht mahnen und im Weiteren auch nicht vollstrecken.

Der Verwaltungsaufwand kann auch reduziert werden, wenn wiederkehrende Einnahmen (z. B. Kostenerstattung, Renten, Unterhaltsbeträge) über Daueranordnungen und nicht über die jeweiligen Einzelanordnungen angenommen werden.

6. Nachweise über Forderungen, z. B. aus Darlehen, bestehen nicht oder sind lückenhaft. Eine Kontrolle ist teilweise nur schwer möglich. Dadurch ist auch die Geltendmachung von Forderungen aus Darlehen unbefriedigend.

Darlehensforderungen werden auch nicht immer sofort zur Annahme angeordnet, so dass eine Verfolgung der Forderung durch die Kreiskasse nicht möglich ist.

7. Die Nichtbeachtung grundlegender kassenrechtlicher Vorschriften, insbesondere zum Anordnungswesen, erschwert bzw. verhindert die Verfolgung berechtigter Forderungen und ist eine Ursache für die insgesamt hohen Rückstände. Dazu kommen zum Teil fehlende kontinuierliche Mahnläufe und Vollstreckungshandlungen.

8. Unzureichend wird auch die Prüfung und Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen wahrgenommen. Ausgehend von der bereits beschriebenen lückenhaften Antragstellung werden die notwendigen rechtswahrenden Mitteilungen entweder nicht oder verspätet übersandt.

Der mögliche Unterhaltsanspruch besteht dadurch mit Zugang der Mitteilung an den Unterhaltspflichtigen und nicht schon zum Zeitpunkt des Hilfebeginns, was einen Einnahmeverzicht zur Folge haben kann.

Die Bearbeitung dieses Sachgebietes erfolgt sehr unterschiedlich.

In zwei Landkreisen liegt sie bei den Sachbearbeitern für Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Hilfe in besonderen Lebenslagen, bei einem Landkreis wird sie zentral für alle Bereiche und in einem weiteren Landkreis nur zentral für die Hilfe in besonderen Lebenslagen wahrgenommen.

Schon während der örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof eine Überprüfung der Akten auf alle erkennbaren Unterhaltsfälle angeregt und wegen der besonderen Anforderungen aus dem Unterhaltsrecht sowie aus Gründen einer einheitlichen Verfahrensweise und Entscheidungspraxis eine zentrale Bearbeitung aller Unterhaltsansprüche empfohlen.

III. Maßnahmen zur Energieeinsparung

Der Energieverbrauch wird nicht vollständig erfasst und analysiert mit der Folge, dass finanzielle Verluste entstehen und Einsparpotentiale ungenutzt bleiben.

Diese Schwerpunktprüfung hat der Landesrechnungshof bei zwei kreisfreien und zwei kreisangehörigen Städten sowie bei einem Landkreis durchgeführt.

Mit dieser Prüfung wurde "Energieeinsparung" nicht nur aus der Sicht der Bewirtschaftung betrachtet, sondern es wurden auch Maßnahmen untersucht, die die Einflussnahme des Verbrauchers auf den wirtschaftlichen Umgang mit Energie zum Inhalt haben. Die Anlagen- und Betriebstechnik blieb dabei außerhalb der Betrachtung.

Mit dem allgemeinen Begriff "Energie" wurden die Medien elektrische Energie, Gas, Heizöl, Fernwärme und Wasser/Abwasser erfasst.

Über diese Prüfung sollte im Einzelnen festgestellt werden, ob

- ein Energiebeauftragter bestellt ist,
- eine Energiebewirtschaftung erfolgt,
- eine Verbrauchserfassung und -auswertung stattfinden,
- Kostenvergleiche für Bereiche der Verwaltung oder für Einrichtungen angestellt und ausgewertet werden,
- und zu welchen Konditionen Energielieferverträge abgeschlossen sind.

Als Ergebnis der Prüfung ist festgestellt worden, dass in der Vergangenheit bis auf einzelne Initiativen oder wenige Pilotprojekte dieser Problematik noch keine Bedeutung beigemessen worden ist.

Möglicherweise auch deshalb, weil die Ausgaben für Energie in den letzten Jahren rückläufig gewesen sind. Diese Einsparungen beruhen aber weitgehend auf Modernisierungsmaßnahmen sowie der Schließung, der Übertragung und dem Verkauf von Objekten.

Wesentliche Feststellungen sind:

1. Stellen für Energiebeauftragte sind erst 1998 bei drei der geprüften Kommunen zu unterschiedlichen Terminen eingerichtet worden, so dass sich die Tätigkeit noch im Anfangsstadium befindet.

Dadurch gibt es noch kein fest umrissenes Arbeitsfeld für den Energiebeauftragten, dessen Aufgabenbereich sowohl alle nichtinvestiven Maßnahmen, wie z.B. Erfassung und Überwachung des Energieverbrauchs und die Überprüfung der technischen Anlagen, als auch die Kontrolle der Benutzung und die Schulung des Bedienungspersonals abdecken muss.

2. Eine umfassende Datenerfassung und -auswertung für den Energiebereich wird in keiner der geprüften Kommunen durchgeführt. Lediglich in einer Stadt wurden die ermittelten Verbrauchswerte vom Energiebeauftragten zentral erfasst und ausgewertet. Nur bei starken Abweichungen wird deren Ursache ermittelt.

Im Übrigen werden in einzelnen Bereichen Auswertungen vorgenommen, wie z.B. durch das Bäderamt für die Bäder bzw. in ausgesuchten Modellschulen.

Grundsätzlich fehlt bisher ein ganzheitliches Konzept, um aus gewonnenen Erkenntnissen durch gezielte Maßnahmen vorhandene Einsparpotentiale zu nutzen.

Durch eigene Erhebungen zum Energieverbrauch und zur Entwicklung der entsprechenden Ausgaben der letzten vier Jahre hat der Landesrechnungshof die Ausgaben analysiert und z.B. bei zwei Kommunen Auffälligkeiten beim Wasserverbrauch festgestellt. In einem Fall stieg der Verbrauch von 1995 nach 1996 insgesamt um 41 v.H., im anderen Fall entstanden von 1996 nach 1997 Mehrausgaben von rd. 35 v.H.

Bei einer Grundschule sind bei abnehmenden Schülerzahlen von 1994 bis 1996 enorme Steigerungen des Wasserverbrauchs von 29 m³ auf 202 m³ je Schüler aufgefallen. Die Ursache wurde erst 1998 festgestellt und abgestellt. Durch Verbrauchserfassungen und Analysen wäre der übermäßige Verbrauch schon früher erkennbar gewesen. Der Landesrechnungshof hat daraus einen Schaden i.H.v. 128.000 DM für den Zeitraum 1995 - 1997 ermittelt.

Durch Ortsbesichtigungen bei zwei Schulen einer Stadt wurde festgestellt, dass die Warmwasseraufbereitung der Fernwärmanlage bzw. die Wasseruhr seit

längerem defekt waren. Dies nahm der Landesrechnungshof zum Anlass, eine Überprüfung aller versorgungstechnischen Anlagen in Schulen zu empfehlen.

Die Weiterführung der Ursachenforschung hat der Landesrechnungshof den betreffenden Kommunen dringend empfohlen.

3. Die Energiekostenabrechnungen mit den Versorgungsunternehmen erfolgen nicht immer korrekt.

Nach Konzessionsabgabenverordnung können die Kommunen mit den Versorgungsunternehmen vereinbaren, dass ihnen auf die Energielieferung für den Eigenverbrauch ein Nachlass von 10 v.H. gewährt wird.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass zum einen keine oder nur eine unzureichende Rabattgewährung für den Eigenverbrauch erfolgt. Zum anderen teilweise keine Lieferverträge vorliegen.

Zum Beispiel gibt es bei einer Stadt keine Konzessionsverträge über Wasser und Fernwärme und damit keinen Rabatt. Bei der gleichen Stadt hat das Versorgungsunternehmen die Rabatte auf elektrische Energie und Gas verweigert und die Stadt hat dies hingenommen. Dadurch sind der Stadt in den Jahren 1994 und 1995 Mehrausgaben von insgesamt rd. 750 TDM entstanden.

Bei einer anderen Stadt wurde festgestellt, dass der 10%ige Preisnachlass für Elektroenergie nur für bestimmte Objekte gewährt worden ist. Nicht für jedes Jahr und nicht für jedes Objekt wurde er bei Wasserlieferungen berücksichtigt. Fernwärme wird von zwei Unternehmen zu sehr unterschiedlichen Preisen bezogen, obwohl beide Eigengesellschaften der Stadt sind.

Diese Stadt hatte andererseits den Stromverbrauch für ihre Straßenbeleuchtung und die Lichtsignalanlagen durch Modernisierungsmaßnahmen (u.A. spezielle Lampen, Nachtabstaltungen) reduziert und bereits spürbare Einsparungen erzielt.

Eine andere Stadt hat es versäumt, den Rabatt für den Stromverbrauch für seine Lichtsignalanlagen und die Straßenbeleuchtung geltend zu machen. Für den Zeitraum von 1994 - 1997 sind ihr daraus Mehrausgaben von rd. 1,5 Mio. DM entstanden.

Außerdem wird der Stromverbrauch nicht zusammen bewertet. Jede Entnahmestelle wird allein nach ihrem Verbrauch der jeweiligen Preisstufe zugeordnet.

Einer weiteren Stadt sind trotz vertraglicher Vereinbarung die Rabatte auf Gas- bzw. Wasserbezug bisher nicht gewährt worden.

In dem geprüften Landkreis ist erst während dieser Prüfung veranlasst worden, Lieferkonditionen für elektrische Energie, Wasser und Fernwärme mit Versorgungsunternehmen auszuhandeln.

4. Eine Stadt hat sich für ein pilotmäßiges "Energiecontracting" entschieden, durch welches bei zwei Schulen die Sanierung und der Umbau der Wärmeversorgung einschließlich Wärmelieferung über 10 Jahre finanziert werden soll. Bei der Begründung für diese Pilotprojekte ist auch darauf hingewiesen worden, dass hierdurch Mehrausgaben von rd. 473 TDM in 10 Jahren gegenüber der Eigenfinanzierung entstehen werden, da die Energiekosten- und Unterhaltungskosteneinsparungen nämlich nicht ausreichen. Selbst das eigene Rechnungsprüfungsamt hat seine Zustimmung zu dieser Maßnahme verweigert und die Eigenregielösung empfohlen.

Vorteile, die das Energiecontracting bieten sollen, sind nicht zu erkennen. Die Mehrbelastung stellt eine Verletzung der Grundsätze zum sparsamen und wirtschaftlichen Handeln dar. Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, derartige Finanzierungsvorhaben zukünftig zu unterlassen. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass solche Verträge genehmigungspflichtig gemäß RdErl. des Ministerium des Innern vom 22.10.1993 "Leasingverträge im kommunalen Bereich" sind.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den Verwaltungen der Kommunen ausgewertet und wegen der teilweise hohen finanziellen Auswirkungen unter anderem empfohlen,

- durch eine vollständige Erfassung und Auswertung des Energieverbrauchs die Ursachen für Schwankungen zu ermitteln und abzustel-

len sowie durch gezielte Maßnahmen vorhandene Einsparpotentiale zu nutzen.

- die Vertragsgestaltung und Leistungsabrechnung mit den Energieversorgern auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen vorzunehmen.

- die Realisierung von Sanierungs- und Umbaumaßnahmen im Rahmen der Wärmeversorgung gemäß der Grundsätze "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit" vorzubereiten und vertraglich zu sichern.

Der Senat des Landesrechnungshofes hat den Jahresbericht 1999 Teil 1 in seinen Sitzungen am 29., 30. Juni, 1.; 7. und 8. Juli 1999 eingehend beraten und beschlossen. Seine Mitglieder haben im Einzelnen folgende Prüfungszuständigkeiten:

Präsident	Herr Schröder	Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Rundfunkangelegenheiten Staatskanzlei und Landtag Übergreifende Angelegenheiten
Vizepräsident	Herr Borchering	Steuerverwaltung Arbeit, Gesundheit, Soziales Justiz Stiftungen des öffentlichen Rechts für den Geschäftsbereich des Kultusministeriums
Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	Öffentliches Dienstrecht, Personal Inneres Bildung und Kultur (Geschäftsbereich MK - Einzelplan 07) Wirtschaft, Technologie Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Snuis	Wissenschaft und Forschung (Geschäftsbereich MK - Einzelplan 06) Raumordnung und Umwelt Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr Staatlicher Hochbau Allgemeine Bauangelegenheiten
Abteilungsleiter 5	Herr Stollberg	Überörtliche Kommunalprüfung

Redaktionsschluss war der 03.08.1999

Dessau, im August 1999

Horst Schröder
Präsident