

JAHRESBERICHT

**des Landesrechnungshofes
Mecklenburg - Vorpommern**

1995



LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1995

**über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1993**

Neubrandenburg, den 9. August

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
I. Einleitung	
1. Aufgaben des Landesrechnungshofes	1 - 4
2. Beschränkung der Prüfung	5
3. Behandlung von Prüfungsergebnissen	6 - 7
II. Haushalte 1994 und 1995 sowie Ausblick auf kommende Jahre	
1. Haushalt und Haushaltsvollzug 1994	8 - 9
2. Haushaltsplan 1995 Haushaltsrechnung 1995	10 - 15
3. Ausblick auf kommende Haushaltsjahre	16 - 20
III. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1993	
1. Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1993	21 - 31
2. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1993	32 - 70
IV. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	71 - 75
V. Prüfungsfeststellungen	
Querschnittsprüfungen	
1. Haushaltsmittel der Fraktionen im Landtag	76 - 84
2. Stellen- und Personalwirtschaft in ausgewählten oberen Landesbehörden	85 - 106
3. Sächliche Verwaltungsausgaben	107 - 118

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums

- | | | |
|----|---|-----------|
| 4. | Untätigkeit bei der Rückforderung einer Zuwendung | 119 - 122 |
| 5. | Reaktorsicherheit und Strahlenschutz | 123 - 128 |

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

- | | | |
|----|---|-----------|
| 6. | Verwaltung zur Regelung offener Vermögensfragen | 129 - 148 |
|----|---|-----------|

Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft und Angelegenheiten der Europäischen Union

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 2. | Zuwendungen für die Erschließung von Gewerbegebieten | 149 - 154 |
| 3. | Zuwendungen an Gemeinden und Verkehrsbetriebe zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs | 155 - 165 |
| 4. | Förderung von Projekten der außerbetrieblichen Ausbildung | 169 - 172 |
| 10. | Erster Vorpommerscher Unternehmertag
– Vergabe von Fördermitteln – | 173 - 183 |

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Kultusministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 11. | Zuwendungen für Heimatpflege, Volkskunst und historische Landeskunde | 184 - 197 |
| 12. | Projekte der Heimatpflege und Volkskunst | 198 - 208 |

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Naturschutz

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 13. | Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energieträgerumstellung | 209 - 211 |
|-----|---|-----------|

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 14. | Beschaffungswesen im Landgericht Neubrandenburg | 212 - 216 |
|-----|---|-----------|

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 15. | Pauschale Fördermittel für Krankenhäuser | 217 - 231 |
|-----|--|-----------|

**Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bau,
Landesentwicklung und Umwelt**

16. Städtebauförderung 228 - 231

17. Förderung des Mietwohnungsbaus 232 - 240

Überörtliche Kommunalprüfung

18. Baumaßnahmen von kommunalen Hochbauämtern 241 - 257

19. Prüfung der Hansestadt Rostock 258 - 272

20. Prüfung des Landkreises Rügen 273 - 286

21. Grundstücksveräußerungen weit unter dem Verkehrswert im Land-
kreis Nordwestmecklenburg 287 - 295

VI Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

1. Zuwendungen an ein Wirtschaftsunternehmen 296
– Sonderbericht nach § 99 LHO –

2. Deponie Ihlenberg 297

3. Rundfunkangelegenheiten 298

Abkürzungsverzeichnis

AbgG M-V	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (Abgeordnetengesetz)
Abs.	Absatz
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
ÄndG	Änderungsgesetz
ARoV/ÄRoV	Amt/Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BauGB	Baugesetzbuch
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache
DVZ	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EALG	Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz
EFRE	„Europäischer Fonds für regionale Entwicklung“
EigVO	Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden
Einw.	Einwohner
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FKPG	Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms)
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoV	Gesellschaft zur Klärung offener Vermögensfragen mbH
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HGB	Handelsgesetzbuch
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnik
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KKW	Kernkraftwerk
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LARoV	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen
LBFA	Landesbauförderungsamt
LFI	Landesförderinstitut
LGE	Landesgründerwerbsgesellschaft
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LRH	Landesrechnungshofgesetz
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden

Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
o.g.	oben genannt
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PC	Personalcomputer
RLBau	Vorläufige Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern
RPÄ	Rechnungsprüfungsämter
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
StBauFR	Richtlinie zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch
TDM	Tausend Deutsche Mark
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
Tzn.	Textzahlen
u.U.	unter Umständen
v.H.	vom Hundert
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen –
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-K	Verwaltungsvorschriften über Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
z.B.	zum Beispiel
ZOB	Zentraler Omnibusbahnhof
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

I. Einleitung

1. Aufgaben des Landesrechnungshofes

- (1) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Verf. die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Soweit Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und Haushaltsrechnung 1993 für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können, sind sie in diesem Jahresbericht zusammengefaßt worden. Der Jahresbericht des Landesrechnungshofes ist wesentlicher Bestandteil des in Art. 67 Verf. vorgeschriebenen Entlastungsverfahrens und als solcher in die parlamentarische Kontrollfunktion eingebunden. Nach Art. 67 Abs. 2 Verf. prüft der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Der Landesrechnungshof berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet zugleich die Landesregierung. Erst *„aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes beschließt der Landtag über die Entlastung der Landesregierung“* (Art. 67 Abs. 3 Verf.). Haushaltsrechnung und Jahresbericht des Landesrechnungshofes sind zwei einander bedingende Grundlagen des verfassungsmäßigen Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung. Ohne die Bemerkungen des Landesrechnungshofes, die regelmäßig in seinem Jahresbericht zusammengefaßt sind, würde eine notwendige Beurteilungsquelle für die Entlastung der Landesregierung hinsichtlich ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Landtag fehlen. Folglich unterliegt die förmliche Befassung des Jahresberichts durch den Landtag nicht der Dispositionsfreiheit; sie ist durch die Verfassung vorgegeben. Eine lediglich fakultative Landtagsbefassung für den Fall, daß diese von einer Fraktion gewünscht wird, wäre verfassungsrechtlich unzureichend.
- (2) Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1994 die Prüfungstätigkeit auf kommunaler Ebene als einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit angekündigt. Der Landesrechnungshof ist nach Art. 68 Abs. 4 Verf. i.V.m. § 14 LRHG und §§ 4 ff. KPG gehalten, die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der Landkreise, Gemeinden, Ämter und Zweckverbände im Rahmen der überörtlichen Prüfung zu überwachen. Neben der Verwaltung der originären kommunalen Haushaltsmittel obliegt den kommunalen Körperschaften die Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Landesmittel. Auf diesem Wege werden

etwa 30 v.H. bis 40 v.H. der Landesausgaben ihrem Verwendungszweck zugeführt. Die Haushalts- und Finanzwirtschaft der kommunalen Körperschaften ist mithin von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung des Landes und bedarf schon aus diesem Grunde großer Aufmerksamkeit. Der Landesrechnungshof hat seiner Ankündigung folgend die Prüfungstätigkeit auf der kommunalen Ebene verstärkt (vgl. Zuwendungen für die Erschließung von Gewerbegebieten (vgl. Tzn. 149 bis 154), Zuwendungen an Gemeinden und Verkehrsbetriebe zur Verbesserung des Öffentlichen Nahverkehrs (vgl. Tzn. 155 bis 168), Städtebauförderung (vgl. Tzn. 228 bis 231), Baumaßnahmen von kommunalen Hochbauämtern (vgl. Tzn. 241 bis 257), Prüfung der Hansestadt Rostock (vgl. Tzn. 258 bis 272), Prüfung des Landkreises Rügen (vgl. Tzn. 273 bis 286), Grundstücksveräußerungen weit unter Verkehrswert im Landkreis Nordwestmecklenburg (vgl. Tzn. 287 bis 295)). Die Prüfungsergebnisse zeigen, daß die Qualität des Verwaltungshandelns der kommunalen Körperschaften – unbeschadet einer insgesamt positiven Entwicklung – noch gesteigert werden muß. Der Landesrechnungshof sieht seine Prüfungstätigkeit zu wesentlichen Teilen als Hilfe zur weiteren Vertiefung der Kenntnisse insbesondere des Haushaltsrechts und seiner Verfahrensvorschriften. Dringend geboten wäre eine Verstärkung der überörtlichen Kommunalprüfung, der Prüfung der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung durch Prüfungseinrichtungen, die nicht den kommunalen Gebietskörperschaften unterstehen. Angesichts des übrigen Aufgabenumfanges des Landesrechnungshofes werden jedoch nur geringe Möglichkeiten zu einer Intensivierung der überörtlichen Kommunalprüfung durch den Landesrechnungshof gesehen.

- (3) Bisher hat der Landesrechnungshof weitgehend von der Forderung abgesehen, für entstandene Schäden Ersatz bei den Verursachern zu erheben. Der Landesrechnungshof wird künftig zunehmend auch die Frage von Schadensverursachung sowie Schadensersatz untersuchen und in seine Prüfungsbemerkungen einbeziehen.

- (4) Der Landesrechnungshof sieht sich wie bisher als unabhängiger Berater des Landtages und der Landesregierung (§ 1 LRHG). Dieser Teil der Aufgaben des Landesrechnungshofes hat seit der Vorlage des Jahresberichts 1994 an Bedeutung und Umfang zugenommen. So wurden innerhalb weniger Monate – unter Zurückstellung laufender und geplanter Aufgaben – 14 Prüfungen aufgrund nachdrücklicher Hinweise von Landtagsmitgliedern und zehn Prüfungen aufgrund anderer Anforderungen (insbesondere Regierung und Kommunen) durchgeführt. In einer Vielzahl weiterer Fälle konnte auf Hinweise nicht reagiert werden.

2. Beschränkung der Prüfung

- (5) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 3 Verf. und § 88 Abs. 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Der Umfang des Prüfungsstoffs läßt es allerdings nicht zu, sämtliche Sachverhalte finanzwirtschaftlicher Betätigung innerhalb des Landes jährlich zu prüfen. Der Landesrechnungshof ist daher ermächtigt, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er Gebrauch gemacht.

Die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes erfaßt somit nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Aus dem Inhalt des Jahresberichts darf daher weder geschlossen werden,

- daß diejenigen Behörden und Einrichtungen, bei denen der Landesrechnungshof Mängel festgestellt hat, insgesamt weniger gut gearbeitet hätten als andere, noch,
- daß die nicht geprüften Behörden und Einrichtungen frei von Mängeln seien.

3. Behandlung von Prüfungsergebnissen

- (6) Im Schriftverkehr mit obersten Landesbehörden über seine Prüfungserkenntnisse erklärt der Landesrechnungshof – nach Klärung und u.U. auch divergierender Bewertung von Sachverhalten – gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde, das jeweilige Prüfungsverfahren sei abgeschlossen. Dies hat in Einzelfällen zu dem Mißverständnis geführt, die Beendigung eines Prüfungsverfahrens durch den Landesrechnungshof ohne weitergehende Bemerkungen o.ä. bedeute, der Landesrechnungshof habe die Auffassung der geprüften Behörde akzeptiert.

Der Landesrechnungshof stellt fest, daß er von seinen Prüfungsbemerkungen abweichende Auffassungen der geprüften Dienststellen nur dann übernommen hat, wenn er dies auch ausdrücklich erklärt. Der Hinweis auf den Abschluß eines Prüfungsverfahrens stellt lediglich die *formelle* Beendigung der Prüfung fest, bedeutet jedoch auch bei streitigen Bewertungen nicht, daß der Landesrechnungshof auf ein Monitum verzichtet oder es gar zurückgenommen hätte.

- (7) Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse zu Vorgängen aus den Jahren 1991 bis 1995 zugrunde (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in § 97 Abs. 2 LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Landesrechnungshofes zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung bezieht sich auf das Jahr 1993 (vgl. Tzn. 21 bis 70).

II. Haushalte 1994 bis 1995 sowie Ausblick auf kommende Jahre

1. Haushalt und Haushaltsvollzug 1994

- (8) Der Haushalt 1994 des Landes Mecklenburg–Vorpommern war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes, auch unter Berücksichtigung der notwendigen Mehrausgaben zum Abbau des Nachholbedarfs, wiederum um mehrere Milliarden zu hoch angelegt. Dies läßt sich sowohl im Vergleich zu den Ausgaben westlicher Flächenländer als auch mit Blick auf die tatsächlichen Ausgaben im Jahr 1994 erkennen.

In den Haushalten der westlichen Flächenländer waren 1994 Ausgaben von durchschnittlich 5.147 DM pro Kopf der Bevölkerung veranschlagt. Demgegenüber wurden im Haushaltsplan von Mecklenburg–Vorpommern 1994 Ausgaben von 7.786 DM pro Kopf bereitgestellt.

Auch im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländer steuert Mecklenburg–Vorpommern einen überdurchschnittlich expansiven Haushaltskurs, wie sich aus der folgenden Übersicht ablesen läßt:

Land	Einwohnerzahl	Haushaltsvolumen (bereinigte Gesamtausgaben) 1994		Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung		Minder- ausgaben pro Kopf 1994
		3	4	5	6	
1	2	Soll	Ist	Soll	Ist	7
	in Tsd. Einw.	in Mio. DM		in DM		Sp. 6 - Sp. 5
Brandenburg	2.547	19.881	18.912	7.806	7.425	- 381
Sachsen	4.624	30.671	27.629	6.633	5.975	- 658
Sachsen-Anhalt	2.789	20.193	18.752	7.240	6.724	- 516
Thüringen	2.537	17.649	17.335	6.957	6.833	- 124
Mecklenburg-Vorpommern	1.852	14.420	13.334	7.786	7.200	- 586
Neue Flächenländer (gesamt)	14.349	102.814	95.962	7.165	6.688	- 477

Tabelle 1: Vergleich der bereinigten Gesamtausgaben 1994 in den neuen Ländern (bereinigte Gesamtausgaben: Gesamtausgaben abzüglich Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie abzüglich Verrechnungen); Bevölkerungsstand: 30.6.1993; Differenzen durch Runden der Einzelwerte

Die Einschätzung, daß das Haushaltsvolumen von Mecklenburg–Vorpommern im Jahre 1994 zu hoch ausgefallen ist, hat sich durch die Ergebnisse des Haushaltsvollzuges bestätigt.

Die Gesamtausgaben waren 1994 mit veranschlagt.	14.485,9 Mio. DM
Die Ist-Ausgaben beliefen sich demgegenüber auf und blieben um hinter dem veranschlagten Haushalts-Soll zurück.	<u>13.478,1 Mio. DM</u> 1.007,8 Mio. DM
Unter Einschluß der aus dem Jahre 1993 in das Jahr 1994 übertragenen Haushalts-Ausgabereste von und der in 1994 eingetretenen Soll-Änderungen von standen der Landesverwaltung Ausgabeermächtigungen von insgesamt zur Verfügung. Gemessen daran beliefen sich die Minderausgaben auf	1.131,9 Mio. DM - 17,8 Mio. DM 15.600,0 Mio. DM 2.121,9 Mio. DM.
Je nach Betrachtungsweise entsprachen die Minderausgaben	7,0 v.H. (bezogen auf das Haushalts-Soll)
	bzw. 13,6 v.H. (bezogen auf das Gesamt-Soll)

der Ausgabeermächtigungen.

Soweit die Haushaltsansätze auf das zwingend notwendige Maß beschränkt worden sind, können Minderausgaben durchaus als Hinweis für eine sparsame Mittelbewirtschaftung der Landesverwaltung betrachtet werden. Sofern die Haushalte jedoch – wie in den letzten Jahren in Mecklenburg-Vorpommern – mit überhöhten Volumina ausgestattet wurden, sind hohe Minderausgaben ein Indiz für überhöhte Veranschlagungen.

- (9) In der Finanzplanung 1994 - 1998 wird unter Nr. 2.6 „Finanzpolitische Ziele“ festgestellt, die Landesregierung habe sich bei ihrer Haushaltsplanung stärker als bisher an der Umsetzbarkeit orientiert. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Erwartung bestätigt.

2. Haushaltsplan 1995

- (10) Der Haushaltsplan 1995 umfaßt in
Einnahmen und Ausgaben ein Volumen von 14.678,1 Mio. DM.
Das Volumen des Haushaltsplans steigt gegenüber 1994 um 1,3 v.H.
(Vorjahr 7,3 v.H.).

Damit bleibt der Ausgabenanstieg deutlich unter den Zuwachsraten der vergangenen Jahre. Die Abflachung des Ausgabenanstiegs wird vom Landesrechnungshof als ein Schritt zur Annäherung des Ausgabenniveaus an das durchschnittliche Ausgabevolumen zunächst der neuen und später der westlichen Flächenländer gesehen.

Die vergleichsweise geringe Haushaltsausweitung wurde teilweise auch dadurch erreicht, daß

- Investitionsvorhaben des Landes im Wege der treuhänderischen Verwaltung über ein öffentliches Unternehmen außerhalb des Haushalts realisiert werden (8 Mio. DM),
- in zunehmendem Maße Hochbauprojekte im Wege des Mietkaufs bzw. Leasings mit der Folge zunächst geringerer Haushaltsausgaben finanziert werden (60 Mio. DM),
- der Umfang der globalen Minderausgaben ausgeweitet worden ist (92 Mio. DM).

Diese Positionen entsprechen 1,6 v.H. der bereinigten Gesamtausgaben.

- (11) Die Finanzierung der Ausgaben in den neuen Ländern ist gegenüber den Vorjahren neu geordnet worden. Grundlage hierfür war die Einbeziehung der neuen Länder in das den veränderten Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland angepaßte Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystem. Die Einzelheiten sind im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm – FKPG – vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 933) geregelt.

Von 1991 bis Ende 1994 bildeten die Zuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ die Haupteinnahmequelle der neuen Länder. Die ursprünglich festgelegten Zuweisungen erwiesen sich bald als nicht ausreichend. Sie mußten mehrfach aufgestockt werden. Eine in mittelfristiger Sicht hinreichende Finanzplanungssicherheit war nicht gegeben. In Mecklenburg–Vorpommern wurde in diesen Jahren mit den Einnahmen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ etwa ein Drittel der Ausgaben gedeckt.

Jahr	Finanzierungsanteil der Einnahmen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ an den bereinigten Gesamtausgaben	
	Soll	Ist
1991 ^{a)}	36,0 %	40,3 %
1992 ^{b)}	33,9 %	36,6 %
1993 ^{c)}	31,4 %	33,4 %
1994 ^{d)}	28,7 %	30,7 %

Tabelle 2: Finanzierungsanteil der Einnahmen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ an den bereinigten Gesamtausgaben

Während sich der Finanzierungsanteil der Einnahmen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ trotz mehrmaliger absoluter Einnahmeerhöhung rückläufig entwickelte, ist für die Mecklenburg–Vorpommern verbleibenden Steuern (einschl. Länderfinanzausgleich Ost) ein leicht steigender Finanzierungsanteil festzustellen.

Jahr	Finanzierungsanteil der Mecklenburg–Vorpommern verbleibenden Steuern (einschl. Länderfinanzausgleich)	
	Soll	Ist
1991 ^{a)}	18,5 %	19,0 %
1992 ^{b)}	23,5 %	27,4 %
1993 ^{c)}	22,7 %	25,6 %
1994 ^{d)}	23,0 %	28,0 %

Tabelle 3: Finanzierungsanteil der Mecklenburg–Vorpommern verbleibenden Steuern (einschl. Länderfinanzausgleich) an den bereinigten Gesamtausgaben

^{a)} Quelle: Soll-Zahlen vgl. Übersichtsband zum Haushaltsplan 1992, Seite 16;

Ist-Zahlen vgl. Haushaltsrechnung 1992, Seite 35

^{b)} Quelle: Haushaltsrechnung 1992, Seite 35

^{c)} Quelle: Haushaltsrechnung 1993, Seite 33

^{d)} Quelle: Landtagsdrucksache 2/500, Seite 12

Demgegenüber ergab sich in den Jahren 1991 bis 1994 eine insgesamt steigende Tendenz für die Kreditfinanzierungsquote (Netto-Kreditaufnahme im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben).

Jahr	Kreditfinanzierungsanteil	
	Soll	Ist
1991 ^{a)}	20,6 %	9,4 %
1992 ^{b)}	20,1 %	8,2 %
1993 ^{c)}	24,6 %	16,8 %
1994 ^{d)}	27,5 %	20,3 %

Tabelle 4: Kreditfinanzierungsanteil (Netto-Kreditaufnahme im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben)

Die Finanzierungsstruktur des Landeshaushalts von Mecklenburg–Vorpommern entwickelte sich in den ersten vier Jahren zunehmend ungünstiger. Die rückläufigen Deckungsbeiträge aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ konnten nur zu einem geringen Teil aus erhöhten Steuereinnahmen ausgeglichen werden. Der Zuwachs der Fehlbedarfe mußte vor allem durch zunehmende Kreditaufnahmen kompensiert werden. Diese Entwicklung war finanzwirtschaftlich nur vorübergehend hinnehmbar.

Die ab 1995 wirksame grundlegende Veränderung der Finanzausstattung Mecklenburg–Vorpommerns, wie auch der anderen neuen Länder, ist durch die Einbeziehung der neuen Länder in die bundesweite Umsatzsteuerverteilung und in das Länderfinanzausgleichssystem erreicht worden. Das bis Ende 1994 geltende Ausgleichssystem wäre angesichts der gravierenden Finanzkraftdisparitäten zwischen alten und neuen Ländern überfordert gewesen, wenn allein mit seiner Hilfe ein annähernder Finanzkraftausgleich versucht worden wäre. Deshalb erhalten die finanzschwachen Länder Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs sowie, befristet bis zum Jahr 2004, Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (Mecklenburg–Vorpommern: 1.479 Mio. DM pro Jahr).

Zusätzlich erhalten die neuen Länder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nach dem Investi-

^{a)} Quelle: Soll-Zahlen vgl. Übersichtsband zum Haushaltsplan 1992, Seite 16; Ist-Zahlen vgl. Haushaltsrechnung 1992, Seite 35

^{b)} Quelle: Haushaltsrechnung 1992, Seite 35

^{c)} Quelle: Haushaltsrechnung 1992, Seite 35

^{d)} Quelle: Landtagsdrucksache 2/500, Seite 12

tionsförderungsgesetz Aufbau Ost für die Dauer von zehn Jahren – also bis 2004 – jährlich insgesamt 6,6 Mrd. DM. Davon entfallen 697 Mio. DM jährlich auf Mecklenburg–Vorpommern.

Es darf überdies nicht aus dem Blickfeld geraten, daß die seit 1994 erheblichen zusätzlichen Einnahmen aus Mitteln der EU–Strukturfonds zunächst bis 1999 begrenzt sind.

Die den Ländern im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung zufließenden Finanzhilfen (Mecklenburg–Vorpommern: 95 Mio. DM pro Jahr) sind auf einen Zeitraum von acht Jahren beschränkt.

Die von vornherein überwiegend nur temporär gestalteten Einnahmeblöcke Mecklenburg–Vorpommerns ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht:

temporäre Einnahmepositionen	1995	1996	1997	1998
	Beträge in Mio. DM			
1	2	3	4	5
Bundesergänzungszuweisungen	1.998	2.017	2.040	2.065
Einnahmen nach Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	697	697	697	697
Einnahmen aus den EU-Strukturfonds	554	568	602	634
davon:				
ESF	(110)	(118)	(126)	(137)
EFRE	(239)	(251)	(274)	(285)
EAGFL	(205)	(199)	(202)	(212)
Investitionseinnahmen für Pflegeeinrichtungen	95	95	95	95
Summe der wesentlichen temporären Einnahmen	3.344	3.377	3.434	3.491

Tabelle 5: Übersicht über die wesentlichen temporären Einnahmen Mecklenburg–Vorpommerns

Die Einnahmen sind für die überschaubare Zeit im wesentlichen festgelegt. Zusätzliche Einnahmen sind lediglich durch Steigerung des Steueraufkommens in Mecklenburg–Vorpommern selbst und im Rahmen der bundesweiten Entwicklung zu erwarten. Mindereinnahmen sind dort nicht ausgeschlossen, wo der Bund sich aus Übergangs- bzw. Anschubfinanzierungen zurückzieht. Es ist nicht zu erwarten, daß die Sonderfinanzierungen zugunsten der neuen Länder (BEZ, Investitionsförderungsgesetz, Investitionseinnahmen für Pflegeeinrichtungen) nach Ablauf der bestehenden Geltungsdauer verlängert werden.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Finanzausstattung der neuen Länder erneut verbessert werden wird. Dagegen sprechen die anhaltenden Finanzierungsprobleme des Bundes und der alten Bundesländer. Dort sind fast überall

drastische Sparprogramme beschlossen worden, um die gestiegenen Finanzierungsdefizite wieder zu verringern.

- (12) Die Haushaltspolitik Mecklenburg–Vorpommerns muß sich nachhaltig auf die veränderten Rahmenbedingungen und die absehbaren Einnahmeausfälle einstellen.

Die Ausgaben müssen so gestaltet werden, daß der investive Nachholbedarf mit Ablauf der Sonderfinanzierungen weitgehend befriedigt ist. Die eigenfinanzierten Investitionsausgaben (Investitionsausgaben abzüglich spezieller Investitionseinnahmen, z.B. Einnahmen aufgrund des Bundes-Investitionsförderungsgesetzes) dürfen nicht durch die vollständige Ausschöpfung der Regelkreditobergrenze nach § 18 Abs. 1 LHO finanziert werden, weil die daraus resultierenden Zinslasten zu einer rapiden ‘Versteinerung’ der Landeshaushalts führen würden. Ziel muß es sein, einen wachsenden Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben zu erwirtschaften. Der Überschuß kann zur teilweisen Finanzierung der Investitionsausgaben und damit zur Begrenzung des Kreditbedarfs eingesetzt werden.

- (13) Bei den laufenden Ausgaben nehmen die Personalausgaben den größten Anteil ein. Im Haushaltsplan 1995 erfordern sie 23,1 v.H. der bereinigten Gesamtausgaben. Die westlichen Flächenländer weisen mit rund 40 v.H. deutlich höhere Personalausgabenquoten aus. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Tarife in den neuen Ländern noch bei 82 v.H. des Niveaus in den westlichen Ländern liegen. Außerdem fallen in Mecklenburg-Vorpommern bisher kaum Versorgungslasten an. Schon deshalb dürften die Personalausgaben in den nächsten Jahren kräftig steigen. Zu berücksichtigen ist weiter, daß die Personalausgabenquote in Mecklenburg-Vorpommern bisher im Vergleich zu westlichen Bundesländern wegen des nach wie vor relativ weit höheren Haushaltsvolumens unterzeichnet ist.

Das Sparpotential bei den Personalausgaben wird in seinem Ausmaß erst bei einem Vergleich der Beschäftigtenzahlen in den Landesverwaltungen von Mecklenburg-Vorpommern und in den anderen Bundesländern deutlich.

Nach den Stellenplänen 1994 beträgt die Zahl der Landesbediensteten je 1.000 Einwohner

in Mecklenburg–Vorpommern	28,5,
im Durchschnitt der östlichen Flächenländer	26,7,
im Durchschnitt der westlichen Flächenländer	21,8.

Mithin liegt die Stellenzahl Mecklenburg–Vorpommerns um rund 3.000 Stellen über dem Durchschnitt der östlichen Flächenländer und um rund 12.000 über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

Mit dem Stellenplan 1995 sind 751 Stellen gestrichen worden, so daß nunmehr eine Ausstattung von 51.712 Stellen im engeren Bereich der Verwaltung bzw. 28,1 Stellen je 1.000 Einwohner erreicht wird. Auch die Stellenausstattung der Wirtschaftsbetriebe ist mit dem Haushaltsplan 1995 reduziert worden,

und zwar von	6.220 Stellen im Jahre 1994
um	<u>- 220 Stellen</u>
auf	6.000 Stellen im Jahre 1995.

Der Landesrechnungshof begrüßt den Willen der Landesregierung, den in der Landesverwaltung offenkundig weiterhin bestehenden Stellenüberhang zu reduzieren.

- (14) Die vom Kultusministerium erklärte Absicht, den Lehrerstellenplan an die drastisch sinkenden Schülerzahlen anzupassen, wird als wichtiger Schritt gesehen, die Ausgaben für diesen größten Teilbereich des Stellenplans den sachlichen Erfordernissen und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes anzupassen.
- (15) Der Landesrechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an seine Ausführungen im Jahresbericht 1994 zur Hochschullandschaft in Mecklenburg-Vorpommern (Tzn. 27, 66 bis 81). Die Anpassung des Hochschulwesens an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes bei gleichzeitiger Konzentration auf zukunftsorientierte Wissenschaftszweige würde für die Entwicklung des Landes insgesamt förderlich sein.

3. Ausblick auf kommende Haushaltsjahre

- (16) Bei einem im Vergleich zum Finanzplan 1993 - 1997 niedrigeren Kreditbedarf im Haushaltsplan 1995 sieht der neue Finanzplan 1994 - 1998 insgesamt höhere Ausgaben und höhere Kreditbedarfe vor.

Dieses – auf den ersten Blick hinsichtlich der Ausgabenentwicklung – ungünstige Ergebnis der fortgeschriebenen Finanzplanung relativiert sich bei einer Betrachtung der Einzelkomponenten.

Die Personalausgaben und die Zinsausgaben, beides Indikatoren für den ‘Versteinerungsgrad’ des Haushalts, wachsen – ausgehend von einem spürbar niedrigeren Niveau, als noch mit dem Finanzplan 1993 - 1997 angenommen – in der Referenzperiode 1994 bis 1998 deutlich langsamer als noch in der Finanzplanung 1993 – 1997 erwartet. Gleichzeitig ist das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs^{*)} kräftig angehoben worden, und zwar

1995 um	232 Mio. DM ^{**)}
1996 um	236 Mio. DM
1997 um	141 Mio. DM.

Die Investitionsausgaben wurden ebenfalls spürbar aufgestockt, und zwar

1995 um	150 Mio. DM ^{**)}
1996 um	595 Mio. DM
1997 um	661 Mio. DM.

Diese Veränderungen der Finanzplanung 1994 - 1998 gegenüber der Finanzplanung der vorangegangenen Referenzperiode lassen, unbeschadet der an anderer Stelle erläuterten Entwicklungsprobleme, eine gewisse Strukturverbesserung erkennen. So wurden Blöcke mit zwangsläufigen Ausgaben eingegrenzt, Blöcke, die vorrangig der infrastrukturellen Entwicklung und der Stärkung der gemeindlichen Finanzausstattung dienen, ausgeweitet.

^{*)} ohne kommunale Investitionsausgaben

^{**)} Differenz aus beschlossenenem Haushalt 1995 gegenüber Finanzplan 1993 - 1997

- (17) Im Finanzplan 1994 - 1998 ist neben anderen globalen Minderausgaben eine globale Minderausgabe von jährlich 150 Mio. DM als „Bodensatz“ bei den laufenden Ausgaben ausgewiesen. Diese Vorgehensweise wird im Rahmen einer Mittelfristigen Finanzplanung, die immer auch eine haushaltspolitische Zielorientierung darstellt, für vertretbar gehalten.

In den Haushaltsplänen müssen globale Minderausgaben grundsätzlich vermieden werden. Hiervon ausgenommen ist lediglich der „Bodensatz“, der im Rahmen einer Normalveranschlagung die erfahrungsgemäß nicht benötigten Ausgabemittel zusammenfaßt. Global veranschlagte Minderausgaben dürfen nicht als Instrument zur scheinbaren Herstellung des Haushaltsausgleichs eingesetzt werden. Das Volumen der in den Haushaltsplänen veranschlagten globalen Minderausgaben wird vom Landesrechnungshof zunehmend für bedenklich gehalten (vgl. Tzn. 33 bis 40).

- (18) Der Landesrechnungshof hat sich 1993 mit der Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung der durch die Bauverwaltung durchgeführten Hochbaumaßnahmen befaßt und Vorschläge zur Verbesserung der nach den „Vorläufigen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (RLBau) ausgestalteten Ablauforganisation gemacht (vgl. Jahresbericht 1993, Tzn. 67 bis 70). Den seinerzeit gegebenen Empfehlungen ist inzwischen größtenteils gefolgt worden. Die staatliche Bauverwaltung sollte weiterhin ständig nach Möglichkeiten suchen, die RLBau weiter zu vereinfachen.

- (19) In diesem Zusammenhang hat sich der Landesrechnungshof auch mit der Beauftragung freiberuflicher Architekten und Ingenieure durch die Baudienststellen befaßt, bei der die vom Bund erlassene Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) vom 4. März 1991 (BGBl. I S. 533) anzuwenden ist.

Die bisherige Honorarordnung enthält keine wirtschaftlichen Anreize zum kostengünstigen Bauen, da das Honorar mit zunehmenden Baukosten steigt. Wenn z. B. Architekten- und Ingenieurbüros bei Zuwendungsbauten kostenaufwendige Lösungen für erforderlich halten, kann der Zuwendungsempfänger – dem oftmals eigenes Fachpersonal fehlt – häufig wenig dagegensetzen. Es bedarf daher einer intensiven Beratung durch eine unabhängige Bauverwaltung, die ihr eigenes Planungswissen durch eigene Projekte ständig aktualisieren muß. Es muß erreicht werden, daß wirtschaftliche Lösungen belohnt und aufwendige Planungen nicht –

wegen der Aussicht auf höhere Zuwendungen für die Baumaßnahme und höhere Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen – angestrebt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es erforderlich, daß im Rahmen einer künftigen HOAI-Novelle die stärkere Berücksichtigung kostensparender Aspekte und die weitgehende Abkopplung der Honorare von den Herstellungskosten eingeführt wird. Eine solche Novellierung würde möglicherweise zu einer durchgreifenden Strukturänderung der derzeitigen HOAI führen; diese Überarbeitung – die auch in der Vergangenheit schon von verschiedenen Seiten gefordert und durch eine Änderung der HOAI von 1995 schon teilweise umgesetzt wird – ist insbesondere in Zeiten knapper Finanzmittel geboten. Die zuständigen Ministerien des Landes sollten in dieser Richtung tätig werden.

- (20) Der Landesrechnungshof hat die Realisierung großer Bauvorhaben im Wege alternativer Finanzierungsmodelle (z.B. Investorenbauten, Leasing) in der besonderen Aufbausituation von Mecklenburg-Vorpommern als eine mögliche Handlungsalternative angesehen (vgl. Jahresbericht 1993, Tz. 73).

Wegen der mit alternativ finanzierten Bauprojekten zusammenhängenden haushaltspolitischen Probleme hatte der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 1994 gefordert, jedes Investorenmodell müsse sich im Haushalt wie ein Eigenbau wiederfinden. Mieten seien wie Zinsen und Herstellungskosten seien wie Investitionen zu behandeln (Jahresbericht 1994, Tz. 23).

Die Landesregierung ist diesen Erfordernissen teilweise gefolgt. Im Haushaltsplan 1995 und im Finanzplan 1994 – 1998 ist die Darstellung finanzwirtschaftlicher Quoten erweitert worden um

- die Zins/Mietkauf/Leasing – Steuerquote (Zinsausgaben und Mietausgaben für Mietkauf-/Leasingmaßnahmen im Verhältnis zu den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern (einschl. Einnahmen aus Länderfinanzausgleich)),
- die Zins/Mietkauf/Leasing – Ausgabenquote (Zinsausgaben und Mietausgaben für Mietkauf-/Leasingmaßnahmen im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben),
- die Investitionsquote einschl. Mietkauf/Leasing (Investitionen und Mietkauf-/Leasingmaßnahmen im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben (korrigiert)),

- die Kreditfinanzierungsquote einschl. Mietkauf/Leasing (Netto-Kreditaufnahme und Mietkauf-/Leasingmaßnahmen im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben (korrigiert)).

In der Gesamtübersicht über den Haushaltsplan-Entwurf 1995 und den Finanzplan 1994 – 1998 wird das den Mietkauf-/Leasingvorhaben entsprechende Investitionsvolumen nur nachrichtlich, also nicht wie eine Investition behandelt. Der Landesrechnungshof bekräftigt deshalb seine im Jahresbericht 1994 (Tz. 23) geäußerte Sorge, daß das durch Investorenbauten scheinbar verringerte Investitionsvolumen die Forderung nach (Wieder-) Anhebung des Investitionsvolumens provozieren könnte.

III. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1993

1. Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1993

- (21) Rechtsgrundlage für die Rechnung des Haushaltsjahres 1993 bildete damals Art. 67 Abs. 1 Vorl. Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Danach hat die Finanzministerin dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Die Rechnung für das Haushaltsjahr 1993 mit der Vermögensübersicht wurde dem Landtag fristgemäß vor Ende des Folgejahres mit der Drucksache 2/39 vom 27. Dezember 1994 vorgelegt.

Vollständigkeit

- (22) Die Gesamtergebnisse der Haushaltsführung sind dargestellt im
- kassenmäßigen Abschluß gem. § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste),
 - Haushaltsabschluß gem. § 83 LHO (Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste) und in der
 - Gesamtrechnung Einnahmen und Ausgaben (Soll-Ist-Vergleich, Einzelplanabschlüsse, Zusammenstellung nach Gruppen und Einzelplänen, Gesamtabchluß).

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1993 enthält alle Angaben, die nach §§ 80 ff. LHO erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

- (23) Bei der stichprobenweisen Prüfung durch den Landesrechnungshof wurden keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträgen und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Ordnungsmäßigkeit der Belege

- (24) Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen – bis auf Ausnahmen – keine Beträge festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

Grundlagen der Haushaltsführung 1993

- (25) Grundlagen der Haushaltsführung des Landes waren im Haushaltsjahr 1993
- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1993 (Haushaltsgesetz 1993) vom 16. Dezember 1992,
 - das Gesetz über die Feststellung eines 1. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1993 (Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 1993) vom 2. Juni 1993,
 - das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushalt für das Haushaltsjahr 1993 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 1993) vom 1. Juli 1993 und
 - das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 1993 vom 1. Juli 1993.

26
Zusammensetzung des Haushalts-Solls
und des Gesamt-Solls 1993

(26)

	Rechtliche Grundlage	Einnahmen in DM	Ausgaben in DM	Verpflichtungs- ermächtigungen in DM
	1	2	3	4
1	Haushaltsgesetz 1993 vom 16. Dezember 1992	12.419.368.400,00	12.419.368.400,00	3.502.671.000,00
	Erstes Nachtragshaushalts- gesetz 1993 vom 2. Juni 1993	67.816.600,00	67.816.600,00	
	Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 1993 vom 1. Juli 1993	1.019.400.800,00	1.019.400.800,00	949.097.000,00
2	Summe der veranschlagten Mittel	13.506.585.800,00	13.506.585.800,00	4.451.768.000,00
3	Einwilligungen der Finanzministe- rin in zusätzliche Einnahmen und Ausgaben, die als Änderung des Haushaltssolls gelten			
	gem. § 4 des Haushaltsgesetzes 1993	32.043.700,00	32.043.700,00	
	Absatz 1			
	Absatz 2	0,00	70.000,00 - 70.000,00	
	gem. § 6 des Haushaltsgesetzes 1993	71.100,00	79.000,00 - 7.900,00	
	Absatz 1			
	gem. § 11a des Haushaltsgesetzes 1993	0,00	153.300,00 - 153.300,00	
	gem. § 3 des Zweiten Nachtrags- haushaltsgesetzes 1993	0,00	2.824.000,00 - 2.824.000,00	23.673.000,00
4	Summe Einwilligungen der Finanzministerin	32.114.800,00	32.114.800,00	23.673.000,00
5	Haushalts-Soll 1993	13.538.700.600,00	13.538.700.600,00	4.475.441.000,00
6	aus dem Haushaltsjahr 1992 übertragene Reste	824.557.151,74	884.056.940,91	
	Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1993		- 59.499.789,17	
7	Haushalts-Soll 1993 zzgl. übertra- gene Reste aus Vorjahr, abzgl. Vorgriffe	14.363.257.751,74	14.363.257.751,74	
8	im Haushaltsjahr 1993 in Abgang gestellt	- 9.071.532,23	- 41.225.709,22	
9	Gesamt-Soll	14.354.186.219,51	14.322.032.042,52	

Tabelle 6: Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1993

Der Haushalt war in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Das Haushalts-Soll (Tabelle 6; Zeile 5, Spalte 2 bzw. 3, ohne Berücksichtigung der Reste) stieg 1993 gegenüber 1992 um 11,8 v.H.

Die bei dem Gesamt-Soll sichtbare Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben (Tabelle 6; Zeile 9) resultiert aus der unterschiedlichen Höhe der vom Finanzministerium verfügbaren Abgänge bei den Einnahmeresten und bei den Ausgaberesten.

Jahresabschluß

- (27) Der Landesrechnungshof hat den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß nach §§ 82 und 83 LHO als Bestandteil der Haushaltsrechnung stichprobenweise auf rechnerische Richtigkeit und Plausibilität geprüft. Die Prüfungen haben keine wesentlichen Beanstandungen ergeben.
- (28) Der Landesrechnungshof behält sich aufgrund der stichprobenweisen Prüfung vor, Sachverhalte aus dem Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Prüfungsergebnisse des Rechnungsjahres 1993 in den folgenden Jahren erneut aufzugreifen oder weitergehend zu untersuchen, soweit er dies infolge neuer Erkenntnisse für erforderlich hält.
- (29) Das Jahresergebnis (Ist-Abschluß) für das Jahr 1993 lautet:

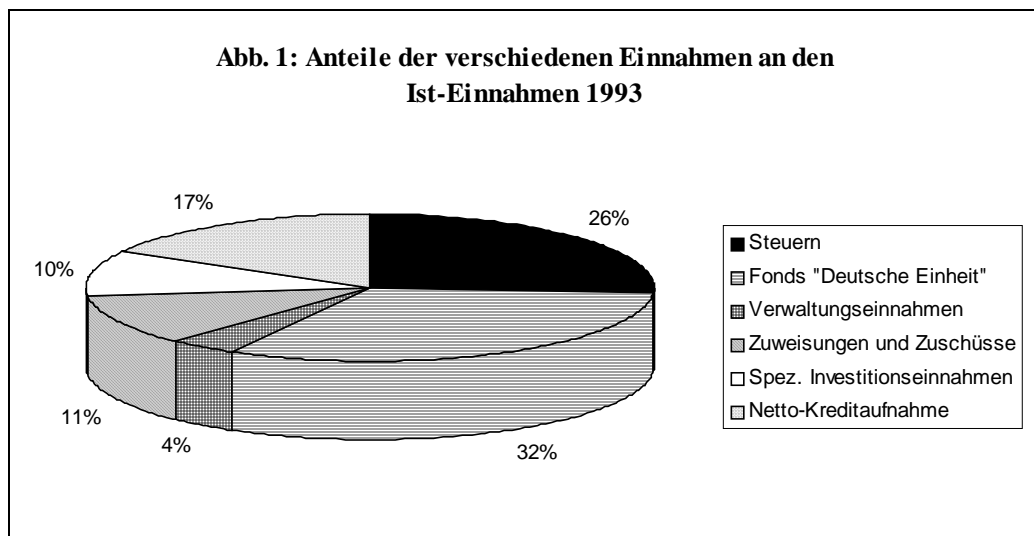
Ist-Einnahmen	12.600.144.777,34 DM
Ist-Ausgaben	<u>12.600.144.777,34 DM</u>
	--,-- DM

Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind gegenüber dem Vorjahr um 13,4 v.H. gestiegen.

Der Haushaltsausgleich wurde durch eine Umbuchung von Krediteinnahmen vom Haushaltsjahr 1994 in das Haushaltsjahr 1993 in Höhe von 212.606.208,98 DM hergestellt.

Diese Umbuchung wurde bereits im Februar 1994 vorgenommen. Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1994 (vgl. Tzn. 12 bis 14) beanstandet, daß die „Rückbuchung“ der Krediteinnahmen in den vorangegangenen Haushaltsjahren zeitlich spät im Folgejahr vorgenommen wurden. Mit der rechtzeitigen Umbuchung für das Haushaltsjahr 1993 wurde den Bemerkungen des Landesrechnungshofes Rechnung getragen.

- (30) Die Anteile der verschiedenen Einnahmen an den gesamten Ist-Einnahmen sind der Abbildung 1 zu entnehmen.

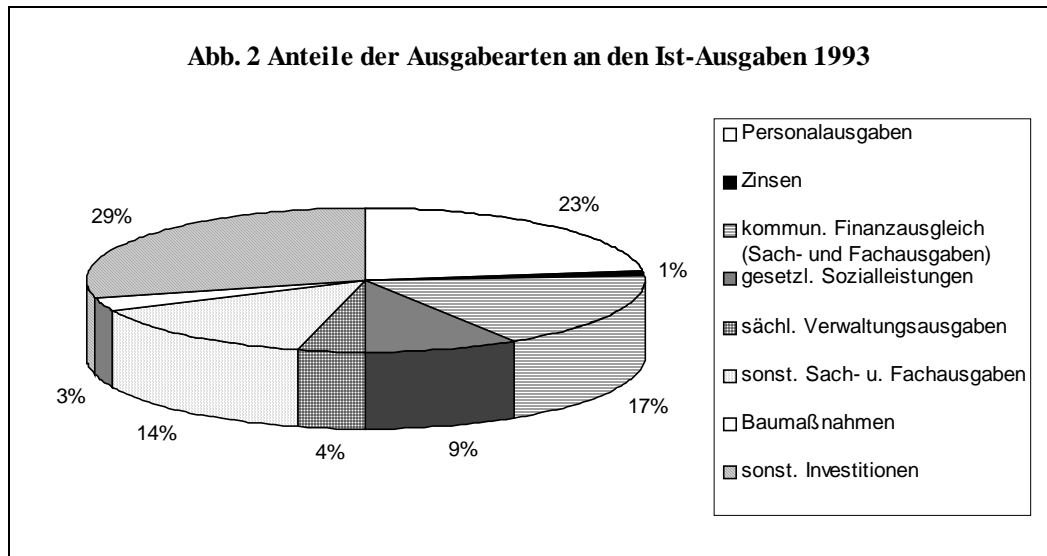


Die tatsächlichen Steuereinnahmen sind 1993 gegenüber dem Vorjahr um 5,4 v.H. gestiegen, ihr prozentualer Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes ging aber im gleichen Zeitraum von 27,4 v.H. auf 25,5 v.H. zurück. Die Netto-Kreditaufnahme hat sich 1993 gegenüber 1992 mehr als verdoppelt (Steigerung um 132,4 v.H.), der Anteil an den Gesamteinnahmen stieg von 8,2 v.H. auf 16,8 v.H.

- (31) Der größte Anteil an den Ist-Ausgaben entfiel 1993 mit 29,5 v.H. auf die sonstigen Investitionen^{*)} und mit 23,1 v.H. auf die Personalausgaben. Der Anteil der Personalausgaben war 1993 gegenüber 1992 sogar leicht rückläufig, 1992 lag er bei 24,4 v.H. Diese Daten dürfen jedoch nicht zu dem Fehlschluß einer insoweit strukturell positiven Haushaltsentwicklung führen (vgl. Tz. 13).
Die bedeutendsten Veränderungen waren bei den Zinsausgaben zu verzeichnen. Auch wenn der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben mit 1 v.H. im Haushaltsjahr 1993 noch sehr niedrig war, deutet sich in der annähernden Verdrei-

^{*)} Investitionsausgaben ohne Baumaßnahmen

fachung der Zinsausgaben die in dieser Ausgabebeziehung enthaltene Dynamik bereits an.



2. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1993

- (32) Die Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 stellt sich wie folgt dar:

	Gesamt-Soll (einschl. Reste)	Ist-Ausgaben (ohne zu übertragende Reste)	Inanspruchnahme des Gesamt-Solls
1991	11.863.002.700,00 DM	10.406.413.832,21 DM	87,7 %
1992	12.582.985.094,09 DM	11.116.251.530,96 DM	88,3 %
1993	14.322.032.042,52 DM	12.600.144.777,34 DM	88,0 %

Tabelle 7: Vergleich des Gesamt-Solls 1991 bis 1993 mit den jeweiligen Ist-Ausgaben

Die Übersicht zeigt, daß in allen Haushaltsjahren die Ist-Ausgaben um mehr als 10 v.H. hinter dem Gesamt-Soll zurückgeblieben sind. Dies bestätigt die Auffassung des Landesrechnungshofes, nach der das Haushaltsvolumen des Landes Mecklenburg-Vorpommern seit Jahren überhöht ist. In keinem der Haushaltsjahre konnten die Ansätze entsprechend umgesetzt werden. Auch aus diesem Sachverhalt resultiert der große Umfang der alljährlich gebildeten Haushaltsreste (siehe Tzn. 55 bis 57).

Globale Minderausgaben im Haushaltsplan 1993

- (33) Im Haushaltsplan 1993 sind folgende globale Minderausgaben veranschlagt worden:

1211 712 01 „Globale Minderausgabe“ - 33.000.000 DM

Lt. Haushaltsplan-Erläuterung war die Ansatzreduzierung bis zum 30. März 1993 auf Einzeltitel umzusetzen.

1111 972 01 „Globale Minderausgaben“ - 50.000.000 DM

Lt. Haushaltsplan-Erläuterung war eine Spezifizierung dieser als „Bodensatz“ bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und bei den sonstigen laufenden Sach- und Fachausgaben veranschlagten globalen Minderausgabe erst nach Abschluß des Haushaltsjahres möglich.

Gemäß Landtagsbeschluß entsprechend Beschlußempfehlung Drs. 1/2600 Nr. 3.6 sollten weitere auf Einzelpläne aufgeteilte globale Minderausgaben von - 40.000.000 DM erbracht werden.

- (34) Die Prüfung des Haushaltsvollzuges hat ergeben, daß die im Jahre 1993 veranschlagten globalen Minderausgaben erwirtschaftet worden sein dürften. Es fehlt jedoch ein titelbezogener Nachweis, der auch Sonderfaktoren, wie aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen finanzierte Ausgaben und über- bzw. außerplanmäßige Bewilligungen, berücksichtigt.

Entwicklung der globalen Minderausgaben 1991 bis 1995

- (35) Die globalen Minderausgaben haben seit 1992 einen kontinuierlich steigenden Anteil an den (Brutto-) Gesamtausgaben^{*)} eingenommen. Die bisher veranschlagten globalen Minderausgaben können der folgenden Tabelle entnommen werden:

^{*)} (Brutto-) Gesamtausgaben: Gesamt-Ausgaben erhöht um die veranschlagten globalen Minderausgaben

Titel-Nr.	Zweckbestimmung	Ansätze in TDM
<u>Haushaltsjahr 1991</u>		
1108 811 01	Globale Minderausgabe für Fahrzeugbeschaffung	- 5.000
	Haushaltsvolumen (einschl. Nachtrag)	11.649.000
	Haushaltsvolumen ohne Absetzung der globalen Minderausgaben (Bruttovolumen)	11.654.000
Anteil der globalen Minderausgabe am Bruttovolumen		0,05 %
<u>Haushaltsjahr 1992</u>		
1111 549 01	Globale Minderausgabe für sächl. Verwaltungsausgaben	- 50.000
	Haushaltsvolumen (einschl. Nachtrag)	11.991.543
	Haushaltsvolumen ohne Absetzung der globalen Minderausgaben (Bruttovolumen)	12.041.543
Anteil der globalen Minderausgabe am Bruttovolumen		0,4 %
<u>Haushaltsjahr 1993</u>		
Epl. 01 bis 13	Globale Minderausgaben bei sächlichen Verwaltungsausgaben (initiiert durch den Landtag) (nachträglich durch die Verwaltung titelweise spezifiziert)	- 40.000
1211 712 01	Globale Minderausgabe (entsprechend Regierungsentwurf)	- 33.000
1111 972 01	Globale Minderausgabe (entsprechend Regierungsentwurf)	- 50.000
	Summe der globalen Minderausgaben (lt. Regierungsentwurf)	- 83.000
	Haushaltsvolumen (einschl. Nachtrag)	13.507.000
	Haushaltsvolumen ohne Absetzung der globalen Minderausgaben (Bruttovolumen) (Die durch den Landtag initiierte globale Minderausgabe wurde hier nicht berücksichtigt.)	13.590.000
Anteil der globalen Minderausgaben am Bruttovolumen		0,6 %
<u>Haushaltsjahr 1994</u>		
1111 549 01	Globale Minderausgabe für sächl. Verwaltungsausgaben	- 20.000
1111 972 01	Globale Minderausgabe	- 150.000
1211 549 01	Minderausgabe bei sächlichen Verwaltungsausgaben	- 4.000
1211 712 01	Globale Minderausgabe	- 46.000
	Summe	- 220.000
	Haushaltsvolumen (einschl. Nachtrag)	14.589.511
	Haushaltsvolumen ohne Absetzung der globalen Minderausgaben (Bruttovolumen)	14.809.511
Anteil der globalen Minderausgaben am Bruttovolumen		1,5 %
<u>1995</u>		
1108 462 01	Globale Minderausgabe für Personalausgaben zum Ausgleich von Veranschlagungsreserven in den Einzelplänen	-120.000
1111 549 01	Globale Minderausgabe für sächliche Verwaltungsausgaben	- 20.000
1111 972 01	Globale Minderausgabe	- 150.000
1211 712 01	Globale Minderausgabe	- 22.000
	Summe	- 312.000
	Haushaltsvolumen	14.678.091
	Haushaltsvolumen ohne Absetzung der globalen Minderausgaben (Bruttovolumen)	14.990.091
Anteil der globalen Minderausgaben am Bruttovolumen		2,1 %

Tabelle 8: Entwicklung des Anteiles der globalen Minderausgaben am Bruttovolumen Mecklenburg-Vorpommern (Hinweis: Haushaltsvolumina ohne Soll-Änderungen)

- (36) Die globalen Minderausgaben im Haushalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern übersteigen relativ den Umfang der im Bundeshaushalt veranschlagten globalen Minderausgaben deutlich. In den Jahren ab 1976 waren dort maximal 1,5 v.H. des Bruttovolumens veranschlagt. Seit 1982 sind im Bund fast immer weniger als 0,5 v.H. des Bruttovolumens als globale Minderausgaben ausgebracht worden. 1993 und 1994 ist allerdings ein Anstieg zu beobachten (1993: 0,7 v.H., 1994: 1,1 v.H.).
- (37) Im Haushaltsjahr 1993 sind die im Einzelplan 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“ veranschlagten globalen Minderausgaben sowie die in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben zu Lasten der sächlichen Verwaltungsausgaben titelweise konkretisiert worden. Dies gilt nicht für die bei Titel 1111 972 01 allgemein ausgebrachte Minderausgabe in Höhe von 50 Mio. DM.
- (38) Inzwischen dürfte das Ausmaß der globalen Minderausgaben (1995: 2,1 v.H.) den noch vertretbaren Umfang eines „Bodensatzes“ überschreiten.
- (39) Die verschiedenen globalen Minderausgaben überlagern sich gegenseitig, d.h., die bei Titel 1111 972 01 veranschlagten globalen Minderausgaben können auch bei sächlichen Verwaltungsausgaben erwirtschaftet werden, obwohl bei dieser Ausgabeart bereits spezielle globale Minderausgaben ausgebracht sind. Dies stellt zwar im formellen Sinne keinen haushaltsrechtlichen Verstoß dar, erscheint aber bedenklich, weil eine Maßnahme nicht bei mehreren Titeln veranschlagt werden soll (§ 17 Abs. 4 LHO).
- (40) Die wachsenden globalen Minderausgaben deuten darauf hin, daß bereits innerhalb der Landesregierung keine Einigung über notwendige Kürzungen bei Einzeltiteln erzielt werden konnte. Dies könnte einen Verstoß gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs (Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V) darstellen.

Haushaltsüberschreitungen^{*)}

- (41) In der Haushaltsrechnung 1993 werden
überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben
einschließlich Vorgriffe in Höhe von 180.855.365,17 DM
ausgewiesen.

Im einzelnen verteilen sich die Überschreitungen wie folgt auf die Ressorts:

Haushaltsüberschreitungen					
Epl.	mit Einwilligung der Finanzministerin nach § 37 Abs. 1 LHO	ohne Einwilligung der Finanzministerin (Anzahl der Fälle)	sonst. Über- schreitungen ^{**)}	Summe	darunter Vorgriffe
in DM					
1	2	3	4	5	6
01	—	6.950,44 (1)	—	6.950,44	—
02	—	—	803,56	803,56	—
03	—	210,55 (1)	—	210,55	—
04	157.376.715,21	273.369,69 (4)	33,00	157.650.117,90	155.000.000,00
05	419.221,02	2.608,54 (1)	265.166,09	686.995,65	—
06	1.023.505,25	—	14.504,00	1.038.009,25	—
07	5.011.244,88	3.226.223,92 (28)	1.016,21	8.238.485,01	—
08	3.022.228,02	77.660,65 (2)	16.388,72	3.116.277,39	—
09	—	—	—	—	—
10	6.918.715,66	497.902,13 (7)	18,00	7.416.635,79	—
11	556.881,45	122,30 (1)	—	557.003,75	—
12	50.661,23	—	216.264,88	266.926,11	—
13	1.444.994,99	402.179,72 (2)	29.775,06	1.876.949,77	—
Sum- me	175.824.167,71	4.487.227,94	543.962,52	180.855.365,17	155.000.000,00

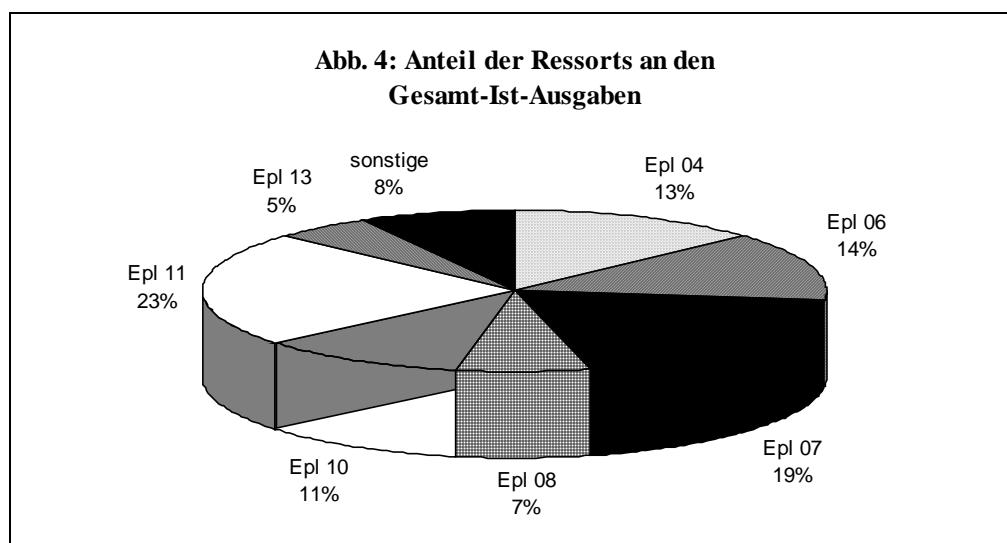
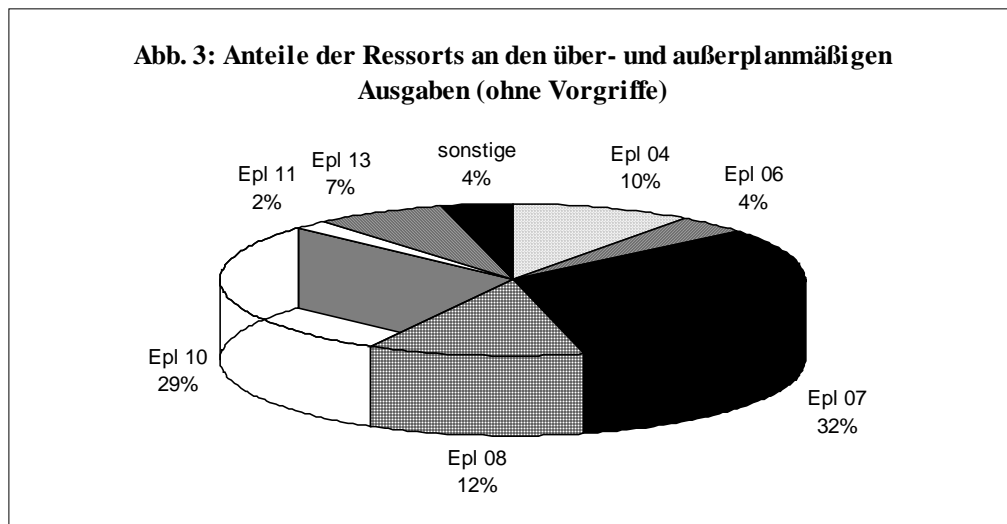
Tabelle 9: Haushaltsüberschreitungen 1993 differenziert nach Art und Einzelplan

^{*)} Der Begriff „Haushaltsüberschreitungen“ stellt in diesem Zusammenhang keine Aussage zur rechtlichen Zulässigkeit dar. Er wird lediglich als Oberbegriff für über- oder außerplanmäßige Ausgaben mit bzw. ohne Einwilligung der Finanzministerin, Vorgriffe und sonstige Überschreitungen verwendet.

^{**)} Als sonstige Überschreitungen werden in der Haushaltsrechnung Beträge ausgewiesen, bei denen die Haushaltsüberschreitungen durch Fehler entstanden sind, die von der Verwaltung nicht rechtzeitig genug erkannt wurden, um sie noch im laufenden Haushaltsjahr zu korrigieren. Zu sonstigen Überschreitungen führen z.B. Titelverwechslungen, Falschbuchungen, unrichtige Restbildungen u. ä.

(42) In der Zusammenstellung wird deutlich, daß die einzelnen Ressorts – nach dem Volumen und nach Fallzahlen betrachtet – sehr unterschiedlich an den über- und außerplanmäßigen Ausgaben beteiligt waren.

1993 sind allein 28 der insgesamt 47 Fälle von Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung der Finanzministerin im Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Kultusministeriums – entstanden. Betrachtet man die über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Vorgriffe, so zeigt sich, daß bei zwei Ressorts (Epl. 07 – Kultusministerium – und Epl. 10 – Sozialministerium –) 61 v.H. dieser Ausgaben geleistet wurden. Der Anteil der beiden Ressorts an den gesamten Ist-Ausgaben betrug jedoch insgesamt nur 30 v.H. Das Verhältnis von über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu den Anteilen an den Ausgaben des Landes insgesamt verdeutlichen die Abbildungen 3 und 4:



- (43) Von den insgesamt ausgewiesenen Überschreitungen der Ausgabeansätze in Höhe von 180.855.365,17 DM entfielen auf
- überplanmäßige Ausgaben (ohne Vorgriffe) 19.680.073,85 DM
 - außerplanmäßige Ausgaben 6.175.291,32 DM
 - Vorgriffe (auch überplanm. Ausgaben) 155.000.000,00 DM.

(44) In der Haushaltsrechnung wird für alle über- und außerplanmäßigen Ausgaben Deckung durch Einsparung nachgewiesen. Für die Einsparungen werden die Varianten genutzt, die der Tabelle 10 zu entnehmen sind.

Deckung der Haushaltsüberschreitungen (ohne Vorgriffe)							
mit Einwilligung der FM			ohne Einwilligung der FM			sonstige Überschreitungen	
durch Einsparungen			durch Einsparungen			durch Einsparungen	
Epl.	1993 in demselben Epl.	1993 in einem anderen Epl.	1993 in demselben Epl.	1993 in einem anderen Epl.	1994 in demselben Epl.	1993	1994
- in DM -							
1	2a	2b	3a	3b	3c	4a	4b
Epl 01	—	—	6.950,44	—	—	—	—
Epl 02	—	—	—	—	—	803,56	—
Epl 03	—	—	210,55	—	—	—	—
Epl 04	1.801.783,21	574.932,00	—	—	273.369,69	33,00	—
Epl 05	419.221,02	—	—	—	2.608,54	265.166,09	—
Epl 06	1.023.505,25	—	—	—	—	14.504,00	—
Epl 07	5.011.244,88	—	2.020.611,49	910.100,65	295.511,78	288,73	727,48
Epl 08	2.142.633,74	879.594,28	—	77.660,65	—	16.388,72	—
Epl 10	6.918.715,66	—	354.267,88	—	143.634,25	—	18,00
Epl 11	556.881,45	—	—	—	122,30	—	—
Epl 12	50.661,23	—	—	—	—	143.874,11	72.390,77
Epl 13	1.444.994,99	—	402.179,72	—	—	29.763,06	12,00
Σ	19.369.641,43	1.454.526,28	2.784.220,08	987.761,30	715.246,56	470.821,27	73.148,25

Tabelle 10: Deckung der Haushaltsüberschreitungen ohne Vorgriffe

- (45) Im Haushaltsjahr 1993 wurden den Ressorts zur Deckung von überplanmäßigen Ausgaben – wie schon in früheren Haushaltsjahren geschehen – Einsparungen im folgenden Haushaltsjahr auferlegt. Wertmäßig wurden „vorgriffsähnliche Einsparungsaufgaben“ in Höhe von 788.394,81 DM (Summe aus Spalten 3c und 4b in Tabelle 10: Deckung der Haushaltsüberschreitungen ohne Vorgriffe) erteilt.

Hierbei handelte es sich nicht um Vorgriffe im Sinne von § 37 Abs. 7 LHO. Vielmehr wurde in 19 Überschreitungsfällen, die ohne Einwilligung der Finanzministerin eingetreten waren, und in fünf Fällen von sonstiger Überschreitung für z.T. nicht übertragbare Ausgaben eine Deckung durch Minderausgaben im Folgejahr auferlegt.

Vorgriffsähnliche Einsparungsaufgaben können bei überplanmäßigen bzw. außerplanmäßigen Ausgaben bei nicht übertragbaren Titeln in den Fällen sinnvoll sein, in denen Maßnahmen, die für den nächstjährigen Haushaltsplan vorgesehen sind, in das laufende Haushaltsjahr vorgezogen werden. Bei den oben genannten Fällen aus dem Haushaltsjahr 1993 waren vor allem laufende Ausgaben wie Reisekosten, vermischte Verwaltungsausgaben u.ä. betroffen. In diesen Fällen waren die Einsparungsaufgaben für das Folgejahr bei demselben Titel nicht zu erwirtschaften. Deshalb sind die Einsparungen bei einem anderen Titel im Folgejahr angeboten worden.

Beispiel:

Im Kapitel 0405 „Landesamt für Katastrophenschutz“ wurden bei Titeln der Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst) in verschiedenen Fällen Mehrausgaben geleistet:

Titel	Zweckbestimmung	Mehrausgabe
512 01	„Bücher und Zeitschriften“	915,81 DM
513 01	„Post-, Fernmelde-, Rundfunk- und Fernsehgebühren“	12.811,31 DM
517 01	„Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume“	<u>70.353,56 DM</u>
zusammen		84.080,68 DM.

Im Haushaltsjahr 1993 sind die Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 84.080,68 DM im Wege der Inanspruchnahme von § 8 Haushaltsgesetz (Deckungsfähigkeit) durch Minderausgaben im Kapitel 0406 „Polizei“ beim Titel 514 04 „Haltung von Wasserfahrzeugen“ (Minderausgaben in Höhe von 278.000,48 DM) gedeckt worden.

Eine weitere Mehrausgabe wurde im Kapitel 0405 bei Titel 546 99 „Vermischte Verwaltungsausgaben, Kassen- und Zahlstellenfehlbeträge“ in Höhe von 1.096,10 DM ausgewiesen. Da – entgegen der Annahme der mittelbewirtschaftenden Dienststelle – der Titel 546 99 nicht in die Deckungsfähigkeit mit anderen Titeln der sächlichen Verwaltungsausgaben einbezogen war, wurde die Auflage erteilt, die

Mehrausgabe durch Einsparung im Folgejahr auszugleichen, und zwar bei Titel 511 01 „Geschäftsbedarf“.

- (46) Die Titel 0405 546 99 und 0405 511 01 waren 1993 nicht deckungsfähig. Deshalb ist nicht nachvollziehbar, warum die Haushaltsüberschreitung bei dem nicht deckungsfähigen Titel 0405 511 01 im Folgejahr durch eine Minderausgabenaufgabe ‘ausgeglichen’ werden sollte.
- (47) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes werden durch diese Verfahrensweise wirkliche Einsparungen kaum erreicht.
- Die Ressorts müssen die Einsparung nicht bei demselben Titel erbringen, sondern können Minderausgaben bei einem Titel erwirtschaften, dessen Ansatz möglicherweise bereits unter Berücksichtigung der zu erbringenden Einsparungsaufgabe für das Vorjahr bemessen worden ist. Es ist nicht erkennbar, warum in diesen Fällen Einsparungsaufgaben nicht für dasselbe Haushaltsjahr erteilt werden.
 - Die Erteilung von „vorgriffsähnlichen Einsparungsaufgaben“ stellt Vorbelastungen des jeweils kommenden Haushalts dar, die für den Haushaltsgesetzgeber aus dem Haushaltsplan nicht erkennbar sind.
 - Ein weiteres Problem wird darin gesehen, daß diese Auflagen in der Haushaltsrechnung lediglich in Anlagen ersichtlich sind, nicht aber aus dem Zahlenwerk hervorgehen.
 - Die Einhaltung dieser Auflagen bedarf überdies der besonderen Überwachung.
 - Den betroffenen Dienststellen sollte nachdrücklich verdeutlicht werden, daß unzulässige Haushaltsüberschreitungen nicht durch Einsparungsaufgaben geheilt werden.
- (48) 1993 wurden bei der MG 11 „Wohnungsbauförderung, Modernisierung/Instandsetzung“ Vorgriffe von insgesamt 155 Mio. DM in Anspruch genommen.

Auf den Titel

0407 863 02 „Darlehen für Baumaßnahmen
aus Mitteln des Landes“
(Programme 1991/1992)
entfielen Vorgriffe von 110.000.000,00 DM
(darunter im 1. Halbjahr 80.000.000,00 DM).

Auf den Titel

0407 893 10 „Zuschüsse des Landes zur
Förderung von Maßnahmen
des Neubaus sowie der Moder
nisierung und Instandsetzung von
Wohnungen“ (Programm 1993)
entfielen Vorgriffen von 45.000.000,00 DM.

Für die Haushaltsjahre 1991 bis 1993 stellt sich die Inanspruchnahme der Mittel bei
Titel 0407 863 02 MG 11 „Darlehen für Baumaßnahmen aus Mitteln des Landes“
wie folgt dar:

1991	veranschlagt	27.800.000,00 DM
	Ist	<u>3.327.279,91 DM</u>
	zu übertragender Haushaltsrest	24.472.720,09 DM
1992	veranschlagt	62.755.000,00 DM
	Rest aus Vorjahr	<u>+ 24.472.720,09 DM</u>
	Gesamt-Soll	87.227.720,09 DM
	Ist	146.727.509,26 DM
	Vorgriff	<u>- 59.499.789,17 DM</u>
	Gesamt-Ist	87.227.720,09 DM
1993	veranschlagt	192.114.000,00 DM
	Vorgriff aus Vorjahr	<u>- 59.499.789,17 DM</u>
	Gesamt-Soll	132.614.210,83 DM
	Ist	242.856.917,91 DM
	Vorgriff	<u>- 110.000.000,00 DM</u>
	Gesamt-Ist	132.856.917,91 DM
	überplanmäßige Ausgabe (ohne Vorgriffsermächtigung) Deckung im Folgejahr	242.707,08 DM

Die Notwendigkeit der Vorgriffe bzw. der überplanmäßigen Ausgabe wird bei dem aufgezeigten Beispiel vom Landesrechnungshof nicht in Frage gestellt. Wiederholte Vorgriffe von 50 Mio. DM bis über 100 Mio. DM erwecken jedoch Zweifel an der bedarfsgerechten Veranschlagung der Haushaltsmittel. Bereits 1992 war in einen Vorgriff eingewilligt worden, dessen Höhe annähernd dem Jahresansatz bei diesem Titel entsprach. 1993 ist wiederum in einen Vorgriff eingewilligt worden. Dies macht deutlich, daß die Haushaltsmittel für Darlehen im Rahmen der Wohnungsbauförderung (Titel 0407 863 02 MG 11) auf jeden Fall 1993 unterveranschlagt waren. Nach dem Fälligkeitsprinzip gemäß § 11

Abs. 2 LHO sind im jährlichen Haushaltsplan alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen. Dies ist im Falle des Titels 0407 863 02 MG 11 „Darlehen für Baumaßnahmen aus Mitteln des Landes“ nicht hinreichend beachtet worden.

Im Haushaltsjahr 1994 ist die Inanspruchnahme von Vorgriffen in diesem Bereich auf 17,9 Mio. DM zurückgegangen. Dies läßt erwarten, daß Veranschlagung und Mittelbedarf inzwischen angenähert werden.

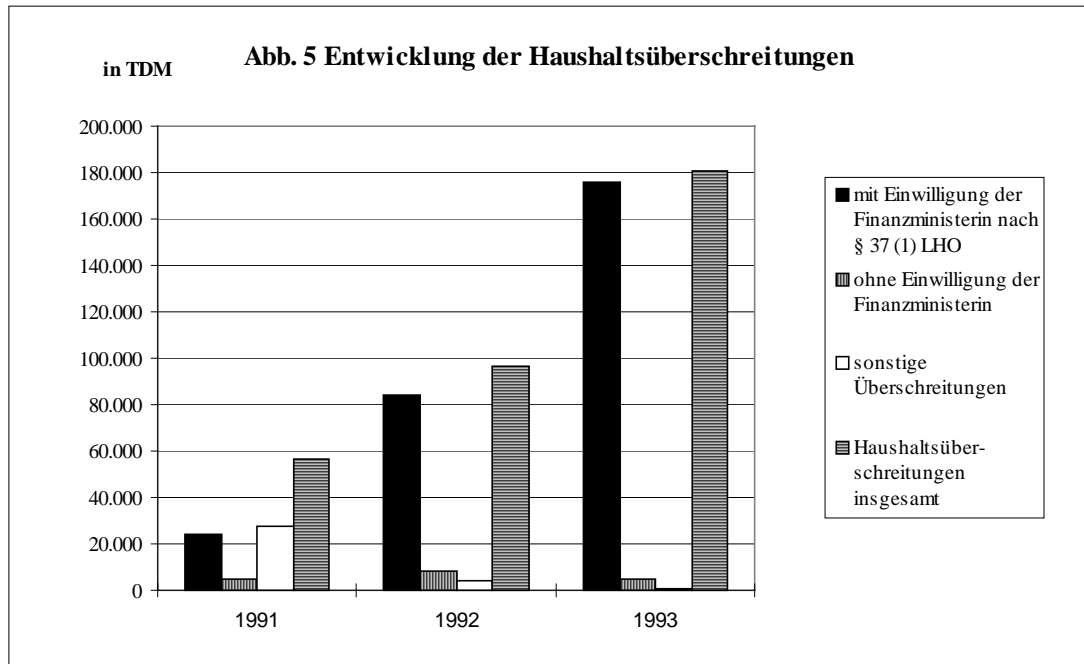
Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen

- (49) Die Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den zurückliegenden Haushaltsjahren ist insbesondere der Tabelle 11 und der Abbildung 5 zu entnehmen:

Haushaltsjahr	1991	1992	1993	Veränderung in % (Sp. 3 : Sp. 2)	Veränderung in % (Sp. 4 : Sp. 3)
	Beträge in DM	Beträge in DM	Beträge in DM		
1	2	3	4		5
Überschreitung mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO	23.906.809,47	84.116.096,81	175.824.167,71	252,8	109,0
Überschreitung ohne Einwilligung der Finanzministerin	5.045.745,95	8.373.162,04	4.487.227,94	65,9	- 46,4
sonstige Überschreitungen	27.469.346,25	4.109.174,87	543.969,52	- 85,0	- 86,8
Überschreitungen insges.	56.421.901,67	96.598.433,72	180.855.365,17	71,2	87,2
darunter Vorgriffe	–	59.499.789,17	155.000.000,00	–	160,5

Tabelle 11: Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen

Die Summe der Haushaltsüberschreitungen hat sich von 1991 bis 1993 mehr als verdreifacht. Dies ist im wesentlichen auf Vorgriffe zurückzuführen. Die Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin und insbesondere die sonstigen Überschreitungen sind rückläufig (vgl. Abb. 5).



- (50) Der Rückgang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung der Finanzministerin und der Rückgang der sonstigen Überschreitungen ist positiv zu bewerten und zeigt nach Auffassung des Landesrechnungshofes die wachsende Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts im Umgang mit haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

In den beiden Ressorts (vgl. Tz. 42), in denen der größte Anteil an den Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung der Finanzministerin ausgewiesen wurde, muß die Einhaltung der vom Parlament beschlossenen Ausgabeansätze künftig beachtet werden.

- (51) Das Einwilligungsrecht der Finanzministerin stellt nach § 37 Abs. 1 LHO eine subsidiäre Notkompetenz dar, der das Etatrecht des Landtages vorgeht. Die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit der zusätzlichen Ausgaben ist für jeden Einzelfall streng zu prüfen. Dafür enthält das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45, 1) die entscheidenden Bewertungsmaßstäbe.

Buchung von Einnahmen und Ausgaben
gemäß § 17 des Haushaltsgesetzes 1993

- (52) Nach § 17 Haushaltsgesetz 1993 konnten Ausgaben – abweichend von deren Veranschlagung im Haushaltsplan – bei dem durch den Gruppierungsplan vorgeschriebenen Titel gebucht werden, wenn ein spezieller Nachweis der Ausgaben erforderlich war und der Zweck der Ausgabe nicht verändert wurde.
- (53) Der Finanzausschuß hatte in seiner 124. Sitzung am 4. Juni 1993 einer Solländerung durch Umsetzung von Verstärkungsmitteln in Höhe von 1 Mio. DM zu Lasten des Titels 1108 831 01 „Erwerb von Beteiligungen“ zu Gunsten des Titels 0407 831 01 MG 14 „Beteiligung an der Landesgrunderwerbsgesellschaft“ für den Erwerb der Beteiligung an der „LGE Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH“ zugestimmt.

Diese Landesgesellschaft sollte die bei Titel 0407 821 01 MG 14 „Landesmittel für die Baulandbeschaffung“ veranschlagten Haushaltsmittel treuhänderisch verwalten.

Die Gesellschaft nahm ihre Tätigkeit im November 1993 auf. Noch 1993 sollten von den bei Titel 0407 821 01 MG 14 „Landesmittel für die Baulandbeschaffung“ veranschlagten 21 Mio. DM ein Teilbetrag von 1 Mio. DM verfügbar gemacht werden.

Der Teilbetrag von 1 Mio. DM wurde jedoch nicht – wie veranschlagt – zu Grundstückskäufen zu Lasten des Titels 0407 821 01 MG 14 „Landesmittel für die Baulandbeschaffung“ genutzt, sondern als weitere Aufstockung des Eigenkapitals der Gesellschaft in Anspruch genommen.

Die Ausgabe wurde unter Hinweis auf § 17 Haushaltsgesetz 1993 bei Titel 0407 831 01 MG 14 „Beteiligung an der Landesgrunderwerbsgesellschaft“ außerplanmäßig gebucht. Demgegenüber wurde bei Titel 0407 821 01 MG 14 „Landesmittel für die Baulandbeschaffung“ der o.g. Betrag als Minderausgabe nachgewiesen. Die Zulässigkeit dieser Buchung wurde mit dem Erlaß der Finanzministerin IV-410 vom 2. Dezember 1993 begründet. In diesem Schreiben wird dargelegt, daß die Umbuchung nach § 17 Haushaltsgesetz möglich sei, vom Innenministerium solle dazu aber der Finanzausschuß befragt werden. Eine Vorlage für den Finanzausschuß war im Entwurf beigelegt.

- (54) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelte es sich in diesem Fall um eine überplanmäßige Ausgabe, für die eine haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht gegeben war.

Der Erwerb von Beteiligungen an einer Gesellschaft kann nicht gleichgesetzt werden mit der Zweckbestimmung „Landesmittel für die Baulandbeschaffung“ (0407 821 01 MG 14). Die Obergruppe 82 ist laut Gruppierungsplan für den Erwerb von unbeweglichen Sachen vorgesehen; der Erwerb von Beteiligungen hingegen ist der Obergruppe 83 „Erwerb von Beteiligungen und dgl.“ zuzuordnen. Danach ist eine Buchung bei Titel 0407 831 01 MG 14 „Beteiligung an der Landesgrunderwerbsgesellschaft“ abweichend vom Haushaltsplan nach § 17 Haushaltsgesetz 1993 nicht zulässig gewesen.

Diese Beurteilung ändert sich auch nicht dadurch, daß die LGE Treuhandeigentümer der aus dem Titel 0407 821 01 MG 14 „Landesmittel für die Baulandbeschaffung“ erworbenen Grundstücke werden sollte. Der Einsatz von Haushaltsmitteln für die Kapitalausstattung eines Unternehmens stellt rechtlich etwas anderes dar als das Treuhandeigentum an Grundstücken.

Der in der Haushaltsrechnung genannte „Einwilligungserlaß“ des Finanzministeriums ist in sich widersprüchlich. Wäre die in dem Erlaß vertretene Auffassung zutreffend, es handele sich um einen Fall nach § 17 Haushaltsgesetz 1993, hätte kein Erfordernis zur Beteiligung des Finanzausschusses bestanden. In diesem Fall hätte die Verwaltung allein entscheiden können.

Da mit der Übertragung der Mittel nicht unmittelbar ein Immobilienkauf finanziert, sondern eine Erhöhung der Landesbeteiligung vorgenommen worden ist, wäre die Ausgabe in Höhe von 1 Mio. DM bei Titel 0407 831 01 MG 14 „Beteiligung an der Landesgrunderwerbsgesellschaft“ als überplanmäßig nachzuweisen gewesen. Nach § 37 Abs. 1 LHO hätte die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit der Ausgabe nachgewiesen und die Zustimmung der Finanzministerin eingeholt werden müssen. Zusätzlich wäre die Zustimmung des Finanzausschusses nach § 3 Ziffer 2 des Haushaltsgesetzes 1993 zu der überplanmäßigen Ausgabe aufgrund der Höhe des Betrages erforderlich gewesen.

Die vorgenommene Buchung des Betrages bei 0407 831 01 MG 14 „Beteiligung an der Landesgrunderwerbsgesellschaft“ und die Nachweisung als Fall nach § 17 Haushaltsgesetz 1993 stellt eine verdeckte Haushaltsüberschreitung dar. Der Betrag hätte nach § 85 LHO als überplanmäßige Ausgabe ohne Zustimmung der Finanzministerin ausgewiesen werden müssen.

Bildung von Haushaltsresten

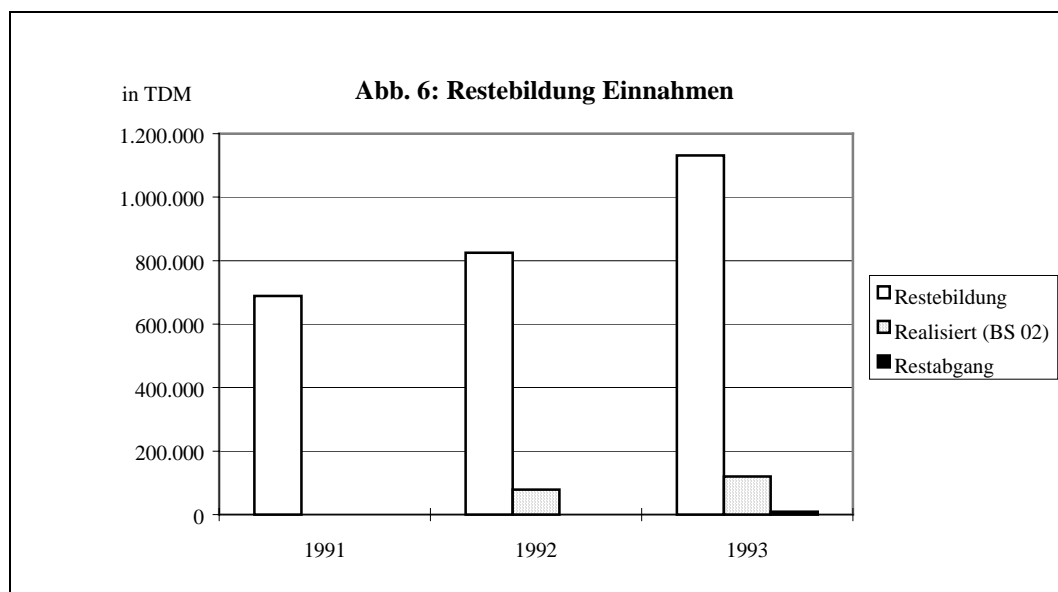
- (55) In Mecklenburg-Vorpommern hat die Höhe der Haushaltsreste ständig zugenommen. Bei der Inanspruchnahme und Inabgangstellung bestehen zwischen Einnahme- und Ausgaberesten (einschl. Vorgriffen) deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 12 sowie Abb. 6 und 7).

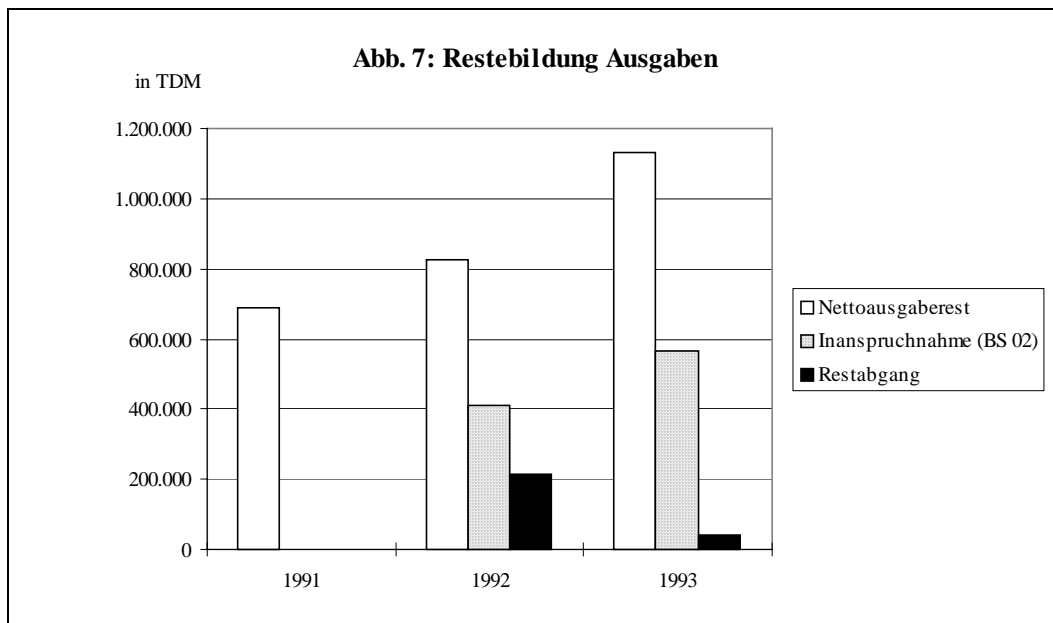
Einnahmen	aus 1991 in das Haushaltsjahr 1992 übertragene Einnahmereste in DM	aus 1992 in das Haushaltsjahr 1993 übertragene Einnahmereste in DM	aus 1993 in das Haushaltsjahr 1994 übertragene Einnahmereste in DM
1	2	3	4
Restebildung	688.322.308,10	824.557.151,74	1.131.853.105,92
Realisierung ^{*)}	41.472,52	78.864.869,28	119.787.909,80
Restabgang		34.550,00	9.071.532,23
Anteil der Reste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Abgang gestellt wurden		11,5 %	15,6 %
Ausgaben	aus 1991 in das Haushaltsjahr 1992 übertragene Ausgabereste in DM	aus 1992 in das Haushaltsjahr 1993 übertragene Ausgabereste in DM	aus 1993 in das Haushaltsjahr 1994 übertragene Ausgabereste in DM
Nettoausgabereste	688.322.308,10	824.557.151,74	1.131.853.105,92
Inanspruchnahme ^{*)}	299.466,44	408.422.780,73	565.260.319,11
Restabgang		215.503.114,01	41.225.709,22
Anteil der Reste, die im Folgejahr in Anspruch genommen bzw. in Abgang gestellt wurden		90,6 %	73,6 %

Tabelle 12: Einnahme- und Ausgabereste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Anspruch genommen oder in Abgang gestellt wurden

^{*)} Realisierung bzw. Inanspruchnahme des jeweiligen Restes aus dem Vorjahr

- (56) Für die Restebildung ist für die Jahre 1991 bis 1993 nicht nur zu beobachten, daß die Summe der gebildeten Haushaltsreste absolut fortlaufend angestiegen ist, es wächst auch ihr Anteil am Haushaltsvolumen. Betrug der Anteil der Haushaltsreste am Haushaltsvolumen 1991 noch 6,2 v.H. des Gesamt-Ist, waren es 1993 bereits 8,2 v.H. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Restevolumen als ein um Vorgriffe vermindertes Nettovolumen dargestellt ist. Diese Entwicklung hält der Landesrechnungshof für bedenklich. Die Annahme liegt nahe, daß Ausgaben und Einnahmen zu hoch veranschlagt worden sind. Nach § 11 Abs. 2 LHO (Fälligkeitsprinzip) sind lediglich die im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen.
- (57) Das Verhältnis zwischen der Restebildung in einem Haushaltsjahr und dem Abbau der Reste im darauf folgenden Jahr ist in den Abbildungen 6 und 7 dargestellt.





- (58) Bei den Einnahmeresten dominierten in allen Jahren die Krediteinnahmereste. Aus dem Jahre 1991 wurden Krediteinnahmereste in Höhe von 582.867.796,38 DM in das Haushaltsjahr 1992 übertragen. Das waren 84,7 v.H. der Einnahmereste insgesamt. Im Jahr 1993 entsprach der Krediteinnahmerest in Höhe von 879.187.729,16 DM noch 77,7 v.H. der in diesem Haushaltsjahr für 1994 gebildeten Einnahmereste.
- (59) Die Inanspruchnahme der Reste im folgenden Haushaltsjahr wird durch besondere Buchung der jeweiligen Ausgaben bzw. Einnahmen festgehalten (Buchungsschlüssel 02). Nicht in Anspruch genommene Ausgaberesste bzw. nicht mehr zu erwartende Einnahmen werden – soweit nicht mehr benötigt – in Abgang gestellt. Die Krediteinnahmereste wurden demgegenüber in den Haushaltsjahren 1992 und 1993 buchungs-technisch nicht gesondert von den laufenden Ermächtigungen behandelt. Obwohl auf der Ausgabenseite z.B. im Haushaltsjahr 1992 von den Vorjahresresten nur 90,6 v.H. verausgabt bzw. in Abgang gestellt worden waren, wurde auf der Finanzierungsseite bei den Krediteinnahmeresten keine korrespondierende Inabgangstellung ausgewiesen.

Das resultiert daraus, daß die Ausgabereste aus dem Vorjahr im laufenden Haushaltsjahr zwar abgebaut werden, gleichzeitig aber wieder hohe Reste ins Folgejahr übertragen werden. Dadurch werden die Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr, soweit sie kreditär finanziert werden, durch Kreditaufnahmen im Rahmen der für den laufenden Haushalt veranschlagten Mittel finanziert und für die ins Folgejahr zu übertragenden Ausgabereste Einnahmereste bei Kreditaufnahmen gebildet.

Restebildung und Deckungsfähigkeiten

(60) Im Landeshaushaltsplan Mecklenburg-Vorpommern sind umfangreiche Deckungsfähigkeiten vorgesehen. Die Veranschlagung von Deckungsfähigkeiten – als Ausnahme vom Grundsatz der sachlichen Bindung – ermöglicht eine flexible Mittelverwendung. Die vielfach vorhandenen, sehr weitgespannten Deckungskreise können allerdings – z.B. durch Konzentration der Ausgaben bei einem Titel – zu einem Mitteleinsatz führen, der bei der Veranschlagung für den Landtag nicht absehbar und u.U. auch nicht gewollt war. Dem Haushaltsplan fehlt in diesen Bereichen die für die Ausübung des Etatrechts notwendige Spezifikation und Transparenz. Überdies sind nicht selten Deckungsfähigkeitsvermerke bei übertragbaren Ausgaben ausgewiesen, obwohl dies nach § 20 Abs. 2 LHO nur ausnahmsweise zulässig ist.

(61) Am Beispiel des Titels 683 02 „Zuschüsse als Starthilfen für bäuerliche Betriebe zur Wiedereinrichtung und Modernisierung“ im Kapitel 0803 „Gemeinschaftsaufgabe ‘Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes’“ soll das angesprochene Problem verdeutlicht werden:

Dieser Titel ist Teil der Maßnahmegruppe 03 „Einzelbetriebliche Maßnahmen und ländliche Siedlung“. Der Haushaltsplan weist für die MG 03 folgenden Deckungsvermerk aus:

„Deckungsfähig innerhalb des Kapitels und mit Kapitel 1309 mit Ausnahme von 641 01 und MG 09 im Kapitel 0803“.

– Im Kapitel 0803 waren im Haushaltsplan 1993 insgesamt 11 Maßnahmegruppen mit 52 Titeln veranschlagt.

- Im Kapitel 1309 sind 6 Maßnahmegruppen mit 13 Titeln ausgewiesen.
 - Die Maßnahmegruppen 01 bis 05 tragen den Deckungsvermerk: „Die Ausgaben des Kapitels 1309 und des Kapitels 0803 mit Ausnahme von 0803 641 01 und 0803-MG 09 sind gegenseitig deckungsfähig. Rückflüsse aus zurückzuzahlenden Fördermitteln sind von den Ausgaben abzusetzen“.
 - Die Maßnahmegruppe 06 trägt hingegen folgenden Vermerk: „Darf bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei 346 01 überschritten werden. Deckungsfähig innerhalb der Maßnahmegruppe.“

Dieses verschachtelte System von Deckungsfähigkeiten verbunden mit einer Ausgabeermächtigung aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen erlaubt es, bei Maßnahmegruppe 06 Mehrausgaben in Höhe der Mehreinnahmen bei 346 01 „Zuschüsse der EU für Maßnahmen im Rahmen des EU-Agrarfonds (EAGFL)“ zu leisten. Durch Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit kann die durch zuwachsende Einnahmen erhöhte Gesamtausgabeermächtigung bei einem anderen Titel der Maßnahmegruppe 06 verfügbar gemacht werden. Die Ausgaben der Maßnahmegruppe 06 wiederum sind deckungsfähig mit den Ausgaben des Kapitels 1309 und des Kapitels 0803. Hiervon ausgenommen sind lediglich der Titel 0803 641 01 und die Maßnahmegruppe 09 im Kapitel 0803. Letztlich können sich Ausgabeermächtigungen aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen bei 1309 346 01 „Zuschüsse der EU für Maßnahmen im Rahmen des EU-Agrarfonds (EAGFL)“ als Ausgabe bei 0803 683 02 MG 03 „Einzelbetriebliche Maßnahmen und ländliche Siedlung“ niederschlagen.

Insgesamt standen bei dem dargestellten Deckungskreis im Haushaltsjahr 1993 ein Gesamt-Soll (Veranschlagung und Reste) von 631.048,6 TDM zur Verfügung, das innerhalb des fast nicht überschaubaren Deckungskreises nahezu beliebig verschoben werden konnte. Derart weitgespannte, unübersichtliche Deckungskreise mit nicht in jedem Fall eindeutig formulierten Haushaltsvermerken erschweren nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Ausübung des Etatrechtes durch den Landtag. Sie stehen im Widerspruch zum haushaltsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 17 Abs. 1 und § 45 Abs. 1 LHO). Der Ausnahmecharakter der Ausweisung von Deckungsfähigkeiten (§ 20 Abs. 2 LHO) wird auf diese Weise aufgehoben.

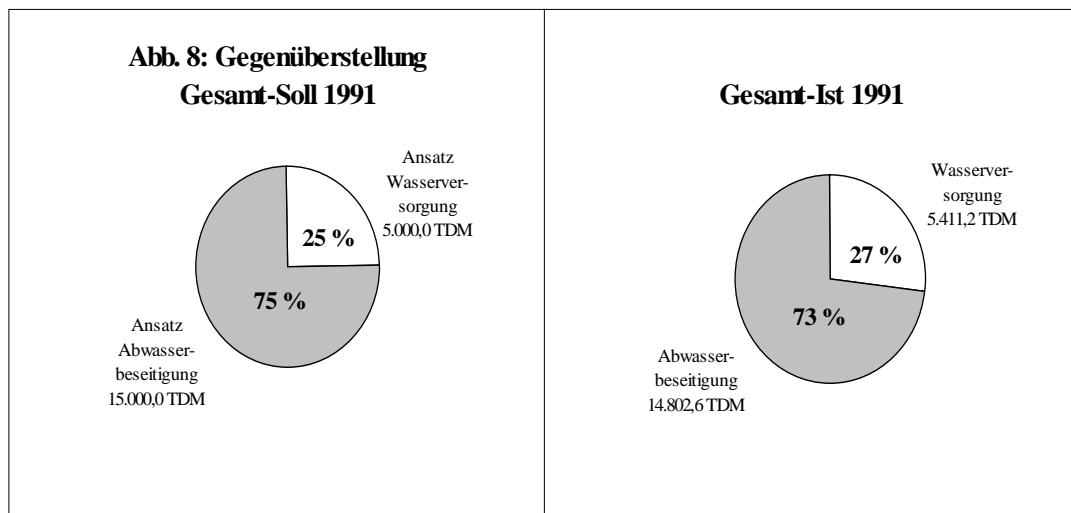
- (62) Wie sich die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten in Verbindung mit der Übertragung von Ausgaberesten auswirken kann, zeigt folgendes Beispiel:

Titel 1302 883 32 MG 03 „Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen“

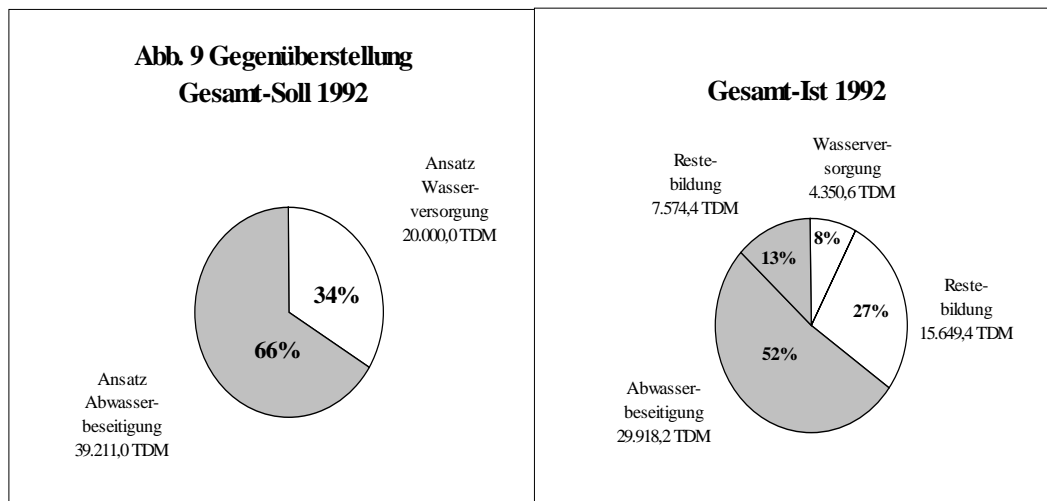
Der Titel 1302 883 32 „Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen“ ist in der Maßnahmegruppe 03 „Wasserversorgung und Abwasserbehandlung“ deckungsfähig mit dem Titel 1302 883 31 „Förderung der Wasserversorgung“. Beide Titel sind seit 1991 im Haushaltsplan ausgewiesen worden. Seit 1992 gehen Veranschlagung und Inanspruchnahme der Mittel für die beiden Programmteile jedoch deutlich auseinander. Das betrifft nicht nur die Bewirtschaftung der Haushaltsansätze, sondern auch die Verwendung der bei den Titeln gebildeten Ausgabereste.

Für das Haushaltsjahr 1991 stimmten Ansatz laut Haushaltsplan und die Verwendung laut Haushaltsrechnung noch nahezu überein.

Im Jahre 1991 ist es bei der Maßnahmegruppe 03 „Wasserversorgung und Abwasserbehandlung“ zu einer unzulässigen Haushaltsüberschreitung von 213.841,79 DM gekommen, die in der Haushaltsrechnung 1991 bereits nachgewiesen worden ist.



Der Mittelabfluß blieb im Haushaltsjahr 1992 besonders im Bereich Wasserversorgung weit hinter den Ausgabeermächtigungen zurück. Die nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen (75 v.H. des verfügbaren Volumens) wurden als Haushaltsrest nach 1993 übertragen.



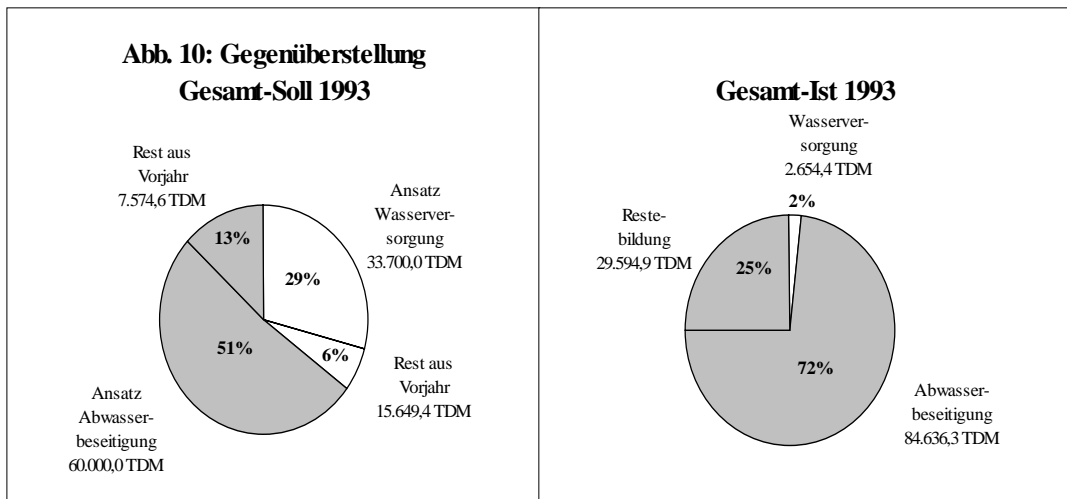
Das Mißverhältnis zwischen Ausgabeermächtigungen und deren Inanspruchnahme im Bereich Wasserversorgung im Jahre 1992 setzte sich 1993 verstärkt fort.

Von dem Haushaltsrest bei 1302 883 31 MG 03

aus 1992 in Höhe von	15.649.389,13 DM
wurden 1993 nur	1.232.877,98 DM,
von dem Haushaltsansatz 1993 in Höhe von	33.700.000,00 DM
wurden lediglich	1.421.513,19 DM
in Anspruch genommen.	

Haushaltsjahr 1993	Titel 883 31 Wasserversorgung	Titel 883 32 Abwasserbeseitigung
1	2	3
Haushaltsansatz/Nachtrag	33.700.000,00 DM	60.000.000,00 DM
Rest aus Vorjahr	15.649.389,13 DM	7.574.369,23 DM
Gesamt-Soll	49.349.389,13 DM	67.574.369,23 DM
Ist	2.654.391,17 DM	84.636.342,20 DM
Rest ins Folgejahr		29.594.936,96 DM
Gesamt-Ist	2.654.391,17 DM	114.231.279,16 DM
Mehr/Minder	- 46.694.997,96 DM	46.656.909,93 DM

Tabelle 13: Ansatz und Verwendung der Mittel im Haushaltsjahr 1993



Insgesamt (einschl. Haushaltsrest) standen 1993

bei Titel 1302 883 31 MG 03 „Förderung der

Wasserversorgung“ Haushaltsmittel in Höhe von

49.349.389,13 DM

zur Verfügung. Davon wurden nur

2.654.391,17 DM

kassenwirksam.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß es nicht der Entwicklung des Landes dient, wenn Haushaltsmittel in erheblichem Umfang für bestimmte Zwecke gebunden werden, deren Umsetzung offenkundig nicht im gleichen Umfang realisierbar ist.

Bei der Betrachtung der beiden deckungsfähigen Haushaltstitel 1302 883 31 MG 03 und 1302 883 32 MG 03 zeigt sich, daß über die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeiten auch bei übertragbaren Titeln die Möglichkeit besteht, über Jahre hinweg Beträge in Millionenhöhe anders zu verausgaben, als dem Parlament der voraussichtliche Bedarf im Haushaltsplan-Entwurf dargestellt wurde. Dies stellt einen Verstoß gegen das Vollständigkeitsgebot (§ 11 Abs. 2 LHO) dar, weil die Mittelbedarfe bei dem sachlich zuständigen Titel nicht ausreichend veranschlagt worden sind. Die Überveranschlagung bei dem für die Wasserversorgung sachlich nicht zuständigen Titel könnte aufgrund ihrer Fortgesetztheit als Irreführung des Landtages angesehen werden.

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

- (63) Für die Verpflichtungsermächtigungen (VE) werden in den Haushaltsrechnungen 1991 bis 1993 folgende Abschlüsse ausgewiesen:

	1991	1992	1993
	Beträge in DM		
veranschlagte VE einschl. Nachtrag	2.419.782.000,00	4.032.435.000,00	4.475.441.000,00
eingegangene Verpflichtungen	888.926.931,96	1.279.563.845,97	2.075.587.591,27
Inanspruchnahme in %	36,7	31,7	46,4

Tabelle 14: Veranschlagung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen 1991 bis 1993

Für die Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme ist festzustellen, daß der Bedarf über Jahre hinweg zu hoch eingeschätzt wurde. Eine Anpassung des veranschlagten Volumens an den umsetzbaren Umfang dürfte dem Aufbau des Landes insgesamt förderlich sein, weil der sich aus der Überveranschlagung ergebende Umsetzungsdruck vermindern und damit einer wirtschaftlicheren Projektbearbeitung weichen würde.

Ein hohes Niveau der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen würden einer flexiblen Haushaltsdurchführung dann nützen, wenn der Kassenmittelbedarf zugleich den Zahlungsfälligkeiten angepaßt würde (vgl. Tzn. 8 und 9)

Vermögen und Schulden des Landes

- (64) Die Vermögensübersicht nach dem Stand Ende Haushaltsjahr 1993 ist stichprobenweise geprüft worden.

Die Vermögensübersicht weist für die dargestellten Haushaltsjahre folgende Bestände aus:

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1991 bis 1993			
	Stand Ende des Haushaltsjahres		
	1991	1992	1993
	Beträge in DM		
1	2	3	4
A. Vermögen			
I. Liegenschaftsvermögen	keine Ausweisung	keine Ausweisung	keine Ausweisung
II. Kapitalvermögen			
Darlehensforderungen	355.070.244,92	610.604.843,60	938.532.396,24
Rücklagen	30.000.000,00	30.000.000,00	30.970.313,65
Sondervermögen	134.595.344,11	107.746.212,24	261.893.749,22
Reinvermögen der Landesbetriebe			8.504.105,83
Beteiligungen (unmittelbare)	66.454.800,00	70.913.000,00	97.616.000,00
Summe II. Kapitalvermögen	586.120.389,03	819.264.055,84	1.337.516.564,94
B. Schulden			
Schulden aus Kreditmarktmitteln	977.874.946,67	1.883.644.402,70	3.988.606.208,98
C. Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen			
Bürgschaften		596.713.261,00	1.219.696.897,20

Tabelle 15: Vermögen und Schulden des Landes

- (65) Die Schuldenaufnahme bewegte sich in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 im Rahmen der mit den Haushaltsgesetzen vom Parlament beschlossenen Kreditermächtigungen.
- (66) In der Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 1991 (vgl. Haushaltsrechnung 1991, Seite 303) wurde erklärt: „Für das Land Mecklenburg-Vorpommern bestanden am Ende des Haushaltsjahres 1991 keine Eventualverbindlichkeiten.“

Nunmehr ist festgestellt worden, daß diese Erklärung in der Haushaltsrechnung 1991 nicht zutreffend ist. Die stichprobenweise Prüfung von Bürgschaftsübernahmen für den Wohnungsbau hat ergeben, daß Mecklenburg-Vorpommern 1991 für die Sicherung der Finanzierung von Mietwohnungen mit einem vor dem 3. Oktober 1990 liegenden Baubeginn Rückbürgschaften in Höhe von 179.387.213,93 DM übernommen hat. Die Ermächtigung für diese Art der Rückbürgschaften war 1991 auf 130 Mio. DM begrenzt. Für Bürgschaftsübernahmen von 49.387.213,93 DM lag somit keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor.

- (67) Die Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen werden in der Haushaltsrechnung wie folgt ausgewiesen:

Eventualverpflichtung	Stand Ende 1992	Zugänge	Abgänge	Stand Ende 1993
	Beträge in DM			
Bürgschaften des Landes für Industrie, Handel, Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft	128.821.280,00	200.594.495,20	25.595.600,00	303.820.175,20
Bürgschaften für den Wohnungsbau	286.731.981,00	359.383.734,00	4.118.993,00	641.996.722,00
Rückbürgschaften	181.160.000,00	92.720.000,00	–	273.880.000,00
Summe der Eventualverbindlichkeiten	596.713.261,00	652.698.229,20	29.714.593,00	1.219.696.897,20

Tabelle 16: Darstellung der Eventualverbindlichkeiten in der Haushaltsrechnung 1993

Die mit dem Haushaltsgesetz erteilten Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 setzen sich wie folgt zusammen:

Haushaltsjahr	1991	1992	1993
Rechtsgrundlage	§ 12 Haushaltsgesetz vom 22. März 1991 § 3 Erstes Nachtragshaushaltsgesetz vom 8. Juli 1991 § 3 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz vom 19. Februar 1992	§ 14 Haushaltsgesetz vom 9. Juni 1992	§ 14 Haushaltsgesetz vom 16. Dezember 1992
Zuständiges Ministerium und Zweck			
	Ermächtigung in DM		
Finanzministerin in Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister (Rückbürgschaften)	100.000.000,00	150.000.000,00	150.000.000,00 <i>70.000.000,00</i>
Innenminister in Einvernehmen mit der Finanzministerin (Wohnungsbau und Erwerb) Rückbürgschaften für Wohnungen mit Baubeginn vor 3. Oktober 1990	500.000.000,00 100.000.000,00 <i>30.000.000,00</i>	100.000.000,00 50.000.000,00	250.000.000,00
Landwirtschaftsminister im Einvernehmen mit der Finanzministerin	100.000.000,00 100.000.000,00	200.000.000,00	200.000.000,00
Summe der Ermächtigungen	930.000.000,00	500.000.000,00	670.000.000,00
Übernommene Bürgschaften (für 1993 saldiert mit Abgängen)	0,00	596.713.261,00	622.983.636,20

Tabelle 17: Übersicht über Bürgschaften nach den Haushaltsgesetzen 1991 bis 1993

- (68) Zusätzlich zu den Ermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz war die Finanzministerin durch das „Gesetz zur Übernahme von Bürgschaften und Gewährleistungen sowie Erteilung von Kreditaufträgen“ vom 29. Mai 1991 ermächtigt, mit den jeweils zuständigen Fachministern Bürgschaften in Höhe von insgesamt 600.000.000,00 DM zu übernehmen.
- (69) Bei den in der Übersicht zur Haushaltsrechnung ausgewiesenen Bürgschaften für den Wohnungsbau wurde der Ermächtigungsrahmen zur Übernahmen von Bürgschaften (Tabelle 16) scheinbar überschritten. Der Ermächtigungsrahmen für diesen Bereich ergibt sich aus dem jeweiligen Haushaltsgesetz.

Die Ermächtigung für die Übernahme von Bürgschaften war mit dem Haushaltsgesetz 1992 vom 9. Juni 1992 auf 100.000.000,00 DM begrenzt. Bis zum Ende des Haushaltsjahres 1992 wurden Bürgschaften in Höhe von 286.731.981,00 DM übernommen. Aus diesem Sachverhalt allein kann ohne eine Prüfung der Einzelfälle keine Überschreitung der Ermächtigung im Haushaltsjahr 1992 abgeleitet werden, da bis zum Beschluß des Haushaltsgesetzes 1992 die nicht in Anspruch genommene Ermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 1991 in Höhe von 500.000.000,00 DM andauerte.

Für das Haushaltsjahr 1993 bestand jedoch keine fortgeltende Ermächtigung, da das Haushaltsgesetz 1993 bereits am 16. Dezember 1992 beschlossen wurde. Dem Innenminister wurde mit § 14 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1993 die Ermächtigung erteilt, zur Förderung des Wohnungsbaus, zur Erleichterung des Erwerbs vorhandener Wohnungen zur Eigennutzung oder – in Ausnahmefällen – zur Förderung des Baues gewerblicher Räume Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 250.000.000,00 DM zu übernehmen. Laut Aufstellung in der Vermögensübersicht wurden für den Wohnungsbau im Haushaltsjahr 1993 jedoch Bürgschaften in Höhe von 355.264.741,00 (saldierte Zu- und Abgänge) übernommen.

Aus den Erläuterungen zur Vermögensübersicht kann also geschlossen werden, daß 1993 Bürgschaften in Höhe von 105.264.741,00 DM ohne Ermächtigung durch das Parlament übernommen worden sind.

Eine Überprüfung hat jedoch ergeben, daß die Zugänge zu hoch ausgewiesen wurden, da ein Teilbetrag, der bereits im Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 1992 enthalten war, nochmals als Zugang erfaßt worden ist.

Anstatt des in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Zugangs in Höhe von 359.383.734,00 DM betrug der Zugang 1993 tatsächlich lediglich 157.618.043,00 DM.

Damit stellt sich der korrigierte Stand der Bürgschaftsübernahmen per 31. Dezember 1993 wie folgt dar:

Eventualverpflichtung	Stand Ende 1992	Zugänge	Abgänge	Stand Ende 1993
	Beträge in DM			
Bürgschaften des Landes für Industrie, Handel, Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft	128.821.280,00	200.594.495,20	25.595.600,00	303.820.175,20
Bürgschaften für den Wohnungsbau	286.731.981,00	157.618.043,00	4.118.993,00	440.231.031,00
Rückbürgschaften	181.160.000,00	92.720.000,00	–	273.880.000,00
Summe der Eventualverbindlichkeiten	596.713.261,00	450.932.538,20	29.714.593,00	1.017.931.206,20

Tabelle 18: Korrigierte Darstellung der Eventualverbindlichkeiten 1993

Für die Haushaltsrechnung 1994 ist eine Korrektur der Zugänge und Bestände der Bürgschaften für 1993 vorzunehmen.

- (70) Bisher kann in der Vermögensübersicht nicht nachvollzogen werden, in welchem Umfang die jeweiligen Ermächtigungen tatsächlich in Anspruch genommen worden sind. Dies hat sich exemplarisch bei der Bürgschaftsübernahme im Zusammenhang mit der Wohnungsbauförderung gezeigt (vgl. Tzn. 66 und 69). Zu Garantien und sonstigen Gewährleistungen enthält die Vermögensübersicht keine Angaben.

Der Landesrechnungshof strebt eine transparentere Darstellung der Übernahme von Bürgschaften in der Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern an.

IV. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die erstmalige Auswertung der Jahresabschlußprüfungen der kommunalen Betriebe hat ergeben, daß

- die Einrichtungen der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung teilweise so erhebliche Jahresfehlbeträge erzielen, daß auch durch angemessene Einnahmeerhöhungen eine Kostendeckung nicht erreicht werden wird,**
- Regionalflugplätze, bei denen im Schnitt 50 v.H. der Flugbewegungen auf privaten Sport- und Hobbyflugbetrieb entfallen, aus öffentlichen Mitteln in beträchtlicher Höhe subventioniert werden,**
- die Kurbetriebe insbesondere durch den Aufwand, der sich wegen der neu erstellten Seebrücken ergibt, mutmaßlich dauerhaft defizitär sein werden und**
- Wohnungsunternehmen durch die gesetzlich vorgeschriebenen Mieten bei hohem Instandsetzungs- und Sanierungsaufwand und Zinsen für Fremdmittel Verluste zu Lasten der Eigenkapitalausstattung hinnehmen müssen.**

(71) Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 1994 – KV M-V – (GVOBl. M-V S. 249) regelt Art und Umfang wirtschaftlicher Betätigungen kommunaler Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise sowie kreisfreie Städte, Ämter und Zweckverbände). Wirtschaftliche Betätigung ist nach § 68 KV M-V zulässig, wenn

- ein Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der kommunalen Einrichtung und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
- die kommunale Einrichtung die Aufgaben über das wirtschaftliche Unternehmen besser und wirtschaftlicher als Dritte erfüllen kann.

Nicht zum Kreis kommunaler wirtschaftlicher Unternehmen im Sinne der Kommunalverfassung gehören

- Unternehmen, zu deren Betrieb die kommunale Körperschaft gesetzlich verpflichtet ist,
- Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Ertüchtigung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art und
- Hilfsbetriebe, die ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der kommunalen Einrichtung dienen.

Rechtsformen der wirtschaftlichen Unternehmen

(72) Die Kommunen sollen sich für ihre wirtschaftliche Bestätigung vorrangig der Rechtsform des Eigenbetriebs bedienen. Die Regelung über die Struktur dieser Betriebsform, seine Betriebssatzung (Statut), seine Organe sowie die Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollrechten, die Rechnungslegung einschließlich der Stellenbewirtschaftung und mehrjährige Finanzplanung sind in der „Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden“ vom 10. März 1993

- EigVO – (GVOBl. M-V S. 201) zusammengefaßt.

Die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Körperschaften ist auch in der Rechtsform des privaten Rechts zulässig. Die Praxis hat hierbei fast ausschließlich die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gewählt. Auch auf Zweckverbände als Zusammenschlüsse kommunaler Körperschaften zur gemeinsamen Erfüllung ihnen obliegender Aufgaben (§§ 150 ff. Kommunalverfassung), sind die Regelungen der EigVO sowie die Bestimmungen der Kommunalverfassung über die wirtschaftliche Betätigung anzuwenden, sofern ihre hauptsächliche Aufgabe darin besteht, ein wirtschaftliches Unternehmen zu betreiben.

Jahresabschlußprüfungen

- (73) Allen drei Unternehmensformen gemeinsam ist die Pflicht, das betriebliche Rechnungswesen nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung zu organisieren. Das schließt die Pflicht zur Aufstellung von Jahresabschlüssen (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang sowie ergänzend Lagebericht) ein.

Mit dem Kommunalprüfungsgesetz vom 6. April 1993 – KPG – (GVOBl. M-V S. 250) ist im dortigen Abschnitt III (§§ 11 bis 16) nunmehr auch die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe geregelt. In Frage kommen sämtliche Eigenbetriebe, kleine Kapitalgesellschaften (§ 267 Abs. 1 HGB), sofern deren Anteile mehrheitlich kommunalen Körperschaften zuzurechnen sind, sowie Zweckverbände, wenn sie wirtschaftlich tätig sind.

Nach § 14 KPG schließt der Landesrechnungshof die Verträge über die vorgesehenen Jahresabschlußprüfungen im Namen und für Rechnung der kommunalen Körperschaft oder der Gesellschaft bzw. des Zweckverbands mit dem Jahresabschlußprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) ab. Die Jahresabschlußprüfung ist nach berufusüblichen Verfahren durchzuführen.

Dabei sind die Grundsätze des § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz sowie die vom Innenministerium im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof erlassenen „Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe“ vom 30. April 1993 ergänzend zu beachten. Schwerpunkte jeder Prüfung müssen

- die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses unter Einbeziehung der Durchführung, des Lageberichts und der Erfolgsübersicht,

- die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und
 - die wirtschaftlichen Verhältnisse des kommunalen Unternehmens
- sein.

Die Freigabe des Prüfungsberichts des Jahresabschlußprüfers an die kommunale Einrichtung bzw. die Gesellschaft, den zuständigen Landrat bzw. Oberbürgermeister und die Kommunalaufsicht des Innenministeriums erfolgt nach Prüfung durch den Landesrechnungshof. Er kann zu dem Ergebnis der Prüfung gesonderte Anmerkungen machen, ggf. auch eigene Feststellungen treffen.

Die Offenlegung des so geprüften und freigegebenen Jahresabschlusses und des Lageberichts ist durch die kommunale Einrichtung oder die Gesellschaften im vorgegebenen Rahmen sicherzustellen.

Für mittelgroße und große Kapitalgesellschaften (§ 267 Abs. 2 und 3 HGB) gelten diese Grundsätze nicht, weil sich die Jahresabschlußprüfungen in diesen Fällen bereits nach den Bestimmungen der §§ 316 ff. HGB richten – und zwar unabhängig von der Stellung der Anteilseigner und der Beteiligungshöhe. Allerdings steht dem Landesrechnungshof das Recht zu, sich die Prüfungsberichte vorlegen zu lassen. Von diesem Recht macht er regelmäßig Gebrauch.

- (74) Der Landesrechnungshof hat die Vorschriften des Abschnitts III KPG erstmalig auf Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 1993 angewendet. Soweit im Einzelfall erforderlich, wurden diese Jahresabschlußprüfungen auch auf davorliegende Bilanzstichtage ausgedehnt.

Die prüfungspflichtigen Einrichtungen der Landkreise und kreisfreien Städte wurden erstmals in der zweiten Jahreshälfte 1993 erfaßt. Dem Landesrechnungshof sind zur Zeit

- 65 Eigenbetriebe
- 223 kleine Kapitalgesellschaften (§ 267 Abs. 1 HGB) sowie
- 41 Zweckbetriebe, die wirtschaftliche Unternehmen betreiben,

als prüfungspflichtige Einrichtungen bekannt. Dazu kommen 43 mittelgroße und große Kapitalgesellschaften mit den durch das 3. Buch des Handelsgesetzbuches vor-

gegebenen Jahresabschlußprüfungspflichten und dem Recht des Landesrechnungshofes, sich die Prüfungsberichte vorlegen zu lassen und zu prüfen.

Erkenntnisse aus den bisherigen Jahresabschlußprüfungen

- (75) Abschließende Aussagen oder Wertungen sind angesichts der Tatsache, daß vorerst nur die Ergebnisse der Jahresabschlußprüfungen zum 31. Dezember 1993, vereinzelt auch die des Jahrgangs 1994 vorliegen, nicht möglich. Erste Eindrücke zu bestimmten kommunalen Wirtschaftsbetrieben werden aber schon deutlich:

a) Einrichtungen der Trinkwasserversorgung

Die Mehrzahl der kommunalen Einrichtungen, deren Aufgabe die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung ist (überwiegend in der Form des Zweckverbands, teilweise auch als Eigenbetrieb und vereinzelt auch als Kapitalgesellschaft), weisen in ihren Jahresabschlüssen 1993 Jahresfehlbeträge aus. In einzelnen Fällen erreichen diese Jahresfehlbeträge 1993 zusammen mit den bis 1992 aufgelaufenen Verlusten (Verlustvorträgen) solche Größenordnungen, daß diese Einrichtungen gezwungen sind, in ihren Bilanzen auf den 31. Dezember 1993 „nicht durch das Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge“ auszuweisen. Diese Einrichtungen sind damit buchmäßig bzw. bilanziell überschuldet. Die Gründe für diese Entwicklung sind in allen Fällen praktisch gleich. Die Einnahmen, die häufig wohl auch aufgrund des unzutreffend eingeschätzten Verhaltens der Leistungsempfänger teilweise weit hinter den Planungswerten zurückgeblieben sind, decken regelmäßig nicht die durch den Betrieb verursachten Aufwendungen bzw. Kosten. Teilweise unerklärlich hohe rechnerische Verluste in der Trinkwasserversorgung von bis zu 40 v.H., die aufgrund der Bindung der Abwassermenge an die Trinkwasserzufuhr auch die Sparte Abwasserentsorgung direkt berühren, haben diese Entwicklung noch verschärft. Die Kosten sind ganz wesentlich bestimmt durch die Abschreibungen auf die in der Regel hohen Neuinvestitionen und auch den Zinsendienst, der für die Fremdmittel aufzubringen ist, die zur Finanzierung dieser Investitionen aufgenommen werden mußten. Ob diese Investitionen sorgfältig genug geplant, insbesondere auf realistische Bedarfe abgestellt wurden, läßt sich ohne Einzelfallprüfung nicht beantworten. Gleichfalls ungeklärt ist die Frage, ob die Eigenfinanzierungsquote dieser Einrichtungen ausreichen wird, die in absehbarer Zeit

einsetzenden Tilgungsleistungen auf die Fremdmittel ohne Gefährdung der betriebsnotwendigen Liquidität aufzubringen.

Bis Ende 1993/Anfang 1994 ist es den Unternehmen in der Regel nicht gelungen, die Gebühren in beiden Sparten so anzuheben, daß zumindest künftig langfristig die Selbstkosten gedeckt werden. Selbst dort, wo Kostendeckung für die Zukunft erreicht werden sollte, bleibt damit die Frage offen, wie die bis 1993 aufgelaufenen Verluste abgedeckt werden können.

b) Regionalflugplätze

Infrastrukturelle sowie betriebsspezifische Investitionen auf den Regionalflugplätzen werden in erheblichem Ausmaß durch Zuwendungen bzw. Zuschüsse aus dem Landeshaushalt (bis zu 90 v.H. der Investitionssumme) subventioniert. Die flughafenbetreibenden Unternehmen, die dem Landesrechnungshof bislang bekannt geworden sind, arbeiten ohne Ausnahme mit defizitären Jahresergebnissen. Die Jahresfehlbeträge liegen zwischen 0,4 Mio. DM und 1,1 Mio. DM. Sie werden durch die Haushalte der Landkreise bzw. kreisfreien Städte sowie der Gemeinden ausgeglichen, die Träger der kommunalen Regionalflugplätze sind. Nach derzeitigem Erkenntnisstand muß davon ausgegangen werden, daß diese negativen Jahresergebnisse ausschließlich auf nicht kostendeckende Gebührenerhebungen zurückzuführen sind. Die Start- und Landegebühren decken nämlich die Kosten im Durchschnitt nur zu 10 v.H. bis zu 25 v.H. Selbst unter Einschluß der in den Gewinn- und Verlustrechnungen ausgewiesenen Erlöse bzw. Erträge wird nur ein durchschnittlicher Kostendeckungsgrad zwischen 35 v.H. und 52 v.H. erreicht. Alle Unternehmen werden sich daher unverzüglich bemühen müssen, ihre Start- und Landegebühren so anzuheben, daß künftig zumindest ausgeglichene Jahresergebnisse erreicht werden können und damit Verlustausgleiche durch kommunale Haushalte entbehrlich werden. Dieses Gebot, das sich sowohl aus betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als auch aus den in § 75 Kommunalverfassung geforderten Wirtschaftsgrundsätzen ergibt, dürfte umso mehr gelten, als alle Flugplätze in nicht unerheblichem Ausmaß auch durch den privaten Sport- und Hobbyflugbetrieb frequentiert werden. Nach Unterlagen, die dem Landesrechnungshof erstmalig für das Jahr 1994 zur Verfügung stehen, entfielen im Durchschnitt rd. 47 v.H. alle Flugbewegungen auf den gewerblichen Verkehr (einschließlich Werkverkehr, aber ohne Schulungsflüge) und rd. 53 v.H. auf den nicht gewerblichen Ver-

kehr. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß bei möglicherweise unterschiedlichen Unternehmenskonzeptionen auf jeden Fall nicht beabsichtigt ist, den gesamten Flugverkehr über unangemessen niedrige Start- und Landegebühren und den Ausgleich der dadurch entstehenden Jahresfehlbeträge über kommunale Haushalte zu subventionieren.

c) Seebäderbetrieb

Auch die regelmäßig als Eigenbetriebe ausgestalteten Seebäderbetriebe erwirtschafteten zum Teil hohe Verluste. Mutmaßlich werden künftig selbst dann keine ausgeglichenen oder gar positiven Ergebnisse erzielt werden können, wenn es gelingen sollte, die Anzahl der Tagesbesucher zu erhöhen und die durchschnittliche Verweildauer der Gäste zu verlängern. Diese Bestrebungen dürften ganz wesentlich von der Akzeptanz des jeweiligen Badeortes, seiner Lage, insbesondere aber seinem infrastrukturellen und Freizeitangebot abhängen. Ob die zwischenzeitlich errichteten Seebrücken, für die die Gemeinden erhebliche Finanzierungsteile selbst aufbringen mußten, diesem Ziel gerecht werden, dürfte mindestens bezweifelt werden. Das umsomehr, als gerade diese Investitionen die wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen in Form hoher Abschreibungen, Zins- und Tilgungsdienste für die aufgenommenen Fremdmittel und Kosten für künftige witterungs- und zeitbedingte Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten nachhaltig belasten werden. Im Ergebnis werden die durch die wirtschaftliche Betätigung selbst nicht ausgleichsfähigen Verluste durch die kommunalen Haushalte zu tragen sein.

d) Wohnungsunternehmen

Die bislang vorliegenden Jahresabschlüsse der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen sind überwiegend durch bis Ende 1992 aufgelaufene Verlustvorträge und Jahresfehlbeträge 1993 gekennzeichnet. Die Ursachen für diese durchgängig defizitären Entwicklungen liegen in nicht kostendeckenden Sollmieten. Diese werden nicht durch den Markt, sondern durch den Gesetzgeber bestimmt. Die Kosten wiederum sind ganz wesentlich beeinflußt durch

- hohen Instandsetzungs- und Sanierungsaufwand, der aufgrund des Zustands der Baulichkeiten inzwischen unabweisbar geworden ist, und

- den Zinsdienst auf die Fremdmittel, die zur Finanzierung dieser Arbeiten aufgenommen werden mußten.

Zusätzlich belastet sind die Erfolgsrechnungen durch hohe Zinslasten auf die sog. Altschulden. Ob diese Zinslasten, die derzeit in der Regel nur zurückgestellt wurden, tatsächlich gezahlt werden müssen oder – wie geplant – teilweise erlassen werden, muß abgewartet werden.

Der Landesrechnungshof wird darauf drängen, daß die Defizite der kommunalen Betriebe wo immer möglich abgebaut werden.

V. Prüfungsfeststellungen

Haushaltsmittel der Fraktionen im Landtag

Die Landtagsfraktionen sind als Teil des Verfassungsorgans Landtag organisierte Staatlichkeiten und unterliegen in ihrer Finanzwirtschaft den Grundsätzen und Regelungen des Haushaltsrechts. Fraktionszuschüsse sind Haushaltsmittel.

Nach den Grundsätzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 ist es unstrittig, daß die Haushaltsmittel, die den Fraktionen als Zuschüsse zur Verfügung stehen, nach Haushaltsrecht durch den Landesrechnungshof geprüft werden können.

Beurteilungsmaßstab für die Verwendung der von den Fraktionen verwalteten Haushaltsmittel waren die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder auf der Grundlage von Einzelfällen erarbeitete Regeln.

- (76) Die Fraktionen erhalten nach § 51 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Mecklenburg-Vorpommern – Abgeordnetengesetz – vom 20. Dezember 1990 (GVOBL. M-V S. 3), zuletzt geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (5. ÄndG AbgG M-V) vom 19. Juli 1995 (GVOBL. M-V S. 332), Mittel aus dem Landeshaushalt zur Selbstbewirtschaftung. Bewirtschaftung und Rechnungslegung richten sich nach dem allgemeinen Haushaltsrecht und den besonderen Vorschriften des Abgeordnetengesetzes. Das Recht und die Pflicht des Landesrechnungshofes, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landtagsfraktionen zu prüfen, ergibt sich aus Artikel 68 Abs. 3

der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993. Nähere Regelungen finden sich in § 88 Abs. 1 LHO sowie in § 53 des Abgeordnetengesetzes.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hat 1994 die Haushaltsführung der Fraktionen geprüft, die dem Landtag in der Legislaturperiode 1990 bis 1994 angehörten und ihnen in erster Linie beratende Hinweise zu ihrer Finanzwirtschaft gegeben.

Die folgenden Ausführungen fassen generell bedeutsame Erkenntnisse und Vorschläge, die Richtschnur des Handelns der Rechnungshöfe von Bund und Ländern sind, für die zukünftige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen zusammen.

- (77) Der Landesrechnungshof wird bei späteren Prüfungen untersuchen, ob die Fraktionen den Vorschlägen des Landesrechnungshofes nachgekommen sind.

Veranschlagung von Fraktionszuschüssen im Haushaltsplan

- (78) Der Landesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (BVerfGE 80, 188), nach der Fraktionszuschüsse Haushaltsmittel sind, für dringend erforderlich, daß die Zusammensetzung und die Höhe der Fraktionszuschüsse für jede Fraktion gesondert detailliert im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Folgende Beträge sollten spezifiziert werden:

a) bei der Ermittlung der Zuschußhöhe

- Grundbetrag je Fraktion
- Betrag pro Abgeordneter
- Oppositionszuschlag

- b) bei den Verwendungszwecken
- Personalausgaben
 - Verfügungsfonds der Fraktionen
 - Beiträge zum Sozialfonds
 - sächliche Verwaltungsausgaben.

Verwendung der Fraktionszuschüsse

- (79) Die Fraktionszuschüsse dürfen nur für gesetzlich zugelassene Zwecke verwendet werden.

Aus dem Landeshaushalt gezahlte Fraktionszuschüsse dürfen weder für die Parteiarbeit (z.B. verdeckte Sympathie-Werbung) noch für die Wahlkreisarbeit der einzelnen Abgeordneten herangezogen werden.

Einnahmen:

Die Buchführung muß zwischen Einnahmen aus Zuschüssen aus dem Landeshaushalt und fraktionseigenen Mitteln (z.B. aus Beiträgen der Abgeordneten) unterscheiden und diese buchungstechnisch trennen. Die Herkunft der Einnahmen muß auch im Zusammenhang mit ihrer Verwendung erkennbar sein.

Ausgaben:

Der Landesrechnungshof hat eine Übersicht über Verwendungsmöglichkeiten der Fraktionszuschüsse aufgestellt und den Fraktionen im Laufe des Prüfungsverfahrens überreicht. Die Aufstellung vermittelt auf der Grundlage von Erkenntnissen der Rechnungshöfe Orientierungshinweise für den zulässigen bzw. bedenklichen oder unvertretbaren Einsatz von Fraktionszuschüssen.

- (80) Soweit sich höhere Rücklagen als gesetzlich zugelassen (§ 51 Abs. 4 Abgeordnetengesetz) ergeben, müssen die überschießenden Beträge an den Landeshaushalt zurückgeführt werden. Die verzinsliche Anlage der gesetzlich zugelassenen Rücklagen ist anzustreben. Der Landesrechnungshof hat eine Prüfung angeregt, wie mit einem Teil der Rücklagen Vorsorge für einen eventuellen Sozialplan für die Fraktionsmitarbeiter

getroffen werden kann, der aufgrund veränderter Fraktionsstärken infolge von Wahlergebnissen erforderlich werden könnte.

- (81) Den Fraktionsvorsitzenden sollte aus einem Teil der bisherigen Fraktionszuschüsse ein Verfügungsfonds eingerichtet werden, aus dem repräsentative Verpflichtungen nach außen gedeckt werden sollten.

Der Ältestenrat sollte zur Höhe und zur Verwendung dieser Mittel Richtlinien erlassen. Für die damit festgelegten Zwecke dürften dann weitere Haushaltsmittel nicht verwendet werden.

Generelle Forderungen an die Mittelbewirtschaftung der Fraktionen

- (82) Die Verwendung der aus dem Landeshaushalt empfangenen finanziellen Mittel muß lückenlos und vollständig nachgewiesen werden. Dabei sind einige Grundsätze einzuhalten:
- Der Zahlungsverkehr muß grundsätzlich bargeldlos abgewickelt werden.
 - Einzahlungen müssen belegt, erläutert und quittiert sein.
 - Auszahlungen müssen durch Originalbelege unter Angabe des Zahlungsgrundes nachgewiesen werden.
 - Belege (z.B. Quittungen, Rechnungen, Kontoauszüge) müssen fortlaufend nummeriert sein.
 - Einnahmen und Ausgaben sind getrennt voneinander jeweils in voller Höhe zu buchen.
 - Barbestände sollen gering gehalten werden (max. 5.000 DM).
 - Über Geldbewegungen (Ein- und Auszahlungen) muß ein zeitlicher und ein sachlicher Nachweis geführt werden.
 - Alle Geldbewegungen müssen fortlaufend und zeitnah gebucht werden.
 - Die Bücher sind monatlich und jährlich abzuschließen.
 - Es bedarf der Überwachung der bereits gebundenen und im Gegenzug der noch verfügbaren Mittel.

- Die Belege müssen bis zum Ende der folgenden Legislaturperiode, mindestens jedoch fünf Jahre, aufbewahrt werden.

Die Gliederung der Buchführung könnte an die Gliederung des Verwendungsnachweises gemäß der Anlage zum Dritten Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz vom 16. Juli 1993 (GVOBl. M-V S.679) angelehnt werden.

Personalausgaben

- (83) Da die Fraktionen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „Gliederung des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ (BVerfGE 20, 56) sind, hält der Landesrechnungshof bezüglich der Vergütung ihrer Mitarbeiter eine entsprechende Anwendung des Tarif- und Besoldungsrechts für geboten.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, mit den Fraktionsmitarbeitern für die Dauer einer Legislaturperiode zumindest teilweise befristete Arbeitsverträge abzuschließen, um den Auswirkungen von möglichen Wahlergebnissen Rechnung tragen zu können. Die soziale Absicherung der Fraktionsmitarbeiter sollte aus Gründen der Transparenz im Landeshaushaltsplan veranschlagt und bei einem besonderen Titel ausgewiesen werden.

Öffentlichkeitsarbeit

- (84) Der Landesrechnungshof hält nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 und aufgrund der ausdrücklichen Regelung im AbgG den Einsatz staatlicher Mittel zur Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen innerhalb klarer Grenzen für zulässig. Bedingung ist insbesondere, daß der Bezug zu den Aufgaben der Fraktion eindeutig ist, Werbung für eine bestimmte Partei unterbleibt und die vom Bundesverfassungsgericht vom 2. März 1977 (BVerfGE 44, 125) als ‘Faustregel’ festgelegte zeitliche Begrenzung von sechs Monaten vor Wahlen beachtet wird, in der „das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten“ zu beachten ist.

Publikationen und Veranstaltungen, die durch die Fraktionen aus Haushaltsmitteln finanziert werden, müssen den Herausgeber bzw. Veranstalter offenlegen. Nur so ist

die Grenzziehung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und unzulässiger Parteienfinanzierung möglich. Bei gemeinsamen Publikationen und Veranstaltungen von Fraktion und Partei, die von beiden finanziert werden (Mischfinanzierung), ergeben sich erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten. Daher sind in diesen Fällen besonders hohe Anforderungen an Eindeutigkeit und Klarheit zu stellen.

Stellen- und Personalwirtschaft bei ausgewählten oberen Landesbehörden

Bei einer Querschnittsprüfung der Stellen- und Personalwirtschaft bei ausgewählten oberen Landesbehörden hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß ihnen die Befugnis zur Stellenbesetzung und die personalrechtlichen Befugnisse in unterschiedlichem Umfang übertragen worden sind. Die Stellennachweise wurden uneinheitlich geführt. Die Verwaltung hatte die Personalausstattung nur in Einzelfällen daraufhin überprüft, ob sie für die Aufgabenwahrnehmung wirklich erforderlich ist. Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertungen waren in erheblichem Umfang noch nicht vorgenommen worden.

- (85) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung in der Zeit von August 1993 bis Juni 1994 die Personalausgaben, die Stellen- und Personalwirtschaft sowie die Personalbemessung und -bewertung einiger ausgesuchter oberer Landesbehörden geprüft. Es waren dies im
- Geschäftsbereich des Innenministeriums
das Landesamt für Katastrophenschutz,
 - Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums
das Landesamt für Eichwesen,
 - Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums
die Forstdirektionen und
 - Geschäftsbereich des Sozialministeriums
das Landesversorgungsamt.

Aufgabenverteilung bei der Personal- und Stellenwirtschaft

(86) Die Aufgabenabgrenzung und -wahrnehmung sind unterschiedlich geregelt.

Die Personalwirtschaft besteht aus den Teilaufgaben

- Ausübung der personalrechtlichen Befugnisse und
- Personalsachbearbeitung einschließlich
 - der Erarbeitung der Zahlungsanordnungen für das Landesbesoldungsamt und
 - der Personalaktenführung.

Die Stellenwirtschaft umfaßt die Befugnis zur Besetzung von Planstellen und anderen Stellen.

Der Landesrechnungshof hat in den ausgewählten Behörden untersucht, ob die Zuständigkeiten in der Personal- und Stellenwirtschaft zweckmäßig verteilt sind.

(87) Die Ministerien haben sich die Ausübung der personalrechtlichen Befugnisse und die Personalsachbearbeitung in erheblichem Maße selbst vorbehalten. Lediglich Teilbereiche haben sie auf die oberen Landesbehörden delegiert. Die Teilaufgaben Erarbeitung der Zahlungsanweisungen für das Landesbesoldungsamt und Personalaktenführung sind darüber hinaus häufig organisatorisch von der eigentlichen Personalsachbearbeitung getrennt worden.

So sind die Forstdirektionen und das Landesamt für Katastrophenschutz im Bereich der Personalwirtschaft für die ihnen zugeordneten Arbeiter verantwortlich, das Landesversorgungsamt nimmt diese Aufgaben für die Angestellten bis zur Vergütungsgruppe IV a BAT und die Arbeiter wahr, das Landesamt für Eichwesen ist, abgesehen von den Beamten des höheren Dienstes, für das gesamte Personal zuständig.

(88) Die Entscheidungsbefugnis zur Besetzung von Planstellen und sonstigen Stellen ist ebenfalls unterschiedlich geregelt. Innenministerium und Sozialministerium haben sich diese Befugnis jeweils für ihre Bereiche insgesamt vorbehalten. Für die Forstdirektionen trifft das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz mit Ausnahme der Stellen für Forstwirte und Waldarbeiter alle Entscheidungen. Das Wirtschaftsministerium hat dem Landesamt für Eichwesen die Befugnis zur Stellenbesetzung bis zur Ebene des gehobenen Dienstes übertragen.

(89) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu:

- Die Aufgaben der Personal- und Stellenwirtschaft sowie die Befugnis zur Stellenbesetzung sollten weitgehend auf die oberen Landesbehörden übertragen werden. Ihre Leitungsorgane sind für die sachgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben ihrer eigenen und der nachgeordneten Behörden verantwortlich. Sie können dieser Verantwortung nur gerecht werden, wenn sie auch über den Einsatz des dazu erforderlichen Personals entscheiden können.
- Außerdem könnten die Ministerien ihre vorrangige Aufgabe der Fachaufsicht und Anleitung gegenüber ihren nachgeordneten Bereichen effektiver gestalten, wenn sie von nichtministeriellen Verwaltungsaufgaben entlastet würden.
- Die häufig angetroffene organisatorische Trennung der Erarbeitung der Zahlungsanweisungen für das Landesbesoldungsamt und der Personalaktenführung von der eigentlichen Personalsachbearbeitung führt nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu langen Entscheidungswegen, Doppelarbeit, mehrfacher Aktenführung und teilweise auch Überlastung der Ministerialverwaltung.

(90) Die betroffenen Ministerien haben sich der Auffassung des Landesrechnungshofes insoweit angeschlossen, als Innenministerium und Wirtschaftsministerium die Aufgaben der Personal- und Stellenwirtschaft bis zur Ebene des gehobenen Dienstes delegiert haben. Das Sozialministerium hat die Aufgabenübertragung auf das Landesversorgungsamt für den Arbeitnehmerbereich bereits vollzogen. Ein entsprechender Erlaß für die Beamten ist in Vorbereitung. Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz beabsichtigt kurzfristig die Übertragung der Aufgaben auf die Forstdirektionen bis zur Vergütungsgruppe VII BAT-O. Nach Durchführung der geplanten Strukturänderungen in der Forstverwaltung im Jahr 1996 sollen dann die Aufgaben bis zur Besoldungsgruppe A 11/Vergütungsgruppe IV a BAT auf die oberen Landesbehörden übertragen werden.

(91) Der Landesrechnungshof hält die Aufgabendelegation in der Personal- und Stellenwirtschaft bis einschließlich der Ebene des gehobenen Dienstes auf die oberen Landesbehörden für ausreichend. Soweit die Stellen- und Personalwirtschaft für den höheren Dienst (d.h. für die Leitungsebene) des nachgeordneten Bereiches in der direkten Zuständigkeit der Ministerien verbleiben soll, ist der Landesrechnungshof damit einverstanden. Er geht jedoch davon aus, daß die übrigen Ressorts sich dieser Regelung, soweit nicht schon geschehen, anschließen.

Nachweis der Inanspruchnahme von Stellen

- (92) Besonderes Augenmerk wurde während der Prüfung den Stellenplänen und Stellenübersichten zuteil. Der Stellenplan, in dem die Planstellen für Beamte ausgewiesen sind, ist Teil des Haushaltsplans. Die Stellenübersichten für beamtete Hilfskräfte und nicht beamtete Kräfte sind bindend wie der Stellenplan. Stellenplan und Stellenübersichten weisen die Planstellen und sonstigen Stellen aus und legen damit den quantitativen und qualitativen Rahmen der Personalwirtschaft fest. Die Stellen sind Ermächtigungen für die Verwaltung, über die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel für Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne zu verfügen. Nach der VV Nr. 6 zu § 49 LHO haben alle Behörden, denen Stellen zur Bewirtschaftung zugewiesen sind, Stellennachweise zu führen. Sie sind Bestandteil der Rechnungslegung und müssen für den Landesrechnungshof nachvollziehbar geführt werden.
- (93) Bei allen geprüften Behörden wurden Stellennachweise geführt. Der Landesrechnungshof hat sowohl manuell geführte wie auch IT-gestützte Nachweisungen vorgefunden. Sie entsprachen nicht in jedem Fall den vom Landesrechnungshof für erforderlich gehaltenen Mindestanforderungen und waren unterschiedlich aussagefähig. Der Landesrechnungshof hatte bereits in Tzn. 29 bis 32 seines Jahresberichtes 1993 auf die lückenhaften Regelungen der VV zu § 49 LHO hingewiesen und die Entwicklung und Einführung eines einheitlichen IT-Verfahrens angeregt.
- (94) Inzwischen hat das Innenministerium das IT-gestützte Personal- und Stellenverwaltungssystem PERSYS mit der Absicht erworben, es als landeseinheitliches Verfahren einzuführen und als Landesstandard festzulegen. Die übrigen Ressorts haben der Einführung von PERSYS zugestimmt. Das Finanzministerium hat zugesagt, die VV zu § 49 LHO entsprechend zu ergänzen. Zusätzlich wird in Kürze die VV Nr. 6 zu § 49 LHO durch einen Vordruck erweitert, der landeseinheitlich für die Stellennachweisführung anzuwenden sein wird.
- (95) Der Landesrechnungshof hat die vorgesehene Einführung eines landeseinheitlichen Verfahrens ausdrücklich begrüßt, weil so unnötiger Aufwand für die Entwicklung, Einführung und Pflege mehrerer gleichartiger Verfahren vermieden wird. Außerdem können bei entsprechender Ausgestaltung die Stellennachweise vereinheitlicht und rationeller geführt sowie die bisherigen Unzulänglichkeiten abgestellt werden.

Um die bisherigen manuellen Stellennachweise entbehrlich werden zu lassen, muß das IT-Verfahren jedoch eine Reihe von Anforderungen erfüllen. Diese Anforderungen hatte der Landesrechnungshof dem Innenministerium mit Schreiben vom 21. Juni 1994 mitgeteilt. Gleichzeitig hatte er seine Zustimmung zu einem künftigen Verzicht auf manuelle Stellennachweise von der Erfüllung dieser Anforderungen abhängig gemacht. Ob das Verfahren PERSYS den Anforderungen hinsichtlich der Stellenwirtschaft erfüllt, untersucht der Landesrechnungshof zur Zeit im Rahmen einer Prüfung.

Anfang Juni 1995 lagen Ergebnisse noch nicht vor. Zum gleichen Zeitpunkt war das Verfahren PERSYS im Rahmen der Haushaltsberatungen 1995 Gegenstand einer Beschlußempfehlung des Finanzausschusses (vgl. Drs. 2/500).

Personalbemessung

- (96) Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1993 (Tzn. 33 bis 36) zur Frage der Personalbemessung bereits ausführlich Stellung genommen und im Jahresbericht 1994 (Tz. 26) nochmals auf die Notwendigkeit eines weiteren Stellenabbaus hingewiesen. Der Bericht des Finanzausschusses zur Mittelfristigen Finanzplanung 1993 - 1997 (Drs. 1/3975) unterstreicht dies in seinen Bemerkungen zum Stellenplanentwurf (Teil D) nachdrücklich.
- (97) Bei der Prüfung der ausgewählten oberen Landesbehörden wurde festgestellt, daß die bereits 1993 geforderte Anpassung der Stellenausstattung an die Aufgabenstellung der Behörden weitgehend noch nicht erfolgt ist. Nur deshalb konnten in mehreren Dienststellen beispielsweise Personaldezernate mit vergleichsweise hoch dotiertem Personal eingerichtet sein, obwohl die für sie eigentlich vorgesehenen Aufgaben weitestgehend im Ministerium durchgeführt wurden.

Der Landesrechnungshof hat aufgrund von Feststellungen bei anderen Prüfungen Grund zu der Annahme, daß in der gesamten Landesverwaltung sowohl die quantitative als auch die qualitative Personalbemessung noch nicht auf die wirklich notwendigen Aufgaben ausgerichtet wurde und die einzelnen Stellen in ihrer Wertigkeit nicht immer der Aufgabenstellung entsprachen.

- (98) Der Landesrechnungshof hat deshalb gefordert, in den Bereichen der Verwaltung, bei denen der Personalbedarf nicht auf der Grundlage von Meßzahlen (z.B. Anzahl der Versorgungsfälle, Größe der Forstfläche) festgelegt wurde, Untersuchungen über den tatsächlichen Personalbedarf durchzuführen. Er hält es zwar für nicht ausgeschlossen, daß ein Personalbestand, der in Anlehnung an eine entsprechende Behörde in einem Altbundesland übernommen wurde, durchaus angemessen sein kann. Letztlich kann jedoch nur eine Organisationsüberprüfung mit methodisch-analytischer Personalbemessungsermittlung die Gewähr dafür bieten, daß der tatsächlich erforderliche Personalbedarf für die durchzuführenden Arbeiten festgestellt wird. Der Landesrechnungshof hält es folglich für geboten, in einem angemessenen Zeitraum die erforderlichen Voraussetzungen für die Erarbeitung der Grundlagen für praxisorientierte und nachvollziehbare Personalbemessungen zu schaffen.
- (99) Alle geprüften Ministerien haben die Notwendigkeit einer Organisationsprüfung anerkannt. Sie haben teilweise bereits vorbereitende Maßnahmen zur Durchführung von Organisationsüberprüfungen eingeleitet, teilweise die Absicht bekundet, solche Überprüfungen in nächster Zeit zu veranlassen. Der Landesrechnungshof wird die weitere Entwicklung in dieser Angelegenheit aufmerksam beobachten.

Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertung

Beamte

- (100) Der Landesrechnungshof hat bei den geprüften oberen Landesbehörden untersucht, ob bei der Bewertung der Dienstposten von Beamten die beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften beachtet wurden.

Dabei hat er festgestellt, daß mit Ausnahme einer Behörde die Beamtendienstposten in der Regel noch nicht bewertet wurden und sich Aufgabe und Wertigkeit der Dienstposten häufig nicht entsprachen.

Die Dienstposten wurden in Anlehnung an die Stellenpläne entsprechender Behörden in den Altbundesländern eingerichtet. In der Folgezeit wurde nicht überprüft, ob Aufgaben und Anforderungen in einem ausgewogenen Verhältnis zur Wertigkeit der Dienstposten stehen.

- (101) Bei mehreren oberen Landesbehörden wurden die in § 26 Bundesbesoldungsgesetz festgelegten Obergrenzen für die Spitzenämter der Laufbahngruppen erheblich überschritten. Zum Beispiel liegen diese Grenzen für die Besoldungsgruppen A 12/A 13 bei 16 v.H. bzw. 6 v.H. der im gehobenen Dienst ausgebrachten Planstellen. Bei den angesprochenen Behörden wurde jedoch ein Anteil zwischen 75 und 87,5 v.H. festgestellt. Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hält es für erforderlich, die Möglichkeit einer Rückgängigmachung zu prüfen.
- (102) Der Landesrechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, daß nur eine sachgerechte Bewertung der Dienstposten die Übersicht über Personalverteilung und -einsatz verbessert und als Grundlage für eine funktionsgerechte Bezahlung dient. Sie bringt größere Transparenz in die Zuordnung der Dienstposten zu den Besoldungsgruppen, bindet Beförderungen an die Übernahme höherwertiger Funktionen und schafft damit Leistungsanreize.
- Im übrigen dürfen Verbeamtungen und Beförderungen erst vorgenommen werden, wenn der betreffende Dienstposten auch bewertet ist. Dies hatte das Innenministerium in seinem Erlaß über Klärung von Zweifelsfragen bei der Anwendung der Landesverordnung über die Bewährungsanforderung für die Ernennung zum Beamten auf Probe vom 7. Juli 1993 – Az II 240 – eindeutig vorgegeben.
- (103) Die betroffenen Ministerien haben den Feststellungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Sie haben, soweit noch nicht geschehen, zugesagt, im Rahmen der geplanten Organisationsuntersuchungen auch die Bewertung der Dienstposten zu überprüfen.

Angestellte

- (104) Anhand von Stellenplänen, Organisationsunterlagen, Personalakten und Tätigkeitsdarstellungen hat der Landesrechnungshof überprüft, inwieweit die Arbeitsplätze der Angestellten bewertet worden sind.

Dabei wurde festgestellt, daß mit Ausnahme einer Behörde ein großer Teil der Arbeitsplätze nur überschlägig und damit nur vorläufig bewertet war. Für einige Arbeitsplätze lagen noch keine Bewertungen vor.

Den überschlägigen Bewertungen lagen lediglich verkürzte Tätigkeitsdarstellungen zugrunde, die für eine tarifgerechte Bewertung im Sinne des § 22 BAT-O nur eingeschränkt geeignet sind.

- (105) In der Anlage 3 zu seinem Rundschreiben vom 23. April 1991 hat das Finanzministerium Hinweise zur Tätigkeitsdarstellung und -bewertung gegeben. Der Landesrechnungshof hat die betroffenen Ministerien auf den Erlaß hingewiesen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß in allen Verwaltungen des Landes die bisher nicht bewerteten Arbeitsplätze auf dieser Grundlage so schnell wie möglich tariflich bzw. endgültig bewertet werden.

- (106) Dazu hat das Innenministerium mitgeteilt, daß es bereits seit Ende 1993 bei Neueinstellungen seinen Bewertungen ausführliche Tätigkeitsdarstellungen zugrundelegt.

Das Sozialministerium hat die festgestellten Mängel bereits abgestellt.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hat zugesagt, bis Mitte 1995 alle Arbeitsplätze endgültig zu bewerten.

Im Wirtschaftsministerium – Landesamt für Eichwesen – hatte der Landesrechnungshof die Tz. 104 geschilderten Mängel nicht festgestellt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Sächliche Verwaltungsausgaben

Oberste Landesbehörden haben bei der Bewirtschaftung der Titel für „Sächliche Verwaltungsausgaben“ haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet.

Im einzelnen sind Zahlungsfristen überschritten und Skantomöglichkeiten nicht oder fehlerhaft in Anspruch genommen worden.

Die Führung der Haushaltsüberwachungslisten war mangelhaft.

Zahlungsanordnungen entsprachen nicht den Anforderungen, der Nachweis des Vermögens war unzureichend. Dadurch wird Unregelmäßigkeiten Vorschub geleistet.

- (107) Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der Landesrechnungshof 1992/93 sächliche Verwaltungsausgaben beim damaligen Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten, beim Kultusministerium, beim damaligen Landwirtschaftsministerium und beim Sozialministerium stichprobenweise geprüft. In seinem Jahresbericht 1994 hat der Landesrechnungshof bereits auf die bei der Anmietung von Kopierern und dem Abschluß von Reinigungsverträgen festgestellten Mängel hingewiesen. Auch in weiteren Bereichen haben die Prüfungen des Landesrechnungshofes ergeben, daß in erheblichem Umfang die LHO und Verwaltungsvorschriften zur LHO nicht beachtet wurden.
- (108) Die geprüften Ministerien haben die vom Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen anerkannt. Sie verweisen jedoch auf die besonderen Bedingungen der Aufbauphase. Gemessen an den damaligen Umständen verlören die Feststellungen an Gewicht. Die seither eingetretenen Verbesserungen in der Organisation und Personalstruktur ebenso wie in der Zwischenzeit durchgeführte Fortbildungsmaßnahmen hätten die Ursachen für die festgestellten Mängel beseitigt.

- (109) Wegen der großen Fehlerhäufigkeit, mit Rücksicht auf die Bedeutung der Fehler, und weil Bearbeitungsfehler insbesondere auch da festzustellen waren, wo die Beachtung der Verwaltungsvorschriften der Kassensicherheit und der Verhinderung von Unregelmäßigkeiten dient, hält es der Landesrechnungshof für geboten, das Parlament zu unterrichten, denn werden die administrativen Vorkehrungen gegen strafrechtlich relevantes Handeln nicht strikt gehandhabt, provoziert das unkorrekte Verhaltensweisen.

Begleichung von Rechnungen

- (110) Für die Bewirkung von Zahlungen schreibt § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO vor, daß Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Darüber hinaus hat insbesondere der Staat aber auch die Pflicht, Schulden pünktlich und vollständig zu begleichen, um seine Vertragspartner – zumal in wirtschaftlich angespannter Lage – nicht in Liquiditätsprobleme zu bringen. Wann die Fälligkeit der Leistung eintritt, ergibt sich regelmäßig aus den Rechnungen.
- (111) – Das Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten hat bei 30 v.H. der Rechnungen, die einen Eingangsvermerk aufwiesen, die Zahlungsfrist überschritten. In 37 v.H. der Fälle war aus den Akten nicht zu ersehen, ob der Skontoabzug berechtigt war. Bei 41 v.H. der Rechnungen wurden die gegebenen Skontomöglichkeiten nicht genutzt.
- Beim Kultusministerium kam es in 50 v.H. der Zahlungsfälle zu einer Überschreitung der Zahlungsfristen. In 85 v.H. der Vorgänge wurden bestehende Skontomöglichkeiten nicht genutzt bzw. ein Skontoabzug zu Unrecht vorgenommen.
- Das Landwirtschaftsministerium hat 69 v.H. aller Rechnungen vor oder nach Fälligkeit bezahlt. Bei 80 v.H. der Fälle wurden bestehende Skontomöglichkeiten nicht genutzt.
- Das Sozialministerium hat bei 48 v.H. der Zahlungen die Zahlungsfristen nicht eingehalten. In 68 v.H. der Fälle wurden bestehende Skontomöglichkeiten nicht genutzt. In 22 v.H. der Vorgänge sind unberechtigt Skonti abgezogen worden.

Ausgabenüberwachung

- (112) Die ordnungsgemäße Führung von Haushaltsüberwachungslisten für Ausgaben dient u.a. dazu, Haushaltsüberschreitungen zu vermeiden und trägt dazu bei, das Etatrecht des Parlaments zu gewährleisten.
- (113) Bei allen geprüften Ministerien wurde zur Zeit der örtlichen Erhebungen die Haushaltsüberwachung mit Hilfe des HKR-Verfahrens noch nicht angewendet. Bei den statt dessen geführten Haushaltsüberwachungslisten fehlten vorgeschriebene Mindestangaben. So wurden z.B. Angaben zum Kassenanschlag (Kultusministerium und Landwirtschaftsministerium) oder zum noch verfügbaren Betrag (Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten, Sozialministerium) nicht gemacht. Damit war die Führung der Haushaltsüberwachungslisten letztlich wertlos, denn es war insoweit nicht zu ersehen, wieviel Mittel jeweils zur Verfügung standen und wieviel bereits ausgegeben worden waren.

Kassen- und Anordnungssicherheit

- (114) Für Zahlungsanordnungen enthalten die Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO detaillierte Bestimmungen, die insbesondere auch der Kassensicherheit dienen.
- (115) Mit Ausnahme der Zahlungsanordnungen des Ministeriums für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten wiesen die Auszahlungsanordnungen in allen geprüften Ministerien Mängel auf:
- Im Bereich des Kultusministeriums wurde die rechnerische Richtigkeit bescheinigt, obwohl z.T. deutliche Abweichungen gegenüber den eigentlich geschuldeten Beträgen vorlagen.

- Im Bereich des Landwirtschaftsministeriums fehlte grundsätzlich die Angabe der Amtsbezeichnung oder der Dienststellung ebenso wie die erforderliche Zahlungsbegründung. Auf einigen Zahlungsanordnungen waren Änderungen in unzulässiger Weise vorgenommen worden. Die Angaben zum Fälligkeitstag fehlten oder waren unzutreffend.
- Im Bereich des Sozialministeriums enthielten Zahlungsanordnungen keine Angaben zum Fälligkeitstag. Frei bleibende Felder waren nicht entwertet. Zweck und Anlaß der Auszahlungen waren nicht in jedem Fall erkennbar.

Vermögensnachweise

- (116) § 73 LHO schreibt vor, daß über das Vermögen des Landes ein Nachweis zu erbringen ist. In den Verwaltungsvorschriften zu § 73 LHO ist im einzelnen geregelt, wie Bestand und Verbleib der Vermögensgegenstände nachzuweisen sind. Danach hat der jeweilige Bestandsverwalter Vermögensveränderungen in Bestandsverzeichnisse (u.a. Geräteverzeichnis, Einzelnachweisungen) einzutragen und dies zu bescheinigen. Kassenanordnungen ohne diese Bescheinigung dürfen nicht vollzogen werden.
- Die Bestandsverzeichnisse dokumentieren nicht nur die Beschaffung, sie sind vor allem auch Grundlage für Bestandsprüfungen, die regelmäßig durchzuführen sind. Ohne die Führung von Bestandsverzeichnissen ist eine Bestandsüberwachung nicht möglich.
- (117) – Beim Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten hat der Bestandsverwalter nur in Einzelfällen auf der Auszahlungsanordnung die Eintragung in das Bestandsverzeichnis bescheinigt. Beim Kultusministerium, dem Landwirtschaftsministerium und dem Sozialministerium fehlten diese Bescheinigungen gänzlich.
- Beim Kultusministerium wurde ein Geräteverzeichnis nicht geführt. Das Geräteverzeichnis beim Landwirtschaftsministerium erfaßte den Gerätebestand nicht vollständig. Die beim Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten und beim Sozialministerium geführten Verzeichnisse enthielten nicht alle erforderlichen Mindestangaben (VV Nr. 2 zu § 73 LHO). Die Feststellung des Verbleibs der Geräte ist daher nicht in allen Fällen möglich.

- Das Kultusministerium und das Sozialministerium haben Einzelnachweisungen für besonders hochwertige Geräte nicht geführt. Das Landwirtschaftsministerium hat die Einzelnachweisungen nur für Geräte der IT-Technik angelegt.

(118) Die geprüften Ministerien haben übereinstimmend erklärt, daß sie inzwischen ihre Zahlungsvorgänge ordnungsgemäß vornehmen und daß die Haushaltsüberwachungslisten und Bestandsverzeichnisse vollständig und richtig geführt und Zahlungsanordnungen nur noch unter Beachtung der Verwaltungsvorschriften erteilt und vollzogen werden.

Untätigkeit bei der Rückforderung einer Zuwendung

Das Innenministerium und ein Landkreis benötigen bereits mehr als ein Jahr, der Frage nachzugehen, ob der Landkreis Mittel aus der Investitionspauschale zweckwidrig verwendet hat und ob die Mittel zurückzufordern sind.

- (119) Bei der Prüfung der pauschalen Fördermittel für Krankenhäuser (siehe Tzn. 217 bis 227) hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß ein Landkreis Mittel aus dem Finanzhilfeprogramm des Bundes (Investitionspauschale) für die Instandsetzung eines Krankenhauses erhalten hat. Die Mittel aus der Investitionspauschale sollten insbesondere durch umgehende Auftragsvergaben eine schnelle Beschäftigungswirkung für die heimische Wirtschaft auslösen und waren deshalb ausschließlich für die Instandsetzung von Gebäuden und Anlagen, nicht aber für Um- und Neubaumaßnahmen gedacht, die eine längere Planungsphase benötigten. Gleichwohl hat der Landkreis die Mittel der Investitionspauschale, die er für eine Krankenhaussanierung beantragt und erhalten hat, dazu genutzt, ein Krankenhaus durch umfangreiche Neu- und Umbaumaßnahmen in ein Altenheim umzuwandeln (zur Investitionspauschale vgl. den Jahresbericht 1994, Tzn. 164 ff.).

Diesen Sachverhalt hat der Landesrechnungshof dem für die Vergabe der Investitionspauschale zuständigen Innenministerium unter dem 3. Juni 1994 mitgeteilt und Bedenken geäußert, ob der Landkreis die Mittel der Investitionspauschale bestimmungsgemäß verwendet hat. Gleichzeitig bat der Landesrechnungshof das Innenministerium zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang Mittel zurückzufordern sind. Er bat ferner, ihn über das Veranlaßte zu unterrichten.

- (120) Unter dem 17. August 1994 teilte das Innenministerium dem Landesrechnungshof mit, es habe den Landkreis um einen Bericht gebeten. Mit Schreiben vom 23. Januar 1995 erklärte das Innenministerium, es habe den Landkreis mit Erlassen vom 17. August, 5. September und 5. Dezember 1994, zuletzt unter Fristsetzung von zwei Wochen, zur Stellungnahme aufgefordert, ohne daß der Landkreis jedoch reagiert habe. Das Innenministerium wollte nun vor Ort die Angelegenheit ansprechen und den Landesrechnungshof danach informieren. Fernmündliche Nachfragen des Landesrechnungshofes in der Folgezeit ergaben keinen geänderten Sachstand.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß der Landkreis seit annähernd einem Jahr trotz wiederholter Mahnungen und Fristsetzung nicht auf Erlasse der Aufsichtsbehörde reagiert und daß das Innenministerium dies hingenommen habe, ohne den Landkreis durch Mittel der Kommunalaufsicht zur Erfüllung seiner Berichtspflichten anzuhalten oder die Zuwendungen aus der Investitionspauschale auch ohne Stellungnahme des Landkreises zurückzufordern.

- (121) Im Rahmen seiner üblichen Verfahrensweise übersandte der Landesrechnungshof dem Innenministerium am 30. Juni 1995 vorab den Entwurf dieses Beitrages zum Jahresbericht und bat um Mitteilung bis zum 10. Juli 1995, falls das Innenministerium Bedenken gegen die Sachdarstellung in dem Bericht habe.

Unter dem 10. Juli 1995 teilte das Innenministerium dem Landesrechnungshof mit, der Landkreis habe „zwischenzeitlich mit Schreiben vom 10. Juli 1995 reagiert und den erbetenen Bericht vorgelegt“. Es erklärt weiter: Insoweit sei die Ausführung im Entwurf des Landesrechnungshofberichts 1995 nicht zutreffend, daß der Landkreis seit annähernd einem Jahr trotz wiederholter Mahnungen und Fristsetzung nicht auf Erlasse der Aufsichtsbehörde reagiere und das Innenministerium dies hinnähme, ohne kommunalaufsichtlich tätig zu werden bzw. die Mittel aus der Investitionspauschale zurückzufordern.

In dem Schreiben vom 10. Juli 1995 stellt der Landkreis erstmalig in Abrede, daß es sich bei den fraglichen Baumaßnahmen um Um- und Neubaumaßnahmen gehandelt habe. In Wirklichkeit sei die – nur irrtümlich als solche bezeichnete – Aufstockung jedoch eine Sanierungsmaßnahme gewesen. Ferner versprach der Landkreis, eine detaillierte Kostenabrechnung nachzureichen.

Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, inwiefern mit dem Schreiben des Landkreises vom 10. Juli 1995 die Feststellung des Landesrechnungshofes unzutreffend geworden sein soll, daß der Landkreis seit annähernd einem Jahr seinen Berichtspflichten und das Innenministerium seinen Aufsichts- und Handlungspflichten nicht genügt hat. Vielmehr hält der Landesrechnungshof das Schreiben des Landkreises eher für geeignet, eine Entscheidung in der Sache auch weiterhin zu verzögern, als sie zu befördern: Die Erhebungen des Landesrechnungshofes vor Ort hatten ergeben, daß u.a. auf das vorhandene Haus statt des bisherigen Daches ein neues Vollgeschoß und ein neues Dach aufgesetzt worden sind und daß die Unterlagen für die in Aussicht gestellte detaillierte Kostenabrechnung nur lückenhaft vorhanden waren, so daß eine ordnungsgemäße Abrechnung auch nicht nachgereicht werden kann.

- (122) Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, daß das Innenministerium sich nicht weiter hinhalten läßt, sondern eine Entscheidung trifft.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Reaktorsicherheit und Strahlenschutz

Das ehemalige Umweltministerium hat Erstattungsansprüche gegenüber dem Betreiber des Kernkraftwerkes (KKW) Greifswald wiederholt verspätet geltend gemacht.

Durch die nicht rechtzeitige Erhebung von Einnahmen sind dem Land rechnerische Zinsausfälle von über 200.000 DM entstanden.

In das Haushaltsjahr 1994 wurden für verauslagte Sachverständigenkosten Einnahmereste in Höhe von rd. 3,5 Mio. DM übertragen.

- (123) Seit 1973 wurde in Lubmin bei Greifswald das größte KKW Deutschlands errichtet. Bis zur Wende waren vier der acht geplanten Reaktorblöcke im Dauerbetrieb, die anderen befanden sich in unterschiedlichen Ausbaustufen. Da die sowjetischen Reaktoren nicht dem Sicherheitsstandard der Bundesrepublik Deutschland entsprachen und sich die Nachrüstung als unwirtschaftlich erwies, wurde 1990 und 1991 die Abschaltung der Blöcke und Stilllegung des KKW beschlossen. Im Rahmen des Stilllegungsverfahrens für das KKW muß u. a. der sichere Nachbetrieb der abgeschalteten Blöcke und der schrittweise – den Anforderungen der Technik und Sicherheit entsprechende – Abbau des KKW gewährleistet werden. Die abgebrannten Brennelemente und radioaktiven Abfälle müssen sicher zwischengelagert werden. Die Stilllegung wird von einer GmbH betrieben, die aus dem ehemaligen Betreiberkombinat der DDR hervorgegangen ist.

- (124) Das Atomgesetz (AtG)^{*)} bestimmt, daß alle im Zusammenhang mit dem Umgang und dem Verkehr mit radioaktiven Stoffen stehenden Vorgänge der staatlichen Aufsicht unterliegen. Nach § 24 AtG führen die Länder die in diesem Gesetz näher bezeichneten Verwaltungsaufgaben im Auftrag des Bundes aus. In Mecklenburg-Vorpommern war bisher das Umweltministerium (jetzt das Innenministerium) für die staatliche Aufsicht und Genehmigung im Rahmen der atomrechtlichen Verfahren zuständig. Im Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren nach diesem Gesetz und den dazu ergangenen Rechtsvorschriften können von den zuständigen Behörden Sachverständige hinzugezogen werden. Die Vergütungen für Sachverständige sind nach § 21 AtG dem Land vom Betreiber des KKW als Auslagen zu erstatten.
- (125) Bei der Prüfung der Einnahmen und Ausgaben für die Reaktorsicherheit und Strahlenschutz wurde festgestellt, daß das Umweltministerium wiederholt gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen hat, indem Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben wurden. Unter anderem wurde die Erstattung für verauslagte Sachverständigenkosten in Höhe von rd. 483.000 DM aus dem Jahr 1991 erst 1994 veranlaßt.
- (126) Infolge dieser Versäumnisse kam es bei der Geltendmachung von Erstattungsansprüchen für verauslagte Sachverständigenkosten in den letzten Jahren zu rechnerischen Zinsausfällen von über 200.000 DM für das Land.
- (127) Bereits während des laufenden Prüfungsverfahrens wurde die Erstattung der bisher nicht geltend gemachten Ansprüche durch das Umweltministerium veranlaßt.
- (128) Das Innenministerium räumte ein, daß der 1994 gebildete Einnahmerest den tatsächlich offenen Erstattungsansprüchen entsprach, erklärte aber, daß ein großer Teil der Einnahmereste durch die Zahlungsmodalitäten begründet ist.
- Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

^{*)} Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I S. 814) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 1994 (BGBl. I S. 1618 ff.)

Verwaltung zur Regelung offener Vermögensfragen

Das Landesamt und die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen haben bereits einen beachtlichen Anteil der auf das Vermögensgesetz gestützten Restitutionsanträge abgearbeitet. Allerdings vermittelt die Statistik nur ein ungenaues Bild, da sie aufgrund unzureichender Grunddatenerfassung in einer Reihe von Ämtern fehlerbehaftet ist.

Angesichts fehlender Personalbedarfsberechnungen ist die derzeitige Personalausstattung der Ämter nicht nachvollziehbar.

Die Arbeitsweise der Rückgabeverwaltung entspricht in manchen Bereichen nicht den Anforderungen an eine sparsame und effektive IT-gestützte Verwaltung

Das eingesetzte IT-Programm ermöglicht weitgehend nicht die Erkennung bzw. Vermeidung von Fehlern.

Nach Beratung durch den Landesrechnungshof wurde das eingesetzte Soft- und Hardware-System durch eine kostengünstige Ergänzung weiterhin einsatzfähig erhalten. Das Finanzministerium vermied damit eine bereits vorgesehene rd. 6 Mio. DM teure Ersatzbeschaffung, sie hätte keine einschneidende Effizienzsteigerung der Rückgabeverwaltung bewirkt.

Die Gesellschaft zur Klärung offener Vermögensfragen mbH, die ausschließlich durch Land und Bund finanziert wird, soll nach ihrem Auftrag auf privatwirtschaftlicher Grundlage Aufgaben nach dem Vermögensgesetz bewältigen. Sie erbringt nur unzureichende Leistungen bei extrem hohen Kosten. Es ist nicht beabsichtigt, die Gesellschaft über den im Gesellschaftsvertrag vorgesehenen Endtermin, 31. Dezember 1996, hinaus fortzuführen.

Das für die Fachaufsicht zuständige Finanzministerium wird dafür sorgen müssen, daß kurzfristig ein schlüssiges Konzept zur Abarbeitung der restlichen Restitutionsansprüche sowie zur Durchführung des Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetzes, das neu auf die Rückgabeverwaltung zugekommen ist, entwickelt wird.

- (129) Der Verwaltung zur Regelung offener Vermögensfragen obliegt die Umsetzung des Vermögensgesetzes. Dieses Rechtsgebiet geht von dem Grundsatz der „Rückgabe vor Entschädigung“ aus. Das Eigentum an mutmaßlich mehr als der Hälfte aller Grundstücke muß neu verteilt bzw. bestätigt werden. Investitionen und Kredite knüpfen weitgehend an das Eigentum an Grundstücken an. Dementsprechend erhielt dieser neue Verwaltungszweig von Anfang an eine zentrale Bedeutung für das Gelingen des wirtschaftlichen Aufschwungs im Zuge der Wiedervereinigung. Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung zur Regelung offener Vermögensfragen daher bereits ab Frühsommer 1993 geprüft.

Ziel des Vermögensgesetzes – VermG – (BGBl. I 1994 S. 3610 in der zur Zeit gültigen Fassung) ist es, besondere Zwangsmaßnahmen nach dem Recht der DDR im vermögensrechtlichen Bereich rückgängig zu machen bzw. auszugleichen. Das gilt insbesondere für Vermögenswerte, die aufgrund unlauterer Machenschaften erlangt wurden. Auch Personen, deren Vermögen im Zusammenhang mit rechtsstaatswidrigen straf-, ordnungsstraf- und verwaltungsrechtlichen Entscheidungen eingezogen

wurde, haben unter der Voraussetzung der Aufhebung dieser Entscheidung Anspruch auf Rückübertragung. Geregelt sind zudem Ansprüche auf Vermögenswerte, die unter (vorläufige) staatliche oder treuhänderische Verwaltung gestellt wurden. Darüber hinaus begründet dieses Gesetz auch vermögensrechtliche Ansprüche von Opfern der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft.

Der Grundsatz der Rückgabe (Restitution) wird allerdings zugunsten redlichen Erwerbs von Eigentum oder dinglicher Nutzungsrechte sowie in denjenigen Fällen durchbrochen, in denen die Rückgabe aus tatsächlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Von der Rückgabe sind auch – wie das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 23. April 1991 (BVerfGE 84, 90 ff.) bestätigt hat – Enteignungen in der Zeit der Sowjetischen Besatzungszone (8. Mai 1945 bis 7. Oktober 1949) ausgeschlossen, sofern sie auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage erfolgten. Von diesem Ausschließungsgrund sind insbesondere alle Betriebe mit mehr als 100 Hektar Fläche betroffen.

Gegenstand eines grundsätzlich auf Rückübertragung gerichteten Anspruchs können unbebaute und bebaute Grundstücke, dingliche Nutzungsrechte, Hypotheken, Grundschulden, schuldrechtliche Nutzungsrechte sowie das Eigentum an beweglichen Sachen aller Art sein. Zu diesen Vermögenswerten zählen auch auf Geldzahlungen gerichtete Forderungen sowie bestehende oder frühere Inhaber- und Beteiligungsrechte an Unternehmen und Betrieben auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, gleichfalls gewerbliche Schutz-, Urheber-, Patent-, Warenzeichen-, Veranlagungs- und Aufführungsrechte.

Soweit die Rückgabe enteigneten Vermögens ausgeschlossen oder nicht möglich ist, steht dem abschlägig beschiedenen Antragsteller ein Entschädigungsanspruch zu. Über diesen Anspruch wird im Grundsatz bereits im Zuge des im Ergebnis erfolgreichen Restitutionsverfahrens entschieden.

Das VermG ist mehrfach geändert worden. Die Rechtsentwicklung auf den Gebieten der Rückgabe von Vermögenswerten und der Entschädigung hat mit dem Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz vom 27. September 1994 (EALG; BGBl. I S. 2624) einen vorläufigen Abschluß gefunden.

- (130) Die Umsetzung der Ziele des VermG wurde dem Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (LARoV) und den in die Kommunalverwaltung eingebundenen,

jedoch der Fachaufsicht des LARoV unterstehenden Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen (ÄRoV) übertragen. Diese für die sach- und zeitgerechte Aufgabenerledigung notwendige Rückgabeverwaltung mußte nach dem 3. Oktober 1990 neu geschaffen werden. Dabei konnte auf Erfahrungen im Umgang mit diesem neuen Rechtsgebiet nicht zurückgegriffen werden. Änderungen des VermG und anderer mit ihm zusammenhängender Gesetze und Verordnungen mußten bei der Konzeption der Arbeitsabläufe und deren praktischen Umsetzung zusätzlich berücksichtigt werden.

- (131) Der Landesrechnungshof hat sich auf die Prüfung der Rückgabeverwaltung bei Grundstücken beschränkt, da hier die besondere Bedeutung dieses Verwaltungszweigs für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes liegt. Er hat die Organisationsstruktur, den Aufbau und die Arbeitsweise der Rückgabeverwaltung bei Grundstücken untersucht. Schwerpunkte seiner Prüfung waren
- die Struktur der aufgebauten Verwaltung und deren Effizienz,
 - der Personaleinsatz und die Personalbedarfsplanung,
 - die Angemessenheit der eingesetzten Sachmittel, insbesondere des IT-Systems sowie
 - die Zweckmäßigkeit der Gründung und des Einsatzes der als ergänzende Dienstleistungsinstitution konzipierten Gesellschaft zur Klärung offener Vermögensfragen mbH (GoV).
- (132) Der organisatorische Aufbau der Rückgabeverwaltung sowie ihre Gliederungstiefe werden im wesentlichen den Aufgaben gerecht, die das VermG stellt.
- (133) Personalbedarfsberechnungen wurden trotz der noch immer vorhandenen Mängel bislang für das LARoV und die ÄRoV nicht vorgenommen. Für die Aufbauphase der Verwaltung mag diese Unterlassung angesichts fehlender Erfahrungen noch verständlich sein. Nachdem inzwischen Erkenntnisse aus der Praxis vorliegen, sollte es möglich sein, den quantitativen und qualitativen Personalbedarf nach herkömmlichen und anerkannten Verwaltungsgrundsätzen zu ermitteln. Nur auf der Basis solchermaßen festgestellter Daten läßt sich die Angemessenheit des Personaleinsatzes gerade im Blickfeld des Gebots wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung (§ 7 LHO nachvollziehen. Das Finanzministerium plant, die Restitutionsanträge im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren bis etwa 1997 abschließend zu bearbeiten. Dies entbin-

det die Verwaltung jedoch nicht von der Erstellung nachvollziehbarer Planungs- und Einsatzdaten der Personalwirtschaft.

- (134) Die vom LARoV und den ÄRoV vorgelegten Statistiken geben die Arbeitserledigungsdaten nur bedingt zutreffend wieder. Sie sind aufgrund unzureichender Grunddatenerfassungen und teilweise unrichtiger Zählweise unvollständig oder gar fehlerhaft und dokumentieren damit die Arbeitserledigung in bestimmten Fallgruppen nur unvollkommen.
- (135) Mangels hinreichend aussagekräftiger Statistiken und Personalbedarfsberechnungen vermag der Landesrechnungshof weder die Personalwirtschaft der Rückgabeverwaltung zu beurteilen noch die Realitätsbezogenheit der künftigen Arbeitsplanung und -erledigung einzuschätzen. Das Finanzministerium, das für die Dienst- und Fachaufsicht über das LARoV verantwortlich ist, wird kurzfristig ein Konzept vorlegen müssen, nach dem die Abarbeitung der restlichen Restitutionsanträge sach- sowie zeitgerecht und zu angemessenen Kosten bewältigt werden kann. Das schließt nach Auffassung des Landesrechnungshofes insbesondere Planungsdaten der Personalwirtschaft ein. Dieses Konzept muß unter gleichen Prämissen Überlegungen und Planungen zur Bewältigung der Arbeiten enthalten, die auf die Rückgabeverwaltung zukommen werden, sobald die Zielvorgaben und Aufgabenstellungen des EALG präzisiert sind.
- (136) Die Datenerfassung, die Bescheiderteilung und der begleitende Schriftverkehr werden im LARoV und den ÄRoV unter Einsatz von Personalcomputern (PC) abgewickelt, und zwar entsprechend den Anforderungen in den einzelnen Einsatzorten als Mehrplatz- oder Einzelplatzsystem. Dieses von Anbeginn eingesetzte Soft- und Hardware-System EVA 4.0 vermag auch nach zwischenzeitlichen Ergänzungen nicht den Aufgaben völlig gerecht zu werden, die für eine sachgerechte Bearbeitungsweise unerlässlich sind. Insbesondere die Erfassung der antragsbezogenen Einzeldaten ist unvollständig. Alle mit Restitutionsansprüchen belasteten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte müssen entsprechend den Daten, die das in der DDR geführte Liegenschaftskataster zur Verfügung stellt, in dem IT-System erfaßt werden. Nur so kann eine von zusätzlichen Registrier- und Suchtätigkeiten freie rationelle Arbeitsweise, die Fehlerquellen bei der Regelung offener Vermögensfragen weitgehend auszuschalten in der Lage ist, erreicht werden. Dies ist bisher nicht geschehen.

- (137) Über die derzeit einsetzbare Datenerfassungsmaske „Immobilien/Grundstücke“ ist eine katastergerechte Erfassung der mit Restitutionsansprüchen belasteten Grundstücke nur unvollkommen möglich. so ist in dem IT-System z.B. eine nur dreistellige Gemarkungsnummer eingebbar, obwohl Mecklenburg-Vorpommern in 4.349 Gemarkungen untergliedert ist. Die eindeutige Identifikation eines Grundstücks nach Gemarkung, Flur und Flurstück ist damit nicht oder allenfalls unvollkommen möglich. Dies erschwert die Zusammenführung mehrerer Restitutionsanträge, die von verschiedenen Antragstellern eingebracht werden. Ohne die flächendeckende Erfassung der Gemarkung im IT-System ist auch eine verlässliche Erteilung von Negativtesten nicht möglich. Mit ihnen hat auf Anfrage die Rückgabeverwaltung zu bestätigen, daß auf einem Vermögenswert, dessen Verwertung (in der Regel durch Verkauf) geplant ist, kein Antrag auf Restitution lastet. Fehlerhafte Bestätigungen bergen ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land.
- (138) Die für das eingesetzte IT-System EVA 4.0 geplante Ersatzbeschaffung eines aus Soft- und Hardware bestehenden IT-Systems mit einem Investitionsbedarf von rd. 6 Mio. DM wurde Ende September 1994 vom Finanzministerium gestoppt, nachdem der Landesrechnungshof wiederholt auf unzureichende Planungsvorbereitungen und die mangelhafte Leistungsfähigkeit insbesondere bei der als notwendig erachteten liegenschaftskatastergerechten Eingabe und Verarbeitungsmöglichkeiten hingewiesen hatte. Statt dessen wurde das System EVA 4.0 (jetzt EVA 4.1) mit erheblich geringeren Ausgaben ergänzt. Es dürfte – trotz der noch immer vorhandenen Mängel – bei sachgerechter Bedienung durch ausreichend geschultes Personal und einer angemessenen Bedienungsanleitung für die Bearbeitung der restlichen Restitutionsansprüche ausreichend sein.
- (139) Die Aktenordnung und -aufbewahrung ist uneinheitlich; sie führt zu vermeidbaren Mehrarbeiten, die durch koordinierte Dienstanweisungen hätte vermieden werden könne. Mit zunehmender Zahl der erledigten Antragsverfahren wird – auch durch die notwendige Verringerung der Anzahl der ÄRoV durch Auflösung oder Zusammenlegung – eine Vereinheitlichung der Organisation in diesem Teilbereich erforderlich werden, die aber nach dem derzeitigen Sach- bzw. Verfahrensstand durch die unterschiedlichen Archivierungssysteme erheblich erschwert werden dürfte.

- (140) Die Gesellschaft zur Klärung offener Vermögensfragen mbH (GoV) beruht auf einer Konzeption des Bundeskanzleramts zur Beschleunigung der Klärung offener Vermögensfragen. Die mit 50.000 DM Stammkapital ausgestattete Gesellschaft wurde im September 1992 gegründet; sie ist auf vier Jahre befristet. Einziger Gesellschafter ist das Land Mecklenburg-Vorpommern. Die übrigen vier neuen Bundesländer und Berlin haben bislang vergleichbare Institutionen nicht errichtet.
- (141) Nach der Intention des Alleingeschafters soll die GoV mit besonders qualifiziertem Personal die Arbeit des LARoV sowie der ÄRoV auf dortige Anforderung beratend unterstützen. Diese Erwartungen haben sich weder nach Menge noch Qualität der bisherigen Leistungen erfüllt.

Die Gesellschaft, deren Betriebsmittel ausschließlich durch Zuwendungen aus dem Bundes- und Landeshaushalt gedeckt werden (bis Anfang April 1995 insgesamt rd. 2,2 Mio. DM), verursacht wesentlich höhere Kosten als das LARoV und die ÄRoV bei gleicher oder vergleichbarer Aufgabenerledigung. Die Gründe liegen zum einen darin, daß die Gesellschaft im Vergleich zum LARoV und den ÄRoV personell überbesetzt ist. Zum anderen sind die Vergütungen, gemessen an vergleichbaren Positionen in der Rückgabeverwaltung, zu hoch. Unter Berücksichtigung der von der GoV gemeldeten und nach Prüfung durch den Landesrechnungshof mit höchstens 320 Fallerledigungen wertbaren Arbeitserledigungsstatistik nach dem Stand vom 19. September 1994 ergeben sich je Fall Personalkosten von durchschnittlich 8.279 DM. Selbst wenn sich bei Wertung des für jeden Einzelfall erforderlichen Arbeitseinsatzes und entsprechender Kostenzuordnung ein differenzierteres Einzelkostenergebnis herausstellen sollte, zeigt diese Durchschnittsberechnung hinlänglich, daß die bisherige Arbeit der GoV extrem hohe Kosten verursacht, die weit über den durchschnittlichen Kosten liegen, die durch die Rückgabeverwaltung im übrigen verursacht werden.

- (142) Das Dienstleistungs- bzw. Beratungsangebot der GoV wird durch das LARoV bzw. die ÄRoV nur im geringen Maße akzeptiert, Beratungs- bzw. Entscheidungsvorschläge der GoV werden durch die Rückgabeverwaltung in der Regel nicht oder nur nach erneuter gründlicher Bearbeitung übernommen.
- (143) Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, die GoV so schnell wie möglich aufzulösen.
- (144) Das Finanzministerium hat in großer Ausführlichkeit zu dem Bericht des Landesrechnungshofes Stellung genommen.

Zur Beschaffung eines neuen IT-Systems wäre es ohnehin aufgrund eigener Erkenntnisse nicht gekommen.

Die vom Landesrechnungshof als dringlich angesehene Personalbedarfsberechnung für die gesamte Rückgabeverwaltung sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder sinnvoll noch möglich. Auf Erfahrungswerte habe man bei Aufnahme der Arbeiten nicht zurückgreifen können. Die Verdoppelung des Personals auf 480 Stellen in den ÄRoV und – überproportional – 100 Stellen im LARoV sei auf die Abstimmung zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer im Frühjahr 1992 zurückzuführen. Dieser Entscheidung läge die politische Zielsetzung zugrunde, mit dem vorhandenen Personal die schnellstmögliche Abarbeitung der Restitutionsansprüche zu erreichen. Der Erfolg zeige sich in der Erledigungsquote zum 31. März 1995 mit 64 v.H. Gleichwohl sei bereits ab Mitte 1994 ein allmählicher Personalabbau in den ÄRoV durch Nichtbesetzung freigewordener Stellen eingeleitet worden; dabei konnten inzwischen 65 Stellen eingespart werden. Obwohl eine gewisse Gefahr bestehe, das gesteckte Ziel bis 1997 nicht zu erreichen, werde die Personalreduzierung in vertretbarem Ausmaß fortgeführt.

Angesichts des erreichten Arbeitsstandes scheine eine Personalbedarfsberechnung für die letzten Jahre der Abarbeitung der Restitutionsansprüche nicht möglich. Allerdings dürfte der Personalbedarf für die Durchführung des EALG zu gegebener Zeit einzuschätzen sein.

- (145) Den Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur Aussagefähigkeit der Arbeiterledigungsstatistik könne nicht gefolgt werden. Sämtliche Arbeitsgebiete der Rückgabeverwaltung bemühten sich im Rahmen ihrer laufenden Arbeiten stetig, die bei Aufnahme ihrer Tätigkeiten geschätzten Basiszahlen durch Aus- bzw. Nachzählungen und die Erfassung der Fallerledigungen zu korrigieren. Wenngleich diese Arbeiten bereits Ende 1993, verstärkt 1994, eingesetzt hätten, bleibe allerdings die eigene Einschätzung, daß die Art und Weise, wie die Arbeitsergebnisse zusammengetragen würden, in manchen ÄRoV noch verbesserungsbedürftig seien. Korrekte Ergebnisse würden sich mit fortschreitender Erledigungsquote ohnehin von selbst einstellen.
- (146) Die Befürchtung des Landesrechnungshofes, daß die praktizierten unterschiedlichen Aktenregistrierungssysteme ein Hindernis für eine geordnete Zusammenführung von ÄRoV im Zuge der Kreisgebietsreform darstellten, würden nicht geteilt. In keinem der Fälle, in denen ÄRoV schon zusammengeführt seien, hätten sich in der täglichen Praxis infolge uneinheitlicher Aktenregistraturen Schwierigkeiten ergeben. Die künftige Arbeit, die aus der Durchführung des EALG auf die Rückgabeverwaltung zukäme, würde allerdings Anlaß geben, die Aktenregistratur unter Berücksichtigung der an sie zustellenden veränderten Anforderungen zu überdenken.
- (147) Die kritische Einschätzung des Landesrechnungshofes zur GoV insbesondere zur quantitativen und qualitativen Arbeiterledigung, zur personellen Ausstattung, zum Honorar- bzw. Gehaltsgefüge ihrer Beschäftigten und damit den im Vergleich zur Rückgabeverwaltung weit höheren Kosten werde angesichts ihrer Funktion als Pilotprojekt nicht geteilt. Zudem bearbeite die GoV vorwiegend schwierige und arbeitsintensive Fälle. Die Landesregierung beabsichtige aber nicht, die Gesellschaft über den gesellschaftsvertraglich vorgesehenen Endtermin 31. Dezember 1996 hinaus fortzuführen. Es werde geprüft, in welchem Ausmaß Möglichkeiten bestünden, einzelne Mitarbeiter ab 1997 in das LARoV zu übernehmen.
- (148) Der Landesrechnungshof bleibt bei der von ihm dargestellten Auffassung, auch soweit das Finanzministerium ihr widerspricht, daß eine Personalbedarfsberechnung, die auf realistischen statistischen Daten beruht, für ein an den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiertes Verwaltungshandeln auch in der Rückgabeverwaltung unabdingbar notwendig ist.

Das Finanzministerium wird kurzfristig ein schlüssiges Konzept entwickeln müssen, das die Eckdaten für die künftige Entwicklung der Rückgabeverwaltung auf den Gebieten

- der Erledigung der restlichen Restitutionsanträge,
- der nach dem EALG zu bewerkstellenden Arbeiten und
- der Anpassung des IT-Systems an die Aufgaben nach dem EALG vorgibt.

Die Erörterungen mit dem Finanzministerium sind noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für die Erschließung von Gewerbegebieten

Im Verhältnis zur Nachfrage ist der Bestand an verfügbaren Gewerbegebieten grundsätzlich ausreichend. Es ist erforderlich, die Zweckbindung geförderter Gewerbeerschließungen zu überwachen.

Es wurden zum Teil entgegen § 11 Abs. 2 LHO zu hohe Ansätze veranschlagt. Die Zuweisungen des Wirtschaftsministeriums an das Landesförderinstitut und die Zuwendungen an die Zuwendungsempfänger wurden entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO früher ausgezahlt, als es erforderlich war.

Künftig muß ohne unnötige Bildung von Haushaltsresten eine bedarfsgerechte Mittelverwendung erreicht werden.

Mehrfach wurden Zuwendungsbestimmungen nicht beachtet. Das gilt insbesondere für die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger zur Öffentlichen Ausschreibung nach der VOB/A und die Beachtung der Zweckbestimmung der gewährten Zuwendungen. Baumaßnahmen, die nicht allein der Gewerbeerschließung dienen, hätten nach dem Kostenteilungsprinzip auch anteilig von anderen Rechtsträgern mitfinanziert werden müssen.

Der Landesrechnungshof hat daher in mehreren Fällen gefordert, die Rückzahlung von Fördermitteln herbeizuführen. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

- (149) Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Wirtschaftsförderung nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861 und BGBl. III 707-7). Diese Finanzhilfen werden aus Mitteln der EU aus dem „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) aufgestockt und wurden 1991 und 1992 durch die Bundeszuweisungen aus dem Sonderprogramm „Regionale Wirtschaftsförderung“ im Rahmen des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“ (GA) zusätzlich ergänzt. Zu den Bundes- und EFRE-Mitteln haben das Land und die Zuwendungsempfänger Komplementärmittel zu stellen. Der Einsatz der Fördermittel ist u.a. für Gewerbeerschließungen von Unternehmen und kommunalen Körperschaften vorgesehen. Die Zuwendungen werden als Anteilsfinanzierung gewährt.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise mehrere geförderte Gewerbeerschließungen der Jahre 1991 bis 93 geprüft. Der Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben betrug bei diesen Maßnahmen 60 bis 70 v.H. Gewerbeerschließungen von Gemeinden, die keine Fördermittel erhalten haben, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

- (150) Das Wirtschaftsministerium ist zuständig für die Wirtschaftsförderung des Landes. Es erteilt als Bewilligungsbehörde die Zuwendungsbescheide an die Zuwendungsempfänger.

Das Landesförderinstitut (LFI) wurde mit einem Geschäftsbesorgungsvertrag von 1991 beauftragt, die zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe erforderlichen Aufgaben im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur zu übernehmen.

- (151) Der Landesrechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung festgestellt:
- Die Absicht des Wirtschaftsministeriums, die Schwerpunkte der Förderung nicht mehr bei neuen Gewerbeerschließungen zu setzen, sondern die Zuwendungen auf die Herrichtung von Industriebrachen zu konzentrieren, erscheint angesichts der zur Zeit verfügbaren erschlossenen Flächen plausibel. Auch künftig ist es erforderlich, die Ziele des Förderprogramms im Sinne einer Erfolgskontrolle laufend zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren.

Sollte es künftig infolge unzureichender Nachfrage dazu kommen, daß Gemeinden die bisherige Bauleitplanung ändern und erschlossene Gewerbeflächen für andere Zwecke anbieten, kommt die Rückforderung der vom Wirtschaftsministerium gewährten Zuwendungen in Betracht.

- Entgegen § 11 Abs. 2 LHO wurden bei den Einnahmen aus dem EFRE und den entsprechenden Ausgaben zu hohe Ansätze veranschlagt, so daß teilweise erhebliche Haushaltsreste gebildet wurden. Das war größtenteils die Folge einer unzutreffenden Einschätzung des Bauablaufes. Die Mittelbedarfsplanung muß künftig verbessert werden.
- Die Zuweisungen des Wirtschaftsministeriums an das LFI für die monatlichen Zahlungen an die Zuwendungsempfänger wurden nicht nach dem monatlichen Bedarf bemessen, wie es grundsätzlich vorgeschrieben ist. Die Haushaltsmittel, die für die Wirtschaftsförderung vorgesehen waren, wurden vielmehr über den monatlichen Bedarf hinaus im voraus ausgezahlt und vom LFI teilweise vorübergehend zinsbringend zugunsten des Landes angelegt. Damit wurde entgegen § 45 Abs. 1 LHO zeitweise der sachlichen und zeitlichen Bindung zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck nicht entsprochen.
- Zuwendungen wurden vom LFI vorzeitig an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt. Dadurch wurden die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO verletzt, wonach Zuwendungen nur soweit und nicht eher angefordert und ausgezahlt werden dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von drei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt werden.
- Nach den Zuwendungsbestimmungen sind Bauleistungen nach der VOB/A auszuschreiben. Auch wenn die Maßnahmen zur Gewerbeerschließung in den Jahren 1991 und 1992 generell dringlich waren, war dennoch insgesamt der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen zu gering.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß künftig dieser Anteil im Interesse des Wettbewerbes und der Wirtschaftlichkeit vergrößert werden muß. Das Wirtschaftsministerium als Zuwendungsgeber hat darauf hinzuwirken.

- Die Förderung erfolgte nicht immer nach den im Haushaltsplan vorgeschriebenen Zweckbestimmungen (§ 45 Abs. 1 LHO). Es wurden mehrfach zweckwidrige Verwendungen festgestellt, die nicht für die Funktion der geförderten Industrie- und Gewerbeerschließungen erforderlich waren oder deren Aufwendungen diesen nur teilweise zugeordnet werden durften:
 - Weit entfernt von einer geförderten Gewerbeerschließung wurde unter Inanspruchnahme von Fördermitteln eine Brücke erneuert und auf doppelte Breite ausgebaut (Kosten rd. 0,46 Mio. DM). Anlaß dieser Maßnahme war im wesentlichen nicht die Entwässerung des Gewerbegebietes, sondern die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Hafengebiet der Stadt.
 - Ein für die Entwässerung des Stadtgebietes notwendiges Schöpfwerk (Kosten rd. 0,37 Mio. DM) wurde unter Inanspruchnahme von Fördermitteln umgebaut. Das Schöpfwerk liegt von der geförderten Gewerbeerschließung weit entfernt und wird von dem Gewerbegebiet gemessen an der Abflußmenge nur zu einem unerheblichen Anteil (5 v.H.) genutzt.
 - Ein – von der geförderten Gewerbeerschließung weit entferntes – Durchlaßbauwerk im Zuge eines Sammelgrabens wurde unter Verwendung von Fördermitteln instandgesetzt, obwohl es in einem Bahngelände liegt und als Verkehrsbauwerk der Bahnanlagen der Baulast (Unterhaltung und Erneuerung) des Bahnunternehmens zugeordnet werden muß (Kosten ca. 1 Mio. DM). Die Entschlammung und Instandsetzung der Sohle wurden in vollem Umfang gefördert, obwohl der Sammelgraben nicht nur der Vorflutsicherung der geförderten Gewerbeerschließung, sondern auch anderer Flächen dient und daher die kommunale Körperschaft zur Kostenbeteiligung verpflichtet gewesen wäre (Kosten ca. 1 Mio. DM).
 - Kosten von rd. 0,4 Mio. DM für Regen- und Abwasserkanäle wurden als zwendungsfähig geltend gemacht, obwohl diese Anlagen nicht der Gewerbeerschließung zugeordnet werden durften.

- Hausanschlüsse und Entwässerungsleitungen, die nicht nur den geförderten Maßnahmen dienen, wurden in vollem Umfang gefördert, obwohl Dritte bzw. die kommunale Körperschaft im Hinblick auf ihre sonstigen Unterhaltungspflichten zur Kostenbeteiligung verpflichtet gewesen wären (Kosten ca. 0,1 Mio. DM).

(152) Das Wirtschaftsministerium teilte zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes mit:

- Die Zuwendungsempfänger seien verpflichtet, ihm bis zur vollständigen Nutzung über den Ansiedlungsstand der geförderten Gewerbeerschließungen zu berichten. Dadurch werde eine Überwachung der zweckentsprechenden Nutzung sichergestellt.
- Die jährlich bereitgestellten Mittel der EU seien zwar im jeweiligen Haushaltsjahr durch Maßnahmen hundertprozentig gebunden worden, der Mittelabfluß aufgrund der tatsächlich durchgeführten Investitionen sei aber unzureichend gewesen, so daß es zu den vom Landesrechnungshof beanstandeten Restbildungen gekommen sei.
- Durch eine bessere Kontrolle der Mittelanforderungen der Zuwendungsempfänger durch das LFI und eine Auszahlung von monatlich benötigten Beträgen solle bei diesem in Zukunft ein größerer Mittelbestand verhindert werden.
- Gründe für die nicht fristgemäße Verwendung der Mittel durch die Zuwendungsempfänger seien neben dem fehlenden Planungsvorlauf Probleme bei der Bau-durchführung (Nichteinhaltung von Terminen durch die Baubetriebe) sowie fehlende Erfahrungen der Kommunen bei der Umsetzung von Bauvorhaben gewesen. Durch Einführung eines fortgeschriebenen Investitionsplanes werde künftig der Mittelabruf besser kontrolliert. Im übrigen werde die Frage einer Verzinsung bis zur zweckentsprechenden Verwendung geprüft.
- Seit 1992 werde verstärkt auf die Einhaltung der Vergabegrundsätze der VOB geachtet.

- Die Einhaltung des Kostenteilungsprinzips werde grundsätzlich anerkannt. Der Rahmenplan der GRW lasse aber bei bestimmten Maßnahmen (Entwässerungsanlagen) die Anwendung des Verursacherprinzips zu. Aufgrund der Eilbedürftigkeit von Vorhaben und ihrer Finanzierung sei das Kostenteilungsprinzip bisher nicht in jedem Fall berücksichtigt worden. Eine endgültige Entscheidung über die im Rahmen der Prüfung beanstandeten Kostenteilungen werde bei der Verwendungsnachweisprüfung getroffen.

(153) Der Landesrechnungshof erwartet, daß generell die Mittelbedarfsplanung der zu fördernden Maßnahmen verbessert wird, so daß in Zukunft die zur Verfügung stehenden Mittel der EU und des Bundes zeit- und bedarfsgerecht ohne Restbildungen eingesetzt werden. Dabei muß der Mittelbestand beim LFI auf das erforderliche Maß reduziert und die Auszahlung an die Zuwendungsempfänger bedarfsgerecht vorgenommen werden.

Die im Haushaltsplan vom Landtag vorgegebenen Zweckbestimmungen der Fördermittel (§ 45 Abs.1 LHO) müssen eingehalten werden. Zuwendungen, die nicht zweckentsprechend verwendet wurden bzw. die anteilig als Kostenanteile Dritter anzusehen sind, müssen zurückgefordert und an den Haushalt erstattet werden. Bei Anwendung des Verursacherprinzips ist ein Vorteilsausgleich vorzunehmen, wenn sich für einen Beteiligten, der nicht Veranlasser ist, Ersparnisse ergeben.

(154) Da die geförderten Gewerbeerschließungen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen waren und auch noch keine Endverwendungsnachweise vorlagen, wird der Landesrechnungshof insofern den zweckentsprechenden, wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel weiter verfolgen.

Zuwendungen an Gemeinden und Verkehrsbetriebe zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Förderrichtlinien des Landes für ÖPNV-Infrastrukturmaßnahmen sind bisher nicht erlassen worden. Solche Richtlinien sind nötig, um den Umfang und die Voraussetzungen der Leistungen im einzelnen festzulegen und eine gleichmäßige Verwaltungspraxis zu gewährleisten.

Die Qualität der Verwendungsnachweise zur Abrechnung der Zuwendungen muß verbessert werden. Das gilt auch für die Nachweise der zweckentsprechenden Nutzung von geförderten Bussen des ÖPNV.

Die Zuwendungsbestimmungen wurden in einigen Fällen nicht beachtet. Nach der stichprobenweisen Prüfung wurden Zuwendungen von rd. 929.000 DM für nicht zu den Maßnahmen gehörende Leistungen oder für aus anderen Gründen nicht zuwendungsfähige Aufwendungen ausbezahlt. Die Erstattung überzahlter Beträge ist erforderlich.

- (155) Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Art. 6 Abs.107 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378). Nach den Zuweisungen an die Länder sind diese Bundesmittel als Zuwendungen des Landes einzusetzen. Bis 1992 wurden auch im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ Bundesmittel zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs bereitgestellt. Die Zuwendungen werden überwiegend als Anteilfinanzierung gewährt (1993 bis zu 85 v.H. Förderanteil bei Baumaßnahmen) und sind von

den Zuwendungsempfängern (Gemeinden und Verkehrsbetriebe) durch Komplementärmittel zu ergänzen.

Das Wirtschaftsministerium ist zuständig für die Förderung von Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Es erteilt als Bewilligungsbehörde die Zuwendungsbescheide an die Zuwendungsempfänger. Für die ÖPNV-Förderung nach dem GVFG standen 1993 82 Mio. DM an Zuwendungen zur Verfügung.

(156) Der Landesrechnungshof hat im Jahresbericht 1994 über die Prüfung der Zuwendungen für den kommunalen Straßenbau nach dem GVFG berichtet (Tzn. 128 bis 142). Er hat nun die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen für ÖPNV-Maßnahmen beim Wirtschaftsministerium und den Zuwendungsempfängern stichprobenweise geprüft. Bei diesen Zuwendungen wurden teilweise ähnliche Feststellungen getroffen, wie z.B.

- fehlende Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen,
- zu geringer Anteil von Öffentlichen Ausschreibungen,
- fehlerhafte Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten.

Darüber hinaus hatte die Prüfung u.a. die nachstehend dargestellten Ergebnisse:

Förderrichtlinien

(157) Hinsichtlich der Förderung von ÖPNV-Maßnahmen sind Fördergrundsätze des Landes für die Beschaffung von Bussen und Straßenbahnen sowie Richtlinien für die Förderung von Planungs- und Projektierungskosten erlassen worden. Zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen wurden vom Bundesministerium für Verkehr herausgegebene Rahmenrichtlinien verwendet, landeseigene Richtlinien fehlen aber bisher. Diese sind in der Regel nötig, um den Umfang und die Voraussetzungen der Leistungen im einzelnen festzulegen und eine gleichmäßige Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Entsprechend sehen VV Nr. 1.4 und VV-K Nr. 1.1 zu § 44 LHO vor, daß Zuwendungen grundsätzlich nur bewilligt werden sollen, wenn das zuständige Ministerium Förderrichtlinien erlassen hat.

Das Wirtschaftsministerium hat dazu erklärt, der Erlass spezieller Förderrichtlinien für Infrastrukturmaßnahmen sei vorgesehen, sobald die gegenwärtige Überarbeitung der Fördergrundsätze auf Bundesebene abgeschlossen sei.

Der Landesrechnungshof sieht dem Erlass von speziellen Förderrichtlinien des Landes für ÖPNV-Infrastrukturmaßnahmen entgegen und ist der Auffassung, daß diese auch im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung für die Gemeinden und Verkehrsbetriebe als „Arbeitshilfe“ von Vorteil sind.

Verwendungsnachweise

(158) Die Verwendungsnachweise wurden den vorgeschriebenen Anforderungen nicht in jedem Fall gerecht:

- Teilweise wurden die Verwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern nicht sorgfältig genug bearbeitet (z.B. Überschreiten von Abgabeterminen, Vorlage unvollständiger Sachberichte und Nachweise).

Die Formulare des Wirtschaftsministeriums für den jährlichen Nachweis der zweckentsprechenden Nutzung der geförderten Busse bedürfen einer Verbesserung.

- Nach den Grundsätzen für die Beschaffung von Omnibussen müssen die geförderten Busse jährlich mindestens 40.000 Wagen-km fahren. Sie sind mindestens zu 75 v.H. für den ÖPNV einzusetzen.

Das Einhalten der Bedingung, daß nicht mehr als 25 v.H. der Fahrleistungen im Gelegenheitsverkehr gefahren werden dürfen, ist von einigen Verkehrsunternehmen nicht ausreichend nachgewiesen worden.

(159) Das Wirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit:

- Künftig würden die Zuwendungsempfänger im Bewilligungsbescheid besonders darauf hingewiesen werden, daß die Verwendungsnachweise in der geforderten Qualität vorzulegen seien.
- Der Nachweis der zweckentsprechenden Nutzung der geförderten Omnibusse sei erweitert worden. Anzugeben seien u. a. die Kilometerleistungen im Bereich des ÖPNV.

Die zweckentsprechende Nutzung der geförderten Omnibusse werde nach diesem Schema einheitlich geprüft. Bei nicht zweckentsprechender Verwendung und nicht erbrachter Nachweisführung würden Zuwendungsbescheide widerrufen und Rückforderungsbescheide erlassen.

Die Unternehmen seien im übrigen aufgefordert worden, zu den vom Landesrechnungshof beanstandeten Verstößen gegen die Fördergrundsätze Stellung zu nehmen. Das Wirtschaftsministerium werde über das Ergebnis berichten.

- (160) Daß die Verwendungsnachweise den vorgeschriebenen Anforderungen entsprechen, ist ein wesentliches Anliegen des Landesrechnungshofes. Er begrüßt die Zusage des Wirtschaftsministeriums, daß die Verwendungsnachweise in der Qualität verbessert werden. Tatsächlich sind inzwischen die Nachweise für die zweckentsprechende Verwendung geförderter Busbeschaffungen entsprechend den Erfordernissen verbessert worden.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß in den beanstandeten Einzelfällen bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Zuwendungsmittel die Bewilligungsbescheide mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen (§ 49 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG M-V vom 21. April 1993 GVOBl. M-V S. 482) und die bereits gezahlten Fördermittel erstattet werden.

Rückzahlung an den Bund

- (161) Verzögerungen beim Verbrauch von Bundesmitteln des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“ durch die Zuwendungsempfänger führten dazu, daß Anfang 1993 ein Betrag von 474.162 DM an das Wirtschaftsministerium erstattet wurde. Diese nicht verbrauchten Mittel wurden an den Bund zurückgezahlt.

Das Wirtschaftsministerium erklärte dazu, in Zukunft würde den Mittelanforderungen nur noch entsprochen, wenn die zuständige Prüfinstanz den Baufortschritt bestätigt habe.

Zuwendungen für einen ZOB

- (162) Das Wirtschaftsministerium bewilligte 1991 einer Stadt für einen ZOB eine Zuwendung in Höhe von 1,8 Mio. DM, bei der von einer Förderung von 150.000 DM pro

Bushaltestelle ausgegangen wurde (12 Haltestellen an vier Bussteigen x 0,15 Mio. DM = 1,8 Mio. DM).

Nach der Erteilung des Zuwendungsbescheides hat die Stadt die ursprüngliche Planung einer neuen Anlage aufgegeben und ohne vorherige Zustimmung des Wirtschaftsministeriums unter teilweiser Verwendung der Fördermittel die bisherige Busanlage mit drei Bussteigen erhalten. Auf den vorhandenen Bussteigen wurden nur neun neue überdachte Bushaltestellen eingebaut. Im übrigen wurde ein neues Abfertigungsgebäude mit Räumen für den Busbetrieb, mit einer Gaststätte einschließlich Wirtschaftsräumen und mit einem Raum für die Taxigenossenschaft errichtet. Des Weiteren wurden zwei Toilettenanlagen und eine Dusch-WC-Anlage finanziert, wobei eine Toilettenanlage und die Dusch-WC-Anlage 2 km entfernt von der Busanlage am Hafen gebaut wurden.

- (163) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die Stadt von dem im Zuwendungsbescheid vorgegebenen Zuwendungszweck abgewichen ist, ohne die nach den Auflagen im Bewilligungsbescheid notwendige Zustimmung des Wirtschaftsministeriums einzuholen. Er hat dazu im einzelnen auf folgendes hingewiesen:
- In dem Abfertigungsgebäude wurden zweckfremde bzw. nicht förderfähige Anlagen eingerichtet (Gaststättenbetrieb mit Wirtschaftsräumen und ein Büroraum für die Taxigenossenschaft).
 - Es wurden nur 9 statt der im Antrag bzw. Zuwendungsbescheid vorgesehenen 12 überdachten Busunterstände hergestellt. Damit hätte die Zuwendung um 450.000 DM ($3 \times 0,15 \text{ Mio. DM}$) auf $1,8 \cdot 0,45 = 1,35 \text{ Mio. DM}$ reduziert werden müssen.

- Es wurden Leistungen von ca. 656.000 DM als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl diese der geförderten Maßnahme nicht zugeordnet werden durften. Zu diesen Leistungen gehören auch eine WC-Anlage und eine Dusch-WC-Anlage für insgesamt ca. 480.000 DM, die nicht dem Förderzweck „ÖPNV“ entsprechend, sondern 2 km entfernt am Hafen für Zwecke der Touristik eingebaut wurden.
- Im Wirtschaftsministerium lag mit dem Verwendungsnachweis eine Fotokopie der Rechnung über die vorgenannte Dusch-WC-Anlage vor, bei der das Wort „Dusch“ (offenbar durch Abdecken) nicht vorhanden war, während die Original-Rechnung bei der Stadtverwaltung das Wort „Dusch“ enthielt. Der Bewilligungsbehörde sollte offenbar die Beschaffung des Dusch-WC's verheimlicht werden.

(164) Das Wirtschaftsministerium hat die Beanstandungen anerkannt und mitgeteilt, die Stadt sei aufgefordert worden, für das Abfertigungsgebäude des geförderten ZOB's weitere Unterlagen vorzulegen. Nach Abschluß der Prüfung aller Einzelheiten würde über eine Rückforderung entschieden.

Im übrigen hat das Wirtschaftsministerium darauf hingewiesen, daß außer den neun Abfahrtshaltestellen auch eine Ankunftshaltestelle geschaffen worden sei. Daher würden sich die zuwendungsfähigen Kosten der Haltestellen um 300.000 DM verringern. Die Rückforderung wegen der Abweichungen vom vorgegebenen Verwendungszweck würde auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben für die nicht zuwendungsfähigen Anlagen durchgeführt (insgesamt rd. 646.000 DM). Die Stadt habe im übrigen zur Rechnung für Dusch- und WC-Anlagen erklärt, eine Manipulation sei nicht beabsichtigt gewesen.

(165) Der Landesrechnungshof hält diese Erklärung nicht für überzeugend. Das Ministerium ist ebenso wie die betroffene Gemeinde verpflichtet, über eine mögliche Anzeige bei der Staatsanwaltschaft zu entscheiden und der Regreßfrage nachzugehen.

Es ist unbedingt erforderlich, daß die Fördermittel nur entsprechend den Zweckbestimmungen im Haushalt verausgabt werden. Dies hat die Bewilligungsbehörde sicherzustellen. In den beanstandeten Einzelfällen sind ggf. die Bewilligungsbescheide für die Vergangenheit zu widerrufen (§ 49 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz M-V) und überzahlte Fördermittel zu erstatten.

- (166) Inzwischen ist bekannt geworden, daß die o. g. Dusch-WC-Anlage am Hafen infolge von „Vandalismus“-Schäden nicht mehr uneingeschränkt benutzbar ist.
- (167) Das Innenministerium hat Ende Juli wegen der abgeänderten Abrechnungsunterlagen der zuständigen Staatsanwaltschaft Strafanzeige erstattet.

Zuwendungen für eine Straßenbahngesellschaft

- (168) Eine Straßenbahngesellschaft erhielt für die Rekonstruktion von Gleis- und Nebenanlagen Fördermittel. Es wurden dabei Leistungen für ca. 345.000 DM gefördert, die den zuwendungsfähigen Ausgaben nicht zugeordnet werden durften (u.a. Aufwendungen für Parkbänke, Reparaturen an vorhandenen Gebäuden, nicht in Anspruch genommene Skontobeträge, überhöhte Anrechnungen von Eigenleistungen).

Das Wirtschaftsministerium hat die Beanstandungen anerkannt und mitgeteilt, rd. 283.000 DM an Fördermitteln würden zurückgefordert.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung von Projekten der außerbetrieblichen Ausbildung

Bei der Förderung von Projekten der außerbetrieblichen Ausbildung hat das Wirtschaftsministerium die Bewilligungszeiträume so kurz bemessen, daß eine Erreichung des Zweckes innerhalb dieses Zeitraums von vornherein unmöglich war.

Darüber hinaus hat das Wirtschaftsministerium die Fördermittel zu einem Zeitpunkt ausgezahlt, als sie noch gar nicht benötigt wurden; in zwei Fällen wurden die Mittel vom Zuwendungsempfänger verzinslich angelegt.

- (169) Bedingt durch das unzureichende Angebot an betrieblichen Lehrstellen werden viele Jugendliche in außerbetrieblichen Ausbildungsstätten ausgebildet. Um praktische Defizite dieser Ausbildungsform gegenüber der betrieblichen Ausbildung zu mildern, hat das Wirtschaftsministerium 1992 erstmals fünf Träger von Modellprojekten mit gemeinnützigem Zweck in der außerbetrieblichen Ausbildung mit je 270.000 DM aus Landesmitteln gefördert.
- (170) Aufgrund der im Sommer 1992 gestellten Förderanträge wurden die Zuwendungsbescheide im Oktober/November 1992 erlassen und einheitlich das Ende des Bewilligungszeitraumes auf den 31. Dezember 1992 festgesetzt.

Aus der Natur der Projekte – vor allem Baumaßnahmen – waren die kurzen Bewilligungszeiträume unrealistisch, da klar erkennbar war, daß die Baumaßnahmen nicht bis zum Jahresende abgeschlossen werden konnten, zum Teil fehlten sogar noch die baurechtlichen Voraussetzungen. Der Bewilligungszeitraum ist deshalb mehrfach verlängert worden.

- (171) Das Wirtschaftsministerium hat entgegen den Bestimmungen des § 34 LHO und der VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO die Zuwendungen von 270.000 DM in allen Fällen vor dem 31. Dezember 1992 ausgezahlt, obwohl offenkundig war, daß sie bis zu diesem Termin nicht verbraucht werden konnten. Zwei Zuwendungsempfänger haben die vorerst nicht benötigten Mittel verzinslich angelegt und daraus Zinseinnahmen in Höhe von 18.000 bzw. 7.000 DM erzielt.

Das Wirtschaftsministerium hat die Zinsbeträge inzwischen zurückgefordert.

- (172) In einem anderen Fall hat das Wirtschaftsministerium nach der Mitteilung des Zuwendungsempfängers, daß rd. 65.000 DM für die Erfüllung des Zuwendungszwecks nicht benötigt würden, ohne weitere Prüfung in eine anderweitige Verwendung der Mittel eingewilligt und den Bewilligungszeitraum entsprechend verlängert.

Das Wirtschaftsministerium hat eingeräumt, daß die Bewilligungszeiträume nicht der Realität entsprachen. Er erklärt dies mit der mangelhaften Verwaltungserfahrung, er sei davon ausgegangen, daß die Vorhaben bis zum 31. Dezember 1992 realisiert und die Mittel bis zu diesem Zeitpunkt verbraucht würden.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Erster Vorpommerscher Unternehmertag – Vergabe von Fördermitteln –

Das Wirtschaftsministerium hat die Durchführung des „1. Vorpommerschen Unternehmertages“ im November 1993 mit 100.000 DM gefördert, obwohl die Veranstaltung aufgrund ihrer Auslegung und ihrer hohen Gesamtkosten unwirtschaftlich war.

- (173) Am 5. November 1993 fand in Bandelin, Kreis Ostvorpommern, der „1. Vorpommersche Unternehmertag“ statt, der von einem Wirtschaftsverband veranstaltet wurde. Hauptredner waren ein Mitglied der Kommission der Europäischen Union und der damalige Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern. An der Veranstaltung haben rd. 300 Personen teilgenommen.
- (174) Die Kosten der Veranstaltung beliefen sich auf insgesamt 307.177,54 DM. Das Wirtschaftsministerium hat die Veranstaltung mit 100.000 DM gefördert, von denen 80 v.H. aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und 20 v.H. aus Mitteln des Landes stammen. Dabei wurde in erheblichem Maße gegen haushaltsrechtliche Normen verstoßen.

Die Zuwendung ist vom Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern und hinsichtlich der Verwendung der EFRE-Mittel auch durch den Europäischen Rechnungshof geprüft worden.

- (175) Der Wirtschaftsverband hatte mit Vertrag vom 16. August 1993 eine Berliner Agentur mit der Vorbereitung und Durchführung der Tagung beauftragt. Diese Agentur erstellte dann eine Konzeption für die Veranstaltung und erarbeitete eine vorläufige Kostenschätzung in Höhe von 350.000 DM. Gleichzeitig hat sie eine andere Agentur in Frankfurt/Main eingeschaltet, die die Mitwirkung des Mitglieds der EU-Kommission vermittelte. Die Frankfurter Agentur hat hierfür ohne nähere Aufschlüsselung am 1. September 1993 46.000 DM (40.000 DM + USt.) in Rechnung gestellt, die von der Berliner Agentur am 30. September 1993 per Scheck bezahlt worden sind.
- (176) Erst am 3. Oktober 1993 – also sieben Wochen nach Vertragsabschluß – hat der Wirtschaftsverband unter Vorlage der vorläufigen Kostenschätzung beim Wirtschaftsministerium eine Förderung der Tagung beantragt.
- (177) Mit Bescheid vom 3. November 1993 – also zwei Tage vor Beginn des Unternehmer-tages – hat das Wirtschaftsministerium Fördermittel in Höhe von 100.000 DM bewilligt. Diese Bewilligung war unzulässig, denn förderfähig sind nur solche Vorhaben, die noch nicht begonnen worden sind. Bei bereits begonnenen Vorhaben ist davon auszugehen, daß die Finanzierung auch ohne Zuwendung gesichert ist. Als Vorhabenbeginn ist grundsätzlich der Abschluß von Verträgen zu werten, die auf die Durchführung der Vorhaben gerichtet sind. Der entsprechende Vertrag ist am 16. August 1993 geschlossen worden.
- (178) Hiervon abgesehen hat das Wirtschaftsministerium den Förderantrag nicht oder nur unzureichend geprüft, denn sonst hätte erkannt werden müssen, daß die Ausgaben für die Tagung sehr hoch angesetzt worden sind und das Land aufgrund seiner Verpflichtung zu sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung kein Interesse haben konnte, derartige Ausgaben zu subventionieren.

Die Unwirtschaftlichkeit der geplanten Ausgaben für die Tagung war offensichtlich. Die Berliner Agentur hatte für die achtstündige Veranstaltung, zu der 250 Teilnehmer erwartet wurden, folgende Ausgaben vorgesehen:

„Miete für Kulturhaus und Zelt	ca. DM	12.000,00
Druck	ca. DM	14.470,00
Namensschilder (Clip-on)	ca. DM	876,00
Porto für Versand	ca. DM	3.650,00
Referenten	ca. DM	50.000,00
Referenten Geschenke	ca. DM	1.500,00
Dekoration	ca. DM	6.700,00
Leihgebühren Technik	ca. DM	3.500,00
Give-Aways	ca. DM	4.150,00
Personal	ca. DM	5.000,00
Shuttle-Bus	ca. DM	500,00
Catering	ca. DM	15.000,00
Adressen	ca. DM	1.623,00
Media	ca. DM	124.850,00
Publikation	ca. DM	25.000,00
Agenturhonorar	ca. DM	50.000,00
Summe ohne Mehrwertsteuer	DM	318.819,00

In der Erläuterung zu den Ausgaben wies die Agentur auf folgendes hin:

„Die Mediakosten verstehen sich brutto. Sie beinhalten bereits die der Agentur zustehende AE-Provision in Höhe von 15 v.H. Alle anfallenden Fremdkosten werden mit einer Handling-Charge in Höhe von 17,6 v.H. abgerechnet. Reisekosten werden gesondert abgerechnet.“

- (179) Die Berliner Agentur hatte damit vereinbart, daß sie neben dem Honorar von 50.000 DM zusätzlich Provisionen in mindestens der gleichen Höhe in Rechnung stellen werde.

- (180) Bei der Ausgabenposition „Referenten-Geschenke“ handelt es sich um Bücher des Hauptredners, die von der Frankfurter Agentur dann noch ein zweites Mal in Rechnung gestellt worden sind. Aus der Ausgabenposition „Media“ sind vor allem Zeitungsanzeigen für rd. 65.000 DM finanziert worden, bei denen sich schon im Hinblick auf die Tatsache, daß die Teilnehmer lt. Ausgabenplanung persönlich einzuladen waren, die Frage aufdrängte, ob sie erforderlich sind. Andererseits stand der Agentur auch wegen dieser Ausgabe die Provision von 15 v.H. zu.

Die Frankfurter Agentur, die den Vortrag des Mitglied der EU-Kommission vermittelte, hat ihre Rechnung von 46.000 DM (40.000 DM + USt) gegenüber dem Europäischen Rechnungshof spezifiziert.

Es wurden Ausgaben im einzelnen wie folgt belegt:

– Flug- u. Fahrkosten sowie Kosten für Hotels und Bewirtung	20.163,03 DM
– Autogrammkarten (Hauptreferent)	1.589,30 DM
– Bücher als Referentengeschenke	<u>468,00 DM</u>
– Gesamt:	<u><u>22.220,33 DM</u></u>

Der Restbetrag von rd. 18.000 DM wurde nicht weiter belegt.

Die Frankfurter Agentur hat in diesem Zusammenhang gegenüber Mitarbeitern des Europäischen Rechnungshofs erklärt, daß das Honorar von DM 46.000,00 einschließlich Umsatzsteuer einen Pauschalbetrag für die von ihr zu erbringende Leistung darstelle und demzufolge nicht verwendungsnachweispflichtig gewesen sei.

Das Mitglied der EU-Kommission hat gegenüber dem Europäischen Rechnungshof darauf hingewiesen, daß es für seine Mitwirkung kein Honorar erhalten habe, ihm seien lediglich die Auslagen erstattet worden.

- (181) Der Landesrechnungshof stellt fest, daß allein Honorare und Provisionen annähernd 50 v.H. der Gesamtkosten der Veranstaltung ausmachen. Der Landesrechnungshof sieht darin ein besonders deutliches Beispiel für den zweckwidrigen Einsatz von öffentlichen Fördermitteln.

Der Wirtschaftsverband hat den vollständigen Verwendungsnachweis erst nach Ablauf der bis zum 15. März 1994 verlängerten Vorlagefrist im Juli 1994 beim Wirtschaftsministerium vorgelegt.

(182) Das Wirtschaftsministerium hat sich die Auffassung des Landesrechnungshofes weitgehend zu eigen gemacht, weist aber darauf hin, daß es im Laufe der Vorverhandlungen die Höhe der förderfähigen Gesamtkosten von ca. 300.000 DM auf 125.000 DM reduziert habe.

(183) Das Wirtschaftsministerium hat die Zuwendung auf Grund der Prüfung durch den Landesrechnungshof mit Bescheid vom 22. Mai 1995 zurückgefordert.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für Heimatpflege, Volkskunst und historische Landeskunde

Das Kultusministerium hat wesentliche Vorschriften des Zuwendungsrechts außer acht gelassen. Dadurch waren die rechtlich einwandfreie Verteilung der Mittel, ihre zweckentsprechende Verwendung und ihre korrekte Abrechnung nicht gewährleistet.

- (184) Der Landesrechnungshof hat die Vergabe und Abrechnung der Mittel geprüft, die das Kultusministerium 1992 im Rahmen des kulturellen Infrastrukturprogramms für Zwecke der Heimatpflege, Volkskunst und historischen Landeskunde bewilligte. Aufgrund der Prüfung von ca. 60 v.H. der Förderfälle stellte der Landesrechnungshof fest, daß bei der Durchführung der Zuwendungsverfahren auch in Kernbereichen Defizite bestehen. Verteilung, Verwendung und Abrechnung der Mittel erfordern im Interesse der Zweckerreichung und des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes größte Transparenz und Zuverlässigkeit der Entscheidung.

Das Kultusministerium hält die Beanstandungen des Landesrechnungshofes, gemessen an den Umständen des Jahres 1992, für bedeutungslos.

Förderrichtlinien

- (185) Das Kultusministerium hat für das kulturelle Infrastrukturprogramm in den Haushaltsjahren 1992 und 1993 insgesamt 82.038.027 DM ausgegeben; ein vergleichbarer Betrag läßt sich auch für 1991 – ein entsprechender Haushaltstitel war noch nicht eingerichtet – zugrunde legen. Dieses kulturelle Infrastrukturprogramm wurde auf Grund von Art. 35 Abs. 7 Einigungsvertrag vom Bund mit bis zu 49 v.H. je Maßnahme mitfinanziert. Hierbei behielt er sich weitgehende Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte vor, die er in besonderen Verwaltungsvorschriften festgelegt und den begünstigten Ländern zugeleitet hat.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß das Kultusministerium als die Stelle, der die Durchführung des Programms oblag, ein so erhebliches Finanzvolumen verteilt hat, ohne zuvor – wie es die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vorsehen – durch Förderrichtlinien des Landes für eine gleichmäßige, vorhersehbare und damit rechtlich beanstandungsfreie Vergabep Praxis zu sorgen.

- (186) Das Kultusministerium vertrat dazu die Meinung, daß der Erlaß von Förderrichtlinien mit Rücksicht auf die besonderen Verwaltungsvorschriften des Bundes, die das Ministerium den Landkreisen und anderen Zuwendungsempfängern zugeleitet haben, nicht erforderlich gewesen sei. Im übrigen gäbe es seit Ende 1994 Förderrichtlinien des Landes über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich.
- (187) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, denn bei den Verwaltungsvorschriften des Bundes handelt es sich um interne Regelungen, die das Zusammenwirken von Bund und Ländern zum Gegenstand hatten, nicht aber die Mittelbewilligung gegenüber den Antragstellern und Zuwendungsempfängern und den Nachweis der Verwendung. Entsprechend enthalten die Vorschriften des Bundes z.B. keine Aussagen über Bemessung und Höhe der Zuwendungen oder den Verwendungsnachweis.

Antragsprüfung

- (188) Zuwendungen sind Ausgaben zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 LHO). Sie dürfen nur dann gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung des konkreten Zweckes ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§§ 23, 44 LHO).

Um sicherzustellen, daß Zuwendungen nur dann bewilligt werden, wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, müssen Zuwendungsanträge nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO auch Angaben zu den Förderungsvoraussetzungen enthalten. Dies sind insbesondere:

- eine Erklärung, daß das Vorhaben noch nicht begonnen worden ist, denn befindet sich ein Vorhaben bereits im Stadium der Realisierung, ist grundsätzlich davon auszugehen, daß eine Zuwendung nicht mehr benötigt, sondern zur Refinanzierung nur noch „mitgenommen“ wird,
- eine Erklärung, ob der Zuwendungsempfänger zum Vorsteuerabzug berechtigt ist, denn das Landesinteresse wird, zumal auf sparsamere Weise, auch dann befriedigt, wenn bei der Festlegung des Zuwendungsbetrages die steuerlichen Vorteile Berücksichtigung finden,
- eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben, denn es liegt nicht im Landesinteresse, Ausgaben zu subventionieren, die nichts mit dem Zuwendungszweck zu tun haben,
- eine Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung, denn es ist fraglich, ob der Zuwendungszweck überhaupt erreicht werden kann, wenn die Finanzierung nicht gesichert ist.

Das Ergebnis der Antragsprüfung ist abschließend in einem Vermerk niederzulegen, in dem nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO für die getroffene Entscheidung wesentlichen Gesichtspunkte festzuhalten sind. Damit soll unkontrollierten, nicht nachvollziehbaren Entscheidungen vorgebeugt werden.

- (189) Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß das Ministerium Erklärungen über den Vorhabenbeginn und den Vorsteuerabzug nicht verlangt hat und daß in 73 v.H. der geprüften Förderfälle das Vorhaben vor der Mittelbewilligung bereits begonnen war.

Die erforderlichen Berechnungen der Ausgaben und die Übersichten über die beabsichtigte Finanzierung waren – mit unterschiedlicher Qualität – in den Anträgen fast durchweg vorhanden. Ob und ggf. in welchem Umfang das Kultusministerium diese Angaben für die Bewilligung der Fördermittel auch ausgewertet hat, konnte der Landesrechnungshof abschließend nicht feststellen. Feststellbar war nur, daß das Kultusministerium die Zuwendungen durchweg in der beantragten Höhe bewilligt hat, und zwar auch in den Fällen, in denen die Anträge keine oder nur sehr unzureichende Angaben zu den Ausgaben und der Finanzierung enthielten. Welche Gesichtspunkte

bei diesen Bewilligungen maßgebend waren, konnte der Landesrechnungshof ebenfalls nicht feststellen, denn in keiner der Förderakten war ein Vermerk über das Ergebnis der Antragsprüfung enthalten.

Das bedeutet, daß der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung eine Situation vorgefunden hat, die jedenfalls Zweifel weckte, ob in der Mehrzahl der geprüften Fälle Zuwendungen überhaupt oder in der jeweiligen Höhe bewilligt werden durften.

- (190) Das Kultusministerium hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes anerkannt und mitgeteilt, die Mängel seien inzwischen abgestellt.

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes, Zuwendungen seien stets in der beantragten Höhe bewilligt worden, erklärte das Kultusministerium, daß die tatsächlich bewilligten Zuwendungen immer das Ergebnis von Beratungen und Abstimmungen gewesen seien und sich bei dem Antrag in den Akten lediglich der letzte Stand, also das Konsens-Papier, befände. Ferner sei das Kultusministerium in der Mehrzahl der Fälle von vorzeitigem Maßnahmebeginn – allerdings nur aufgrund mündlicher Zusagen – mit dem Beginn des Vorhabens noch vor der Bewilligung einverstanden gewesen. In den Fällen jedoch, in denen es zu keinen entsprechenden Zusagen gekommen sei, habe das Kultusministerium die Mittel zurückgefordert.

Bewilligung

- (191) Der zweckentsprechende und im Landesinteresse effiziente Mitteleinsatz kann in Anwendung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO u.a. nur dann gewährleistet werden, wenn in den Bewilligungsbescheiden
- die zuwendungsfähigen Ausgaben präzisiert und verbindlich festgelegt sind, denn nur so kann zweifelsfrei bestimmt werden, welche Ausgaben im Landesinteresse liegen und subventioniert werden und welche später bei der Abrechnung entsprechend nicht berücksichtigt werden dürfen,

- der Bewilligungszeitraum einzelfallbezogen festgelegt ist, denn besteht an der Realisierung eines Vorhabens ein erhebliches Landesinteresse, kann es nicht in das Belieben des Zuwendungsempfängers gestellt sein, wann im Laufe eines Haushaltsjahres er das Vorhaben durchführt und die bewilligten Mittel in Anspruch nimmt,
- festgelegt ist, wie lange Gegenstände, die mit Hilfe der Zuwendung erworben oder hergestellt werden, für den Zuwendungszweck zu nutzen sind, denn es liegt nicht im Landesinteresse, daß Gegenstände, die als Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zweckes eingesetzt werden sollen, ungenutzt bleiben oder für zweckwidrige Nutzungen „abgezweigt“ werden,
- sachgerechte Regelungen über die Führung des Verwendungsnachweises auch bei Privaten getroffen sind, denn nur dann, wenn eine Zuwendung unter Vorlage der Belege abgerechnet wird, ist feststellbar, ob die bewilligten Mittel lückenlos und zeitgerecht für den jeweiligen Zuwendungszweck verwendet wurden und verneinendenfalls zurückzufordern sind.

- (192) In den geprüften Zuwendungsbescheiden waren diese Festlegungen nicht enthalten. Das bedeutet, daß das Kultusministerium die erforderlichen Vorkehrungen für den zweckentsprechenden und effizienten Mitteleinsatz nicht getroffen hat und auch nachträglich bei der Abrechnung der Zuwendung mit der erforderlichen Detailgenauigkeit gar nicht feststellbar war, ob die Mittel für den gewollten Zweck und zeitnah ausgegeben worden sind.
- (193) Das Kultusministerium hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes anerkannt und mitgeteilt, es habe die Mängel inzwischen abgestellt. Insbesondere habe das Kultusministerium für die Prüfung der Verwendung noch Originalbelege angefordert. Wegen der Feststellung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden einzelnen Ausgaben erklärte das Kultusministerium, daß sich diese aus den Anträgen und den bestätigten Finanzierungsplänen ergäben. Dies stimmt mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes jedoch nicht überein, in den Antragsformularen und den Zuwendungsbescheiden waren detaillierte Angaben zu den Ausgaben nicht vorgesehen.

Auszahlung der Zuwendungen

- (194) Ausgaben dürfen nicht eher geleistet werden, als es eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltung erfordert (§ 34 Abs. 2 LHO). Demnach dürfen bewilligte Zuwendungen grundsätzlich erst ausgezahlt werden, wenn sie der Zuwendungsempfänger benötigt. Das Kultusministerium hat die bewilligten Zuwendungen für Heimatpflege, Volkskunst und historische Landeskunde gleichwohl überwiegend in einer Summe ausgezahlt. Die Auszahlungsbeträge beliefen sich im Durchschnitt auf etwa 30.000 DM. Durch eine solche Auszahlungspraxis entstehen regelmäßig nicht unerhebliche (rechnerische) Zinsverluste.

Das Kultusministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes; inzwischen würden Auszahlungen in Raten vorgenommen.

Kontrolle der Verwendung

- (195) Bei seinen örtlichen Erhebungen im Kultusministerium, die Ende 1993 abgeschlossen waren, hat sich der Landesrechnungshof auf das Haushaltsjahr 1992 konzentriert, um sicherzustellen, daß sich die Prüfung auch auf die Abrechnungen der Zuwendungen erstrecken kann. Gleichwohl lag zu diesem Zeitpunkt nur ein Teil der Verwendungsnachweise vor. Dies führte der Landesrechnungshof darauf zurück, daß das Kultusministerium die für die Überwachung der Zuwendungen nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zu führenden Listen nicht ordnungsgemäß geführt hat und deshalb die Anmahnung der Verwendungsnachweise zunächst unterblieben ist. Von den vorliegenden Verwendungsnachweisen hatte das Kultusministerium wiederum nur einen Teil geprüft.
- (196) Die Mängel bei der Antragsprüfung und der Bewilligung ließen eine Verwendungskontrolle, bei der ein zweckwidriger Mitteleinsatz nicht unentdeckt bleiben konnte, letztlich nicht zu. Unzulänglichkeiten bei der Aufstellung der Verwendungsnachweise durch die Zuwendungsempfänger führten auch darüber hinaus noch dazu, daß eine ordnungsgemäße Prüfung der Nachweise nur in sehr eingeschränktem Umfang möglich war. Mit dieser Feststellung stimmt überein, daß in den Fällen, in denen das Kultusministerium Zuwendungsmittel zurückforderte, die Zuwendungsempfänger insbesondere angegeben hatten, daß die Maßnahme billiger geworden ist als vorgesehen.

(197) Das Kultusministerium hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes anerkannt und mitgeteilt, daß die Verwendungsnachweise auf Grund der Hinweise des Landesrechnungshofes (noch einmal) geprüft worden seien, diese Prüfungen hätten bis November 1994 gedauert.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Projekte der Heimatpflege und Volkskunst

Zuwendungsempfänger haben Maßnahmen vor der Bewilligung der Zuwendung durchgeführt oder begonnen; sie haben Ausgaben nicht zweckentsprechend verwendet, nicht ordnungsgemäß belegt oder erst nach Ablauf des Förderungszeitraumes ausgegeben.

- (198) Der Landesrechnungshof hat bei einem Heimatverein, der Volkskunstgruppe eines Landkreises und einem Verband der Volkskunstpflege die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der öffentlichen Mittel geprüft, die diese Zuwendungsempfänger im Rahmen des kulturellen Infrastrukturprogrammes (vgl. auch Beitrag „Zuwendungen für Heimatpflege, Volkskunst und historische Landeskunde“, insbesondere Tz. 184) im Jahre 1992 für Projekte der Heimatpflege und Volkskunst erhalten haben.

Heimatverein

- (199) Der Heimatverein erhielt Zuwendungen
- für die Durchführung von Veranstaltungen (55.000 DM),
 - für den Aufbau einer Untergliederung (15.000 DM),
 - für die Herstellung und den Vertrieb einer Zeitschrift (44.000 DM).

Unter anderem hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- (200) – Am 26./27. April 1992 führte der Heimatverein eine Gründungsveranstaltung durch. Am 11. August 1992, also mehr als 3 Monate später, beantragte er auch für diese Veranstaltung eine Förderung in Höhe von 7.500 DM. Der Heimatverein, der aus früherer Förderung im Zuwendungswesen durchaus erfahren war, wußte oder hätte jedenfalls wissen müssen, daß bereits durchgeführte Projekte nicht noch nachträglich gefördert werden dürfen.

Daß das Kultusministerium gleichwohl auch für diese Veranstaltung eine Zuwendung gewährt und später bei der Prüfung des Verwendungsnachweises ebenfalls nichts Fehlerhaftes festgestellt hat, fällt in den Verantwortungsbereich des Kultusministeriums.

Bei einer anderen Veranstaltung hat der Heimatverein im Verwendungsnachweis Honorarausgaben in Höhe von 7.000 DM für ein kulturelles Beiprogramm abgerechnet, die im Finanzierungsplan nicht vorgesehen und deshalb nicht zuwendungsfähig waren. Für Fahrkostenerstattungen an die Teilnehmer der Veranstaltung hat der Verein im Einzelfall bis zu 1.350 DM mehr gezahlt als von den Teilnehmern verlangt. Er verstieß damit gegen das Gebot, Ausgaben nur in der erforderlichen Höhe zu leisten.

Darüber hinaus konnte der Heimatverein die Ausgaben für Honorare und die Fahrkosten nicht durch die Vorlage von Belegen nachweisen, obwohl er sonst Belege durchaus gesammelt hat. Nicht durch Belege nachgewiesen hat der Verein insbesondere auch Ausgaben für einen Verpflegungszuschuß in Höhe von 50 DM je Person.

- (201) – Der Zuwendungsbescheid verpflichtete den Heimatverein, die für den Aufbau der Untergliederung gewährten 15.000 DM bis zum 31. Dezember 1992 zweckentsprechend zu verwenden.

Gleichwohl hat er Ausgaben aus der Zeit von Januar bis März 1993 in Höhe von 8.541 DM in die Abrechnung einbezogen. Bei über einem Drittel der für das Projekt festgelegten Gesamtausgaben war damit fraglich, ob sie für die Zweckerreichung notwendig und damit zuwendungsfähig waren.

Der Verein hat demgegenüber erklärt, daß er den Zuwendungsbescheid – er datiert vom 8. September 1992 – erst am 2. Dezember 1992 erhalten und die Zuwendung erst am 21. Dezember 1992 zur Verfügung gestanden habe.

Im Zusammenhang mit der Abrechnung der 15.000 DM machte der Heimatverein unter anderem folgende Ausgaben geltend, ohne sie ordnungsgemäß belegen zu können:

- Miete von monatlich 150 DM für die Nutzung eines Raumes im Hause eines Vorstandsmitgliedes als Büro,

- Telefonkosten der Vorstandsmitglieder in Höhe von je 200 DM monatlich,
- ein „Druckkostenzuschuß“ von 3.000 DM,
- neben dem laut Finanzierungsplan vorgesehenen Kostenzuschuß erhielten vier Untergliederungen weitere 200 DM für Porto – diese 200 DM erschienen jedoch nicht in deren Abrechnung,
- Kostenzuschüsse von 3.000 und 1.950 DM an zwei Untergliederungen.

Das Kultusministerium hat dem Heimatverein die Rückforderung von 9.620,58 DM angekündigt, der daraufhin weitere Ausgaben nachgewiesen habe. Wegen der späten Auszahlung der Zuwendung hat das Kultusministerium die Ausgaben von Januar und Februar 1993 nicht zurückgefordert.

- (202) – Der Heimatverein hat aus nicht benötigten Mitteln Rückstellungen in Höhe von insgesamt 23.000 DM, u.a. für die Umstellung der Postleitzahlen im Jahre 1993, gebildet, statt diese Mittel zurückzugeben.

Auf die Beanstandung des Landesrechnungshofes hin hat das Kultusministerium erklärt, es werde 9.200 DM zurückfordern. Den restlichen Betrag hat es dem Heimatverein unter Anrechnung auf die Förderung des Jahres 1993 belassen.

Volkskunstgruppe

- (203) Das Kultusministerium hat der Volkskunstgruppe für künstlerische Tätigkeit eine Zuwendung in Höhe von 54.500 DM gewährt.

- (204) Annähernd die Hälfte der Ausgaben, die das Land bezuschußt hat, sind bereits vor der Bewilligung der Zuwendung getätigt worden. Sie durften deshalb mit der Zuwendung nicht abgerechnet werden. Daß das Kultusministerium – entsprechend seiner Angabe – den vorzeitigen Maßnahmebeginn zugelassen hat, war aus den Akten nicht zu ersehen.

Ebenso wie der Heimatverein hat auch die Volkskunstgruppe einen Teil ihrer Ausgaben nicht belegt und Ausgaben in Höhe von rd. 9.000 DM erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes getätigt. Ein weiterer Teil der Ausgaben war im Finanzierungsplan nicht vorgesehen.

- (205) Das Kultusministerium hat nach der erforderlichen Einzelfallprüfung Rückforderungen angekündigt.

Verband der Volkskunstpflege

- (206) Das Kultusministerium hat dem Verband für die Anleitung von Gruppen, eine Programmearbeitung und die Erstellung einer Broschüre eine Zuwendung in Höhe von 39.800 DM als Projektförderung bewilligt.
- (207) Mit mündlichem, in den Akten jedoch nicht belegtem Einverständnis des Kultusministeriums ist auch hier das Vorhaben vorzeitig begonnen worden. Ebenso hat der Verband Ausgaben des Folgejahres mit abgerechnet. Das gilt auch für Ausgaben, die dem Zuwendungszweck nicht zugeordnet werden konnten. Hierzu gehören u.a. Ausgaben für eine Haftpflichtversicherung und eine Rechtsschutzversicherung des Verbandes sowie für Kraftfahrzeugsteuern. Diese Ausgaben kamen dem Verband zugute und hatten mit dem geförderten Projekt allenfalls nur indirekt etwas zu tun.
- (208) Zu diesen Ausgaben hat das Kultusministerium erklärt, daß im Zuwendungsbescheid für den Verband der Zuwendungszweck nicht umfassend und präzise genug formuliert worden sei. Mit der Zuwendung sollte auch die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Verbandes sichergestellt werden. Eine solche Förderung könnte der Landesrechnungshof jedoch nicht mehr als Projektförderung ansehen. Sie stellt die Förderung eines nicht abgegrenzten Teiles der Ausgaben des Verbandes der Volkskunstpflege dar und ist damit eine institutionelle Förderung. Dafür waren die haushaltmäßigen Voraussetzungen jedoch nicht gegeben.

Wegen der anderen Ausgaben hat das Kultusministerium Prüfungen der Einzelbeträge bzw. die Erhebung von Rückforderungen zugesagt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energieträgerumstellung

Ein Amt für Landwirtschaft hat Zuwendungen ohne die Vorlage der erforderlichen Unterlagen ausgezahlt.

Bei der Prüfung durch den Landesrechnungshof wurden Unterlagen vorgelegt, die, wie sich dann herausstellte, nachträglich erstellt und in Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Landwirtschaft und dem Zuwendungsempfänger zurückdatiert worden waren.

- (209) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energieträgerumstellung festgestellt, daß in mindestens zwei Fällen die für die Auszahlung der bewilligten Beträge erforderlichen Nachweise nicht vorhanden waren. Auf Nachfrage hat das geprüfte Amt für Landwirtschaft diese Unterlagen nachträglich beigebracht. Es stellte sich allerdings heraus, daß Zuwendungsempfänger und Mitarbeiter des Amtes für Landwirtschaft die erforderlichen Nachweise erst nachträglich erstellt und zurückdatiert haben.

Gemäß Nr. 7.3 der Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energieträgerumstellung als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (AmtsBl. M-V 1993 S. 788) durfte die Auszahlung der Zuwendung nur aufgrund von Nachweisen erfolgen, mit denen die Durchführung der Maßnahme belegt werden mußte.

Diese Nachweise, verbunden mit dem Auszahlungsantrag, waren innerhalb von drei Monaten nach Fertigstellung der Maßnahme dem zuständigen Amt für Landwirtschaft vorzulegen. Nach Nr. 7.4 der Richtlinien konnte der Bewilligungsbescheid widerrufen werden, wenn diese Nachweise nicht fristgerecht erbracht wurden.

- (210) Der Landesrechnungshof stellt fest, daß die Zuwendungen in den beanstandeten Fällen zu Unrecht ausgezahlt wurden. Der Versuch, die Rechtmäßigkeit der Auszahlung

durch das nachträgliche Beibringen der für die Auszahlung erforderlichen Nachweise und das Rückdatieren der Unterlagen herzustellen, war unzulässig.

- (211) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hat wegen der genannten Mängel eine Geschäftsprüfung beim betroffenen Amt für Landwirtschaft durchgeführt.

Das Ministerium teilte dem Landesrechnungshof mit, daß der für die Rückdatierungen verantwortliche Mitarbeiter ermahnt wurde. Für den Wiederholungsfall seien arbeitsrechtliche Maßnahmen angedroht worden. Unlautere Motive hätten ihm nicht nachgewiesen werden können.

Von Rückforderungen bei den Zahlungsempfängern sei abgesehen worden, da die Verstöße vom Amt für Landwirtschaft verursacht wurden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Beschaffungswesen im Landgericht Neubrandenburg

Der Landesrechnungshof hat nach 1992 das Beschaffungswesen im Landgericht Neubrandenburg erneut im Jahre 1994 untersucht und dabei wiederum Fehler festgestellt. Die im ersten Prüfungsverfahren gegebene Zusage, Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen, wurde erheblich zu spät und inhaltlich nicht umfassend genug eingehalten.

- (212) Der Landesrechnungshof kann sich einerseits ständig neuen Prüfungsthemen zuwenden, ist aber andererseits nicht daran gehindert, ein vor kurzem in einer bestimmten Dienststelle geprüftes Thema dort erneut zu prüfen. Dadurch hat er die Möglichkeit zu sehen, ob aus seinen Bemerkungen hinreichende Konsequenzen gezogen worden sind, ob die festgestellten Mängel behoben und ob die im Prüfungsverfahren abgegebenen Zusagen eingehalten worden sind. Aus dieser Erwägung heraus hat der Landesrechnungshof nach seiner Prüfung im Frühjahr 1992 von Juli bis November 1994 erneut das Beschaffungswesen im Landgericht Neubrandenburg geprüft.
- (213) Im Frühjahr 1992 stellte der Landesrechnungshof Fehler in der Wahl der Vergabeart, Buchungen der angefallenen Ausgaben für Beschaffungen beim falschen Titel, fehlerhafte Nachweisführung des beweglichen Vermögens und versäumten Skontoabzug bei Einhaltung vereinbarter Zahlungsfristen fest. Das zuständige Ministerium erklärte im Juli 1992 die angesprochenen Mängel mit der Unerfahrenheit der Mitarbeiter und sagte zu, diese zu schulen. Damit werde künftig die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der dazu ergangenen Vorschriften sichergestellt (vgl. zum Teil bereits Jahresbericht 1993, Tzn. 56 f.).

- (214) Bei der 1994 durchgeführten Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, daß bei Beschaffungen nunmehr darauf geachtet wurde, vereinbarte Skonti auszunutzen. Ansonsten bemerkte er, daß anstelle der Freihändigen Vergabe überwiegend als Vergabeart die beschränkte Ausschreibung gewählt worden war, ohne daß oftmals die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen vorgelegen hatten. Im Zweifel hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Das Justizministerium wies in seiner Antwort darauf hin, daß es im Juni 1992 intensiv die seinerzeitigen Beanstandungen des Landesrechnungshofes mit dem Landgericht erörtert und über die einschlägigen Vergabevorschriften informiert habe. Es habe ihm Unterstützung für jeden Einzelfall angeboten, die das Landgericht jedoch nicht in Anspruch genommen habe. Daher war das Justizministerium der Annahme, daß die erfolgte mündliche Unterweisung bis zur Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen ausreichend sei. Um sich von der Richtigkeit dieser Annahme zu überzeugen, habe es im Juni 1994 eine Prüfung der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln durchgeführt, bei der es ähnliche Feststellungen wie im späteren Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes getroffen habe.

Wegen des häufigen Sachbearbeiterwechsels bis 1993 habe das Ministerium Schulungen im Beschaffungswesen den Mitarbeitern erst im April und im September 1994 (je eine Woche) ermöglichen können, im Haushaltswesen im September und Oktober 1994 (insgesamt 7 Tage).

- (215) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu:

Es erscheint bedenklich, daß sich bei der zweiten Prüfung im wesentlichen dieselben Mängel herausgestellt haben wie bei der ersten – sieht man davon ab, daß die geprüfte Dienststelle nunmehr vereinbarte Skonti auszunutzen begonnen hat. Dies läßt nicht erkennen, daß auf die erste Prüfung sofort hinreichend reagiert worden ist. Das ergibt sich bereits aus der vom Justizministerium selber genannten Tatsache, daß die eigene Prüfung ähnliche Ergebnisse wie die des Landesrechnungshofes gebracht habe. Angesichts der zwischen den Prüfungen liegenden beinahe zwei Jahre war jedoch genügend Zeit für Konsequenzen. So hätte die Zusage, Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen, ganz erheblich eher eingehalten werden müssen. Darüber hinaus erscheint der Umfang der angebotenen Schulungen angesichts der Vorkenntnisse der Mitarbeiter und der Komplexität und Kompliziertheit der Materie als zu gering. Zugleich entsteht

der Eindruck, daß dem Beschaffungs- und Haushaltswesen nicht die ihm gebührende Bedeutung beigemessen wird.

- (216) Der Landesrechnungshof erwartet – und dies gilt über das konkrete Prüfungsverfahren hinaus für alle seine Prüfungen –,
- daß Konsequenzen aus seinen Prüfungen zeitnah gezogen werden und
 - daß im Prüfungsverfahren gegebene Zusagen umgehend eingehalten werden.

Pauschale Fördermittel für Krankenhäuser

Die geprüften Krankenhäuser haben pauschale Fördermittel teilweise zweckwidrig verwendet und die Fördermittel 1991 zu 35 v.H. und 1992 zu 21 v.H. nicht verbraucht. Das Sozialministerium prüfte erst ab Juli 1993, ob die Fördermittel bestimmungsgemäß eingesetzt wurden.

- (217) Aufgrund der Überleitungsvorschrift in § 21 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)^{*)} förderte der Land bis zum 31. Dezember 1993 berechnigte Krankenhäuser gem. § 23 KHG mit festen jährlichen Beträgen. Diese Beträge, die je Bett zwischen 8.000 und 15.000 DM betragen, waren beim Sozialministerium zu beantragen und dienten ausschließlich zur Instandhaltung und Instandsetzung der Anlagegüter, zur Wiederbeschaffung, Ergänzung und Nutzung von Anlagegütern und für kleine Baumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof hat die Bewilligung und Abrechnung der pauschalen Fördermittel beim Sozialministerium und die zweckentsprechende Verwendung bei drei Krankenhäusern in zwei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt geprüft. Dabei hat der Landesrechnungshof u.a. festgestellt:

Mittelverwendung

Förderung von Pflegebetten

- (218) Das Sozialministerium hat 1991 ein Krankenhaus in die vorläufige Krankenhausförderliste aufgenommen und dann entsprechend pauschale Fördermittel in Höhe von 940.000 DM für die gesamte Bettenzahl gewährt, obwohl jedenfalls ganz erhebliche Zweifel daran bestanden, daß alle Betten der Krankenbehandlung dienten und nicht

^{*)} Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) vom 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1084)

der Betreuung von Pflegefällen. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a KHG sind Betten für Pflegefälle nicht förderfähig.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes vor Ort haben ergeben, daß ein Wirtschaftsprüfer in dem Jahresabschluß für 1991, bezogen auf das erste Halbjahr 1991, die Berechnungstage für den Krankenhausbetrieb mit 488 und die Berechnungstage für den Pflegebetrieb mit 10.882 angegeben hat. Im zweiten Halbjahr 1991 sei die Krankenhausnutzung entfallen. Das bedeutet, daß die Landesförderung weit überwiegend für Pflegebetten verwendet wurde, obwohl das nicht zulässig war.

- (219) Das Sozialministerium hat einen Teilbetrag zurückgefordert, der Landkreis hat gegen den Rückforderungsbescheid Klage erhoben. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Instandhaltung von Personalwohnraum

- (220) Zwei der geprüften Krankenhäuser haben von den pauschalen Fördermitteln insgesamt rd. 597.000 DM für die Instandhaltung von Schwesternunterkünften und Wohngebäuden für Krankenhausangehörige – insbesondere für Ärztewohnungen – ausgegeben. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 8 KHG ist es unzulässig, pauschale Fördermittel für Einrichtungen zu verwenden, die nicht unmittelbar der stationären Krankenversorgung dienen. Hierzu zählen insbesondere Personalunterkünfte.
- (221) Die in Rede stehenden Krankenhäuser halten ihre Mittelverwendung für zweckentsprechend. Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten zu prüfen, ob die Mittel zurückzufordern sind.

Finanzierung von Personalkosten

- (222) Die geprüften Krankenhäuser haben einen Teil ihrer Personalkosten – insgesamt 4.097.113 DM – aus pauschalen Fördermitteln finanziert. Personalkosten waren jedoch auch gem. der bis zum 31. Dezember 1993 geltenden Rechtslage nicht ohne weiteres förderfähig. Nur soweit sie den Instandhaltungskosten zuzurechnen waren, kam gem. § 23 KHG eine Finanzierung aus KHG-Mitteln und nicht aus dem Pflegesatz-Aufkommen in Betracht.

Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß aufgrund der Unterlagen in den Krankenhäusern eine Zuordnung der aus den pauschalen Fördermitteln finanzierten Personalkosten zu Instandhaltungstätigkeiten nicht möglich war. Die geprüften Krankenhäuser haben in ihren Stellungnahmen auch nur teilweise eine solche Zuordnung nachweisen können.

- (223) Das Sozialministerium erklärt, es habe die Finanzierung aus pauschalen Fördermitteln immer dann als zulässig anerkannt, wenn die Personalkosten überwiegend mit der Instandhaltung des Krankenhauses im Zusammenhang standen. Der Landesrechnungshof hält diese Verfahrensweise unter den gegebenen Umständen für hinnehmbar. Er hat jedoch Zweifel, ob aus den eingereichten Verwendungsnachweisen oder den Jahresabschlußberichten der Wirtschaftsprüfer zuverlässig zu ersehen war, daß nur förderfähige Personalkosten bezuschußt worden sind.

Finanzierung eines Erweiterungsbaues

- (224) Aus pauschalen Fördermitteln konnten für Zwecke der Krankenversorgung kleine Baumaßnahmen nur gefördert werden, wenn die Herstellungskosten für das Vorhaben 100.000 DM nicht überstiegen (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 KHG).

Ein Landkreis hat eines seiner Krankenhäuser in ein Alten- und Pflegeheim umbauen lassen. Für diese Maßnahme hat er 200.000 DM aus pauschalen Fördermitteln gezahlt. Damit hat er in doppelter Hinsicht die Zweckbindung nicht beachtet. Der – jetzt zuständige – Landkreis hält diese Mittelverwendung gleichwohl für rechtmäßig. Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten, auch in dieser Sache die zweckentsprechende Mittelverwendung zu prüfen.

Prüfung der Mittelverwendung

- (225) Die geförderten Krankenhäuser haben dem Sozialministerium jährlich einen Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel vorzulegen. Als Vorlagetermin bestimmte das Sozialministerium den 1. September 1992 für das Jahr 1991 und den 1. Juli 1993 für das Jahr 1992. Dem Sozialministerium obliegt auch die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen beim Sozialministerium Ende August 1993 lagen erst 39 der für 1991 erforderlichen 48 und 28 der für 1992 erforderlichen 41 Verwendungsnachweise vor. Eine ordnungsgemäße Überwachung des Einganges hatte bis dahin nicht stattgefunden, entsprechend erfolgten Mahnungen nicht. Darüber hinaus gab es auch keine Prüfung der eingegangenen Verwendungsnachweise.

Erst aufgrund der Prüfung durch den Landesrechnungshof nimmt das Sozialministerium die erforderlichen Überwachungen und Prüfungen vor. Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel fordert das Ministerium zurück.

Höhe der Fördermittel

- (226) Das Sozialministerium hat für das Jahr 1991 insgesamt 151.970.000 DM pauschale Fördermittel bewilligt und ausgegeben und im Jahre 1992 insgesamt 145.690.000 DM. Auf der Basis der z.Z. der örtlichen Erhebungen Ende August 1993 vorliegenden Verwendungsnachweise hochgerechnet, ergibt sich, daß von diesen Mitteln 1991 53.470.609 DM, also 35 v.H., nicht ausgegeben werden konnten. Für 1992 errechnen sich 30.257.350 DM, d.h. 21 v.H., nicht ausgegebene Mittel.

Bei den pauschalen Fördermitteln handelt es sich um Zuweisungen, auf die die Krankenhäuser gem. § 23 KHG einen Rechtsanspruch hatten und mit denen sie im Rahmen der Zweckbindung frei wirtschaften konnten. Gleichwohl hat der Landesrechnungshof angeregt, im Rahmen der nach dem 31. Dezember 1993 zu treffenden Regelungen die Höhe der pauschalen Fördermittel so zu bemessen, daß die Krankenhäuser bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nicht in der Lage sind, Rücklagen anzuhäufen, für die sie Habenzinsen erhalten, während das Land Sollzinsen zu zahlen hat.

- (227) Das Sozialministerium hat die Bemessung der pauschalen Fördermittel ab 1. Januar 1994 auf eine neue Grundlage gestellt und den Umfang der Fördermittel deutlich reduziert.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Städtebauförderung

Die im Rahmen der Städtebauförderung anzuwendenden Vorschriften sind unübersichtlich und schwierig zu handhaben.

Aufgrund der Einwerbung von überhöhten Haushaltsansätzen kam es zu einer hohen Restebildung (z.B. 1991 von über 40 Mio. DM).

Bei einem Förderprogramm wurden ca. 15 Mio. DM den Sanierungsträgern zugewiesen, ohne daß ein Überblick bestand, ob die Mittel für fällige Zahlungen benötigt wurden.

Die Optimierung der Verwaltungsabläufe und die sich hieraus ergebende Verkürzung der Bearbeitungszeiten scheint durch unterschiedliche Maßnahmen möglich und notwendig.

- (228) Städtebauliche Maßnahmen im Sinne des Baugesetzbuches (BauGB)^{*)} dienen gebietsbezogen der baulichen Erhaltung, der Um- oder Neugestaltung oder der Erweiterung von Städten und Dörfern. Seit 1991 stehen auch in den neuen Bundesländern Mittel für die Städtebauförderung als Finanzhilfen des Bundes zur Verfügung (Art. 104a Abs. 4 GG).

In den Haushaltsplänen der Jahre 1991 bis 1993 wurden – der großen Bedeutung der Städtebauförderung entsprechend – Haushaltsmittel wie folgt veranschlagt:

	1991	1992	1993
Haushaltsansätze in DM	128.793.000	111.254.000	128.959.000
darunter			
Landesmittel	93.408.000	53.761.000	88.175.000

^{*)} Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253); zuletzt geändert durch Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466)

Rechtsgrundlage für die Gewährung und Verwendung von Zuwendungen sind die §§ 23 und 44 LHO sowie die zugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV). Ergänzend hat der Innenminister die „Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch“ (StBauFR) vom 26. April 1991 erlassen.

Dem damaligen Innenministerium oblagen im Bereich der Städtebauförderung die ministeriellen und konzeptionellen Aufgaben, während – zum Zeitpunkt der Prüfung – das Landesbauförderamt (LBFA) als Obere Landesbehörde vor allem die Aufgaben der Bewilligungsbehörde nach den VV zu § 44 LHO wahrnahm. Die Gemeinden sind als Zuwendungsempfänger der Städtebaufördermittel verantwortlich für die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen. Nach § 157 BauGB kann die Gemeinde einen geeigneten Dritten (Sanierungsträger) mit der treuhänderischen Wahrnehmung und Erfüllung ihrer Aufgaben – soweit es sich hierbei nicht um hoheitliche Tätigkeiten handelt – beauftragen.

- (229) Der Landesrechnungshof hat 1992/93 im Innenministerium sowie in dem ihm nachgeordneten LBFA im Rahmen einer Orientierungsprüfung die Verwendung von Städtebauförderungsmitteln geprüft und hierbei festgestellt:
- Die im Rahmen der Städtebauförderung anzuwendenden Vorschriften und Erlasse sind – auch infolge zahlreicher Änderungen – unübersichtlich und schwierig zu handhaben. Im Interesse der Übersichtlichkeit und der einfacheren Anwendung sollte eine Überarbeitung und Aktualisierung vorgenommen werden.
 - Durch die Einwerbung zu hoher Haushaltsansätze, auch bei der Veranschlagung von Komplementärmitteln des Landes zu den vom Bund bereitgestellten Mitteln, kam es zu einer hohen Restebildung. So wurden im allgemeinen Städtebauförderungsprogramm 1991 ca. 46 Mio. DM eingeworben, obwohl lediglich ca. 1,9 Mio. DM erforderlich waren; es entstand dadurch ein Haushaltsrest von über 40 Mio. DM. Das Fälligkeitsprinzip nach § 11 Abs. 2 LHO wurde nicht beachtet.
 - Im Januar 1992 wurden ca. 15 Mio. DM Fördermittel aus dem Programm städtebaulicher Denkmalschutz (D I) an die Sanierungsträger angewiesen, ohne daß den Sanierungsträgern die notwendigen Angaben zum beabsichtigten Mitteleinsatz abverlangt wurden. Bei der Bewilligungsbehörde bestand daher kein Überblick,

ob die Mittel innerhalb der nächsten Zeit für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (VV-K Nr. 7.2 zu § 44 LHO).

- In einzelnen Fällen lagen die bewilligten Finanzmittel unter dem beantragten Finanzbedarf der Gesamtmaßnahme, so daß die Gesamtfinanzierung zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht gesichert war. Damit wurden Bestimmungen der VV-K zu § 44 LHO sowie der Städtebauförderungsrichtlinie verletzt, wonach Städtebaufördermittel nur unter der Voraussetzung gewährt werden dürfen, daß die Finanzierung gesichert ist. In solchen Fällen ist die Zuwendungsmaßnahme nochmals zu prüfen und ggf. durch Umplanung zu reduzieren.
- Es wurden – insbesondere hinsichtlich der notwendigen Kontrolle durch die Bewilligungsbehörde – wesentliche Vorschriften des Zuwendungsrechts und der STBauFR nicht beachtet. Das gilt z.B. für die Aufstellungen über die der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zuzuordnenden Einnahmen und Ausgaben nach den STBauFR und der sich hieraus ergebenden Darstellung des Sondervermögens der Gesamtmaßnahme sowie für die Durchführung von Einzelmaßnahmen, die nicht im Maßnahmenkatalog früherer Förderanträge enthalten waren.
- Zur Ablauforganisation wurde festgestellt:
 - Oftmals war die unzureichende Qualität der Antragsunterlagen mit ein Grund für die lange Bearbeitungsdauer einzelner Förderanträge.
 - Zur Bewältigung der im LBFA anfallenden großen Datenmenge wurden die Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung nicht konsequent genug genutzt.

Durch die Beseitigung dieser Defizite scheint es möglich und notwendig, Verwaltungsabläufe zu optimieren und hierdurch Bearbeitungszeiten zu verkürzen.

(230) Das im Prüfungszeitraum zuständige Innenministerium hat dazu erklärt:

- In der Aufbauphase (1991/92) und in der Phase der Konsolidierung (1993/94) sei es im wesentlichen darauf angekommen, daß die umfangreichen Programme auf der Grundlage eines aus den alten Bundesländern übernommenen Verfahrens begonnen wurden. Für das Jahr 1994 sei beabsichtigt, die Richtlinie gründlich zu überarbeiten.

- Die Einwerbung zu hoher Haushaltsansätze und die zu hohe Restbildung und somit die nicht ausreichende Beachtung des Fälligkeitsprinzips nach § 11 Abs. 2 LHO beruhten zum Teil darauf, daß der Bund bei der Bereitstellung seiner Mittel außer acht gelassen habe, daß zu diesem Zeitpunkt weder ein Planungsvorlauf noch eine funktionsfähige Verwaltung in den Gemeinden vorhanden waren. In den darauffolgenden Jahren werde dies beachtet und der bei Städtebauförderungsprogrammen übliche Mittelabfluß bei den Zuteilungen des Bundes auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarungen und im Haushalt berücksichtigt.
- Das für 1991 und 1992 aufgestellte Programm städtebaulicher Denkmalschutz (D I) sei erst im Juni 1991 durch den Innenminister verkündet worden. Da 1991 und 1992 je 22,7 Mio. DM (Bundes-, Landes-, Gemeindeanteil) kassenwirksam werden mußten, seien die Mittel unter der Maßgabe ihrer Verwendung innerhalb von drei Monaten den Sanierungsträgern zugewiesen worden. In den Folgejahren seien die Mittel den tatsächlichen Verhältnissen angepaßt worden.
- Die Sanierungsvorhaben der Gemeinde würden einmal jährlich in die Städtebauförderungsprogramme aufgrund eines Gesamtantrages aufgenommen. Dabei habe sich gezeigt, daß die Gemeinden deutlich mehr beantragten, als sie aufgrund der im Haushalt eingestellten Gesamtfördermittel erhalten könnten. Träger der Gesamtmaßnahme der Stadterneuerung sei die Gemeinde, sie entscheide in eigener Verantwortung über die Durchführung der Einzelmaßnahmen. Bei einer fünfjährigen Programmdauer wäre es nicht zweckdienlich, wenn das Land – außer bei erheblichen Abweichungen der bewilligten von den beantragten Fördermitteln – bei der Programmbewilligung einen relativ exakten Rahmen vorgeben würde. Erst bei erheblichen Abweichungen würden die Gemeinden ab 1995 aufgefordert, einen neuen überarbeiteten Maßnahmenkatalog nachzureichen, der die geänderte Finanzsituation berücksichtigt.
- Der Umgang mit großen, ständig zu aktualisierenden Datenmengen mache den Einsatz von EDV-Anlagen im LBFA erforderlich. In zunehmendem Maß werde dies seit 1993 praktiziert.
- Dem LBFA würden nunmehr die jährlich erforderlichen Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben sowie des sich hieraus ergebenden Sondervermögens zur Prüfung übergeben.

- Die Sanierungsträger seien verpflichtet worden, Einzelmaßnahmen, die durchgeführt wurden, jedoch bisher nicht im Maßnahmekatalog früherer Förderanträge enthalten waren, dem LBFA anzuzeigen. Im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinien sei eine entsprechende Änderung der Vorschriften über die Antragsunterlagen vorgesehen.
- In regelmäßigen Besprechungen im Innenministerium mit den Sanierungsträgern werde die Qualität der Antragsunterlagen analysiert und das Verfahren verbessert. Ziel sei es, daß die Unterlagen durch die Sanierungsträger vollständig und nachvollziehbar dem LBFA übergeben werden. Zwischenzeitlich hätten alle Beteiligten die anfänglichen Schwierigkeiten überwunden.

(231) Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß durch die vom Innenministerium zugesagten Maßnahmen künftig die sparsame Mittelverwendung gefördert und die effiziente Ablauforganisation bei der Bearbeitung der Bewilligungsvorgänge verbessert werden. Die Notwendigkeit und Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß seit Mai 1995 Aufgaben aus dem Bereich der Städtebauförderung auf das LFI der Norddeutschen Landesbank übertragen worden sind.

Förderung des Mietwohnungsneubaues

Die zur Entlastung des Landesbauförderungsamtes gedachten kommunalen Stellen haben ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllt.

Das Landesbauförderungsamt achtete nicht darauf, ob die Antragsteller ihre Bauvorhaben korrekt ausgeschrieben hatten. Es setzte sich über die Bestimmungen der Wohnungsbauförderungsrichtlinien über den Nachweis der Konditionen der von den Antragstellern aufgenommenen Fremdmittel hinweg. Ferner modifizierte es die Regelungen über die Anforderungen an die Verwendungsnachweise, ohne das dafür erforderliche Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof herbeizuführen. Die vom Landesbauförderungsamt festgelegten Inhalte der Verwendungsnachweise wurden weder von den Antragstellern beachtet noch deren Einhaltung vom Landesbauförderungsamt kontrolliert.

- (232) Im 2. Halbjahr 1994 prüfte der Landesrechnungshof die Teilbereiche der Landeswohnungsbauförderungsprogramme 1991 und 1992, die sich auf den Neubau von Mietwohnungen erstreckten.

Die Förderung ging in folgender Weise vor sich:

Das Land stellte eigene Mittel in Höhe von 23,5 Mio. DM (1991) bzw. 56 Mio. DM (1992) bereit, die der Bund durch Komplementärzahlungen ergänzte. Für ihre Vergabe an die antragstellenden Bauherren und das weitere Verfahren galten neben den ohnehin zu beachtenden Regelungen des Zuwendungsrechts die Wohnungsbauförderungsrichtlinien, die das seinerzeit noch zuständige Innenministerium erlassen hatte. Hiernach hatten die Landräte der Kreise bzw. die Bürgermeister/Oberbürgermeister der kreisfreien Städte eine Vorprüfung der Anträge vorzunehmen. Sodann entschied

das dem Innenministerium nachgeordnete Landesbauförderungsamt über die Anträge durch Erlaß von Bewilligungsbescheiden. Diese bildeten die Grundlage für den Abschluß von Verträgen zwischen Antragstellern und dem Landesbauförderungsamt über die Gewährung zinsgünstiger Darlehen. Die Auszahlung der Darlehen erfolgte nach Baufortschritt in drei Raten. Über die Verwendung der Darlehen mußten Nachweise geführt werden.

Für seine Prüfung wählte der Landesrechnungshof 15 der insgesamt 94 erteilten Bewilligungsbescheide aus und stellte Untersuchungen im Hinblick auf das Antragsverfahren, das Bewilligungsverfahren, die Auszahlung der Darlehensraten sowie die Prüfung der Verwendungsnachweise an. Die wesentlichen Ergebnisse sind nachstehend aufgeführt.

Antragsverfahren

- (233) Die Vorprüfung der Anträge durch die Landräte der Kreise bzw. die Bürgermeister/Oberbürgermeister der kreisfreien Städte sollte sich insbesondere auf die Vollständigkeit der Unterlagen erstrecken.

In der Mehrzahl der geprüften Fälle übergaben die Antragsteller den Vorprüfstellen (nicht zu verwechseln mit Vorprüfungsstellen nach § 100 BHO) unvollständige Unterlagen. Die Vorprüfstellen reichten diese Unterlagen ebenso unvollständig an das Landesbauförderungsamt weiter. Die fehlenden Unterlagen mußten vom Landesbauförderungsamt nachgefordert werden. Dies führte dort zu unnötiger Mehrarbeit, während die Vorprüfstellen ihre Aufgaben nicht erfüllten. Die an sich gewollte Entlastung des Landesbauförderungsamtes blieb damit aus.

Das seinerzeit noch zuständige Innenministerium schloß sich den Feststellungen des Landesrechnungshofes an und führte aus, die anfangs noch bestehende Unerfahrenheit und fehlende Vorbildung der Mitarbeiter der Vorprüfstellen sei zwischenzeitlich durch regelmäßige Schulungen abgebaut worden.

Bewilligungsverfahren

(234) Das Landesbauförderungsamt erteilte Bewilligungsbescheide, ohne daß alle Förderungsvoraussetzungen vorlagen. Darüber hinaus schloß es Darlehensverträge, obwohl Bestimmungen oder Auflagen der Bewilligungsbescheide nicht erfüllt worden waren. Hierbei mißt der Landesrechnungshof folgenden der aufgetretenen Mängel besondere Bedeutung bei:

(235) Die Wohnungsbauförderungsrichtlinien sowie die einschlägigen Bestimmungen des Zuwendungsrechts sehen als Förderungsvoraussetzung vor, daß die Antragsteller ihre Bauvorhaben öffentlich ausgeschrieben haben. Hierauf hat das Landesbauförderungsamt in keinem Fall geachtet. Dies ergibt sich aus den Akten und wurde gegenüber dem Landesrechnungshof im Nachhinein eingeräumt.

Das Erfordernis, die Vergabegrundsätze anzuwenden, folgt aus den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO), wonach stets die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben ist. Dies ist zuverlässig nur erreichbar, wenn im freien Wettbewerb Angebote abgegeben werden und sodann das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhält. Im Rahmen der Antragsprüfung mußte das Landesbauförderungsamt daher auch der Frage nachgehen, ob bei Vergaben die Antragsteller den Bestimmungen entsprechend die Leistungen öffentlich ausgeschrieben haben.

(236) Die Art der Fremdmittel, mit denen die Antragsteller neben ihren Eigenleistungen die Neubauten finanzieren, und die Konditionen für Kapitalmarktdarlehen waren den Antragstellern im einzelnen in den Wohnungsbauförderungsrichtlinien vorgeschrieben. Damit das Landesbauförderungsamt die Einhaltung dieser Bestimmungen prüfen und dabei zugleich feststellen konnte, ob die gesamte Finanzierung der Bauvorhaben gesichert war, mußten die Antragsteller eine Kreditzusage bzw. ein Kreditangebot des Geldgebers vorlegen. In den Bewilligungsbescheiden wurde dazu gefordert, daß vor Abschluß des Darlehensvertrages mit dem Landesbauförderungsamt über die Zahlung von Förderungsmitteln des Landes eine endgültige Darlehenszusage mit verbindlichen Konditionen vorliegen mußte.

Auf Anweisung des Innenministeriums hat das Landesbauförderungsamt das Vorliegen entsprechender Darlehensverträge oder -zusagen zum genannten Zeitpunkt nicht

geprüft. Damit sollte den Bauherren die Möglichkeit gegeben werden, sich nicht zu früh an ungünstige Bedingungen für Kapitalmarktdarlehen binden zu müssen, um statt dessen bis zum Baubeginn das günstigste Angebot auswählen zu können.

Der Landesrechnungshof bemängelt, daß durch diese Praxis gegen die Wohnungsbauförderungsrichtlinien verstoßen wurde. Mag für sie auch sprechen, daß finanzielle Nachteile für einzelne Bewerber vermieden wurden, so darf doch dabei nicht übersehen werden, daß damit diejenigen Antragsteller benachteiligt wurden, die sich den Wohnungsbauförderungsrichtlinien bzw. den Bewilligungsbescheiden entsprechend frühzeitig – und damit für sie möglicherweise ungünstig – an ein Kreditangebot gebunden hatten. Insofern war eine Gleichbehandlung aller Antragsteller nicht mehr gewährleistet.

Das Landesbauförderungsamt hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, es werde erwogen, die Richtlinien der bereits geübten Praxis anzupassen. Dies steht jedoch noch aus, obwohl zwischenzeitlich die Wohnungsbauförderungsrichtlinien 1995 erlassen worden sind.

Verwendungsnachweise

- (237) Die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und die Wohnungsbaurichtlinien sehen vor, in welcher Form der Nachweis über die Verwendung der erhaltenen Fördermittel zu führen ist. Von diesen Regelungen über den Verwendungsnachweis darf nur im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof abgewichen werden (vgl. § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO).

Gleichwohl hat das Landesbauförderungsamt in den aufgrund der Bewilligungsbescheide geschlossenen Darlehensverträgen Regelungen zum Verwendungsnachweis vereinbart, ohne das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof herzustellen. Dies hatte zur Folge, daß in keinem der geprüften Fälle ein Verwendungsnachweis entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erstellt worden war.

- (238) Nach den vom Landesbauförderungsamt mit den Darlehensnehmern getroffenen Vereinbarungen wurde auf die Vorlage von Schlußberichten verzichtet. Drei Monate nach Bezugsfertigkeit der Wohnungen war eine Schlußabrechnung aufzustellen und deren Ergebnis zu einem Kostennachweis zusammenzufassen und beim Landesbau-

förderungsamt einzureichen. Nur auf gesondertes Verlangen des Landesbauförderungsamtes waren die Belege vorzulegen.

Die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen sehen vor, daß Fördermittel nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Hieraus und aus dem Grundsatz, daß jeder, der mit fremdem Geld umgeht, konkret Rechnung legen muß, ergibt sich, daß Bücher und Belege zu Prüfungszwecken bereitgehalten werden müssen. Daher gibt es keinen Grund, auf die Vorlage von Belegen ohne weiteres zu verzichten.

- (239) Selbst die vom Landesbauförderungsamt getroffenen Regelungen sind nicht hinreichend beachtet und ihre Einhaltung nicht überprüft worden:

In zehn der geprüften Fälle waren die Wohnungen schon länger als drei Monate fertiggestellt. Damit war der Verwendungszweck erfüllt, so daß jeweils Verwendungsnachweise beim Landesbauförderungsamt hätten eingereicht werden müssen. Jedoch lag in acht der o.g. Fällen dem Landesbauförderungsamt lediglich die Bestätigung des verantwortlichen Architekten bzw. Bauleiters vor, daß die bisher ausgezahlten Mittel ordnungsgemäß verwendet und die Wohnungen bezugsfertig waren. Ferner waren Fotos der Häuser übersandt worden. Zahlenmäßige Nachweise fehlten jedoch und wurden vom Landesbauförderungsamt auch nicht verlangt.

In den übrigen beiden Fällen war den Akten nicht zu entnehmen, ob und mit welchem Ergebnis das Landesbauförderungsamt vorhandene Nachweise geprüft hatte.

Eine Prüfung der Verwendungsnachweise war um so notwendiger, als das Landesbauförderungsamt deren Notwendigkeit durchaus erkannt hatte. Es hatte nämlich in den Darlehensverträgen vereinbart, daß bei nicht fristgerechter Vorlage der Schlußabrechnung das Darlehen um etwaige noch nicht ausbezahlte Beträge gekürzt oder nach § 9 des Darlehensvertrages gekündigt werden konnte. Durch die unterbliebenen Prüfungen hat es sich dieser Möglichkeiten begeben.

(240) Das nunmehr zuständige Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat zwischenzeitlich das Landesbauförderungsamt angewiesen, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen über den Inhalt und die Prüfung der Verwendungsnachweise zu beachten und entsprechend in den Darlehensverträgen zu vereinbaren.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß das zwischenzeitlich zuständig gewordene LFI der Norddeutschen Landesbank die Prüfungsergebnisse in seine Tätigkeit einbezieht.

Baumaßnahmen von kommunalen Hochbauämtern

Bei einzelnen Hochbaumaßnahmen traten Planungsmängel infolge verspäteter Abstimmung mit anderen Fachämtern und unzureichender Erhebung des Gebäudezustandes auf.

Zur bedarfsgerechten Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen sollten anstelle von Kassenmitteln mehr Verpflichtungsermächtigungen eingeworben werden.

Es wurden Unsicherheiten bei der Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) deutlich, die zu Mängeln bei der Ausschreibung und Vergabe führten.

Beim Abschluß von Zeitverträgen wurde der Zuschlag nicht zu den Preisen der günstigsten Angebote erteilt. Wäre das geschehen, hätten u.a. bei drei Gewerken ca. 135.000 DM eingespart werden können. Eine grundsätzliche Überprüfung ist erforderlich.

Die Eigenleistungen der Bauverwaltung müssen bei der Berechnung der Honorare für Architekten und Ingenieure in vollem Umfang berücksichtigt werden.

Durch Buchung einer Schlußzahlung für eine Heizungsumstellung bei einer falschen Haushaltsstelle kam es bei der richtigen Haushaltsstelle zu einer verdeckten Haushaltsüberschreitung; § 25 Abs. 1 GemHVO wurde verletzt .

Bei der Planung und Vergabe von Bauleistungen wurden den Rechnungsprüfungsämtern weitge-

**hende Mitwirkungspflichten übertragen. Deren
eigentliche Prüfungskapazität wird dadurch ein-
geschränkt. Eine Änderung der Rechnungsprü-
fungsordnungen ist insofern notwendig.**

- (241) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer überörtlichen Prüfung gemäß § 14 Landesrechnungshofgesetz vom 21. November 1991 i.V.m. § 5 Kommunalprüfungsgesetz vom 6. April 1993 bei den Hochbauämtern dreier kreisfreier Städte die Aufgabendurchführung sowie die Planung, Ausschreibung, Vergabe, Ausführung und Rechnungslegung stichprobenweise ausgewählter Baumaßnahmen der Jahre 1991 bis 1993 geprüft.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

Planung

- (242) Die Hochbauämter haben u.a. sicherzustellen, daß die Planungen nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aufgestellt und die Entwurfs- und Ausschreibungsunterlagen vollständig und termingerecht erarbeitet werden. Dabei spielt auch die rechtzeitige Einbeziehung anderer Fachämter eine große Rolle.

Hierbei traten in der Hochbauverwaltung Mängel auf, die hier beispielhaft aufgeführt werden:

- Die verspätete Einholung der notwendigen Stellungnahme des Bauordnungsamtes zu einer Baumaßnahme hatte die umfangreiche Umplanung einer Treppenanlage zur Folge, wodurch erhöhter Planungsaufwand und zeitliche Verzögerungen entstanden.
- In einem Konservatorium wurden eine nicht mehr funktionsfähige Heizungsanlage erneuert. Trotz des insgesamt schlechten baulichen Zustandes und der Vorgabe, zunächst nur Sicherungsmaßnahmen durchzuführen, wurden schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt der insgesamt notwendigen Sanierung in einigen Räumen teure Kachelöfen mit besonderen Kacheln (Kosten rd. 65.000 DM) aufgrund einer Forderung des Amtes für Denkmalpflege eingebaut. Das hätte bei einer sorgfältigen Planung u.a. wegen der notwendigen Schutzmaßnahmen und der damit verbunde-

nen Behinderung künftiger Bauarbeiten erst nach Beendigung der grundlegenden Sanierungsarbeiten (z.B. Erneuerung der Decken und Fenster) erfolgen dürfen.

Veranschlagung

- (243) Bei Baumaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstreckten, wurde von der Möglichkeit, Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen, in zu geringem Maße Gebrauch gemacht. Auch wurde teilweise infolge der späten Verabschiedung der Haushaltspläne und der damit im Zusammenhang stehenden eingeschränkten Freigabe der Mittel mit der Ausführung der Baumaßnahmen erst in der zweiten Hälfte des Haushaltsjahres begonnen. Hohe Ausgabereste waren die Folge (z.B. in einer Stadt 1992 rd. 7,5 Mio. DM und 1993 rd. 16 Mio. DM, das waren rd. 29 v.H. bzw. rd. 47 v.H. des Haushaltssolls).

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Einhaltung des Fälligkeitsprinzips zu beachten (§ 6 Abs. 1 GemHVO). Dazu ist es notwendig, verstärkt auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung von Haushaltsmitteln zu achten. Ein wesentliches Mittel dazu – insbesondere zur Vermeidung von Ausgaberesten – ist im investiven Bereich die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen anstelle von Kassemitteln.

Ausschreibung

- (244) Die Prüfung der Ausschreibungsunterlagen ergab in mehreren Fällen, daß die Leistungen unzulänglich beschrieben waren:
- So wurden z.B. von einem beauftragten Architekten die Kosten der Rohbauarbeiten anhand eines Leistungsverzeichnisses mit 65.000 DM ermittelt. Das Ergebnis der Ausschreibung wich davon erheblich ab. Tatsächlich wurde der Auftrag für Leistungen in Höhe von 148.682,64 DM vergeben, nachdem Mengen und Leistungen geändert worden waren. Zusätzlich wurde später noch ein Auftrag über 50.563 DM notwendig.
 - Bei der Beschreibung der Leistungen für die Fenstererneuerung in Altenpflegeheimen wurde der Umfang der Bauaufgabe erst nach der Auftragserteilung genau festgestellt. Zusatzaufträge über rd. 55.000 DM wurden nötig.

Der Auftraggeber verletzte damit bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse § 9 Nr. 1 VOB/A, wonach die Leistungen eindeutig und vollständig zu beschreiben sind.

- (245) Die Erneuerung von Fenstern mit geschätzten Kosten von 500.000 DM wurde beschränkt nach Öffentlichem Teilnehmerwettbewerb ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt eine Firma aus den neuen Bundesländern, die mit ihrem Angebot um 7,9 v.H. über dem wirtschaftlichsten Angebot einer Firma aus den alten Bundesländern lag. Bei der Begründung verwies die Verwaltung auf einen Erlaß des Wirtschaftsministers für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL), in dem ein entsprechendes Eintrittsrecht von Bietern aus den neuen Bundesländern geregelt war.

Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet, weil der o.g. Erlaß nicht für Bauleistungen angewendet werden durfte und der zu diesem Zeitpunkt geltende Erlaß über die hier maßgebende VOB ein Eintrittsrecht in das wirtschaftlichste Angebot nicht mehr vorsah. Das wirtschaftlichste Angebot hätte den Zuschlag erhalten müssen. Des weiteren hätte bei diesem Auftragswert eine Öffentliche Ausschreibung durchgeführt werden müssen.

- (246) Bei der Erneuerung der Fenster in einer Kindertagesstätte für ca. 980.000 DM wurde von einer Öffentlichen Ausschreibung der Bauleistungen abgesehen und ein bestimmtes Fenstersystem vorgeschrieben.

Wären die Bauleistungen öffentlich ausgeschrieben und auch andere gleichwertige Fenstersysteme zugelassen worden, hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine kostengünstigere Lösung erreicht und ein Betrag von schätzungsweise 130.000 DM eingespart werden können.

(247) Bei einer Baumaßnahme wurden für zwei Gewerke von der Baudienststelle Vorauszahlungen in Höhe von 78.446,89 DM geleistet, ohne daß die entsprechenden Gegenleistungen erbracht waren. Außerdem wurden ohne rechtliche Verpflichtung fünf Abschlagszahlungen mit einem Gesamtbetrag von 636.621,65 DM für Materiallieferungen bezahlt, obwohl die Bauleistungen zusammen mit den zur Leistung gehörenden Lieferungen vergeben worden waren.

Der Landesrechnungshof hat dazu auf folgendes hingewiesen:

- Nach § 25 Abs. 1 letzter Halbsatz GemHVO dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel erst dann in Anspruch genommen werden, wenn es die Aufgabenerfüllung erfordert. Diese Voraussetzung war hier nicht gegeben, da die Vorauszahlungen weder allgemein üblich noch durch besondere Umstände gerechtfertigt waren. Dies ergibt sich insbesondere auch aus dem Gebot zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das auf eine größtmögliche Effektivität des Mitteleinsatzes abzielt.
- Die Vorauszahlung durfte im übrigen nicht geleistet werden, da sie – richtigerweise – in den Verdingungsunterlagen nicht vereinbart waren. Außerdem hätte die Vorauszahlung gemäß § 16 Nr. 2 VOB/B verzinst werden müssen.
- Die im Rahmen der Vorauszahlung als Sicherheitsleistung beigebrachten Bankbürgschaften erfüllten ihren Zweck nicht, da sie mit unzureichenden Befristungen ausgestellt waren und die Zahlungen nicht auf das angegebene Konto der Bank (Bürge), sondern abweichend von den Bürgschaftsbedingungen auf ein anderes Konto des Auftragnehmers überwiesen wurden. Im Falle eines Konkursverfahrens hätte der Stadt durch die Befristung ein finanzieller Schaden (bis zu rd. 78.500 DM) entstehen können. Zur Vermeidung künftiger Risiken sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes die bei der Landesbauverwaltung vorgeschriebenen Formblätter verwendet werden.

(248) Diese beispielhaft aufgeführten VOB-Verstöße lassen erkennen, daß bei der Anwendung der VOB und der dazu erlassenen Sonderregelungen noch Unsicherheiten vorhanden sind. Diese gilt es durch Schulungen zu beseitigen.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt eines einheitlichen Handelns der öffentlichen Hand empfohlen, das in der staatlichen Hochbauverwaltung eingeführte Vergabehandbuch über die Anwendung der VOB/VOL auch für die Gemeinden vorzuschreiben, wobei teilweise eine Anpassung an die Bedürfnisse der gemeindlichen Bauämter notwendig ist.

Das Innenministerium hat diesen Vorschlag aufgegriffen und beabsichtigt, die landesweite Anwendung des Vergabehandbuches im kommunalen Bereich zu unterstützen.

Zeitverträge

- (249) Die kommunalen Bauverwaltungen haben im größeren Umfang regelmäßig wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten zu vergeben. Diese Leistungen werden durch Zeitverträge (Rahmenverträge) vergeben, wonach die Auftragnehmer für eine bestimmte Zeit Arbeiten auf Abruf zu festgelegten Bedingungen auszuführen haben. Die Vergütung darf je Einzelauftrag eine bestimmte Wertgrenze, z.Z. 20.000 DM, nicht überschreiten.

Der Landesrechnungshof hat Zeitverträge des Jahres 1993 in einem Hochbauamt geprüft und festgestellt, daß drei Gewerke durch eine Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnehmerwettbewerb für Leistungen im gesamten Stadtgebiet ausgeschrieben worden waren . Der Gesamtumfang der Leistungen machte es notwendig, daß mehrere Firmen beauftragt werden mußten . Bei der Auftragsvergabe hat das Hochbauamt deshalb einen Mittelpreis aus den Angebotspreisen gebildet, der oberhalb des günstigsten Angebots lag und für alle beauftragten Firmen Vertragsgrundlage war.

- (250) Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet und u.a. darauf hingewiesen, daß bei einer gebietsweisen oder/und objektbezogenen Aufteilung der zu vergebenden Leistungen die Auftragserteilung im Wege eines wirklichen Preiswettbewerbs (§ 2 Nr. 1 VOB/A) an jeweils nur einen, nämlich den günstigsten Bieter, zu dessen Angebotspreisen möglich gewesen wäre . Hätte man beispielsweise die ausgeschriebenen Leistungen mit einem geschätzten Auftragswert von je 500.000 DM je Gewerk an die Bieter mit den günstigsten Angeboten vergeben, hätten allein bei den genannten drei Gewerken ca. 135.000 DM eingespart werden können.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, die jetzige Verfahrensweise zu überprüfen und zu ändern.

Architekten- und Ingenieuraufträge

- (251) Ein Hochbauamt erteilte 1991 bis 1993 an zwei Ingenieurbüros rd. 50 v.H. aller jährlich zu vergebenden Architekten- und Ingenieuraufträge (siehe Tabelle).

Dargestellt sind die prozentualen Anteile der einzelnen Architekten- und Ingenieurbüros an der Gesamtzahl der vergebenden Planungs- und Baubetreuungsaufträge.

	Firma																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1991 prozent. Anteil	23,0	31,5	4,5	8,0	2,0	4,5	2,0	8,0	8,0	2,0	4,5	2,0	-	-	-	-	-	-
1992 prozent. Anteil	15,0	29,0	5,5	2,0	5,5	7,5	-	4,5	7,5	2,0	-	10,0	5,5	2,0	2,0	2,0	-	-
1993 prozent. Anteil	7,6	39,0	7,6	-	-	7,6	7,7	7,7	-	-	7,6	-	-	-	-	-	7,6	7,6

Der Landesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen in so erheblichem Umfang auf zwei Büros zu konzentrieren. Zukünftig muß auf eine bessere Streuung der Aufträge geachtet werden.

- (252) Bei vielen Baumaßnahmen fand eine z.T. intensive Mitwirkung der Mitarbeiter des Hochbauamtes statt. In diesen Fällen wurde bei der Vereinbarung der Honorare die Möglichkeit, Abzüge von der lt. HOAI vorgesehenen Bewertung der Grundleistungen vorzunehmen, nicht ausreichend genutzt. Eine Kürzung der Honorarsätze wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes gerechtfertigt und notwendig gewesen.
- (253) Für Architekten- und Ingenieurleistungen bei Umbauten oder Modernisierungen wurden vielfach Honorarerhöhungen durch Umbauzuschläge über den gesamten Leistungsumfang vereinbart. Es hätte eine stärkere Differenzierung stattfinden müssen und bei Teilleistungen Umbauzuschläge nicht vereinbart werden dürfen.

Haushaltsverstoß

- (254) Für eine Heizungsumstellung war eine Schlußrechnungssumme von 44.518,07 DM zu bezahlen. Da auf der für diesen Zweck eingerichteten Haushaltsstelle nur noch

8.700,10 DM zur Verfügung standen, wurde der Differenzbetrag von 35.817,97 DM auf der Haushaltsstelle einer anderen Baumaßnahme gebucht, obwohl eine Deckungsfähigkeit nicht bestand. Der Betrag hätte bei dem zuständigen Titel gebucht werden müssen. Insofern ist eine Haushaltsüberschreitung in Höhe des Differenzbetrages verdeckt worden. § 25 Abs. 1 GemHVO wurde verletzt.

Rechnungsbearbeitung

- (255) Durch zögerliche Rechnungsbearbeitung konnten bei einer Baumaßnahme angebotene Skontoabzüge in Höhe von rd. 3.600 DM nicht in Anspruch genommen werden; bei einer anderen Maßnahme mußten Verzugszinsen an eine Baufirma gezahlt werden.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Bearbeitung von Rechnungen so zu organisieren, daß künftig diese finanziellen Nachteile vermieden werden.

Rechnungsprüfungsämter

- (256) In den Rechnungsprüfungsordnungen (RPO) der Städte und in den dazu erlassenen verwaltungsinternen Regelungen werden den Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) umfassende Mitwirkungspflichten bei der Planung und Vergabe von Bauleistungen übertragen. So ist in einer Stadt beispielsweise jede freihändige Vergabe oberhalb der Wertgrenze von 15.000 DM, in einer anderen Stadt jede Vergabe oberhalb von 10.000 DM vor der Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt zur Bestätigung vorzulegen.

Der Landesrechnungshof vertritt hierzu die Auffassung, daß eine derartige weitreichende und frühzeitige Einbindung sich negativ auf die eigentliche Prüfungstätigkeit der RPÄ auswirkt sowie die eigentlich von der Verwaltung zu treffenden Entscheidungen nicht auf die RPÄ verlagert werden dürfen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, künftig die RPÄ nur an Planungs- und Vergabevorgängen von besonderer Bedeutung zu beteiligen und sie so nicht mehr in der eigentlichen Kontrollaufgabe übermaßen einzuschränken. Die Rechnungsprüfungsordnungen müssen entsprechend geändert werden.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, es werde im Erlaßwege auf die bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Bedenken gegen die Beteiligung der RPÄ am kommunalen Vergabeverfahren hinweisen.

Das ist inzwischen geschehen.

Stellungnahme der Städte

- (257) Der Landesrechnungshof hat seine Prüfungsergebnisse den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte und dem Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde zugeleitet. Die Oberbürgermeister der Städte haben gegenüber dem Innenministerium zu den Prüfungsmitteilungen Stellung genommen. Eine Ausfertigung der Stellungnahmen erhielt der Landesrechnungshof.

Das Innenministerium hat zu den drei Prüfungsberichten Stellung genommen. Es hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und mitgeteilt, es werde aus diesem Anlaß in zwei Fällen weitere Prüfungen bei kommunalen Auftragsvergaben im Wege der Rechtsaufsicht durchführen.

Aufgrund der Stellungnahmen der kreisfreien Städte und im Ergebnis der Schlußbesprechung gem. § 10 Abs. 1 KPG hat das Innenministerium im übrigen mitgeteilt, daß den Prüfungsfeststellungen im wesentlichen entsprochen worden ist und die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig beachtet werden .

Prüfung der Hansestadt Rostock

Für eine effizientere Aufgabenwahrnehmung ist in der Hansestadt Rostock eine enge, der kommunalverfassungsrechtlichen Stellung der Bürgerschaft entsprechende Zusammenarbeit mit der hauptamtlichen Verwaltung erforderlich. Die in Anlehnung an den Stadtstaat Bremen zunächst vorgenommene Organisation der Stadtverwaltung entsprach nicht den kommunalverfassungsrechtlichen Anforderungen. Eine Neuorganisation mußte durchgeführt werden.

Die Hansestadt hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen zur Durchsetzung eines Haushaltssicherungskonzepts unternommen. Diese Anstrengungen müssen auch in den künftigen Jahren unvermindert fortgesetzt werden.

Alle Einnahmemöglichkeiten müssen ausgeschöpft werden. Ausgaben für freiwillige Leistungen sollten auf ihre Notwendigkeit überprüft und an den sehr begrenzten eigenen finanziellen Möglichkeiten orientiert werden. Bei der Umwandlung städtischer Einrichtungen in andere Rechts- und Organisationsformen ist stärker auf die Eingrenzung der finanziellen Belastung für den Haushalt der Stadt zu achten. Zuschüsse der Stadt an freie Träger, Eigenesellschaften und städtische Beteiligungen müssen auf das unabdingbare Minimum zurückgeführt werden. Die Hansestadt Rostock muß Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und städtische Beteiligungen so steu-

ern, daß Verluste vermieden und soweit irgend möglich Gewinne erzielt werden.

Für kostenrechnende Einrichtungen sollte die Gebührenpolitik so ausgerichtet werden, daß eine vollständige Kostendeckung erreicht wird.

- (258) Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Rostock geprüft. Die Prüfung wurde schwerpunktmäßig in den Bereichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Organisation und Personalwesen vorgenommen. Sie berührte aber auch einige Fachverwaltungen sowie besondere Einzelprobleme, wie z.B. den Kauf der Rostocker Fischereihafen GmbH und im Bereich Kultur das Theater.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

- (259) Die Bürgerschaft der Hansestadt Rostock hat ihre kommunalverfassungsrechtliche Stellung verkannt. Sie verstand sich wie ein Parlament, dem die hauptamtliche Verwaltung wie eine Regierung gegenübersteht.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung haben die kommunalen Gremien und die hauptamtliche Verwaltung gemeinsam ihre öffentlichen Aufgaben miteinander zu erfüllen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nur durch eine auf diesem kommunalverfassungsrechtlichen Grundverständnis beruhende Zusammenarbeit von Stadtvertretung und Verwaltung ein effektives Zusammenwirken der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht.

- (260) Die Bürgerschaft der Hansestadt Rostock hat Ausschüsse gebildet, für die nach Auffassung des Landesrechnungshofes keine zwingende Notwendigkeit besteht, so z.B. den Geschäftsordnungsausschuß, den Personalausschuß und den Petitionsausschuß. Daneben wurden den Ortsbeiräten weitgehende, jedoch nicht erforderliche Beteiligungsrechte eingeräumt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, zur Straffung der kommunalen Gremienarbeit die Anzahl der Ausschüsse zu reduzieren und bei Neubildung von Ortsteilvertretungen den veränderten Bedingungen der Kommunalverfassung Rechnung zu tragen. Die neue Kommunalverfassung schränkt gegenüber dem früheren Recht ihre Zuständigkeiten stark ein. Nach § 42 Abs. 2 Kommunalverfassung M-V haben die Ortsteilvertretungen einen Anspruch auf Unterrichtung über wichtige Angelegenheiten und das Recht, Anträge an die Bürgerschaft zu stellen. Hinzu kommt lediglich noch das Rederecht in Ausschüssen, wenn dort Anträge der Ortsteilvertretung beraten werden.

- (261) Die weitgehende Anlehnung der Hansestadt Rostock an ihre Partnerstadt Freie Hansestadt Bremen hat im Bereich der Verwaltungsorganisation dazu geführt, daß in Bremen bestehende Organisationsformen der Verwaltung übernommen wurden, die für einen Stadtstaat gelten, im Rahmen der Kommunalverfassung eines Flächenstaates aber auf rechtliche Grenzen stoßen.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt Rostock einen Organisationsvorschlag zur Neugliederung mit dem Ziel einer erheblichen Straffung der Verwaltung unterbreitet. Insbesondere wurde eine Neuorganisation der allgemeinen Verwaltung mit der Auflösung des Amtes für Ortsteile und der Ortsämter empfohlen. Auch die Tätigkeiten des Ausländerbeauftragten, des Beauftragten für EG-Angelegenheiten und des Behindertenbeauftragten sollten den ohnehin für die entsprechenden Aufgaben vorgesehenen Verwaltungszweigen allein übertragen werden.

- (262) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage der Hansestadt Rostock war 1991 und 1992 durch eine erhebliche defizitäre Entwicklung gekennzeichnet. So lief bis 1992 ein Fehlbetrag von 81,2 Mio. DM auf, er mußte im Haushalt 1994 nach § 22 GemH-VO ausgeglichen werden. Die Stadt muß daher alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen sowie die Ausgaben für freiwillige Leistungen weiter überprüfen und an ihren finanziellen Möglichkeiten orientieren.

(263) Der Schuldenstand der Hansestadt Rostock hat sich wie folgt entwickelt:

Ende 1991	111,8 Mio. DM
Ende 1992	147,7 Mio. DM
Ende 1993	182,9 Mio. DM
Ende 1994	209,1 Mio. DM

Die Hansestadt sollte wegen dieses erheblichen Anstiegs des Schuldenstands für eine strikte Begrenzung der Neuverschuldung sorgen.

Die Hansestadt Rostock hat bis 1993 Bürgschaften für Kredite über insgesamt rd. 279,7 Mio. DM für Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungen übernommen. Die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Stadt aus diesen Bürgschaften ist in vielen Fällen nicht auszuschließen. Gleichwohl hat die Stadt selbst keinen ausreichenden Bestand an allgemeinen Rücklagemitteln gebildet.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Hansestadt Rostock zur Begrenzung des Haftungsrisikos nur noch Bürgschaften übernehmen darf, bei denen die Leistungsfähigkeit des Kreditnehmers eine Belastung der Stadt nicht erwarten läßt. Darüber hinaus wurde empfohlen, entsprechend der Forderung des § 19 Abs. 3 Nr. 2 GemHVO der Rücklage Mittel zuzuführen, um bei einer Inanspruchnahme aus Bürgschaftsverträgen die laufende Aufgabenerfüllung nicht zu gefährden.

(264) Entgegen der kommunalverfassungsrechtlichen Forderung, daß die wirtschaftlichen Unternehmen einen Ertrag für den kommunalen Haushalt abwerfen sollen, sah der Haushalt der Stadt 1993 Zuschüsse an wirtschaftliche Unternehmen in Höhe von rd. 37,3 Mio. DM vor.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, bei der Umwandlung städtischer Einrichtungen in andere Rechts- und Organisationsformen stärker auf die Eingrenzung der finanziellen Belastung für den Haushalt der Stadt zu achten, indem über die Vertreter der Stadt in den Organen der Unternehmen konsequent Einfluß auf eine zumindest ausgeglichene Wirtschaftsplanung genommen wird.

(265) Die Hansestadt Rostock besitzt einen Anteil von 10 v.H. (400.000 DM) an der Mecklenburgischen Hochseefischerei GmbH. Gegenstand des Unternehmens ist vornehmlich das Halten und Bereedern von Fang- und Verarbeitungsschiffen für die Hochseefischerei. Nach der Kommunalverfassung dürfen kommunale Körperschaften sich nur wirtschaftlich betätigen oder an wirtschaftliche Unternehmen beteiligen, wenn es im Interesse des Gemeinwohls zur Befriedigung eines öffentlichen Zweckes im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft sinnvoll ist (§§ 68 und 69 KV M-V, Art. 28 Abs. 2, GG). Der Landesrechnungshof hat deshalb die rechtliche Zulässigkeit dieser Beteiligung in Frage gestellt und grundsätzlich gefordert, die wirtschaftliche Betätigung auf solche Bereiche zu beschränken, die die vorgenannten Voraussetzungen erfüllen. Insoweit ist die Veräußerung städtischer Anteile an einigen Unternehmen erforderlich.

(266) Durch die sich aus dem Vertrag über den Erwerb von Geschäftsanteilen der Rostocker Fischereihafen GmbH ergebenden erheblichen Zahlungsverpflichtungen und finanziellen Risiken gefährdet die Hansestadt Rostock ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit. Nach diesem Vertrag ist die Stadt insbesondere verpflichtet, 14,6 Mio. DM für Kaufpreis und Zinsen aufzubringen, 15 Mio. DM Altschulden zu übernehmen sowie 20 Mio. DM an Investitionen und eine gewisse Anzahl von Arbeitsplätzen zu garantieren.

Dem Vertrag lag ein Beschluß der Bürgerschaft zugrunde. In der Beschlußvorlage wurden die finanziellen Belastungen und Risiken für die Stadt jedoch nicht aufgezeigt.

Der Kauf- und Übernahmevertrag war zum Prüfungszeitpunkt schwebend unwirksam, da die Genehmigung des Innenministers noch nicht vorlag. Im Prüfungszeitraum erfolgten durch den Senator für Finanzen Nachverhandlungen mit der Treuhandanstalt Berlin, um Vertragsverbesserungen zu erreichen. Ergebnisse sind dem Landesrechnungshof noch nicht bekannt.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, zukünftig bei Beschlüssen der Bürgerschaft über den Erwerb von Beteiligungen die wahrscheinlichen finanziellen Auswirkungen in den folgenden Jahren mit der Beschlußvorlage aufzuzeigen.

Dem Innenministerium wurde empfohlen, das Genehmigungsverfahren abzuschließen. Der Landesrechnungshof hat aber Zweifel, ob der Vertrag genehmigungsfähig ist.

- (267) In den Bereichen Rettungswesen, Friedhofswesen und Abfallbeseitigung (kostenrechnende Einrichtungen) wurden die Anforderungen an die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erstellenden Gebührenbedarfsberechnungen nicht immer hinreichend erfüllt.

Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Rostock insbesondere im Hinblick auf die ernste finanzielle Situation darauf hingewiesen, ihre Gebühren so zu bemessen, daß eine vollständige Kostendeckung erreicht wird.

- (268) Die Gesamtzahl der Planstellen und die Personalkosten bei der Hansestadt Rostock haben sich wie folgt entwickelt:

	<u>Planstellen</u>	<u>Personalkosten nach den Rechnungsergebnissen</u>
1992	8.715	294,9 Mio. DM
1993	6.239	279,1 Mio. DM
1994	4.463	232,7 Mio. DM
1995	3.770	214,9 Mio. DM (Haushaltsansatz)

Das erreichte Ergebnis darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit der bisherigen Praxis der Überführung von Einrichtungen in freie Trägerschaft und der Weiterbeschäftigung von Mitarbeitern in wirtschaftlichen Unternehmungen der Stadt lediglich eine Verlagerung der Personalausgaben innerhalb des Verwaltungshaushaltes eintritt. Da die von der Stadt an freie Träger, Eigengesellschaften und städtische Beteiligungen gezahlten Zuschüsse (Haushaltsgruppe 7) zu einem hohen Anteil von den Personalkosten bestimmt werden, tritt letztlich keine Entlastung des Verwaltungshaushaltes ein.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichen, um den Verwaltungshaushalt effektiv zu entlasten. Organisationsuntersuchungen und Aufgabenkritik müssen zu weiteren Stellenreduzierungen führen, um dadurch zu echten Ausgabenersparnissen zu gelangen.

(269) Das Theater der Hansestadt Rostock wird als Dreispartentheater geführt. Es bietet mit jeweils eigenen Ensembles unter einheitlicher Theaterleitung im Repertoire-Betrieb Musiktheater, Tanztheater und Sprechtheater an. Zum Theater gehört die Norddeutsche Philharmonie. Die Finanzsituation des Theaters war durch hohe Defizite, die durch Zuschüsse ausgeglichen werden mußten, gekennzeichnet. Für 1993 war im Haushaltsplan der Hansestadt Rostock trotz der erheblichen Zuschüsse von Bund (rund 5,5 Mio. DM) und Land (rund 9,5 Mio. DM) noch ein durch die Hansestadt Rostock zu übernehmender Zuschuß von 13,2 Mio. DM ausgewiesen. Seit 1994 wird ein Zuschuß durch den Bund nicht mehr gewährt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, Lösungen zu suchen, um die weiterhin hohen Zuschüsse zu senken. Dies wird nur möglich sein, wenn eine grundsätzliche Strukturveränderung des Theaters vorgenommen wird. Die Stadt sollte deshalb überlegen, ob das Theater weiterhin als Dreispartentheater bestehen bleiben soll.

Mit Beschluß der Bürgerschaft wurde die Norddeutsche Philharmonie als A-Orchester geführt. Von der für die A-Eingruppierung notwendigen Mindeststellenplanzahl von 99 Stellen wurden von vornherein zehn Stellen mit einem Sperrvermerk versehen.

Die Rechtfertigung für die höhere Vergütung, die nach § 22 des Tarifvertrages aufgrund einer Mindestzahl von 99 Musikern vorgesehen ist, liegt in der Aufteilung der Instrumente in solchen größeren Orchestern und in den damit verbundenen höheren künstlerischen Anforderungen an die Orchestermitglieder. Dieser Zweck des § 22 des Tarifvertrages wird indessen in Rostock nicht erreicht. Somit fehlt der höheren Vergütung der Orchestermitglieder die Grundlage.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß bei richtiger Eingruppierung als B-Orchester erhebliche Personalkosten eingespart werden können. Diese Einsparungseffekte gelten auch für das Personal des Chors und des Balletts, da deren Eingruppierungen von der Einstufung des Orchesters abhängig sind.

(270) Die Kunsthalle als Museum für zeitgenössische Kunst und einziges seiner Art in Mecklenburg-Vorpommern wird von der Bevölkerung nur wenig angenommen. In den ersten drei Quartalen des Jahres 1993 wurden durchschnittlich nur 21 Besucher pro Tag verzeichnet.

Aufgrund dieser Tatsache und im Hinblick auf die ernste finanzielle Situation der Stadt hat der Landesrechnungshof empfohlen zu prüfen, ob die Kunsthalle in der bisherigen Weise fortbestehen kann.

- (271) Der Bereich der Kindertagesstätten in der Hansestadt Rostock war in den Jahren 1992 und 1993 grundlegenden Wandlungen unterworfen. So wurden Betreuungseinrichtungen umstrukturiert, an freie Träger übertragen oder geschlossen.

Trotz der rückläufigen Entwicklung der Zahl der Plätze in den Kindertagesstätten stellt dieser Bereich immer noch einen bedeutenden Faktor für die Finanzwirtschaft der Hansestadt Rostock dar. Für das Haushaltsjahr 1993 waren Haushaltsmittel in Höhe von 63,7 Mio. DM erforderlich.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, eine verstärkte Umsetzung und Kontrolle der vorgesehenen Maßnahmen vorzunehmen, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Bereich der Kindertagesstätten tatsächlich zu erreichen.

- (272) Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsergebnis am 25. Juli 1994 dem Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock und dem Innenminister als Rechtsaufsichtsbehörde übergeben. Der Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock hat mit Bericht vom 27. Januar 1995 gegenüber dem Innenminister Stellung genommen. Der Landesrechnungshof hat eine Ausfertigung der Stellungnahme erhalten. Die Hansestadt Rostock ist den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Entsprechende Maßnahmen der Verwaltung wurden eingeleitet. Es sind aber noch eine Reihe von Fragen offen geblieben:

- Die zur Abwendung von finanziellen Risiken durch die Übernahme von Bürgschaften nach § 19 Abs. 3 GemHVO erforderliche Rücklagenzuführung ist bisher unterblieben.
- Die Stadt hat ihre Absicht, sich aus mehreren Beteiligungsunternehmen zurückzuziehen, bisher noch nicht umgesetzt. Sie wird sich insbesondere aus zwei Gründen von einer Reihe von Beteiligungen trennen müssen. Zum einen gebietet § 68 Kommunalverfassung M-V eine Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen zur Minimierung wirtschaftlicher Risiken, zum anderen können nur so die Zuschüsse aus allgemeinen Haushaltsmitteln für Beteiligungen gesenkt werden.

- Das beim Innenministerium anhängige Genehmigungsverfahren bezüglich der Übernahme der Rostocker Fischereihafen GmbH ist noch nicht abgeschlossen. Das Innenministerium wird im Wege der Kommunalaufsicht für einen Abschluß sorgen.
- Die Stadt will an den Funktionen eines Ausländerbeauftragten und eines Behindertenbeauftragten festhalten. Warum deren Aufgaben nicht von den zuständigen Fachämtern übernommen werden können, ist für den Landesrechnungshof nicht erkennbar.
- Die Stadt hat die bisherigen zehn Ortsämter auf acht reduziert und läßt das Amt für Ortsteile weiterhin bestehen. Der Landesrechnungshof sieht dieses Amt nach wie vor als überflüssig an und hält darüber hinaus nur zwei Außenstellen der Verwaltung für publikumsintensive Aufgaben für sinnvoll.
- Die Bemühungen der Stadt zur Senkung ihrer Personalausgaben sind anzuerkennen. Der Personalwirtschaft ist aber auch künftig besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt zu gewährleisten.
- Obwohl die Stadt bemüht ist, Maßnahmen zur Kostensenkung im Theater zu realisieren, ist offen geblieben, warum die Stadt von einer Veränderung der Einstufung des Orchesters Abstand genommen hat.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung des Landkreises Rügen

Zur Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit muß der Landkreis erhöhte Anstrengungen mit dem Ziel der Ausgabe einsparung und Einnahmeerhöhung unternehmen. Weitere Steleneinsparungen sind erforderlich, um die Personalausgaben auf ein notwendiges Maß zu reduzieren.

(273) Der Landesrechnungshof hat den Landkreis Rügen geprüft. Die Prüfung wurde schwerpunktmäßig in den Bereichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Organisation und Personalwesen vorgenommen. Sie berührte aber auch einige Fachverwaltungen sowie besondere Einzelprobleme, z.B. Grundstücksverkehr und öffentliches Auftragswesen. Zugunsten der Bildung von Prüfungsschwerpunkten wurde auf eine vollständige Prüfung aller Organisationseinheiten verzichtet. Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

(274) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage des Landkreises Rügen war 1991 und 1992 günstig, so daß in diesen Jahren hohe Zuführungen zum Vermögenshaushalt möglich waren. Nach dem Rechnungsergebnis 1993 und der Haushaltsplanung 1994 haben sich die Zuführungen erheblich verringert. Insbesondere im Finanzplan wird deutlich, daß künftig ein freier Finanzspielraum nicht mehr vorhanden sein wird.

Die im Finanzplan bis 1997 vorgesehene Neuverschuldung in Höhe von 37,7 Mio. DM würde zu einer Überschreitung der Verschuldungsgrenze des Kreises führen. Zur Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes erhöhte Anstrengungen mit dem Ziel der Ausgabe einsparung und Einnahmeerhöhung unternommen werden.

Insbesondere wird es darauf ankommen, die Personalausgaben abzusenken.

- (275) Der Landkreis Rügen verzichtet auf jährliche Einnahmen aus Erbbauzinsen in Höhe von rd. 39.200 DM. Nach dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung müssen alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Insoweit liegt ein Verstoß gegen § 43 Abs. 1 i.V.m. § 44 Abs. 2 Kommunalverfassung M-V vor.
- (276) Der Kreistag faßte Beschlüsse über die pauschale Bezuschussung bzw. den Ausgleich entstehender Jahresverluste von wirtschaftlichen Unternehmungen bzw. Beteiligungen des Kreises Rügen. Damit wird die kommunalverfassungsrechtliche Forderung, daß wirtschaftliche Unternehmen einen Ertrag für den kommunalen Haushalt erwirtschaften sollen, von vornherein unterlaufen. Der Landesrechnungshof hat gefordert, daß Zuschußgewährungen im Einzelfall entsprechend dem tatsächlichen Bedarf nach Vorlage der entsprechenden Jahresabschlüsse vorgenommen werden müssen.
- (277) Durch eine unzulässige Bewirtschaftung von Haushaltseinnahmen über das Verwahrbuch verfügte der Kreis über relativ hohe Verwahrgeldbestände. Über das Verwahrbuch wurden 1993 rd. 125,5 Mio. DM abgewickelt. (Das Volumen des Verwaltungshaushalts belief sich 1993 auf lediglich 112 Mio. DM.) Der Bestand am Ende des Haushaltsjahres 1993 betrug 10,3 Mio. DM. (Davon waren allerdings 3,7 Mio. DM allgemeine Rücklage.) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Haushaltseinnahmen bei den zuständigen Titeln zu buchen sind. Nach § 28 GemHVO dürfen Einnahmen, die sich auf den Haushalt beziehen, als Verwahrgeld nur behandelt werden, solange ihre endgültige Verbuchung im Haushalt nicht möglich ist.
- (278) Der Landkreis Rügen hat in mehreren Fällen Darlehen an Gemeinden, das DRK Rügen und die Ernst-Moritz-Arndt-Gesellschaft gewährt, ohne daß eine Veranschlagung und Buchung im Vermögenshaushalt erfolgte. Sie wurden über Vorschußkonten abgewickelt. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß Darlehen für Investitionen Dritter als Investitionsförderungsmaßnahmen gemäß § 44 Nr. 14 GemHVO anzusehen und im Vermögenshaushalt zu veranschlagen und zu buchen sind.
- (279) An das DRK Rügen wurde 1992 ohne vertragliche Vereinbarung ein Darlehen in Höhe von 2 Mio. DM als Vorfinanzierung für das Alten- und Pflegeheim Binz gewährt. Zum Prüfungszeitpunkt stand noch die Rückzahlung von rd. 420.000 DM aus.

Obwohl sich der Landkreis mit insgesamt 839.000 DM an der Finanzierung der Investitionsmaßnahme beteiligt hat, lag dem Kreis keine Abrechnung über die tatsächlichen Kosten vor. Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Verwendung von Zuschüssen für Investitionsmaßnahmen Dritter nach den gleichen Grundsätzen sicherzustellen, wie sie für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel allgemein gelten.

- (280) Bei der Kalkulation der Gebühren für das Rettungswesen wurden nicht alle ansatzfähigen Kosten vollständig ermittelt und in die Gebührenkalkulation mit einbezogen. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, den zwischen dem Landkreis und dem DRK bestehenden Vertrag über Leistungen im Rahmen des Rettungswesens zu überprüfen und dabei insbesondere auf die einzelnen vom DRK geltend gemachten Kostenpositionen zu achten.
- (281) Für die Bewirtschaftung der auf der Insel Rügen vorhandenen Deponien haben der Landkreis Rügen und die Rügener Abfall- und Recycling GmbH einen Betriebsführungsvertrag geschlossen. Zwischen den Regelungen des Vertrages darüber, wer die Kosten für Rekultivierung und Nachsorge zu tragen hat, und ihrer bilanziellen Behandlung hat der Landesrechnungshof Widersprüche erkannt.
- Der Landesrechnungshof hat empfohlen, diese aufzuklären und gegebenenfalls den Betriebsführungsvertrag zu überprüfen.
- (282) Die Gesamtzahl der Planstellen für Verwaltung und Einrichtungen war mit 668 Planstellen im Haushaltsjahr 1992 zu 568,55 Planstellen im Haushaltsjahr 1993 zunächst rückläufig. Sie erhöhte sich im Haushaltsjahr 1994 jedoch wieder auf 600,45 Planstellen. Diese Entwicklung ist unbefriedigend. Dies gilt insbesondere für die Verwaltung, deren Stellenzahl von 359 im Haushaltsjahr 1992 auf 395,45 Planstellen im Haushaltsjahr 1994 angewachsen ist. Nach den Zielvorstellungen des Innenministeriums soll ein Landkreis mit ca. 100.000 Einwohnern in der Verwaltung maximal über 260 Planstellen (ohne Schreib- und technische Hilfskräfte) verfügen. Beim Landkreis Rügen mit ca. 85.000 Einwohnern sind dementsprechend 220 bis 240 Stellen angemessen. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren ohne die vorgenannten Hilfskräfte, ohne Wahlbeamte und ohne das Amt für offene Vermögensfragen noch 335 Planstellen vorhanden, so daß ein Stellenabgang von etwa 100 Stellen erforderlich ist. Der Landesrechnungshof hat deshalb gefordert, unverzüglich Maßnahmen zur Reduzierung

des Verwaltungspersonals zu ergreifen. Er hat Personaleinsparungen von konkret 43 Stellen vorgeschlagen, und zwar in der Kreiskasse, im Straßenverkehrs- und Ordnungsamt, im Sozialamt, in der Wohngeldstelle und im Bauordnungsamt. Weitere Personaleinsparungen können nach Vornahme eigener Organisationsuntersuchungen bzw. durch Wegfall freiwilliger Aufgaben realisiert werden. Der Landesrechnungshof hat hierzu Möglichkeiten im Hauptamt, beim Schreibdienst, in Schulinternaten, im Landschulheim Lanken-Gramitz, im Theater Putbus und im Kulturhaus Rügen aufgezeigt.

- (283) Für das Theater Putbus waren im Stellenplan 1994 insgesamt 20 Planstellen ausgewiesen. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß dieser Personaleinsatz für ein Beispieltheater zu hoch ist. Er hat gefordert, den Personaleinsatz zu überprüfen und den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechend anzupassen.
- (284) Der mit einer Bewachungsfirma abgeschlossene Vertrag über Werksschutz und Revierdienst für die Kreisverwaltung verursacht Kosten, die durch den Einsatz eigener ohnehin vorhandener Mitarbeiter vermieden werden können. Es entspricht nicht dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, diesen Vertrag zu kündigen.
- (285) Der Landkreis Rügen hat vor Abschluß von Leasingverträgen für Bürogeräte nicht geprüft, ob die Finanzierung durch Leasing die wirtschaftlich günstigste Lösung darstellte. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß unterschiedliche Finanzierungsarten künftig unter Zugrundelegung gleicher Annahmen zu prüfen sind.
- (286) Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsergebnis am 25. Januar 1995 der Landrätin des Landkreises Rügen und dem Innenminister als Rechtsaufsichtsbehörde übergeben. Die Landrätin des Landkreises Rügen hat mit Bericht vom 24. Februar 1995 gegenüber dem Innenminister Stellung genommen. Der Landesrechnungshof hat eine Ausfertigung der Stellungnahme erhalten. Der Landkreis Rügen ist den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Sie haben bereits zu entsprechenden Maßnahmen in der Verwaltung geführt. Dies gilt neben den Fragen der Haushalts- und Finanzwirtschaft insbesondere für die Stellenentwicklung. Die Bemühungen des Kreises sind anzuerkennen. Sie können aber noch nicht als hinrei-

chend angesehen werden. Der Kreis muß weitere Stelleneinsparungen vornehmen, um seine finanzielle Leistungsfähigkeit nicht zu gefährden.

Der Stellenplan 1995 weist mit insgesamt 565,40 Planstellen nunmehr 35,05 Planstellen weniger aus als 1994 (Stand 30. Juni 1994), obwohl aufgrund der Funktionalreform 25 Stellen für das Kataster- und Vermessungsamt übernommen werden mußten. Darüber hinaus sind 57 Stellen als künftig wegfallend gekennzeichnet.

Der Landesrechnungshof sieht im Theater Putbus, dessen Personal nach Neueröffnung von bisher 20 auf 13 Mitarbeiter reduziert werden soll, weitere Einsparungsmöglichkeiten. Das vergleichbare Beispieltheater Wismar kommt mit lediglich sieben Mitarbeitern aus.

Die offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Betriebsführungsvertrag bezüglich der Bewirtschaftung der Mülldeponien werden vom Landesrechnungshof gesondert verfolgt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Grundstücksveräußerungen weit unter dem Verkehrswert

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen einer Prüfung des Grundstücksverkehrs beim Landrat des Kreises Nordwestmecklenburg bei einer Stichprobe fest, daß in acht Gemeinden Grundstücke weit unter dem Verkehrswert veräußert worden sind.

Die Gemeinde Seehof in unmittelbarer Nähe der Landeshauptstadt Schwerin hat 1992 über 26.000 m² ortsüblich erschlossener Baugrundstücke für 2,00 DM pro m² veräußert. Der Wert lag nach Feststellungen des zuständigen Gutachterausschusses für Grundstückswerte zwischen 30,00 DM und 40,00 DM. Der dadurch entstandene Schaden ist mit bis zu 1 Mio. DM einzuschätzen.

Die Veräußerungen wurden noch im Frühjahr 1994 durch den damals zuständigen Landrat als untere Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt.

Der nach der Landkreisneuordnung zuständige Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg erfuhr Anfang August 1994 von den Veräußerungen. Er führte ein Prüfungsverfahren durch und teilte der Gemeinde im Dezember 1994 mit, daß er die Genehmigungen nicht aufheben werde.

Aufgrund eines Vorberichtes des Landesrechnungshofes vom 24. Mai 1995 leitete der Landrat nach einer Weisung des Innenministeriums das kommunalaufsichtsrechtliche Verfahren zur Rücknahme der Genehmigungen ein. Damit

**konnte die Möglichkeit eines Schadensausgleichs
rechtlich offengehalten werden.**

- (287) Der Landesrechnungshof führt seit Anfang 1995 eine Querschnittsprüfung des Grundstücksverkehrs bei den Landkreisen und kreisfreien Städten durch. Er untersucht insbesondere, ob sie dabei, wie §§ 43 und 44 der Kommunalverfassung es vorschreiben, die ihnen zustehenden Einnahmen ausschöpfen. Für Grundstücksveräußerungen sind seit dem 3. Oktober 1990 grundsätzlich die Verkehrswerte zu erzielen. Dies folgte zunächst aus § 49 Abs. 1 der Kommunalverfassung der DDR, seit dem 13. Juni 1994 ergibt sich die gleiche Rechtsfolge aus § 57 Abs. 1 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern. Abweichungen vom Verkehrswert sind nur in besonders gelagerten Einzelfällen denkbar, etwa bei nachgeprüfter sozialer Bedürftigkeit des Erwerbers oder bei Nutzung eines Grundstückes für besondere öffentliche Interessen.
- (288) Bei den örtlichen Erhebungen bei dem Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg stießen die Beauftragten des Landesrechnungshofes neben Unstimmigkeiten in sieben weiteren Gemeinden unter anderem auf 53 Flurstücksveräußerungen einer Gemeinde vom 28. März 1992. Die Akten zu diesen einzelnen Grundstücksveräußerungen sind dem Landesrechnungshof bisher nicht zugänglich gewesen. Sie mußten von seinen Beauftragten mit Hilfe des zuständigen Grundbuchamtes weitgehend rekonstruiert werden.
- (289) Der Landesrechnungshof stellte aufgrund der vorhandenen und der rekonstruierten Akten im wesentlichen folgendes fest: Mit den Verträgen waren insgesamt 26.678 m² Grundfläche zum Preise von 2,00 DM pro m² veräußert worden. Es handelte sich durchweg um ortsüblich erschlossene Baugrundstücke oder Teile solcher Grundstücke mit Flächen zwischen 262 m² bis über 3000 m². Der einschlägige Bodenrichtwert betrug am 31. Dezember 1991 30,00 DM und am 31. Dezember 1992 40,00 DM. Der durch die Veräußerung der 53 Flurstücke entstandene Schaden beträgt bis zu 1 Mio. DM.
- (290) Der vor der Landkreisneuordnung zuständige Landrat des Landkreises Schwerin-Land erteilte die nach der Kommunalverfassung notwendigen Genehmigungen für die Grundstücksveräußerungen in 48 Fällen am 30. März 1994, in zwei Fällen am 25.

Mai 1994 und in drei Fällen am 27. Mai 1994. Die Genehmigungen erfolgten ohne Ermittlung des Sachverhalts und ohne Prüfung der Rechtslage, insbesondere wurde nicht darauf geachtet, ob der Verkehrswert eingehalten worden war.

- (291) Durch Schreiben vom 1. August 1994 unterrichtete der neugewählte stellvertretende Bürgermeister der Gemeinde den nunmehr als Kommunalaufsichtsbehörde zuständigen Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg von den Veräußerungen. Er verlangte die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Genehmigungen.

Das daraufhin vom Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg durchgeführte rechtsaufsichtliche Verfahren weist schwerwiegende Mängel in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht auf. Der Landrat erkannte z.B. nicht, daß der Beschluß der Gemeindevertretung zur Veräußerung der Grundstücke nichtig war, weil die Beschlußfähigkeit fehlte. Die Bebaubarkeit vieler Grundstücke wurde aufgrund von unzutreffenden tatsächlichen Angaben und unrichtigen rechtlichen Erwägungen verkannt. Die für die Wertermittlung einschlägigen Vorschriften der Wertermittlungsverordnung wurden nicht beachtet. Schließlich blieb auch eine Stellungnahme des Gutachterausschusses für Grundstückswerte im Landkreis Nordwestmecklenburg vom 11. November 1994 unberücksichtigt. In ihr weist der Gutachterausschuß darauf hin, daß in der betreffenden Gemeinde der einschlägige Bodenrichtwert im Jahre 1991 30,00 DM betrug und der ausgewiesene Preis von 2,00 DM pro m² als zu gering erscheint. Trotz dieses Hinweises und aufgrund nicht nachvollziehbarer Erwägungen kam der Landrat zu dem Ergebnis, daß es bei den erteilten Genehmigungen verbleiben sollte. Er teilte der Gemeinde mit Schreiben vom 22. Dezember 1994 mit, daß er die Genehmigungen nicht aufheben werde. Anfang Januar 1995 berichtete er dem Innenministerium über sein Prüfungsverfahren und schilderte den Sachverhalt dahingehend, daß vornehmlich Splittergrundstücke veräußert worden seien, sie könnten im allgemeinen lediglich als Gartenland genutzt werden. Auf die Stellungnahme des Gutachterausschusses für Grundstückswerte wies er nicht hin.

- (292) Der Landesrechnungshof erstellte unmittelbar nach der Ermittlung des Sachverhaltes einen Vorbericht. Er teilte am 24. Mai 1995 dem Innenministerium als oberster Kommunalaufsichtsbehörde sowie dem Landrat als unterer Kommunalaufsichtsbehörde seine wesentlichen Erkenntnisse zu den Veräußerungen in der betreffenden Gemeinde mit und wies darauf hin, daß nach seiner Auffassung die Veräußerungsge-

nehmigungen unverzüglich, spätestens bis Ende Juli 1995, zurückgenommen werden müßten. Nach § 48 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes können rechtswidrige Verwaltungsakte nur innerhalb einer Frist von einem Jahr nach der Kenntnis der zuständigen Behörde von der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes zurückgenommen werden. Da der Landrat Anfang August 1994 Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der erteilten Veräußerungsgenehmigungen erhalten hatte, drohte Anfang August 1995 der Ablauf dieser Jahresfrist. Damit bestand die Gefahr, daß ein Schadensausgleich danach nicht mehr möglich sein würde.

- (293) Mit Erlaß vom 14. Juni 1995 wies das Innenministerium den Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg an, die Genehmigungen für die Grundstücksveräußerungen zurückzunehmen.
- (294) Am 29. Juni 1995 hat der Landesrechnungshof seinen Bericht über kommunale Grundstücksveräußerungen im Landkreis Nordwestmecklenburg dem federführenden Innenministerium, dem Justizministerium, dem Finanzministerium, dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt, dem Wirtschaftsministerium sowie nachrichtlich der Staatskanzlei vorgelegt. Bei Stichproben stellte er in insgesamt sieben weiteren Gemeinden des Landkreises Grundstücksveräußerungen weit unter dem Verkehrswert fest. Der Landesrechnungshof wies insbesondere darauf hin, daß Verträge über Grundstücksveräußerungen zu einem geringeren Preis als dem halben Verkehrswert nach ständiger Rechtsprechung gemäß § 138 Abs. 1 BGB sittenwidrig und daher bereits nach Zivilrecht nichtig sind.
- (295) Der Landesrechnungshof wird über die weiteren Ergebnisse seiner Prüfung des Grundstücksverkehrs beim Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg sowie auch bei anderen kommunalen Körperschaften zu einem späteren Zeitpunkt umfassend berichten.

Zur Zeit setzt der Landesrechnungshof seine örtlichen Erhebungen fort.

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Zuwendungen an ein Wirtschaftsunternehmen

(Sonderbericht nach § 99 LHO)

- (296) Der Landesrechnungshof hat am 7. Dezember 1994 dem Landtag zur Unterrichtung einen Bericht über die Prüfung der Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und Bürgschaften an die BESTWOOD E:F. Kynder GmbH durch das Land Mecklenburg-Vorpommern als Verschlußsache vorgelegt.

Der Finanzausschuß des Landtages hat sich mit den Darstellungen des Landesrechnungshofes zwischenzeitlich wiederholt in vertraulicher Sitzung befaßt (vgl. Landtags-Drs. 2/29).

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Deponie Ihlenberg

(297) Der Landesrechnungshof hatte in seinen Jahresberichten 1993 (Tz. 143) und 1994 (Tzn. 175 f.) über den jeweiligen Sachstand der Prüfung der bis dahin als „Deponie Schönberg“ bezeichneten Mülldeponie berichtet. Im folgenden wird der aktuelle Stand wiedergegeben.

Am 21. Oktober 1994 unterrichtete der damalige Umweltminister den Landesrechnungshof über die Entwürfe der neu ausgehandelten Verträge zum Betrieb der Deponie Ihlenberg. Am 11. November 1994 nahm der Landesrechnungshof dazu Stellung. Er zeigte dabei verschiedene Schwächen der Verträge auf und forderte Nachverhandlungen. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, daß die Verträge der Zustimmung des Landtages bedürfen.

Am 18. November 1994 äußerte sich der Umweltminister zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes. Hierauf hat der Landesrechnungshof unter dem Datum vom 25. November 1994 geantwortet.

Die im Dezember 1994 gebildete neue Landesregierung nahm Anfang 1995 Nachverhandlungen über die Vertragsentwürfe auf. Aufgrund umfassender und regelmäßiger Informationen hat der Landesrechnungshof die Landesregierung im Zusammenhang mit den Verhandlungen zu einer Reihe von Einzelfragen beraten.

Die Landesregierung hat erklärt, daß die neu auszuhandelnden Vertragsentwürfe dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt werden sollen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Rundfunkangelegenheiten

Norddeutscher Rundfunk

- (298) Der Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk in Mecklenburg-Vorpommern, verkündet mit dem Gesetz zum Staatsvertrag über den NDR vom 18. Februar 1992 (GVOBl. S. 77), regelt in § 34 die Finanzkontrolle des NDR durch die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer. Hierzu haben die beteiligten Rechnungshöfe eine Rahmenvereinbarung zur Durchführung der gemeinsamen Finanzkontrolle geschlossen. Dieser Rahmenvereinbarung ist der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern am 3. August 1992 beigetreten. Die Vereinbarung dient insbesondere einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Rechnungshöfen, indem die Prüfungen entweder zeitlich und sachlich gemeinsam durchgeführt oder nach Sachgebieten bzw. nach regionalen Gesichtspunkten aufgeteilt werden. Auf der Grundlage dieser Rahmenvereinbarung berichtet jeder Rechnungshof dem jeweiligen Landesparlament über durchgeführte Prüfungen beim NDR.

Unter Federführung des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg haben der Landesrechnungshof Niedersachsen und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein „Auftrags- und Kaufproduktionen, Programmverwertung“ beim NDR geprüft. Das Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in seinem Jahresbericht 1994 (Anhang Tzn. 583 bis 610) veröffentlicht.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 9. August 1995

Tanneberg
Präsident