

JAHRESBERICHT

**des Landesrechnungshofes
Mecklenburg - Vorpommern**

1993



LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1993

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1991**

Neubrandenburg, den 16. August 1993

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
I Einleitung	1 - 5
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug	6 - 14
III Ausblick auf kommende Haushaltsjahre	15 - 21
IV Prüfungsfeststellungen	
1. Aufwertung der Funktion des Beauftragten für den Haushalt	22 - 27
2. Stellen- und Personalwirtschaft	28 - 48
3. Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens	49 - 58
4. Ausstattung der Landesverwaltung mit Informations- und Telekommunikationstechnik	59 - 64
5. Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung von Hochbaumaßnahmen	65 - 77
6. Planung und Durchführung einzelner Hochbaumaßnahmen	78 - 96
7. Vorbereitung und Durchführung von Straßenbaumaßnahmen	97 - 113
8. Wirtschaftsförderung in Mecklenburg-Vorpommern	114 - 117
9. Mehrarbeitsvergütung für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen	118 - 122
10. Anmietung und Ausbau einer Amtswohnung für einen Minister	123 - 132
11. Prüfung Landkreis Güstrow	133 - 142
V Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes	143

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFU -Bau- AmtsBl.	Ausführungsunterlagen -Bau- Amtsblatt
Art.	Artikel
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundes- bildungsförderungsgesetz)
BfH	Beauftragter für den Haushalt
Drs.	Drucksache
FinMin	Finanzministerium
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg- Vorpommern
GVOBl. HGGrG	Gesetz- und Verordnungsblatt Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU -Bau- IT	Haushaltsunterlagen -Bau- Informations- und Telekommunikationstechnik
i.V.m.	in Verbindung mit
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
Kommunalverfassung	Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Landesministergesetz	Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Ministerpräsidenten und der Minister des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LBA	Landesbauamt
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
RL Bau	Vorläufige Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Tzn.	Textziffern
Verf.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, als vorläufige Verfassung in Kraft gesetzt durch das Gesetz über die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verfassung in Mecklenburg-Vorpommern
v.H.	vom Hundert
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A
Vorl. Statut	Vorläufiges Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern
VV	Verwaltungsvorschriften

I. Einleitung

Aufgabenstellung des Landesrechnungshofes

- (1) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Die Prüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze. Der Landesrechnungshof faßt das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sein kann, von nun an jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen, die er dem Landtag und der Landesregierung zuleitet.

Haushaltsrechnung und Jahresbericht (Bemerkungen) bilden die Grundlage für das Entlastungsverfahren. In der Haushaltsrechnung legt die Landesregierung durch die Finanzministerin dem Landtag Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben.

Aufgrund der Haushaltsrechnung und des Jahresberichts, der seinerseits die Haushaltsrechnung zum Gegenstand hat, beschließt der Landtag über die Entlastung der Landesregierung (Art. 67 Verf; §§ 97, 114 LHO). Die Entlastung ist ein politischer Akt und bedeutet die Bezeichnung der Haushaltsführung als ordnungsgemäß.

Dieser Jahresbericht ist der erste des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern.

- (2) Der Landesrechnungshof ist aufgrund seiner gesetzlichen Stellung und Aufgaben verpflichtet, auf die Durchsetzung einer haushaltswirtschaftlich und haushaltsrechtlich klaren und verantwortbaren Haushalts- und Finanzpolitik zu achten. Insoweit trägt er Mitverantwortung und hat somit nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, sich zu diesen Problemen

zu äußern und Landtag und Landesregierung zu beraten (Art. 68 Abs. 3 und 4 Verf., § 1 LRHG, § 88 Abs. 3 LHO). Der Landesrechnungshof erkennt dabei nicht die vielfältigen Probleme der Kontrollfunktion und des -inhalts bei der Haushaltsplanaufstellung und beim Haushaltsvollzug im Rahmen der spezifischen Situation in den neuen Bundesländern, die sich aus der Aufbauphase ergibt. Er wird die künftige haushaltspolitische Entwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern aus diesen Gründen besonders beobachten. Dabei wird er den Meinungsaustausch mit allen Verantwortlichen für die Haushaltswirtschaft suchen. Er ist deshalb insbesondere bei den Sitzungen des Finanzausschusses des Landtages präsent, um bei der Lösung von Fragen und Problemen unmittelbar und ohne zeitlichen Verzug mithelfen und beraten zu können. Gleichzeitig wird er Erkenntnisse aus dem Erfahrungsaustausch mit anderen Rechnungshöfen in seine Anregungen mit einbeziehen.

Prüfungsergebnisse

- (3) Bei seinen bisherigen Prüfungen hat der Landesrechnungshof eine Verwaltung vorgefunden, die gezwungen war, praktisch aus dem Nichts heraus völlig neue Strukturen zu schaffen und effektive Serviceleistungen für den Bürger zu erbringen. Auf dem Weg zu diesem Ziel ist sie dank des großen persönlichen Einsatzes von Mitarbeitern und Aufbauhelfern ein gutes Stück vorwärts gekommen. Gleichwohl ließ sich nicht vermeiden, daß es durch Arbeitsüberlastung, Unerfahrenheit und fehlende Ausbildung zu Fehlern gekommen ist. Wenn der Landesrechnungshof im Folgenden auf sie eingeht, geschieht dies in Kenntnis aller Begleitumstände. Er ist jedoch gehalten, sich bereits jetzt mit den Versäumnissen zu befassen, weil ihn sein gesetzlicher Prüfungsauftrag uneingeschränkt seit Inkrafttreten des LRHG vom 21. November 1991 bindet. Es ist zudem zu jeder Zeit sinnvoll, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und insoweit die Verwaltungstätigkeit zu verbessern.

- (4) Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse zu Vorgängen aus den Jahren 1991 und 1992 zugrunde (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in § 97 Abs. 2 der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Landesrechnungshofes zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung bezieht sich auf das Jahr 1991 (vgl. Tzn. 6 - 14).

Beschränkung der Prüfung

- (5) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 3 Verf., § 88 Abs. 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Der Umfang des Prüfungsstoffs läßt es allerdings nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung innerhalb eines Jahres zu prüfen. Der Landesrechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung 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 Jahresberichtes darf daher nicht geschlossen werden, daß diejenigen Verwaltungen, bei denen der Landesrechnungshof Mängel festgestellt hat, insgesamt schlechter gearbeitet hätten als andere, oder daß die anderen Verwaltungen von Mängel frei seien.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1991

Allgemeines

- (6) Die Haushaltsrechnung 1991 ist die erste Abrechnung der Haushaltswirtschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Sie ist unter Zeitdruck entstanden und enthält mangels Erfahrungen eine Anzahl von schwer nachvollziehbaren Einzeldarstellungen und insgesamt eine verbesserungsbedürftige Systematik. Die Finanzministerin und der Landesrechnungshof haben vereinbart, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Vorschläge für eine verbesserte Systematik der Haushaltsrechnung und für übersichtlichere Einzeldarstellungen zu erarbeiten.

Die Einarbeitung sowohl der Bearbeiter der Haushaltsrechnung als auch der Prüfer des Landesrechnungshofes konnte noch nicht völlig abgeschlossen werden. Der Landesrechnungshof behält sich daher vor, Sachverhalte aus dem Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Prüfungsergebnisse des Rechnungsjahres 1991 in den folgenden Jahren erneut aufzugreifen oder weitergehend zu untersuchen, soweit er dies aufgrund neuer Erkenntnisse für erforderlich hält. Unter diesem Vorbehalt haben die stichprobenweisen Prüfungen des Landesrechnungshofes die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und die Richtigkeit und Plausibilität der Jahresabschlüsse ergeben. Im einzelnen bemerkt er dazu:

Vollständigkeit

- (7) Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1991 enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbeständen

- (8) Durch stichprobenweise Prüfungen hat der Landesrechnungshof sich davon überzeugt, daß die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen übereinstimmen.

Ordnungsmäßigkeit der Belege

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

Jahresabschluß

- (10) Der Landesrechnungshof hat den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß nach §§ 82, 83 LHO als Bestandteil der Haushaltsrechnung auf rechnerische Richtigkeit und Plausibilität geprüft. Die Prüfungen haben keine Bemerkungen ergeben.

- (11) Das Jahresergebnis (Ist-Abschluß nach § 25 LHO) für das Jahr 1991 lautet:

Ist-Einnahmen	10.406.413.832,21 DM
---------------	----------------------

Ist-Ausgaben	<u>10.406.413.832,21 DM</u>
--------------	-----------------------------

Somit besteht Ausgleich

zwischen den Ist-Einnahmen

und Ist-Ausgaben

Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (ohne die nach 1992 übertragenen Haushaltsausgabereste) lagen um

1.456.588.867,79 DM

oder 12,28 v.H. unter dem Haushaltssoll (übertragene Reste aus dem Vorjahr entfallen).

Die in das Haushaltsjahr 1992 übertragenen Reste betragen:

Ausgabereste	688.322.308,10 DM
gedeckt durch Einnahmereste	688.322.308,10 DM.

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu:

Die Nichtinanspruchnahme von rd. 12 v.H. der Ausgabeermächtigungen (rd. 1,5 Mrd. DM) ist mit den Grundsätzen einer durchsichtigen Plandarstellung nicht zu vereinbaren. Sie entspricht auch nicht den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen einer klaren Trennung zwischen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigung nach § 11 Abs. 2 LHO (Fälligkeitsprinzip). Soweit hiervon öffentliche Investitionen mit umfaßt sind, ist zu bedenken, daß diese ihren Sinn auch darin haben, eine abgeschwächte Konjunktur zu beleben. Verzögern sie sich durch einen langsamen Haushaltsvollzug, kann das Nachteile für die konjunkturelle Entwicklung des Landes mit sich bringen. Insofern sind investive Reste im Haushalt bedenklich.

- (12) Ein Weg, Reste zu vermeiden, wird oft darin gesehen, daß gegen Jahresende verstärkt Mittel ausgegeben werden (sog. Dezemberfieber). Dieser Weg zeigt, daß die Verwaltung im Laufe des Jahres im wesentlichen sparsam gewirtschaftet hat. Das Dezemberfieber ist allerdings dann bedenklich, wenn die Verwaltung mit den Zahlungen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bzw. Notwendigkeit und Sparsamkeit verstößt oder Vorleistungen ohne gleichzeitige Gegenleistungen erbringt, obwohl besondere Umstände im Sinne des § 56 LHO nicht vorliegen (etwa Anzahlungen auf datentechnische Anlagen, die noch nicht geliefert worden sind).

In der Haushaltsrechnung ausgewiesene Überschreitungen

- (13) Soweit bei ausgewiesenen Überschreitungen die Zustimmung der Finanzministerin nicht vorgelegen hat, ist von ihr bestätigt worden, daß bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrages die Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO gegeben worden wäre. Gleichwohl bleibt die Tatsache bestehen, daß es sich bei dem Verhalten der Verwaltung um einen haushaltsrechtlichen Verstoß gehandelt hat. Darum darf die bisherige Praxis einer etwa nachträglichen Genehmigung dieser Verstöße aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht fortgesetzt werden.

In der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesene Überschreitungen

- (14) Der Landesrechnungshof wird in den nächsten Jahren seine Aufmerksamkeit auch besonders auf die in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen richten. Diese Haushaltsrechtsverletzungen berühren nicht nur das Etatrecht des Parlaments, sie verstoßen auch gegen § 85 LHO, wonach über- und außerplanmäßige Ausgaben in einer Übersicht zur Haushaltsrechnung offenzulegen sind. Bei der Prüfung der Rechnung 1991 konnten solche Verstöße noch nicht ausreichend untersucht und bewertet werden.

III. Ausblick auf kommende Haushaltsjahre

- (15) Für Haushaltsplanerstellung und -vollzug obliegt der Finanzministerin eine besondere Verantwortung. Sie kann ihr nur dann gerecht werden, wenn die zentrale Rolle ihres Ministeriums als "Assistenzeinheit" der gesamten Landesregierung hinreichend respektiert wird. Dies muß auch in der stellenplanmäßigen Ausstattung zum Ausdruck kommen. Die Aufgabe als "Assistenzeinheit" erfordert die Anwendung geeigneter Instrumentarien schon bei der Haushaltsplanerstellung. Hierzu hat die Landesregierung dem Landtag zuletzt im September 1992 eine "Mittelfristige Vorausschau" mit Übersichten und Eckdaten vorgelegt. Der Landesrechnungshof hält insoweit ebenso wie die Finanzministerin eine Mittelfristige Finanzplanung, die Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben der jeweils nächsten vier Jahre umfaßt, für künftig erforderlich. Sie ist im übrigen auch rechtlich geboten (§§ 50 ff. HGrG).
- (16) Der dem Landtag vorgelegte Haushaltsplanentwurf muß hinreichend transparent sein. Die Einhaltung dieses Grundsatzes ist dann gefährdet, wenn etwa Beteiligungen des Landes über Verstärkungsmittel des Einzelplanes 11 global bewilligt und dann mit Zustimmung des Finanzausschusses im Einzelfall finanziert werden, der Landtag jedoch keine Gelegenheit hat, die Zweckentscheidung über die Einzelbeteiligung des Landes zu fällen (vgl. § 65 LHO).
- (17) Der Landesrechnungshof begrüßt Initiativen der Landesregierung zur Reform der Landeshaushaltsordnung. Dabei ist auch an die Möglichkeit des vereinfachten Erwerbs und der Veräußerung von landeseigenem Grund und Boden zu denken. Besondere Bedeutung kommt Regelungen zu, die zu einer beschleunigten Planung staatlicher Baumaßnahmen führen. Wegen der Einheitlichkeit des Haushaltsrechts in Bund und Ländern sind hier gegebenenfalls Bundesratsinitiativen notwendig.

- (18) Landtag und Landesregierung werden bei Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts stets auf den Einklang mit den Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu achten haben. Dieses aus Vertretern von Bund und Ländern bestehende Gremium arbeitet unter anderem Empfehlungen über die Höhe der Steigerungsraten ihrer Haushaltsvolumina aus. Kommt es zu Steigerungen über diese Empfehlungen hinaus, wird in besonderem Maße zu begründen sein, warum sie – und dazu noch in dem vorgesehenen Umfang – notwendig waren. Eine vorliegende Vervielfachung des vom Finanzplanungsrat empfohlenen Steigerungssatzes des Haushaltsvolumens z.B. stimmt bedenklich.
- (19) Neben dem Haushaltsvolumen gilt es, die Struktur der Einnahmen und Ausgaben zu beachten.
- Der Schwerpunkt der Ausgaben liegt bei jedem Haushalt in den Personalausgaben. Landesregierung und Landtag müssen sich vor Augen halten, daß im Vergleich zu den "alten" Ländern Mecklenburg-Vorpommern eine ungünstige Relation zwischen Einwohnerzahl und Stellen hat. Soweit im Zuge der Haushaltsberatungen Stellen gestrichen werden, darf daher dieses an sich positive Ergebnis nicht durch Forderung nach neuen Stellen für andere Aufgaben zunichte gemacht werden.
- Der Ministerpräsident hat in der Vergangenheit eine interministerielle Arbeitsgruppe, in der der Präsident des Landesrechnungshofes mitwirkte, eingesetzt, die den Auftrag hatte, mögliche Sektoren für Stelleneinsparungen zu finden.
- Der Landtag hat zum Haushalt 1993 (Drs. 1/2614) ein Ersuchen an die Landesregierung beschlossen, im Jahre 1993 ein Konzept zum Abbau von mindestens 3000 Stellen vorzulegen, das 1994 umgesetzt werden kann. Dieses Ersuchen hat der Landtag beim zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 1993 im Juni 1993 erneuert (Drs. 1/3202). Die Initiativen der Arbeitsgruppe und des Landtages haben bisher zu keinem Ergebnis geführt.
- Die derzeitige Stellenplanpolitik des Landes führt bei fehlender energischer Gegensteuerung zwangsläufig in kürzester Zeit zu einer Erdrosse-

lung der gesamten Haushaltswirtschaft. Dadurch wird die Selbständigkeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern gefährdet. Diese Folge kann nur verhindert werden, wenn eine Aufgabenkritik von Landtag und Landesregierung vorgenommen wird, die auch das "Undenkbare" denkt.

- (20) Der Erhöhung der Einnahmen muß in gleicher Weise wie einer Reduzierung der Ausgaben Bedeutung zukommen. Einnahmemöglichkeiten durch Einführung von Gebühren und landeseigenen Steuern sind auszuschöpfen. Dabei ist darauf zu achten, daß die veranschlagten Beträge auch in der Tat eingenommen werden. Der Fortsetzung des Aufbaus einer Steuerverwaltung mit leistungsfähigen Betriebsprüfungsstellen und Vollstreckungsstellen kommt besondere Bedeutung zu.

Es darf nicht übersehen werden, daß Mecklenburg-Vorpommern seine Ausgaben nur zu etwa 20 v.H. durch Steuern zu decken vermag. Andere Länder haben erheblich bessere Steuerdeckungsquoten.

Eine konsequente Absenkung der Ausgaben und eine Erhöhung der Einnahmen muß dazu führen, daß die Kredite ihre Funktion als Einnahmequelle erheblich verlieren. Kredite dürfen nicht auf Dauer neben Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes die zweitgrößte Einnahmequelle des Landes bleiben. Insbesondere dann, wenn Tilgungen ausbleiben, besteht die Gefahr, daß die ständig steigende Zinslast die Handlungsspielräume bei der Gestaltung zukünftiger Haushalte ganz erheblich beschneidet.

- (21) Der Landesrechnungshof sieht es als seine besondere Aufgabe an, Landesregierung und Landtag bei der Abwehr der oben beschriebenen Gefahren zu unterstützen.

1. Aufwertung der Funktion des Beauftragten für den Haushalt

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Stellung des Beauftragten für den Haushalt in den obersten Landesbehörden dadurch zu stärken, daß diese Funktion dem jeweiligen Leiter der Allgemeinen Abteilung übertragen wird. Der Landesrechnungshof setzt sich für eine entsprechende Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 9 LHO ein.

- (22) Der BfH (§ 9 Abs. 1 LHO) ist in seiner jeweiligen Behörde der oberste Sachwalter des Haushalts. Ihm obliegt die Steuerung und Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Behörde, er ist bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen (§ 9 Abs. 2 LHO). Nach VV Nr. 1.1 zu § 9 LHO nimmt bei obersten Landesbehörden der Haushaltsreferent die Funktion des BfH wahr.
- (23) Bei seiner Prüfung der Personalausgaben sowie der Stellen- und Personalwirtschaft in einem Ministerium hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Fachabteilungen den BfH nicht in der haushaltsrechtlich erforderlichen Weise beteiligten. Darüber hinaus ergab sich die Frage, ob der BfH seine Aufgaben sachgerecht erfüllen kann, wenn er sich als (nachgeordneter) Referent gegenüber den Leitern der Fachabteilungen durchsetzen muß. Der Landesrechnungshof hat deshalb gegenüber der Finanzministerin angeregt, die VV Nr. 1.1 zu § 9 LHO dahingehend zu ändern, daß die Funktion des BfH bei den obersten Landesbehörden von den Leitern der Allgemeinen Abteilung wahrzunehmen ist.

- (24) Unabhängig von der Personalprüfung hat der Landesrechnungshof seine Auffassung gegenüber der Finanzministerin auch im Zusammenhang mit der Überarbeitung der VV zur LHO vertreten.

Die Finanzministerin erklärte, sie sei selbst bestrebt, die Stellung des BfH in der Behördenorganisation zu stärken, stellte aber eine Änderung der VV zu § 9 LHO vorläufig zurück. Insbesondere sei die vom Rechnungshof vorgeschlagene Übertragung der Aufgaben des BfH auf die Leiter der Allgemeinen Abteilungen sachlich nicht erforderlich. Sie belastete die leitenden Beamten zum Teil mit reinen haushaltstechnischen Problemen und erschwere und verlängere die Verwaltungsabläufe innerhalb der obersten Landesbehörden. Ferner verwies die Finanzministerin darauf, daß mit den Ressorts Einvernehmen zu den geplanten Änderungen nicht zu erreichen gewesen sei und sich auch die Haushaltsreferenten in einer Besprechung zwar für eine Stärkung der von ihnen wahrgenommenen Funktion des BfH ausgesprochen, die Übertragung auf die Leiter der Allgemeinen Abteilung jedoch abgelehnt hätten.

- (25) Der Landesrechnungshof vermag dem nicht zu folgen.

Haushaltsangelegenheiten sind Querschnittsaufgaben. Diese Aufgaben stehen in einem sachlich bedingten Spannungsverhältnis zu den Fachaufgaben, über deren Planung und Vollzug nicht entschieden werden kann, ohne daß gleichzeitig auch Querschnittsaufgaben mit berührt sind. Eine Vorrangstellung der Fachaufgaben birgt deshalb die Gefahr von Mißwirtschaft, zumal es üblich ist, als Gradmesser für eine erfolgreiche Aufgabendurchführung auf die Summe der verausgabten Haushaltsmittel hinzuweisen. Nur die bereits vom organisatorischen Ansatz her gleichgewichtige Behandlung der Querschnitts- und der Fachfunktionen kann hier entgegenwirken. Den Leitern der Fachabteilungen sollte darum in Haushaltsangelegenheiten stets der für die Querschnittsaufgaben zuständige Leiter der Allgemeinen Abteilung gegenüberstehen und nicht der Haushaltsreferent.

Daß sich die Haushaltsreferenten für eine Stärkung der Stellung des BfH aussprechen und gleichzeitig für die Beibehaltung des gegenwärtigen Zu-

standes, erklärt sich aus der Interessenlage, macht aber auch deutlich, daß eine engagierte Durchsetzung der Haushaltsbelange gegenüber den Leitern der Fachabteilungen dann an Grenzen stoßen kann, wenn z.B. Karriereerwartungen der Haushaltsreferenten berührt werden. Auch die im ganzen ablehnende Haltung der Fachressorts ist aus ihrer Interessenlage heraus verständlich.

Sollten sich durch die vom Landesrechnungshof gewünschte Aufwertung der Funktion des BfH die Verwaltungsabläufe in einem Ministerium wirklich erschweren oder verlängern, kann das nur deshalb der Fall sein, weil der BfH bisher die Haushaltsbelange mit weniger Nachdruck vertreten hat, als es nach der in Rede stehenden Änderung von den Abteilungsleitern zu erwarten ist.

Zu einer übermäßigen Befassung der Leiter der Allgemeinen Abteilung mit rein haushaltstechnischen Problemen würde es deshalb nicht kommen, weil mit der Verlagerung der Funktion des BfH auf die Abteilungsleiter nicht gleichzeitig auch die Aufgaben des Haushaltsreferenten verlagert werden sollen.

- (26) Der Landesrechnungshof bleibt nach alledem dabei, daß es geraten ist, die VV Nr. 1.1 zu § 9 LHO dahingehend zu ändern, daß – jedenfalls während der noch andauernden Aufbauphase der Ministerien – bei obersten Landesbehörden der BfH der Leiter der Allgemeinen Abteilung ist.
- (27) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen anderer Prüfungen darauf aufmerksam gemacht, daß in nachgeordneten Behörden der Ministerien die Aufgaben des BfH grundsätzlich vom jeweiligen Behördenleiter wahrzunehmen sind. Nimmt ein Mitarbeiter diese Aufgabe wahr, ist dieser schriftförmlich zu bestellen.

2. Stellen- und Personalwirtschaft

Bei der Prüfung der Personalausgaben sowie der Stellen- und Personalwirtschaft des Kultusministeriums hat der Landesrechnungshof unter anderem festgestellt, daß die Form der Stellenüberwachung nicht einheitlich geregelt ist, Unzulänglichkeiten bei der Personalbemessung bestanden, überproportional viele Planstellen für Beamte bewilligt waren, die für die Eingruppierung von Angestellten erforderlichen Arbeitsplatzbewertungen fehlten und Fehler bei der Ernennung von Beamten unterlaufen sind.

- (28) Der Landesrechnungshof hat in der Zeit von November 1991 bis April 1992 beim Kultusministerium die Personalausgaben sowie die Personal- und Stellenwirtschaft stichprobenweise geprüft. Es handelte sich hierbei um die erste derartige Prüfung in der Landesverwaltung, die zum größten Teil Vorgänge aus dem Jahr 1991 und damit aus einer schwierigen Phase des Verwaltungsaufbaus zum Gegenstand hatte. Dem Landesrechnungshof kam es in erster Linie darauf an, sich abzeichnende Fehlentwicklungen zu erkennen und durch Empfehlungen möglichst frühzeitig zu korrigieren.

Stellennachweise

- (29) Mit jeder im Haushaltsplan ausgewiesenen Stelle ist eine bestimmte, auf das Haushaltsjahr bezogene Ausgabeermächtigung verbunden. Der Haushaltsplan 1993 weist für die Landesverwaltung 53.266 Stellen aus, für die Personalausgaben in Höhe von rd. 3,2 Mrd. DM (= rd. 24 v.H. der Ausgaben) veranschlagt sind. Die Ministerien und nachgeordneten Dienststellen haben die Inanspruchnahme dieser ihnen durch den Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Stellen nachzuweisen. Die Stellennachweise sind die wichtigste Grundlage für die Stellenwirtschaft der Ministerien und nachgeordneten Dienststellen und stellen somit ein wichtiges Lenkungs- und Steuerungsinstrument für den haushaltsrechtlich korrekten und wirtschaftlichen Einsatz der zugewiesenen Personalmittel dar. Einzelheiten zum Stellennachweis regeln die VV zu § 49 LHO.
- Über die Form der Stellennachweise enthalten die VV jedoch nur lückenhafte Regelungen. Die Ministerien mußten deswegen nach eigenen Vorstellungen Stellennachweise entwickeln. Das geprüfte Kultusministerium hat sich bei der von ihm gewählten Form des Stellennachweises zwar nicht an alle Vorgaben der VV zu § 49 LHO gehalten; die von ihm gewählte Form stellte die für eine ordnungsgemäße Stellenwirtschaft erforderlichen Informationen über die Inanspruchnahme der Stellen allerdings auch zur Verfügung.
- (30) Die fehlenden Vorgaben über die Form der Stellennachweise bergen nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Gefahr einer uneinheitlichen und möglicherweise unzureichenden Nachweisführung und damit die Gefahr der Überschreitung der bewilligten Stellen. Er hat daher die Finanzministerin aufgefordert, die Stellennachweise durch konkrete Vorschriften zu vereinheitlichen. Da die Stellennachweisführung arbeitsaufwendig und mit der Verarbeitung einer Vielzahl von Daten verbunden ist, hat er darüber hinaus auch angeregt, ein einheitliches Informationstechnik-Verfahren für die gesamte Landesverwaltung einzuführen.

- (31) Sowohl die Kultusministerin als auch die Finanzministerin teilen die Auffassung des Landesrechnungshofes. Die Finanzministerin hat zugesagt, die Vereinheitlichung der erforderlichen Nachweise baldmöglichst vorzunehmen. Im übrigen werde bereits unter Leitung des Innenministers an der Entwicklung eines integrierten Informationsmodells gearbeitet, das die Phasen der Stellenplanaufstellung, der Stellenbewirtschaftung und der Personalabrechnung umfassen soll.
- (32) Der Landesrechnungshof hat darum gebeten, die Zusagen möglichst schnell und energisch zu verwirklichen. Er hält dies auch deshalb für dringlich, weil eine effektive Stellenwirtschaft nur aufgrund aktueller Daten möglich ist. Es wird – vor dem Hintergrund der künftigen Entwicklung des Personalhaushalts – in steigendem Maße erforderlich sein, die Landesregierung und den Landtag mit aktuellen, umfassenden und präzisen Informationen zu versorgen.

Der Landesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Personalbemessung

- (33) Die Bemessung des Personals für die Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist überwiegend anhand vergleichbarer Einrichtungen anderer Bundesländer vorgenommen worden. Das gilt für die Anzahl der Stellen, ihre Wertigkeit und das Verhältnis der Stellenwertigkeiten zueinander. Die Frage, ob die Anzahl der Stellen und ihre Wertigkeit für die in Mecklenburg-Vorpommern zu erledigenden Aufgaben auch tatsächlich erforderlich sind, ist nach Feststellungen des Landesrechnungshofes bei den Überlegungen zur Stellenausstattung bisher nur unzureichend berücksichtigt worden. So hatte das Kultusministerium z.B. nur einen Teil seiner Stellen bestimmten Arbeitsplätzen und damit bestimmten Aufgaben zugeordnet.

- (34) Die Finanzministerin hat die Anlehnung an die Stellenausstattung anderer Bundesländer für vergleichbare Organisationseinheiten bestätigt. Der Forderung des Landesrechnungshofes, Personalbemessungen nicht mehr vorrangig im Wege von Analogien, sondern zunehmend aufgabenorientiert vorzunehmen, hat sich die Finanzministerin letztlich angeschlossen. Sie hat jedoch ausgeführt, daß eine aufgabenorientierte Personalbemessung bei der derzeitigen Mehrarbeit die Frage aufwerfen würde, ob das Personal ausreiche.

Der Innenminister hat mitgeteilt, die Landesregierung habe eine interministerielle Arbeitsgruppe mit der Klärung der Frage beauftragt, ob und inwieweit Stellen innerhalb der Landesverwaltung abgebaut werden können. Ergebnisse liegen jedoch bisher nicht vor (vgl. Tz. 19).

- (35) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß es sachgerecht war, bei dem notwendig schnellen Aufbau neuer Verwaltungen den Personalbedarf und die Wertigkeiten der Stellen zunächst aufgrund der Ausstattung vergleichbarer Verwaltungen zu ermitteln. Er hält es jedoch für geboten, künftig sowohl die quantitative als auch die qualitative Personalbemessung strikt auf die wirklich notwendigen Aufgaben auszurichten und die Bewertung der einzelnen Stellen aufgrund der mit dem jeweiligen Arbeitsplatz verbundenen objektiven Anforderungen vorzunehmen.

- (36) Das erfordert eine nachträgliche "Feinabstimmung", in der es aufgrund nun eigener, bei der Aufgabendurchführung erworbener Erfahrungen um die Prüfung der Frage geht, ob das hinsichtlich Anzahl und Qualifikation zur Verfügung stehende Personal jetzt auch tatsächlich erforderlich ist. Der Landesrechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Planstellen für Beamte

- (37) Für das Kap. 0701 (Kultusministerium) wies der Stellenplan 1991 in der Fassung des Nachtragshaushalts 1991 236 Planstellen für Beamte aus, dagegen nur 14 Stellen für Angestellte und 6 Stellen für Arbeiter.

Wegen dieses vergleichsweise hohen Anteils der Planstellen hat es der Landesrechnungshof für erforderlich gehalten zu prüfen, welche Planstellen zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nach § 17 Abs. 5 LHO tatsächlich erforderlich sind, damit dann die nicht benötigten Planstellen alsbald in Stellen für Angestellte umgewandelt werden können.

- (38) Die beteiligte Finanzministerin hat den Bedenken des Landesrechnungshofes zugestimmt. Sie hat dieses Problem im Rahmen des Aufstellungsverfahrens des Gesamthaushaltsplans 1993 erstmals aufgegriffen. Mit dem Haushaltsplan 1993 sind bereits rd. 2.400 Planstellen in Stellen für Angestellte umgewandelt worden.

Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

Arbeitsplatzbewertung

- (39) Wie in der gesamten Landesverwaltung auch, war zum Zeitpunkt der Prüfung der bei weitem überwiegende Teil der Stellen im Kultusministerium noch mit Angestellten besetzt.

Die Vergütung eines Angestellten richtet sich nach der von ihm auszuübenden Tätigkeit, d.h. er erhält seine Vergütung als Gegenleistung für erbrachte Dienstleistungen, mithin für genau bestimmte Tätigkeiten. Um eine tarifgerechte Eingruppierung der Angestellten sicherzustellen, ist es deshalb erforderlich, die Arbeitsplätze der Angestellten zuvor nach den Merkmalen der Vergütungsordnung zu bewerten.

Über die Verfahrensweise bei der Bewertung von Arbeitsplätzen und die dabei zu beachtenden Grundsätze hat die Finanzministerin im April 1991 die Landesverwaltung ausführlich unterrichtet.

- (40) Anfang 1992 hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung festgestellt, daß das Kultusministerium noch keinen von Angestellten besetzten Arbeitsplatz bewertet hatte. Für die Zeit bis zur endgültigen Bewertung der einzelnen Arbeitsplätze hat die Finanzministerin in ihrem Bewirtschaftungserlaß vom 27.10.1990 festgelegt, daß bei Neueinstellungen zunächst nur eine vorläufige Eingruppierung in die Vergütungsgruppe erfolgen kann, die dem jeweiligen besoldungsrechtlichen Eingangsamt entspricht. Die Prüfungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß der damalige Kultusminister gleichwohl Angestellte bei ihrer Einstellung sofort in die Vergütungsgruppen IV a, III, I b, I a und I eingruppiert hat, ohne daß die Arbeitsplätze bewertet waren und ohne daß erkennbar war, aufgrund welcher Kriterien der Minister über die Eingruppierung entschieden hat.
- (41) Der Landesrechnungshof hat die Kultusministerin aufgefordert, die mit Angestellten besetzten Arbeitsplätze so schnell wie möglich tariflich zu bewerten. Er verkennt nicht, daß die Beschreibung und Bewertung von Arbeitsplätzen eine rechtlich schwierige und zeitaufwendige Arbeit darstellt, die in erheblichem Umfang qualifiziertes Personal bindet. Deswegen hält er für eine Übergangszeit zunächst verkürzte Tätigkeitsdarstellungen für ausreichend.
- (42) Die Ministerin hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt, jedoch angemerkt, daß die beanstandeten Eingruppierungen aufgrund von Vergleichen mit entsprechenden Arbeitsplätzen anderer Verwaltungen vorgenommen worden seien und es im übrigen keinen Zweifel daran gegeben habe, daß die wahrzunehmenden Tätigkeiten bei dem weitaus größten Teil der Fälle höher zu bewerten waren als die Vergütungsgruppe, die dem nach Besoldungsrecht geltenden jeweiligen Eingangsamt entsprochen habe. Die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter sei auch nur bei sachgerechter Eingruppierung möglich gewesen. Darüber hinaus hat die Ministerin in Aussicht gestellt, daß sämtliche Arbeitsplätze bewertet und auch stellenmäßig zugeordnet würden, sobald das Organisationsreferat dazu personell in der Lage sei.

- (43) Der Landesrechnungshof hält eine zügige Bewertung der Arbeitsplätze nach wie vor für dringlich. Er geht davon aus, daß die Kultusministerin sich dieser Aufgabe mit hoher Priorität widmet.

Ernennung von Beamten

- (44) Art. 20 Abs. 2 des Einigungsvertrages macht es den neuen Bundesländern zur Pflicht, die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben sobald wie möglich Beamten zu übertragen. Bis zum Erlaß eigener beamtenrechtlicher Regelungen war das Dienstrecht des Bundes anzuwenden. Ein bestimmendes Element des Berufsbeamtentums stellt das auf dem Leistungsprinzip beruhende Laufbahnprinzip dar. Das bedeutet grundsätzlich, daß
- Beamte einen Vorbereitungsdienst abzuleisten haben,
 - die Anstellung (erstmalige Verleihung eines Amtes) nur im Eingangssamt einer Laufbahn zulässig ist,
 - bei Beförderungen alle Ämter einer Laufbahn regelmäßig durchlaufen werden müssen und
 - eine Beförderung frühestens nach Ablauf eines Jahres nach der Anstellung oder der letzten Beförderung zulässig ist.

Den besonderen Verhältnissen in den neuen Bundesländern Rechnung tragend, bestehen bis 1996 begrenzte Ausnahmen von dem Laufbahnprinzip. Nach Anlage I, Kap. XIX, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr. 3 b zum Einigungsvertrag kann bei Bewerbern aus dem Betrittsgebiet die Laufbahnbefähigung durch eine Bewährung auf einem Dienstposten ersetzt werden, der nach dem Schwierigkeitsgrad mindestens der zu übertragenden Funktion entsprochen hat. Näheres ist in der Bewährungsanforderungsverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 19. November 1991 (GVOBl. S. 444) geregelt. Darüber hinaus hatte der Landesbeamtenausschuß zugelassen, daß bei der Anstellung sowie bei der ersten Beförderung jeweils ein Amt übersprungen und daß die nächste Beförderung

bereits ein halbes Jahr nach der Anstellung bzw. der letzten Beförderung vorgenommen werden darf.

- (45) Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben:
- Der damalige Kultusminister hat Angestellte in das Beamtenverhältnis berufen, ohne daß zuvor die Bewährung auf einem entsprechenden Arbeitsplatz festgestellt wurde.
 - Es lag vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis weder eine Bewertung des bisher wahrgenommenen Arbeitsplatzes noch der zu übertragenden Funktion vor.
 - Außerdem hat auch keine Beurteilung der bis zur Übernahme in das Beamtenverhältnis erbrachten Leistungen stattgefunden.
 - Darüber hinaus hat der damalige Kultusminister bei der Übernahme von mindestens 7 Angestellten in das Beamtenverhältnis zugelassen, daß jeweils mehr als nur ein Amt übersprungen wurde. Dadurch sind Beförderungen vor Ablauf der halbjährigen Sperre erfolgt. Diese Abweichungen von dem vorgesehenen Verfahren erfolgten ohne die erforderliche Zustimmung des Landesbeamtenausschusses.

Der Landesrechnungshof hat diese Verfahrensweise beanstandet. Er teilt auch nicht die in den Antworten der Landesregierung vom 19.03.1992 (Drs. 1/1590 und 1/1591) auf die Kleinen Anfragen (Drs. 1/1470 und 1/1472) enthaltene Auffassung, die Übernahmen der Angestellten in das Beamtenverhältnis seien hinsichtlich des Nachweises der Bewährung auf einem vergleichbaren Aufgabengebiet und auch hinsichtlich der Beteiligung des Landesbeamtenausschusses ordnungsgemäß durchgeführt worden.

- (46) Die Kultusministerin sieht durch den Neuaufbau ihrer Abteilung 1 gewährleistet, daß sich die vom Landesrechnungshof erhobenen Beanstandungen nicht wiederholen. Sie hält die vorgenommenen Ernennungen direkt nach A 15 ebenfalls für problematisch, verteidigt aber das Ergebnis, indem sie meint, eine Ernennung nach A 14 und gleich anschließend

nach A 15 wäre bei der in diesen Fällen gegebenen vorherigen halbjährigen Bewährung in dem Amt nach A 15 zulässig gewesen.

- (47) Weil davon auszugehen ist, daß ähnliche Fehler wie die im Kultusministerium festgestellten auch in anderen Teilen der Landesverwaltung aufgetreten sind, hat der Landesrechnungshof für die Übernahme von Angestellten in das Beamtenverhältnis Mindestanforderungen entwickelt, diese dem für das Dienstrecht der Beamten federführenden Innenminister mitgeteilt und darum gebeten, diese der Landesverwaltung allgemein bekanntzumachen.
- (48) Der Innenminister teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Er hat inzwischen die Landesverwaltung durch einen Runderlaß über die vom Landesrechnungshof entwickelten Mindestanforderungen unterrichtet.

3. Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens

Der Innenminister und die geprüften nachgeordneten Landesbehörden haben bei Beschaffungsmaßnahmen die geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht ausreichend beachtet. So hat der Innenminister ohne das vorgeschriebene Vergabeverfahren und ohne entsprechende Verpflichtungsermächtigungen einen Vertrag über die Abnahme von 1.000 Dienstfahrzeugen innerhalb von drei Jahren abgeschlossen. Mit der Verwaltung von Landesmitteln befaßte Mitarbeiter waren im Umgang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften unzureichend geschult.

- (49) Der Landesrechnungshof hat im Innenministerium sowie in der Polizeidirektion, dem Finanzamt, der Landesbezirkkasse und dem Landgericht, alle in Neubrandenburg, insbesondere die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen, technischer Büroausstattung und Büromöbeln geprüft.

Innenminister

- (50) Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Innenministerium festgestellt, daß die bislang bekanntgemachten Vergabevorschriften (Bekanntmachung der Finanzministerin vom 13. Juni 1991, AmtsBl. S. 1019, geändert am 23. März 1992, AmtsBl. S. 373) nicht sicherstellen, daß beim Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen einheitlich verfahren wird (§ 55 Abs. 2 LHO). Es fehlt bisher an einer einheitlichen Praxis, wie Beschaffungen durchzuführen sind.
- Der Innenminister hat im Jahre 1991 die Beschaffung von Büromöbeln zur Erstausrüstung seines Ministeriums beschränkt ausgeschrieben. Aufgrund der unzureichenden Leistungsbeschreibung hat er die Aufträge tatsächlich – in unstatthaften anschließenden Verhandlungen über neue Angebote einzelner Bieter – freihändig vergeben.
- Ferner schloß der Innenminister mit einem Automobilhersteller einen Großabnehmerliefervertrag über 1000 Dienstfahrzeuge für den Zeitraum vom 1. Dezember 1990 bis zum 30. November 1993. Für die Haushaltsjahre 1992 und 1993 lagen keine Verpflichtungsermächtigungen nach § 38 Abs. 1 LHO vor. Der Abschluß dieses Vertrages verletzt das Haushaltsrecht. Ein erforderliches förmliches Vergabeverfahren zur Beschaffung der Fahrzeuge wurde nicht durchgeführt.
- (51) Der Innenminister hat zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes erwidert, daß auf seinen Vorschlag hin ein interministerieller Ausschuß unter Federführung des Wirtschaftsministers berufen wurde, der einheitliche Richtlinien bzw. Vergabevorschriften im Rahmen eines Vergabehandbuches für das Beschaffungswesen der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern erarbeiten soll.
- Bereits beim Abschlußgespräch sicherte der Innenminister zu, daß künftig bei Vergabeentscheidungen alle die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens bestimmenden Gesichtspunkte geprüft und beachtet werden.
- Er wird fortan nur Verpflichtungen für künftige Jahre eingehen, wenn entsprechende Verpflichtungsermächtigungen gem.

§ 38 LHO im Haushaltsplan ausgebracht sind. Die Vergabevorschriften werden künftig beachtet.

- (52) Bei der Prüfung der Polizeidirektion in Neubrandenburg hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß Beschaffungen und Veräußerungen von beweglichen Vermögensgegenständen in der Regel freihändig erfolgten. Auch für diese Vergabeform erforderliche Mindestvoraussetzungen – wie durchgeführte Preisermittlungen und Preisvergleiche – konnten nicht nachgewiesen werden.
- Weisungen des Landespolizeiamtes zur Führung von Bestandsverzeichnissen wurden nicht umgesetzt.
- (53) In seiner Erwiderung erkannte der Innenminister die aufgeführten Mängel als zutreffend an und sagte zu, künftig Beschaffungsmaßnahmen den Vorschriften entsprechend durchzuführen und darauf zu achten, daß Weisungen vorgesetzter Dienststellen befolgt werden.

Finanzministerin

- (54) Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Finanzamt Neubrandenburg und in der Landesbezirkkasse Neubrandenburg festgestellt, daß eine Konzeption für die Ausstattung der Dienststellen mit Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen fehlte.
- (55) Die Finanzministerin hat auf die Feststellungen des Landesrechnungshofes erwidert, daß eine Richtlinie zur Ausstattung der Dienststellen mit Kopiergeräten und anderen Geräten in Vorbereitung ist.
- Die Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für die Finanzämter hat sich die OFD Rostock vorbehalten und stellt damit die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften sicher.

Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten

- (56) Bei der Prüfung des Landgerichts Neubrandenburg hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß dem Abschluß von Lieferverträgen durch das Landgericht im Wert von über 1 Mio. DM entgegen den gesetzlichen Bestimmungen (§ 55 LHO) und den Vorgaben der Finanzministerin keine öffentliche Ausschreibung vorausging.

Langfristige Mietverträge für Kopiergeräte mit einem Mietzins von jährlich ca. 180.000 DM hat das Landgericht ohne Ausschreibung gem. § 55 LHO und ohne die nach § 38 Abs. 2 LHO geforderte Einwilligung der Finanzministerin abgeschlossen.

- (57) Der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten hat die angesprochenen Mängel mit der Unerfahrenheit der Mitarbeiter begründet und sagte zu, diese zu schulen. Damit werde künftig die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der dazu ergangenen Vorschriften sichergestellt.

Einrichtung einer ressortübergreifenden zentralen Beschaffungsstelle

- (58) Der Innenminister strebt die Einrichtung einer ressortübergreifenden zentralen Beschaffungsstelle an. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß vor der Einführung von Organisationsänderungen, die so weitgehend das Ressortprinzip, die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Auftragwesens und die Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens beeinflussen, mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitsprüfungen die Vor- und Nachteile dieses Verfahrens oder alternativer Lösungen erfaßt und verglichen werden (VV Nr. 2 zu § 7 LHO).

4. Ausstattung der Landesverwaltung mit Informations- und Telekommunikationstechnik

Die IT-Planung und -Koordinierung durch den Innenminister war mangelhaft und entsprach nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Verwaltung. Bei Beschaffungsmaßnahmen wurde gegen Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen verstoßen. Die geltenden Vorschriften hätten trotz der besonderen Situation des Neuaufbaus der Verwaltung beachtet werden müssen.

- (59) Der völlige Neuaufbau einer handlungs- und leistungsfähigen Landesverwaltung sollte durch den Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnik unterstützt werden.
- Zur ersten Umsetzung dieser Vorgabe waren die Haushaltsmittel für das Haushaltsjahr 1991 einmalig im Einzelplan des Innenministers zusammengefaßt für alle Ressorts veranschlagt (Gesamtbetrag 33,327 Mio. DM, davon für Beschaffungen 17,319 Mio. DM und für Leistungsentgelte 16,008 Mio. DM).
- (60) Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, daß der Innenminister die IT-Planung, -Koordinierung und -Beschaffung nicht in dem gebotenen Maß nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Verwaltung (§ 7 LHO) durchgeführt hat.
- Deshalb wurde vom Landesrechnungshof unter anderem folgendes beanstandet:

Auf Ersuchen des Landtages hatte der Innenminister Richtlinien als Organisationskonzept für den Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnik (IT-Richtlinien) erarbeitet. Die ihm danach übertragenen Planungs- und Koordinierungsaufgaben nahm er jedoch selbst nicht in jedem Fall ausreichend wahr.

So legte er die vorgesehenen Rahmenbedingungen für die Standardisierung des IT-Einsatzes nicht fest. Er erarbeitete keine konkreten Bedarfsplanungen für die Ausführung des Haushaltsplanes für das Jahr 1991.

- (61) Das vorgesehene Vergabeverfahren (§ 55 LHO) bei Beschaffungsmaßnahmen wurde in den geprüften Fällen nicht ausreichend beachtet. Insbesondere Leistungsbeschreibungen waren mangelhaft.

Die fehlende Planung des tatsächlichen Bedarfs und die nur auf Schätzungen basierenden Leistungsbeschreibungen führten dazu, daß der Innenminister im Jahre 1991 mehr als doppelt so hohe Stückzahlen an Geräten als vorgesehen beschaffte.

Er erteilte zum Beispiel folgende Aufträge:

Hardware	Anzahl in Stück		
	geschätzt	beschafft	mehr
Arbeitsplatz-Computer	max. 170	412	242
Drucker	max. 120	317	197

Bei besserer Planung und genauer Kenntnis des Leistungsumfanges hätten günstigere Mengenrabatte zu erheblichen Einsparungen für das Land geführt.

Die sofortige Freihändige Vergabe von Aufträgen in derartigen Größenordnungen ohne förmliches Ausschreibungsverfahren durch den Innenminister widersprach zudem den Grundsätzen des öffentlichen Vergabewesens.

- (62) Ab Ende November 1991 ließ der Innenminister zu, daß nachgeordnete Behörden seines Geschäftsbereiches Beschaffungen selbst durchführen durften. Die Rechnungen waren ihm vorzulegen. Den daraufhin einge-

henden Ausgabebelegen lagen keine abgeschlossenen Lieferungen und Leistungen zugrunde.

Dennoch erfolgte die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und es wurden im Dezember 1991 die entsprechenden Zahlungen angeordnet. Dies war unzulässig.

Der Innenminister verstieß damit gegen den Grundsatz, daß Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs.2 LHO).

(63) Der Innenminister hat wie folgt Stellung genommen:

- In der besonderen Situation des Neuaufbaus standen ihm weder Personal noch Sachmittel in auch nur annähernd ausreichendem Umfang zur Verfügung. Insofern war dem Einsatz- und Leistungswillen insbesondere der aus ehemaligen DDR-Verwaltungen übernommenen Mitarbeiter, die sich ausnahmslos in einem für sie völlig neuen Verwaltungs- und Rechtssystem zu bewegen hatten, ein ganz erstaunlicher Anfangserfolg zu verdanken.

Im übrigen hat der Innenminister die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel bestätigt und ausgeführt:

- Die Mängel bei der Planung sind erkannt und Maßnahmen entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes eingeleitet worden. So wurden zwischenzeitlich der IT-Strukturrahmen und die IT-Planungsgrundsätze erarbeitet.
- Die Mängel bei den Beschaffungen beruhen auf dem Zeitdruck und der mangelhaften Kenntnis der Vergabevorschriften. Es erfolgt eine Schulung der Mitarbeiter.
- Der Innenminister führt eine Schulung der Mitarbeiter im Umgang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften durch.

(64) Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Ausstattung der Landesverwaltung mit IT-Technik nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten unter Beachtung der geltenden Vorschriften geplant und erreicht wird.

5. Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung von Hochbaumaßnahmen

Beim Aufstellen, Prüfen und Genehmigen der für die Mittelveranschlagung erforderlichen haushaltsrechtlichen Unterlagen für staatliche Hochbauten kommt es zu komplizierten und ineffizienten Verwaltungsabläufen. Angesichts der umfangreichen Bauaufgaben in der jetzigen Aufbauphase hat der Landesrechnungshof verschiedene Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung gemacht.

Darüber hinaus kommen weitergehende Möglichkeiten zur Verbesserung des bisherigen Verfahrens in Frage, z.B. Bearbeitung haushaltsrechtlicher Unterlagen auf nur zwei (anstatt bisher drei) Verwaltungsebenen sowie die weitere Verstärkung des Einsatzes privater Architekten und Ingenieure. Vermehrt sollten auch "unkonventionelle" Wege beschritten werden (Investorenmodelle, private Projektbetreuer, Generalunternehmer usw.).

Die Finanzministerin ist den Anregungen des Landesrechnungshofes gefolgt. In einer während des Prüfungs-

**verfahrens vom Ministerpräsidenten
eingesetzten Arbeitsgruppe wurden
die notwendigen Schritte zur Umset-
zung von Verbesserungsmöglichkeiten
vorbereitet.**

Allgemeines

- (65) Die Hochbaumaßnahmen des Landes werden nach den "Vorläufigen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern" von der Finanzministerin als oberste technische Instanz, der OFD Rostock als technische Aufsichtsbehörde und den vier Landesbauämtern als Ortsinstanz geplant und ausgeführt. Dabei werden die Leistungen von privaten Architekten und Ingenieuren sowie von Bauunternehmen im Rahmen von Werkverträgen in Anspruch genommen.
- Der Bauverwaltung gelingt es trotz anerkennenswerter Bemühungen zur Zeit nicht, neben den Bauaufgaben für den Bund die in den Haushaltsplänen vorgesehenen Hochbaumaßnahmen des Landes in vollem Umfang zeitgerecht durchzuführen. So wurden 1991 von den für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie für Grundinstandsetzungen bewilligten Mitteln (ohne Honorare für private Architekten und Ingenieure) von rd. 154 Mio. DM nur rd. 73 Mio. DM ausgegeben. Für 1992 standen (einschließlich übertragener Reste) rd. 233 Mio. DM zur Verfügung; tatsächlich ausgegeben wurden rd. 91 Mio. DM.
- (66) Der Landesrechnungshof hat die Tätigkeit der Bauverwaltung stichprobenweise geprüft und im Oktober 1992 der Finanzministerin grundsätzliche Feststellungen und Verbesserungsvorschläge zur Aufgabenwahrnehmung mitgeteilt.

Verbesserung der jetzigen Ablauforganisation

- (67) Nach § 24 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Die Aufstellung dieser Haushaltsunterlagen -Bau- nach § 24 LHO ist bei Baumaßnahmen unterhalb einer von der Finanzministerin festzulegenden Wertgrenze (zur Zeit der Prüfung 500.000 DM) nicht erforderlich. Darüber hinaus wird bisher wegen der derzeitigen erheblichen Arbeitsbelastung der Bauverwaltung auch bei großen Bauvorhaben zum Zeitpunkt der Veranschlagung auf die Vorlage der haushaltsrechtlichen Unterlagen nach § 24 LHO verzichtet und statt dessen auf der Grundlage einer Kostenschätzung veranschlagt. Die Ausgaben bleiben dann bis zur Vorlage der HU -Bau- gesperrt.

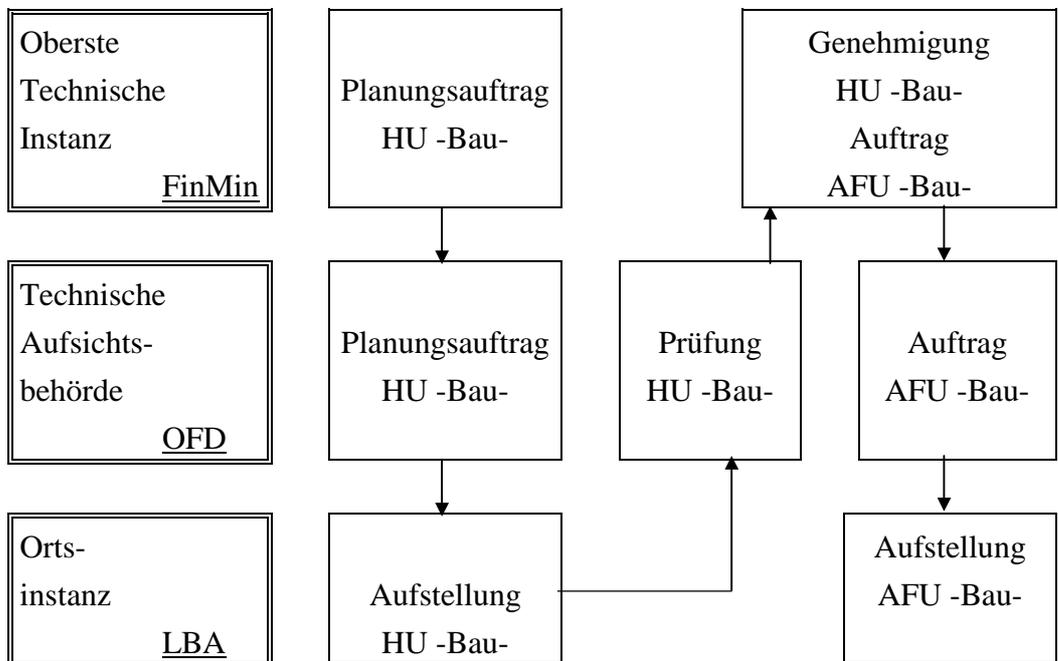
Voraussetzung für den Beginn von Baumaßnahmen ist nach § 54 LHO, daß ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen – die sogenannten AFU -Bau- vorliegen.

- (68) Die einzelnen Verfahrensschritte der zuständigen technischen Instanzen bei der Bearbeitung der haushaltsrechtlichen Unterlagen nach den RL Bau sind bisher (in Stichworten):
- Nach Anerkennung des Baubedürfnisses Auftrag der Finanzministerin an die OFD zur Veranlassung der Aufstellung der HU -Bau- (durch formloses Schreiben).
 - Auftrag der OFD an das zuständige LBA zur Aufstellung der HU -Bau- (durch formloses Schreiben) mit Hinweisen, die z.T. Wiederholungen des Auftrages der Finanzministerin darstellen.
 - Aufstellung der HU -Bau- durch das LBA und deren Vorlage bei der OFD zur Prüfung.
 - Prüfung der HU -Bau- durch die OFD und deren Vorlage bei der Finanzministerin zur Genehmigung.
 - Einholung des Einverständnisses des Fachministers (Bedarfsträgers) und Genehmigung der HU -Bau- durch die Finanzministerin sowie

Rücksendung der HU -Bau- an die OFD mit dem Auftrag, die Aufstellung der AFU -Bau- durch das LBA zu veranlassen (durch ein formloses Schreiben).

- Auftrag der OFD an das LBA zur Aufstellung der AFU -Bau- mit Hinweisen, die im wesentlichen im Auftrag der Finanzministerin enthalten waren (durch ein formloses Schreiben).
- Aufstellung der AFU -Bau- durch das LBA.

Diese Verfahrensschritte sind in dem folgenden Schaubild zusammengefaßt:



Durch die obengenannten Verfahrensabläufe entstehen – außerhalb der eigentlichen Entwurfsbearbeitung (d.h. Aufstellen der HU -Bau- durch das LBA) – erhebliche Zeitbedarfe. Der Landesrechnungshof hat durch Auswertung verschiedener Baumaßnahmen festgestellt, daß im Mittel für das

- bloße Übermitteln des Planungsauftrags von der Finanzministerin über die OFD an das LBA ca. zwei bis vier Wochen und für das
- Prüfen und Genehmigen der HU -Bau- durch die OFD und die Finanzministerin ca. 12 Wochen

benötigt werden.

- (69) Der Landesrechnungshof hat anhand einer Reihe von Bauvorhaben außerdem festgestellt, daß die Tätigkeiten der Finanzministerin und der OFD beim Prüfen und Genehmigen von haushaltsrechtlichen Unterlagen teilweise nicht gegeneinander abgegrenzt sind und dadurch Überschneidungen entstehen. Im übrigen werden die Ausarbeitungen zur HU -Baubereits innerhalb der Landesbauämter durch die jeweiligen Vorgesetzten überprüft.

Nach der vom Landesrechnungshof vorgenommenen Auswertung ergab sich als Resultat der Prüfung von haushaltsrechtlichen Unterlagen durch die Finanzministerin und die OFD, daß bei einem geprüften finanziellen Gesamtvolumen von rd. 40,6 Mio. DM Reduzierungen bei den für die Veranschlagung errechneten voraussichtlichen Kosten von rd. 0,6 Mio. DM, d.h. rd. 1,5 v.H., erreicht wurden. Angesichts der ohnehin nicht allzu großen Genauigkeit von vorherigen Kostenermittlungen ist das finanzielle Ergebnis der Prüfungen somit ohne besondere Bedeutung. Die später bei der Baudurchführung tatsächlich entstehenden Ausgaben weichen dann ohnehin hiervon noch ab.

- (70) Der Landesrechnungshof hat aufgrund dieser Feststellungen empfohlen:
- Der bisherige Verfahrensablauf der Prüfung und Genehmigung haushaltsrechtlicher Unterlagen sollte zur Verkürzung der Dienstwege und zur Verwaltungsvereinfachung generell dadurch verbessert werden, daß Planungs- und Bauaufträge direkt von der Finanzministerin an das zuständige LBA erteilt werden. Die OFD wird, z.B. durch eine Mehrausfertigung, zeitgleich unterrichtet.
- Das Prüfen und Genehmigen in der jetzigen Ausgestaltung erscheint im Hinblick auf die anstehenden dringenden Bauaufgaben und angesichts der erzielten Ergebnisse wenig effizient. Hierzu ist eine grundlegende "Aufgabenkritik" durch die Finanzministerin erforderlich.
- Der Umfang und die Intensität einzelner Tätigkeiten beim Aufstellen von haushaltsrechtlichen Unterlagen sollten reduziert werden; dabei

muß aber insbesondere sichergestellt werden, daß die Unterlagen ihre Funktion im Hinblick auf das Etatrecht des Landtags bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln erfüllen können.

Dazu sieht der Landesrechnungshof vor allem folgende Möglichkeiten:

- Herabsetzung des Detaillierungsgrades und damit des Umfanges der Baupläne, die für Zwecke der Mitteleinwerbung lediglich die Qualität von Vorentwurfplänen haben müssen,
- Verzicht auf detaillierte Darstellungen in den Erläuterungsberichten,
- Kostenberechnungen, die möglichst auf Planungs- und Kostenrichtwerten basieren (anstelle von Einzelansätzen).

Unverzichtbar sind aber weiterhin Angaben zur Finanzierung und Zeitpläne (mit Darstellung der jährlich erforderlichen Haushaltsmittel und der Folgekosten).

- Erhöhung der Wertgrenze für das Aufstellen der HU -Bau-.
- Reduzierung des Umfanges und der Intensität von baufachlichen Prüfungen, die – auch infolge der o.g. Vereinfachungen – überwiegend auf Plausibilitätskontrollen und wesentliche Einzelbereiche konzentriert werden könnten.
- Erhöhung der Wertgrenze für das Prüfen und Genehmigen von haushaltsrechtlichen Unterlagen durch die OFD und die Finanzministerin mit der Folge, daß die Landesbauämter die voraussichtlichen Baukosten in größerem Umfang eigenverantwortlich und abschließend festsetzen.
- Prüfungen bereits während der Vorplanungsphase, in der die Möglichkeiten für kostenrelevante Änderungen größer sind und Überarbeitungen der bisherigen Planungen einen geringeren Arbeitsaufwand und kleineren Zeitbedarf auslösen.

Weitergehende Möglichkeiten zur Steigerung der Bearbeitungskapazität

- (71) Wenn diesen Überlegungen konsequent nachgegangen wird, stellt sich die Frage, ob nicht – anstelle des bisherigen dreistufigen Verfahrens (d.h. Bearbeitung auf drei Verwaltungsebenen) – bei Landesbauten generell die Zweistufigkeit bei der Aufstellung, Prüfung und Genehmigung von haushaltsrechtlichen Unterlagen nach §§ 24 und 54 LHO eingeführt werden sollte, indem die Prüfung und Genehmigung an einer Stelle zusammengefaßt werden. Ein derartiges Verfahren, das eine Änderung der RL Bau erforderlich macht, ist in letzter Zeit in anderen Bundesländern eingeführt worden.
- (72) Um eine möglichst zeitgerechte Realisierung des Bauvolumens zu erreichen, sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Einzelfall auch geprüft werden, welche besonderen Instrumente zur Beschleunigung der Bauabläufe und zur kurzfristigen Entlastung des Personals der Bauverwaltung eingesetzt werden können; hierzu zählen z.B.:
- Soweit exakt definierbare Grundleistungen nach der HOAI zu erbringen sind, sollten diese so umfassend wie möglich durch freiberufliche Architekten und Ingenieure erbracht werden. Die Bauverwaltung könnte sich dann weitgehend auf die Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben und die Betreuung und Überwachung der beauftragten Architekten und Ingenieure konzentrieren.
 - In besonderen Fällen sollte auch die teilweise Übertragung von Bauherrenaufgaben an Externe – z.B. hinsichtlich der Projektsteuerung – nicht ausgeschlossen werden.
 - Zur getrennten Vergabe von Planungs- und Bauleistungen sowie zur gewerkeweisen Vergabe von Bauleistungen ist die Bauverwaltung grundsätzlich verpflichtet. Gleichwohl sollte in Einzelfällen bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen vermehrt der Abschluß von Generalunternehmerverträgen vorgesehen werden.

- Kurzfristig zu realisierende Raumbedarfe einerseits sowie ungeklärte organisatorische und räumliche Gesamtkonzeptionen andererseits haben in letzter Zeit vielfach zur Aufstellung von Teil-Haushaltsunterlagen -Bau- geführt. Dieses Verfahren ist haushaltsrechtlich wegen der mangelhaften Transparenz hinsichtlich der weithin offenen Gesamtplanung und der Gesamtkosten, die sich durch laufende Kostensteigerungen fortentwickeln, bedenklich. Es führt zu einer Schmälerung des Etatrechts des Landtages und bringt insgesamt zusätzlichen Bearbeitungsaufwand für die Bauverwaltung mit sich.

Die Bedarfsträger sollten verstärkt zur Aufstellung von Gesamtprogrammen angehalten werden, nachträgliche Änderungen müssen vermieden werden.

Der Einsatz von privaten Architekten und Ingenieuren kommt vor allem bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten in Frage. Dabei muß u.a. beachtet werden, daß

- grundsätzlich ein Vergabeanteil von etwa 60 - 70 v.H. des Investitionsvolumens nicht überschritten werden sollte, damit eine "Grundlast" an Planungs- und Bauaufgaben bei der Bauverwaltung verbleibt und diese dadurch weiterhin über fachlich qualifiziertes und erfahrenes Personal verfügt,
- die beauftragten Architekten und Ingenieure als Treuhänder des Bauherren unabhängig von Unternehmer- und Lieferinteressen sein müssen,
- bei der Auswahl der privaten Architekten und Ingenieure auf eine ausreichende Streuung zu achten ist und im übrigen eine bevorzugte Einschaltung von Büros aus den neuen Bundesländern erfolgt,
- die Baudienststellen auf eindeutige Planungs- und Ausführungsvorgaben und eine sorgfältige Vertragsgestaltung hinzuwirken haben, um den Betreuungsaufwand (erfahrungsgemäß bis zu 30 v.H. des gesamten Bearbeitungsaufwandes) nicht unnötig zu vergrößern.

- (73) Angesichts der anstehenden dringenden Aufgaben im Bereich des öffentlichen Hochbaus sollten auch die sogenannten "Investorenmodelle", bei denen die Planung durch den Auftraggeber und die Finanzierung und Herstellung der Bauwerke durch sorgfältig ausgewählte Private (z.B. Generalunternehmer) erfolgen, bei geeigneten Baumaßnahmen (wie beispielsweise Hochschulbauten) in die Überlegungen einbezogen werden. Ein Wettbewerb zwischen geeigneten Unternehmen ist dabei möglich, eine fachliche Begleitung und Überwachung der Vertragsabwicklung durch die Bauverwaltung muß vorgesehen werden.

Der Landesrechnungshof räumt ein, daß bei derartigen Lösungen im Vergleich zur konventionellen Finanzierung aus dem Haushalt zusätzliche Finanzierungskosten entstehen können. Andererseits gibt es Möglichkeiten, diese Kosten im Volumen klein zu halten.

Im übrigen muß beachtet werden, daß bei der Finanzierung von Investitionen durch Private Probleme im Hinblick auf das Etatrecht des Landtags entstehen können. Der Landtag muß vorher und rechtzeitig umfassend unterrichtet werden.

- (74) In diesem Zusammenhang hält es der Landesrechnungshof für wichtig, daß die Bauabteilung der Finanzministerin die Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches mit anderen Ländern (z.B. über den Arbeitskreis der Länderbauverwaltungen) intensiv nutzt, um auch daraus geeignete Anregungen für die Vereinfachung und Beschleunigung bei Baumaßnahmen und für die Entlastung der Bauverwaltung zu gewinnen. Das kann zum Beispiel in geeigneten Fällen durch die Anwendung der bei privatwirtschaftlichen Bauvorhaben üblichen Projektorganisation geschehen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es jedenfalls angesichts der besonderen Aufgaben in der jetzigen Aufbauphase in Mecklenburg-Vorpommern wichtig, die Arbeitsweise der Bauverwaltung nicht allein an den herkömmlichen Regelungen der RL Bau auszurichten, sondern auch Lösungen mit geringerem Verwaltungsaufwand in die Überlegungen einzubeziehen.

- (75) Die Finanzministerin hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, daß die RL Bau Anfang 1991 vom Land Schleswig-Holstein als vorläufige Richtlinien übernommen worden sind. Die endgültigen RL Bau Mecklenburg-Vorpommern würden zur Zeit erarbeitet. Die Tätigkeit der OFD, die noch nicht über eine ausreichende Personalausstattung verfügt, sei auch durch Bundesbauten und durch Aufgaben im Zuwendungsbereich des Landes geprägt; hierfür und für die Planung und Prüfung von Landesbauten müßten gemeinsame Prioritäten gesetzt werden. Wenn es zu der vom Landesrechnungshof angeregten "Zweistufigkeit" komme, müßten die Aufgaben der Prüfinstanz (Technische Aufsichtsinstanz) bei der OFD verbleiben und dieser zusätzlich die Erteilung von Genehmigungen übertragen werden.

Zur Prüfung der HU -Bau- hat die Finanzministerin erklärt, daß es dabei nicht nur um die "finanziellen Ergebnisse", sondern insbesondere auch um die Planung ginge, wobei mit beträchtlichem Zeitaufwand Pläne geändert und ergänzt würden. Bei einer Reduzierung des Umfangs und des Detaillierungsgrades von haushaltsrechtlichen Unterlagen müsse die Vereinbarkeit mit den zur Zeit geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften sichergestellt werden.

Im Ergebnis hat die Finanzministerin den Überlegungen des Landesrechnungshofes zu weitergehenden Möglichkeiten zur Steigerung der Bearbeitungskapazität aber zugestimmt. Sie hat inzwischen einzelne Verfahrensschritte zur Aufstellung und Genehmigung haushaltsrechtlicher Unterlagen vereinfacht. Im übrigen hat sie darauf hingewiesen, daß die Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch mit den Bauverwaltungen anderer Bundesländer intensiv genutzt würden.

- (76) Während des Prüfungsverfahrens wurde im Januar 1993 im Auftrag des Ministerpräsidenten unter Federführung der Staatskanzlei eine Arbeitsgruppe gebildet, der Vertreter der Finanzministerin, der OFD und der Landesbauämter sowie – beratend – der Präsident der Architektenkammer Mecklenburg-Vorpommern und der Vizepräsident des Landesrechnungshofes angehören. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, nach Möglich-

keiten zu suchen, wie die Umsetzung des umfangreichen Bauprogramms des Landes

sichergestellt und beschleunigt werden kann. In Übereinstimmung mit den Anregungen des Landesrechnungshofes hat die Arbeitsgruppe u.a. folgende Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen:

- Vereinfachung der für die Einwerbung der Haushaltsmittel vorzulegenden haushaltsrechtlichen Unterlagen,
- Heraufsetzung der Kostengrenze auf 750.000 DM für kleinere Baumaßnahmen, die ohne HU -Bau- in den Haushaltsplan aufgenommen werden können,
- Einführung der Zweistufigkeit in der Form, daß grundsätzlich die OFD als Prüf- und Genehmigungsinstanz tätig wird,
- verstärkte Einschaltung von Generalunternehmen.

(77) Die Finanzministerin hat daraufhin einen Kabinettsbeschluß herbeigeführt, wonach die Befugnis zur Genehmigung von Baumaßnahmen weitgehend auf die OFD übertragen und somit die Zweistufigkeit eingeführt werden soll. Die vorgesehene Abstimmung mit dem Finanzausschuß des Landtages steht noch aus.

6. Planung und Durchführung einzelner Hochbaumaßnahmen

Bauleistungen wurden bisher überwiegend freihändig vergeben. Im Interesse des Wettbewerbs muß künftig der Anteil Öffentlicher Ausschreibungen erheblich verstärkt werden.

Bei Bauarbeiten an einem Dienstgebäude wurden ein Kran und ein Gerüst unnötig lange vorgehalten, weil eine Konzeption für die Durchführung der Arbeiten fehlte. Es entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd. 100.000 DM.

Bei der Umgestaltung eines Parkplatzes wurden entgegen § 45 Abs. 1 LHO Ausgaben von 170.000 DM aus Mitteln finanziert, die für Unterhaltungsarbeiten bewilligt worden waren.

Bei der Vergütung von Leistungen eines privaten Ingenieurs wurde die in der Honorarordnung vorgesehene Honorarminderung bei "Wiederholungen" nicht angewendet. Eine Minderung von bis zu 100.000 DM erscheint möglich.

Ausgaben von rd. 184.000 DM für die Wartung einer Anlage der Bundeswehr wurden unberechtigt dem Lan-

**deshaushalt angelastet. Der Betrag
wurde inzwischen vom Bund erstattet.**

- (78) Der Landesrechnungshof hat bei drei Landesbauämtern die Planung, Finanzierung und Durchführung einzelner Hochbaumaßnahmen des Landes geprüft. Er hat dabei eine Reihe von Mängeln festgestellt, die teilweise auch durch unzureichende Erfahrungen und durch Überlastung der Bau dienststellen verursacht worden sind.

Ausschreibung von Bauleistungen

- (79) Bauleistungen sind nach § 55 LHO und § 3 VOB/A grundsätzlich öffentlich und bei Überschreitung bestimmter Auftragsvolumina auch EG-weit auszuschreiben. Damit kann am besten sichergestellt werden, daß die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Eine Öffentliche Ausschreibung liegt vor, wenn im vorgeschriebenen Verfahren eine unbeschränkte Zahl von Unternehmen aufgefordert wird, Angebote für Lieferungen und Leistungen einzureichen. In welchen Fällen von einer Öffentlichen Ausschreibung nach der Natur des Geschäfts oder wegen besonderer Umstände abgesehen werden kann, ist in der VOB/A geregelt.

Hiervon darf in den neuen Bundesländern aufgrund vorübergehender Sonderregelungen in gewissem Umfang abgewichen werden.

- (80) Nach Feststellung des Landesrechnungshofes erfolgten beispielsweise die von einem LBA im Haushaltsjahr 1991 erteilten Aufträge auf folgender Grundlage:

Freihändige Vergaben:	942
Beschränkte Ausschreibungen:	150
<u>Öffentliche Ausschreibungen:</u>	<u>2</u>
Vergaben insgesamt:	1.094

Der überwiegende Anteil Freihändiger Vergaben und verschwindend geringe Anteil Öffentlicher Ausschreibungen, der auch bei anderen Lan-

desbauämtern in ähnlicher Weise festgestellt wurde, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes weiterhin nicht mehr akzeptabel.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß künftig soweit wie möglich Öffentliche Ausschreibungen durchgeführt werden. Bei Beschränkten Ausschreibungen ist auf eine ausreichende Streuung bei der Aufforderung von Unternehmen zur Angebotsabgabe zu achten.

- (81) Die Finanzministerin hat der Forderung des Landesrechnungshofes, den Anteil Öffentlicher Ausschreibungen zu vergrößern, zugestimmt und darauf hingewiesen, in dieser Weise werde seit 1992 in zunehmendem Maße verfahren. Mit dem Auslaufen der Sonderregelungen werde der Grundsatz der Öffnung des Wettbewerbs verstärkt berücksichtigt.

Herrichtung von Räumen für den Landtag und den Innenminister

- (82) Ende 1990 mußten die erforderlichen Schritte eingeleitet werden, um für den Landtag und den Innenminister kurzfristig ausreichende Räumlichkeiten durch Umbauten im Schweriner Schloß und im ehemaligen Arsenal zu schaffen. Im Schweriner Schloß waren außerdem Baumaßnahmen zur Herrichtung der Museumsräume erforderlich. (Geschätzte Kosten der Baumaßnahmen im Schweriner Schloß insgesamt rd. 150 Mio. DM und im ehemaligen Arsenal rd. 65 Mio. DM).

Da die Landesbauverwaltung ihre Arbeit noch nicht aufgenommen hatte, wurden sämtliche für die Planung und Bauüberwachung der umfangreichen Baumaßnahmen erforderlichen Architektenleistungen in zwei Verträgen erfaßt und im Dezember 1990 durch den Landtagspräsidenten und den Innenminister vergeben. Auftragnehmer war in beiden Fällen ein Architektenbüro aus Schleswig-Holstein, das bisher keine Erfahrungen mit Umbauten von derartigen unter Denkmalschutz stehenden Bauwerken hatte. Dabei wurden die bei privaten Bauten üblichen Vertragsmuster der Bundesarchitektenkammer und nicht die in der öffentlichen Bauverwaltung vorgeschriebenen Vordrucke verwendet. Die in der öffentlichen

Bauverwaltung gebräuchlichen Vertragsmuster führen zu niedrigeren Honoraren (für die Grundleistungen insgesamt 90 v.H. statt 100 v.H. der Werte der Honorartafel der HOAI) und gehen als Vertragsgrundlage von geschätzten Baukosten aus, um den erwarteten Leistungsumfang zu definieren. Dadurch, daß eine solche Vertragsbestimmung fehlte, ist es in der Folgezeit zu Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der Baukosten gekommen, die der Honorarermittlung zugrunde zu legen waren.

- (83) Der Landesrechnungshof erkennt an, daß Ende 1990 unter erheblichem Zeitdruck von überlasteten Dienststellen mit wenigen – und dazu unerfahrenen – Mitarbeitern gehandelt werden mußte. Nach seiner Auffassung hätte bei der Vergabe der Architektenleistungen aber folgendes beachtet werden müssen:
- Die Aufträge für die umfangreichen Architektenleistungen hätten an verschiedene, auf diesem Gebiet erfahrene Büros und unter weitestgehender Beteiligung von Architekten aus den neuen Bundesländern vergeben werden müssen.
 - Es wäre erforderlich gewesen, die für die öffentliche Bauverwaltung vorgeschriebenen Vertragsmuster zugrunde zu legen.
 - Die Aufträge hätten zunächst nur insoweit erteilt werden dürfen, als es zur Aufstellung der HU -Bau- nach § 24 LHO erforderlich war. Auf eine unbefriedigende Auftragsabwicklung hätte dann hinsichtlich der weiteren Vergabe von Architektenleistungen reagiert werden können.
- (84) Die Finanzministerin, die inzwischen für den öffentlichen Hochbau des Landes zuständig geworden war, hielt ebenfalls die abgeschlossenen Verträge für unzulänglich und nahm 1992 – in Übereinstimmung mit der Forderung des Landesrechnungshofes – mit dem Architekten Verhandlungen auf, um auf der Grundlage der für das öffentliche Bauwesen geltenden Vertragsmuster eine Umstellung der Verträge zu erreichen.
- (85) Die Herrichtung der zum damaligen Zeitpunkt vom Landtag benötigten Räume im Schloß ist inzwischen weitgehend abgeschlossen. Hinsichtlich

der übrigen Bauleistungen im Schloß wurde im Zuge der Nachverhandlungen bisher erreicht, daß der Vertrag mit dem beauftragten Architekturbüro aufgehoben und ein anderes Büro unter Verwendung des in der Bauverwaltung üblichen Vertragsmusters beauftragt wurde.

Bei den Nachverhandlungen der Finanzministerin über die Architektenleistungen für das ehemalige Arsenal konnten keine finanziellen Verbesserungen für das Land erreicht werden.

Vorhaltung eines Kranes und eines Gerüstes

- (86) Bei Umbau- und Instandhaltungsarbeiten an dem ehemaligen Arsenal, das als Dienstgebäude des Innenministers hergerichtet wird, hatte die mit den Abbruch- und Rohbauleistungen beauftragte Firma einen Kran aufzustellen, von Januar 1991 bis Januar 1992 vorzuhalten und abzubauen. Die vertraglich vereinbarten Vorhaltekosten betragen 7.150 DM je Monat (ohne Mehrwertsteuer) zuzüglich 65 DM je Betriebsstunde. Anfang 1992 wurde die Firma von dem zuständigen LBA beauftragt, den Kran weiterhin für Arbeiten, die von anderen Firmen anschließend durchgeführt werden sollten, bis Juli 1992 gegen eine zusätzliche Vergütung vorzuhalten. Der Beginn dieser Arbeiten zog sich aber – insbesondere infolge Verzögerungen bei der Bearbeitung der haushaltsrechtlichen Unterlagen – noch länger hin. Dadurch wurde der Kran um rd. 6 Monate länger vorgehalten, als beabsichtigt war. Der finanzielle Mehraufwand betrug rd. 50.000 DM.

Dieselbe Firma hatte entsprechend dem abgeschlossenen Vertrag auch ein Gerüst für Sanierungsmaßnahmen an einem Turm des Dienstgebäudes bis Juli 1992 vorzuhalten. Die für diese Zeit vorgesehenen Arbeiten wurden infolge fehlender Planungsunterlagen nur teilweise ausgeführt und dadurch eher beendet. Das Gerüst wurde aber noch weiter vorgehalten, obwohl es nicht mehr benötigt wurde. Dadurch sind vermeidbare Mehrkosten von ebenfalls rd. 50.000 DM entstanden.

- (87) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß eine abgestimmte Konzeption für die Durchführung sämtlicher Bauleistungen, für die der Kran und das Gerüst benötigt wurden, nicht vorhanden war. Es fehlten die AFU - Bau- nach § 54 LHO sowie eine Wirtschaftlichkeitsrechnung (§ 7 LHO) mit einem Kostenvergleich zwischen dem zusätzlichen Aufwand für die Verlängerung der Vorhaltezeit und – als Alternative – einem Abbau und erneuten Aufbau. Für die zeitlich begrenzten Sanierungsarbeiten am Turm wäre eine besondere, kurzzeitig bereitgehaltene Rüstung wirtschaftlicher gewesen. Insgesamt sind vermeidbare Ausgaben von rd. 100.000 DM entstanden.
- (88) Die Finanzministerin hat eingeräumt, daß das eingesetzte Architektenbüro die Dauer der notwendigen Vorhaltung des Krans und des Gerüsts nicht richtig eingeschätzt hat. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung bei diesem Bauvorhaben seien eine "gleitende Projektierung" und eine Baudurchführung nach haushaltsrechtlichen Teilunterlagen vorgenommen worden.

Der Landesrechnungshof weist aus Anlaß dieses Vorganges auf die Bedeutung der rechtzeitigen Erarbeitung von aussagefähigen Planungsunterlagen hin, in denen die Ausführung und die voraussichtlichen Kosten von Baumaßnahmen untersucht und dargestellt werden.

Umgestaltung eines Parkplatzes

- (89) Ein von der OFD Rostock genutzter Parkplatz mußte 1991 umgestaltet und für die behördeneigene Nutzung hergerichtet werden. Die OFD stellte daher – entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften – eine "Baubedarfsnachweisung für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten" auf, wonach ca. 670 m² Parkfläche, Stellplatzsicherungseinrichtungen und Freiflächenbegrünung hergestellt werden sollten. Das zuständige LBA schätzte die Baukosten auf 170.000 DM. Die Finanzministerin erkannte das von der OFD angemeldete Baubedürfnis jedoch nicht an. Das LBA stellte daraufhin eine "Baubedarfsnachweisung für Bauunter-

haltung" auf, bei der eine Beteiligung der Finanzministerin nicht erforderlich war. Es bezeichnete nun die Maßnahme als "Parkplatzsanierung" und gab – unverändert – Kosten in Höhe von 170.000 DM an. Die OFD als technische Aufsichtsbehörde stimmte diesem Verfahren zu. Es wurden Mittel bei einem für Unterhaltungsarbeiten eingerichteten Titel in Anspruch genommen.

- (90) Der Landesrechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet, denn es handelte sich – wie ursprünglich auch von der OFD und dem LBA zugrundegelegt – bei dieser Maßnahme um eine Grundinstandsetzung, weil die vorhandene Fläche von Grund auf neu aufgebaut wurde. Von daher hätte die Baumaßnahme – nach Anerkennung durch die Finanzministerin – als "Kleiner Neu-, Um- und Erweiterungsbau" finanziert werden müssen. Das LBA hat § 45 Abs. 1 LHO nicht beachtet, wonach Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden dürfen.
- (91) Die Finanzministerin hat dazu erklärt, es habe beim Aufbau der OFD ein unabweisbarer Parkplatzbedarf bestanden. Für die als unaufschiebbar angesehene Sanierung sei nur die Möglichkeit einer Finanzierung aus Mitteln der Bauunterhaltung gesehen worden.
- Nunmehr werde die Auffassung des Landesrechnungshofes zur haushaltsrechtlich richtigen Zuordnung geteilt. In Zukunft werde sich ein solches Vorgehen nicht wiederholen.

Unzulässig hohe Vergütung von Ingenieurleistungen

- (92) Ein LBA schloß 1991 mit einem Ingenieurbüro einen Vertrag über die Ingenieurleistungen für die Sanierung der Wärmeversorgung in einer Truppenunterkunft ab. Das vereinbarte Honorar beträgt insgesamt rd. 1,8 Mio. DM. Nach dem Vertrag sind gleiche Leistungen für mehrere Gebäude zu erbringen. Dies gilt für die Unterkunftsgebäude C 9 und C 11 sowie für die Ledigenwohnheime C 11 und C 12, wie sich aus der folgenden Übersicht ergibt:

a) Unterkunftsgebäude

Anlagen	Für die Honorarermittlung anrechenbare Kosten in DM		gezahltes Honorar in DM	
	C 9	C 11	C 9	C 11
	Gas-, Wasser- u. Abwasser- technik	307.017,54	307.017,54	68.693,49
Heizung u. Lüftung	232.456,14	232.456,14	56.018,02	56.018,02

b) Ledigenwohnheime

Anlagen	Für die Honorarermittlung anrechenbare Kosten in DM		gezahltes Honorar in DM	
	C 11	C 12	C 11	C 12
	Gas-, Wasser- u. Abwasser- technik	220.175,44	220.175,44	53.915,72
Heizung u. Lüftung	438.552,63	438.552,63	89.783,48	89.783,48
Elektrotechnik	177.631,58	177.631,58	43.572,88	43.572,88

Wie auch aus den übereinstimmenden Kostenberechnungen ersichtlich ist, sind bei der – bisher noch nicht abgeschlossenen – Planung und Entwurfsbearbeitung erhebliche Arbeitserleichterungen dadurch eingetreten, daß fachtechnische Berechnungen, Zeichnungen usw. weitgehend identisch waren. Dennoch wurde bei den bisherigen Abschlagszahlungen für jeden "Wiederholungsfall" ein ungekürztes Honorar ausgezahlt.

Nach § 22 der HOAI sind in solchen Fällen entsprechende Honorarmin-
derungen vorzunehmen. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert,
mit dem Ingenieurbüro darüber zu verhandeln. Eine Honorarminderung
von bis zu 100.000 DM erscheint möglich.

- (93) Die Finanzministerin hat das Zustandekommen der beanstandeten Ver-
einbarung damit erklärt, daß die Ingenieurleistungen 1991 in der Anlauf-
phase der Bauverwaltung im Zuge einer Bereisung nach einem Sofort-
programm vergeben werden mußten.

Nunmehr werde – entsprechend der Forderung des Landesrechnungshofes – mit dem Ingenieurbüro über eine angemessene Reduzierung des Honorars verhandelt. Diese Verhandlungen seien noch nicht abgeschlossen.

Unberechtigte Finanzierung von Betriebsausgaben der Bundeswehr aus dem Landeshaushalt

- (94) Bei Bundesbauten sind die Ausgaben für Gutachten und sonstige Architekten- und Ingenieurleistungen aus dem Landeshaushalt zu finanzieren, während Bau-, Unterhaltungs- und Betriebsausgaben zu Lasten des Bundeshaushalts gehen.

Ein LBA hat 1991 einen Vertrag mit einem Ingenieurbüro über eine Untersuchung der Abwasseranlage sowie weitere Leistungen für eine Bundeswehranlage abgeschlossen. Das ausgezahlte Honorar betrug rd. 224.500 DM. Der größte Teil des Entgelts, nämlich 184.373 DM, entfiel nach Feststellung des Landesrechnungshofes jedoch auf die Reinigung des Schmutz- und Regenwasserleitungssystems einschließlich der Entsorgung der Sandfangrückstände sowie des Öl-Wasser-Gemisches.

- (95) Der Landesrechnungshof hat die Höhe des Honorars aus folgenden Gründen beanstandet:
- Die Bestimmungen der HOAI lassen die Einbeziehung dieser betrieblichen Leistungen nicht zu. Sie sind nicht durch Leistungsbilder oder andere Bestimmungen der Honorarordnung erfaßt.
 - Durch dieses Vorgehen wurden Haushaltsmittel des Landes für Leistungen verwendet, die vom Bund zu finanzieren gewesen wären; damit wurde gegen § 45 Abs. 1 LHO verstoßen. Die im Vertrag enthaltenen Leistungen für die Kanalreinigung hätten nach Klärung der Bereitstellung von Bundesmitteln durch einen besonderen Werkvertrag vergeben werden müssen.

Daher hat der Landesrechnungshof gefordert, die Erstattung von 184.373 DM nebst Zinsen durch den Bund an den Landeshaushalt herbeizuführen.

- (96) Die Finanzministerin hat hierzu darauf hingewiesen, daß es vorteilhaft sei, die Ingenieur- und Gutachterleistungen bei der Untersuchung derartiger Abwasseranlagen von denselben Unternehmern erbringen zu lassen, die auch die Reinigung durchführten.

Dennoch würden bei zukünftigen Maßnahmen die haushaltsrechtlichen Forderungen des Landesrechnungshofes beachtet. Im vorliegenden Fall sei die Bundeswehr aufgefordert worden, den Betrag von 184.373 DM zurückzuzahlen. Inzwischen ist der Betrag an den Landeshaushalt erstattet worden.

7. Vorbereitung und Durchführung von Straßenbaumaßnahmen

In die Konzeption des Landes zum Ausbau des Radwegenetzes sollten verstärkt land- und forstwirtschaftliche Wirtschaftswege einbezogen werden.

Bei der Vergabe von Straßenbauleistungen muß der Wettbewerb durch mehr Öffentliche Ausschreibungen verbessert werden; es sind soweit wie möglich Firmen aus den neuen Bundesländern zu berücksichtigen.

In Verträgen mit Versorgungsunternehmen muß sichergestellt werden, daß künftig bei Straßenbaumaßnahmen zeitliche Verzögerungen und zusätzliche Kostenbelastungen durch Versorgungsleitungen vermieden werden.

Aufgrund von Abrechnungsmängeln müssen rd. 131.000 DM von Firmen an den Landeshaushalt erstattet werden.

- (97) Der Landesrechnungshof hat die Vorbereitung und Durchführung von Straßenbaumaßnahmen in der Baulast des Landes geprüft. Er hat festgestellt, daß 1991 und 1992 die veranschlagten Mittel (jährlich in einer Größenordnung von rd. 50 Mio. DM für Neu- und Ausbauten) weitgehend ausgegeben und somit von den Straßenbauämtern beträchtliche Lei-

Leistungen erbracht wurden. Aufgrund verschiedener Mängel, die sich bei der Prüfung herausgestellt haben, hat der Landesrechnungshof Verbesserungsvorschläge gemacht.

Ausbau des Radwegenetzes

- (98) Der Wirtschaftsminister arbeitet an einem umfassenden Programm zur Verbesserung der Infrastruktur für Radurlauber. Beispielsweise wurden im Haushaltsplan 1992 für den Radwegebau beim Um- und Ausbau von Landesstraßen rd. 1,2 Mio. DM veranschlagt.

Der Landesrechnungshof hat dazu darauf hingewiesen, daß es außer dem Nachweis von Radwegtrassen an Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen auch wichtig ist, die Benutzung von landwirtschaftlichen Wirtschafts- und Forstwegen in die Konzeption einzubeziehen und diese mit der Regionalplanung des Landes abzustimmen. Insofern ist eine gemeinsame Planung zusammen mit den Dienststellen anderer Ressorts von Bedeutung, um zu einem bestmöglichen Entwicklungsplan für das künftige Radwegenetz zu kommen.

- (99) Der Wirtschaftsminister hat dazu erklärt, er werde bei der Erstellung des Radwegeverkehrskonzepts in dieser Weise verfahren. Landwirtschaftliche Wirtschafts- und Forstwege würden einbezogen.

Ausschreibung von Straßenbaumaßnahmen

- (100) Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Ausschreibung von Bauleistungen (vgl. Tzn. 79 - 81) lag 1991 bei den geprüften Straßenbaumaßnahmen zweier Straßenbauämter der Anteil der Vergaben nach Öffentlichen Ausschreibungen im Mittel etwa bei 50 v.H. (bezogen auf die Auftragssummen). Es waren keine ausreichenden Gründe aktenkundig gemacht worden, die diesen geringen Anteil rechtfertigen konnten.

- (101) Der Wirtschaftsminister hat dazu mitgeteilt, aufgrund des mangelnden Planungsvorlaufs, der späten Verabschiedung des Haushalts 1991 und unter dem zeitlichen Druck der für den Straßenbau geeigneten Jahreszeiträume seien ausnahmsweise in großem Umfang Beschränkte Ausschreibungen (unter jeweils 4 - 6 Firmen) durchgeführt worden. Im 2. Halbjahr 1992 habe sich das Bild deutlich zugunsten der Öffentlichen Ausschreibung geändert. Künftig könne von der Einhaltung der Grundsätze der LHO und der VOB ausgegangen werden.
- (102) Der Landesrechnungshof erwartet, daß damit in Zukunft die Einhaltung marktwirtschaftlicher Grundsätze auch auf dem Gebiet des Straßenbaus sichergestellt wird und die Preise für Lieferungen und Leistungen über Ausschreibungen im öffentlichen Wettbewerb ermittelt werden.

Bevorzugung von Bietern aus den neuen Bundesländern

- (103) Im Interesse der Förderung von Handwerk, Handel und Industrie in den neuen Bundesländern und um eine möglichst breite Streuung mittelstandsgeeigneter Aufträge zu erreichen, sind nach Vorschriften des Bundes und der Länder kleine und mittlere Unternehmen aus den neuen Bundesländern bevorzugt zu berücksichtigen. Diesem Firmenkreis wurde für eine Übergangszeit das Recht zugestanden, unter bestimmten Voraussetzungen bei einem Angebotspreis, der den des annehmbarsten Angebots in begrenztem Umfang übersteigt (z.B. um bis zu 20 v.H.), in den Preis des Angebotes eines Bieters aus den alten Bundesländern einzutreten und bei Angeboten bis zu 1 Mio. DM in bestimmtem Umfang einen Mehrpreis geltend zu machen (bis zu 5 v.H.).
- (104) Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung bei einem Straßenbauamt festgestellt, daß der Anteil des an Unternehmen mit Firmensitz in den alten Bundesländern vergebenen Auftragsvolumens insgesamt gering war. Allerdings war erkennbar, daß 1991 in mehreren Fällen Baufirmen aus den alten Bundesländern besondere Firmen oder Niederlassungen in den neuen Bundesländern gegründet haben, die dort handelsrechtlich einge-

tragen sind. Diese legten die notwendigen Bestätigungen darüber vor, daß sie ortsansässige Arbeitskräfte beschäftigen und – entsprechend den Vorschriften – nur bis zu 65 Beschäftigte oder einen Jahresumsatz bis zu 10 Mio. DM ausweisen.

In den bei diesem Straßenbauamt geprüften Fällen wurde die Mehrzahl der zu vergebenden Aufträge an derartige Firmen erteilt. Dagegen erhielten kleinere, seit langem ortsansässige Firmen nur im geringen Umfang den Zuschlag.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurde das Ziel, die Unternehmen aus den neuen Bundesländern durch Auftragsvergabe zu fördern, insofern nicht vollständig erreicht.

- (105) Der Wirtschaftsminister stimmt mit dem Landesrechnungshof darin überein, daß die bevorzugte Berücksichtigung von Bewerbern aus den neuen Bundesländern bei diesem Straßenbauamt nicht vollständig gelungen ist. Dies sei aber unter den gegebenen Umständen auch nicht möglich gewesen. Die seit langem ortsansässigen Tiefbauunternehmen hätten nämlich in der Regel nicht über die notwendige Ausstattung und auch nur im begrenzten Umfang über das erforderliche Fachwissen verfügt. Bei einem anderen Straßenbauamt seien aber Bewerber aus den alten Bundesländern nur in wenigen, fachlich begründeten Einzelfällen bei der Vergabe von Spezialleistungen berücksichtigt worden.
- (106) Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die genannten Hindernisse bei ortsansässigen Firmen nicht von Dauer sind. Er mißt der Beauftragung einheimischer Firmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft und Verbesserung der Arbeitsmarktsituation eine hohe Bedeutung bei.

Leitungen der Versorgungsunternehmen

- (107) Die sogenannten Leitungsunternehmen für die Versorgung mit Wasser, Strom, Gas usw. sind mit ihren Leitungstrassen in den Straßen Sondernutzer über den Gemeingebrauch hinaus. Die Straßenbaulastträger sind nicht verpflichtet, die zusätzlichen Kosten aus diesen Sondernutzungen

zu tragen. Die zur Regelung dieser Fragen erforderlichen Straßenmitbenutzungsverträge (Rahmenverträge) zwischen den Leitungsunternehmen und der Straßenbauverwaltung stehen noch aus.

- (108) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Leitungsunternehmen ihrer Folgepflicht bei Straßenbaumaßnahmen, wonach die Leitungen auf eigene Kosten anzupassen sind, wegen des Fehlens eindeutiger vertraglicher Regelungen nur zögerlich und teilweise widerstrebend nachkommen. Sie behindern damit den Ablauf der Straßenbauten.
- (109) Der Wirtschaftsminister hat dazu erklärt, daß künftig bei den einzelnen Baumaßnahmen im Rahmen der Bauvorbereitung Kostenregelungen mit den Leitungsunternehmen getroffen werden sollen. Seit Jahresbeginn 1992 würden im übrigen vom Landesamt für Straßenbau und Verkehr zur Regelung der generellen Rechtsbeziehungen Verhandlungen mit Leitungsunternehmen über Musterverträge zur Straßenmitbenutzung geführt.
- (110) Der Landesrechnungshof erwartet, daß damit künftig zeitliche Behinderungen und zusätzliche Kosten durch Leitungen bei Straßenbaumaßnahmen weitgehend vermieden werden.

Vergütungsabzüge bei nicht vertragsgerechter Durchführung von Straßenbauarbeiten

- (111) Zum Nachweis der vertragsgerechten Durchführung der Straßenbauarbeiten sind Kontrollprüfungen vom Auftraggeber (hier: Straßenbauverwaltung) durchzuführen. Bei nicht vertragsgerechter Durchführung ist es erforderlich, die vertraglich geregelten Abzüge von der Vergütung gegenüber dem Auftragnehmer geltend zu machen.
- (112) Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß Kontrollprüfungen zwar durchgeführt wurden und sich hierbei in mehreren Fällen eine nicht vertragsgerechte Baudurchführung ergeben hat. Die Straßenbauverwaltung hat es dabei jedoch versäumt, mögliche Vergütungsabzüge geltend zu machen.

Die beiden zuständigen Straßenbauämter haben daraufhin die Abrechnung überprüft und überzahlte Beträge von insgesamt rd. 119.000 DM von den Firmen zurückgefordert.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß künftig die Vertragsbedingungen eingehalten werden und vertraglich zugestandene Abzüge auch geltend gemacht werden.

- (113) Aufgrund von Feststellungen des Landesrechnungshofes werden außerdem bei den beiden Straßenbauämtern an das Land von Baufirmen rd. 12.000 DM für ungerechtfertigt in Rechnung gestellte Asphaltlieferungen erstattet.

8. Wirtschaftsförderung in Mecklenburg-Vorpommern

Es ist erforderlich, durch verschiedene Maßnahmen die Effizienz der Wirtschaftsförderung zu steigern. Dazu hat der Landesrechnungshof Hinweise gegeben.

Der Wirtschaftsminister hat zeitweise entgegen den gesetzlichen Vorschriften ABM-Kräfte mit normalen Verwaltungsaufgaben beschäftigt.

- (114) Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wird entscheidend durch die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und die dazugehörigen Rahmenbedingungen bestimmt. Daher fördert das Land in vielfältiger Weise – unter Mitwirkung einer Reihe von Stellen innerhalb und außerhalb der Verwaltung (insbesondere Bundes- und Landesbehörden, Kommunen und Verbände, überregionale und regionale Kreditinstitute) – die Wirtschaft aus verschiedenen Programmen (u.a. Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft und der wirtschaftsnahen Infrastruktur, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Landesprogramme zur Förderung der Entwicklung moderner Produkte und Technologien, zur Förderung des Tourismus und des Mittelstandes usw.).
- (115) Der Landesrechnungshof hat 1992 eine Orientierungsprüfung durchgeführt, um grundsätzliche Fragen zu untersuchen und Anregungen zur – noch nicht abgeschlossenen – Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung zu geben. Dabei hat er u.a. festgestellt:
- Dem Land kann wirtschaftlicher Schaden entstehen, wenn der Aufgabenbereich der Eigentumserfassung (Klärung offener Vermögensfragen hinsichtlich der Immobilien des Landes) nicht verstärkt wird.

- Eine Effizienzsteigerung der Wirtschaftsförderung insgesamt kann in geeigneten Fällen durch das Einschalten einer Investitionsbank bei der Vergabe von Fördermitteln herbeigeführt werden.
 - Die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern mbH (GfW), die für das Land Akquisition betreiben soll, muß baldmöglichst voll arbeitsfähig werden.
 - Der Wirtschaftsminister hat im Bereich der Wirtschaftsförderung entgegen den gesetzlichen Vorschriften ABM-Kräfte mit normalen Verwaltungsaufgaben beschäftigt, so daß dadurch reguläre Arbeitsplätze blockiert wurden.
- (116) Die Finanzministerin und der Wirtschaftsminister haben dazu mitgeteilt, daß zur Verbesserung der Wirtschaftsförderung folgende Maßnahmen eingeleitet oder durchgeführt wurden:
- Generelle Beschleunigung der Klärung offener Vermögensfragen durch
 - Verdopplung (auf 480 Stellen) des im Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen in Greifswald sowie in den Ämtern der Städte und Gemeinden tätigen Personals,
 - Gründung einer Gesellschaft für offene Vermögensfragen (GoV), die die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen unterstützen soll,
 - Zusätzliche Einstellung von 90 Juristen auf Honorarbasis entsprechend dem Anwaltsprogramm des Bundes.
 - Einleitung der notwendigen Schritte zur Bildung einer Investitionsbank in Mecklenburg-Vorpommern.
 - Erhöhung des Personalbestandes der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, wodurch u.a. die angestrebte Verbesserung der Akquisition sichergestellt werden soll.

- Beendigung des unzulässigen Einsatzes von ABM-Kräften – überwiegend durch Begründung dauerhafter Arbeitsverhältnisse.
- (117) Der Landesrechnungshof erwartet, daß die eingeleiteten Schritte – die inzwischen teilweise verwirklicht wurden (z.B. Gründung der GoV, verbesserte Arbeitsfähigkeit der GfW, Beendigung der o.g. ABM-Arbeitsverhältnisse) – eine effizientere Wirtschaftsförderung bewirken und darüber hinaus alle möglichen Anstrengungen unternommen werden, um durch Maßnahmen des Landes die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

9. Mehrarbeitsvergütung für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen

Die Kultusministerin hat für das Schuljahr 1992/93 einen Erlaß zur Vergütung von Mehrarbeit veröffentlicht. Obwohl der Landtag Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Regelung über die anrechenbaren Stunden äußerte, hat die Kultusministerin die vorgesehene Mehrarbeitsvergütung gewährt.

- (118) Mit Erlaß vom 4. November 1992 hat die Kultusministerin zur Vergütung von Mehrarbeit bei Lehrkräften an öffentlichen Schulen für das Schuljahr 1992/93 unter anderem bestimmt, daß eine Mehrarbeitsvergütung von 25,50 DM je Unterrichtsstunde gewährt wird, wenn die Mehrarbeit die regelmäßige Arbeitszeit um mehr als 2 Unterrichtsstunden im Kalendermonat übersteigt. Der dadurch für das Haushaltsjahr 1993 erforderliche zusätzliche Finanzbedarf sollte durch Umschichtung im Entwurf des Haushaltssplanes für 1993 gedeckt werden. In einer Sondersitzung des Kabinetts war diese Regelung gegen den Widerstand der Finanzministerin am 23. Oktober 1992 beschlossen worden. Eine Unterrichtung des Landesrechnungshofes gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO über den Erlaß, der erst im Mai 1993 veröffentlicht wurde, hat nicht stattgefunden.
- (119) Im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf die Sitzung des Finanzausschusses am 17. November 1992 wurde der Landesrechnungshof auf den Erlaß aufmerksam. Auf der Tagesordnung stand die u.a. wegen des Erlasses erforderliche Erhöhung des Haushaltsansatzes für die Mehrarbeitsvergütung.

Nach entsprechender Prüfung hat der Landesrechnungshof in einer beratenden Stellungnahme gegenüber dem Landtag (Finanzausschuß) und der Landesregierung (Staatskanzlei, Kultusministerium) Bedenken gegen den Erlaß in der vorliegenden Form und gegen die Aufbringung der Mehrausgaben geäußert:

- Die Gewährung einer Vergütung bereits ab der 3. Unterrichtsstunde Mehrarbeit verstößt gegen geltendes Tarif- und Bundesrecht, das die Vergütung von Mehrarbeit erst ab der 4. Unterrichtsstunde zuläßt.
- Der Vergütungssatz von 25,50 DM steht in Widerspruch zu der in der hier einschlägigen Mehrarbeitsvergütungsverordnung für entsprechende Beamte in den alten Bundesländern vorgesehenen Vergütung (20,20 DM).
- Die Deckung der zusätzlich erforderlichen Ausgaben aus BAföG-Mitteln ist problematisch, weil es sich bei BAföG-Mitteln zu rund zwei Dritteln um Bundesmittel handelt.

- (120) Der Landtag, der entsprechend auch von seinem Justitiariat/Gesetzgebungsdienst beraten worden war, hat daraufhin die für die Vergütung der Mehrarbeit bereits ab der 3. Unterrichtsstunde erforderlichen Mittel für 1993 nicht bewilligt und den BAföG-Ansatz um den zur Deckung angebotenen Betrag gekürzt.

Aufgrund dessen hat die Kultusministerin mit Erlaß vom 22. Dezember 1992 bestimmt, daß mit Wirkung vom 1. Januar 1993 Mehrarbeit nunmehr erst von der 4. Unterrichtsstunde an vergütet wird. Für die Zeit bis zum 31. Dezember 1992 verblieb es damit jedoch bei der Regelung vom 4. November 1992. In einem Schreiben vom 11. Dezember 1992 an den Ministerpräsidenten hatte der Landesrechnungshof zuvor vergeblich versucht, die Vergütung erst ab der 4. Unterrichtsstunde auch für die Zeit vor dem 1. Januar 1993 durchzusetzen.

- (121) Der Landesrechnungshof vertritt weiterhin die Meinung, daß angesichts der an sich eindeutigen Rechtslage die Gewährung der Mehrarbeitsvergü-

tung schon ab der 3. Unterrichtsstunde bis Ende 1992 nicht zulässig war. Für besonders bedenklich hält er es jedoch, daß die Kultusministerin diese Zahlungen bewirkt hat, obwohl bekannt war, daß der Landtag Zahlungen mit dieser Zweckbestimmung ablehnte und deshalb durch Nichtbewilligung der Mittel für 1993 auch verhindert hat. Das Land hat damit – auch noch 1993 – Mittel verausgabt, die es nicht nur nicht zu leisten hatte, sondern die es aufgrund einer Entscheidung des Landtages auch ausdrücklich nicht leisten durfte. Es hat damit gegen die Etathoheit des Landtages verstoßen (§ 6 des Vorl. Statuts und jetzt Art. 61 der Verf.).

- (122) Auch hinsichtlich der Höhe des Vergütungssatzes von 25,50 DM bestehen die Bedenken des Landesrechnungshofes fort. Die Kultusministerin hat nicht schlüssig dargelegt, warum gemäß § 4 Abs. 1 Mehrarbeitsvergütungsverordnung beamteten Lehrern im gehobenen Dienst in den alten Bundesländern 20,20 DM je Stunde Mehrarbeit zu leisten sind, während vergleichbare angestellte Lehrer in Mecklenburg-Vorpommern mit 25,50 DM vergütet werden.

10. Anmietung und Ausbau einer Amtswohnung für einen Minister

Das Land hat entgegen den Bestimmungen über die Amtswohnungen im Landesministergesetz einem Minister in einem Mietvertrag ein persönliches Recht auf den Bezug einer Amtswohnung eingeräumt. Es hat vor Einzug des Ministers 33.360,37 DM für Handwerkerarbeiten zur Herrichtung und Sicherung der Wohnung ausgegeben. Die Vertragsgestaltung ermöglichte es, daß der Minister die Wohnung noch beziehen konnte, als er bereits entlassen war.

- (123) Am 29. Oktober 1991 beantragte der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten bei der Finanzministerin, über die Zuweisung des 1. Stockwerks einer Villa als Amtswohnung an einen Minister eine Entscheidung herbeizuführen. Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Landesministergesetz können Ministern Amtswohnungen zugewiesen werden. Sie sind dann berechtigt, diese nach Beendigung des Amtsverhältnisses noch für die Dauer von drei Monaten unter denselben Bedingungen wie bisher zu benutzen. Die Vermieterin, eine Bauherrengemeinschaft, war nur bereit, an den betreffenden Minister zu vermieten. Dieser Minister war der höchsten Gefährdungsstufe für Politiker zuzuordnen. Daher waren entsprechend einer Empfehlung des Landeskriminalamtes Hamburg Sicherungsmaßnahmen an der Wohnung erforderlich. Gleichwohl hielt das Landeskriminalamt das verbleibende Restrisiko für so hoch, daß das Objekt nicht unbedingt als geeignet bezeichnet werden konnte. Für die Si-

cherungsmaßnahmen erteilte die Finanzministerin dem zuständigen LBA sodann einen Planungsauftrag. Auch nach den in der Folgezeit noch reduzierten Sicherheitsstandards sollten die Sicherungsmaßnahmen noch 230.000 DM kosten.

Am 7. Februar 1992 erkannte die Finanzministerin die Wohnung, wenn auch unter Bedenken, als Amtswohnung an und ließ sich dabei von der Schwierigkeit, angemessenen Wohnraum zu finden, leiten.

- (124) Nach einem von dem Vertreter der Bauherrengemeinschaft, des Ministeriums für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten und dem Minister selber am 10. Februar 1992 unterzeichneten Vertragstext sollte das Mietverhältnis über die Amtswohnung auf die Zeit vom 1. April 1992 bis zum 31. März 1995 befristet sein. Die Vermieterin verpflichtete sich, mit dem Minister, hilfsweise mit dem Land, einen Folgevertrag für einen Zeitraum von 3 Jahren zu schließen. Wegen dieser Option unterzeichnete auch der betreffende Minister. Ihm stand die Erklärung über die Ausübung des Optionsrechts zu, hilfsweise dem Land. Die Option wurde auf eine Mietzeit von weiteren 3 Jahren mit der Möglichkeit einer Verlängerung um weitere 3 Jahre eingeräumt. Dem Land wurde ausschließlich gestattet, dem derzeitigen Minister für die Folgezeit den Besitz zu überlassen. Bei Verlust seines Amtes sollte der Minister berechtigt sein, selber unter den o.g. Bedingungen einen Mietvertrag als Mieter abzuschließen. Nur wenn der Minister selber nicht mehr in der Villa wohnen wollte, sollte das Land einen anderen Minister benennen dürfen.
- (125) Zwischen dem 9. und 13. März 1992 erteilte das LBA Schwerin insgesamt 6 Aufträge für Maurerarbeiten, Sicherheitsverglasung, Malerarbeiten, Elektroinstallationen, Telefoninstallationen und Sichtschutzmaßnahmen mit einem Gesamtauftragsvolumen von 160.000 DM. Am 11. März 1992 erstellte es einen Vertragsentwurf über einen Planungsauftrag für die Ministerwohnung, der ein Architektenhonorar von 27.903 DM vorsah. Der Architekt unterzeichnete den Vertrag am 1. Juni 1992.

- (126) Der Minister wurde am 13. März 1992 entlassen. Anstatt auf die Nutzung der mit staatlichen Geldern teilweise gesicherten Wohnung zu verzichten, bezog er sie unter Berufung auf sein ihm im Mietvertrag eingeräumtes Optionsrecht zum 1. April 1992.

Zwei Tage später teilte das Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten der Finanzministerin mit, daß die Wohnung nicht mehr als Amtswohnung benötigt werde.

Nach der Entlassung des Ministers gelang es dem LBA, drei Aufträge zu stornieren. Für Maurerarbeiten, Sicherheitsverglasung und Elektroinstallation blieben jedoch 33.360,37 DM zu zahlen. Das Architektenhonorar ist noch nicht abgerechnet.

Hierzu hat der Landesrechnungshof bemerkt:

- (127) Die Einräumung eines Optionsrechtes zugunsten eines Ministers in einem Mietvertrag über eine Amtswohnung verstößt gegen § 10 Landesministergesetz. Zwar können den Ministern gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 Amtswohnungen zugewiesen werden. Ein Optionsrecht zugunsten der Minister ist jedoch nicht vorgesehen. Vielmehr berechtigt § 10 Abs. 2 Satz 1 Mitglieder der Landesregierung, die eine Amtswohnung bezogen haben, diese nach Beendigung des Amtsverhältnisses noch für die Dauer von 3 Monaten unter denselben Bedingungen wie bisher zu benutzen. Mit dieser Bestimmung ist ein unbefristetes Optionsrecht eines Ministers auf eine Dienstwohnung auch nach seinem Ausscheiden aus dem Ministeramt unvereinbar. Die Vorschrift dient allein dazu, einen passenden Wohnungsbestand für Minister vorzuhalten, nicht jedoch der Wohnungsfürsorge für ehemalige Minister.

- (128) Auch angesichts des zunächst für Sicherungsmaßnahmen prognostizierten Betrages von 230.000 DM wäre es zwingend gewesen, sicherzustellen, daß ihm eine hinreichend lange und nicht nur faktisch auf einen einzigen Minister beschränkte Mietzeit gegenüberstand.

Ferner wäre es geboten gewesen, das am 11. März 1992 an den Architekten gesandte Vertragsangebot über einen Planungsauftrag zurückzuneh-

men. Dies wäre kurzfristig möglich gewesen, da der Minister bereits 2 Tage später entlassen worden war und der Architekt den Vertrag zu der Zeit noch nicht unterzeichnet hatte.

- (129) Die Finanzministerin hat in Abstimmung mit dem Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten hierzu im wesentlichen erklärt, der Ausbau einer angemieteten Amtswohnung sei wegen der Installation von Sicherungsmaßnahmen stets mit Handwerkerkosten verbunden, für die später vom Vermieter kein Ersatz verlangt werden könne. Durch die Ausübung des Optionsrechts habe im konkreten Falle keine Möglichkeit mehr bestanden, die Wohnung für einen anderen Minister zu nutzen; damit habe sich automatisch die Zuweisung als Amtswohnung erledigt. Wegen der Größe der Wohnung und der Miethöhe sei das Interesse des Landes an einer Fortsetzung des Mietverhältnisses ohnehin nur begrenzt gewesen.
- (130) Der Landesrechnungshof muß dem entgegenhalten, daß gerade aus diesen Gründen die hohen Investitionen in die Wohnung gar nicht erst hätten vorgenommen werden dürfen.
- (131) Ferner verwiesen die beteiligten Ministerien darauf, daß der Architekt schon vor der Unterzeichnung tätig gewesen sei, nämlich seit dem 27. November 1991.
- Aus den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen ergibt sich nicht eindeutig, wer Auftraggeber war. Wäre es ein Minister gewesen, wäre ihm vorzuhalten, ohne Mietvertrag schon Planungsarbeiten vergeben zu haben.

- (132) Der Landesrechnungshof erwartet, daß
- künftig bei der Gestaltung und dem Abschluß von Mietverträgen über
 Amtswohnungen von Ministern größere Sorgfalt geübt wird,
 - größere Aufwendungen für Ministerwohnungen nur bei langfristiger
 Bindung für das Land getätigt werden.

11. Prüfung des Landkreises Güstrow

Der Kreis muß alle noch möglichen Einnahmequellen ausschöpfen. Ausgaben für freiwillige Leistungen müssen kritisch überprüft werden. Weitere Stelleneinsparungen in erheblichem Umfang in der Verwaltung und den Einrichtungen des Kreises sind unabdingbar erforderlich.

Für kostenrechnende Einrichtungen sind Gebührenbedarfsberechnungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erstellen, um auf dieser Grundlage zu kostendeckenden Benutzungsgebühren zu kommen.

Nur bei Bündelung aller dieser Maßnahmen wird sich der Kreis seinen finanziellen Spielraum erhalten können.

Das Zusammenwirken der Selbstverwaltungsgremien und der hauptamtlichen Verwaltung muß verbessert werden. Insbesondere hat der Landrat entsprechend den Bestimmungen der Kommunalverfassung alle Angelegenheiten vorzubereiten, die der Kreistag zu entscheiden hat.

Eine grundlegende Neuorganisation der Kreisverwaltung sollte angestrebt werden, damit sie langfristig ihre viel-

fältigen Aufgaben sachgerecht, effektiv und wirtschaftlich erfüllen kann.

- (133) Der Landesrechnungshof hat den Landkreis Güstrow 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 Vergabeangelegenheiten. Zugunsten der Bildung von Prüfungsschwerpunkten wurde auf eine vollständige Prüfung aller Einzelpläne verzichtet.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

- (134) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage des Landkreises Güstrow war 1991 aufgrund der hohen Zuführung zum Vermögenshaushalt und des relativ geringen Schuldenstandes günstig. Durch die ab 1992 beabsichtigten umfangreichen Kreditaufnahmen wird der finanzielle Spielraum künftiger Jahre jedoch erheblich eingeengt.

Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, hat der Landesrechnungshof empfohlen, alle noch möglichen Einnahmequellen auszuschöpfen, soweit dies noch nicht geschehen war. Ferner wurde angeraten, die Ausgaben für freiwillige Leistungen, zu denen keine rechtliche Verpflichtung besteht, auf ihre künftige Notwendigkeit hin kritisch zu überprüfen.

- (135) Die für die Abfallentsorgung und den Rettungsdienst vorhandenen Gebührensatzungen entsprachen noch nicht den Anforderungen des § 11 GemHVO i.V.m. § 6 KAG hinsichtlich der Festsetzung kostendeckender Benutzungsgebühren.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, Gebührenbedarfsberechnungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erstellen, um auf dieser Grundlage zu kostendeckenden Einnahmen aus Benutzungsgebühren zu kommen.

- (136) Das Zusammenwirken der Selbstverwaltungsgremien und der hauptamtlichen Verwaltung entsprach nicht immer den Bestimmungen der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 (GBl. I 1990 S. 255). Insbesondere waren auch die Verfahrensabläufe nicht immer zweckmäßig geregelt. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, das Zusammenwirken der Selbstverwaltungsgremien mit der hauptamtlichen Verwaltung zu verbessern. Insbesondere hat der Landrat gem. § 91 Abs. 3 Kommunalverfassung alle Angelegenheiten vorzubereiten, die der Kreistag zu entscheiden hat. Die Zuständigkeiten von Kreistag, Kreisausschuß, Fachausschüssen und dem Landrat sollten in einer Zuständigkeitsordnung, die vom Kreistag zu erlassen ist, festgeschrieben werden. Die Anzahl der ständigen Ausschüsse sollte für die Dauer einer Wahlperiode in der Hauptsatzung festgelegt werden.
- (137) Die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgefundene organisatorische Gliederung der Kreisverwaltung war mit 8 Dezernaten und 26 Ämtern zu weit aufgefächert. Sie entsprach damit nicht den Anforderungen einer auf das organisatorische Minimum ausgerichteten wirtschaftlichen Behördenstruktur. Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, eine grundlegende Neuorganisation der Kreisverwaltung vorzunehmen, damit sie auch langfristig ihre vielfältigen Aufgaben sachgerecht, effektiv und wirtschaftlich erfüllen kann. In Anlehnung an das von der KGSt herausgegebene "Organisationsmodell der Landkreise der DDR 1990" und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten wurde vorgeschlagen, die Kreisverwaltung künftig in 3 Dezernate und 13 Ämter zu gliedern (vgl. Schaubild S. 80).
- (138) Die Kreisverwaltung verfügte über keinen einheitlichen Dienst- und Geschäftsverteilungsplan für die Gesamtverwaltung. Für die Festlegung und Abgrenzung der Aufgabenverteilung, aber auch als Grundlage für die Stellenbesetzung und Stellenbewertung ist dieser jedoch unerlässlich. Zur Verbesserung der inneren Verwaltungsorganisation hält der Landesrechnungshof die Erstellung eines einheitlichen und verbindlichen

Dienst- und Geschäftsverteilungsplanes für erforderlich. Hierfür sollten vorher eingehende Organisations- und Arbeitsplatzuntersuchungen vorgenommen werden.

- (139) Die Dienstanweisung Nr. 3/91 des Kreises Güstrow regelt die Planung, Durchführung und Finanzierung von Baumaßnahmen an kreiseigenen Liegenschaften. Sie entsprach jedoch nicht den Bestimmungen des § 9 GemHVO. Auch waren die Kompetenzen zwischen dem Amt für Hochbau und den übrigen Fachämtern der Kreisverwaltung nicht sachgerecht verteilt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, eine Dienstanweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen im Sinne von § 9 GemHVO sowie eine Ausschreibungs- und Vergabeordnung zu erlassen. Der Landesrechnungshof hat seinem Prüfungsbericht entsprechende Muster beigefügt.

- (140) Der Kreis hatte im Stellenplan 1992 gegenüber dem Vorjahr Stellenreduzierungen im Bereich der Einrichtungen (z.B. Alten- und Pflegeheime) vorgenommen, jedoch nicht in der Verwaltung.

Der Landesrechnungshof hält diese Entwicklung noch nicht für befriedigend. Der Kreis muß weiterhin durch geeignete Maßnahmen, insbesondere in der Verwaltung, zusätzliche Stelleneinsparungen erreichen, um die Personalkosten auf ein unabweisbar notwendiges Maß zu beschränken.

- (141) Die Bearbeitung von Grundstücksangelegenheiten sowie Vergaben und Beschaffungen erfolgten nicht immer unter Beachtung der einschlägigen Rechtsvorschriften, so daß dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht immer entsprochen werden konnte.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß insbesondere sensible Bereiche wie der Grundstücksverkehr und das Vergabewesen künftig eine strikte Beachtung der einschlägigen Rechtsvorschriften erfordern.

- (142) Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsergebnis am 8. Juli 1992 dem Landrat des Kreises Güstrow und dem Innenminister als Rechtsaufsichts-

behörde zugeleitet. Der Landrat hat mit Schreiben vom 4. September 1992 gegenüber dem Innenminister Stellung genommen. Der Landesrechnungshof hat eine Ausfertigung dieser Stellungnahme erhalten. Der Innenminister als Rechtsaufsichtsbehörde hat die Stellungnahme ausgewertet. Er hat mitgeteilt, daß er die Prüfungsfeststellungen seiner weiteren Tätigkeit zugrundegelegt hat. Der Landkreis Güstrow ist diesen Feststellungen in allen Bereichen weitgehend gefolgt. Sie haben zu umfassenden Veränderungen in der Verwaltung geführt.

Aufgrund der seinerzeit fehlenden speziellen Regelungen war davon abgesehen worden, die Prüfung formell entsprechend § 10 Abs. 3 KPG vom 6. April 1993 abzuschließen.

Der Innenminister wird die künftige Entwicklung des Landkreises Güstrow unter Beachtung der Feststellungen des Landesrechnungshofes weiterhin begleiten und unterstützen. Der Landesrechnungshof ist mit diesem Verfahren einverstanden.

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Prüfung der Deponie Schönberg

(143) Der Landesrechnungshof hat gemäß Senatsbeschluß vom 24.09.1992 eine Prüfung zum Erwerb der Deponie Schönberg von der Treuhandanstalt durch das Land Mecklenburg-Vorpommern einschließlich der eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen für das Land sowie der hieraus resultierenden haushaltsrechtlichen Konsequenzen durchgeführt.

Aufgrund dieser Prüfung hat der Landesrechnungshof dem Präsidenten des Landtages am 02.04.1993 ein Gutachten zur Beratung gemäß § 88 Abs. 3 LHO zugesandt. Zugleich erhielt es die Landesregierung zur Kenntnisnahme.

Die Landesregierung hat am 25.05.1993 eine Stellungnahme abgegeben, die der Landesrechnungshof am 09.07.1993 erwiderte.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

In seiner 77. Sitzung am 04.05.1993 hat der Landtag beschlossen, einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuß zur Klärung von Sachverhalten im Zusammenhang mit dem Kauf und dem Betrieb der Deponie Ihlenberg/Schönberg einzusetzen. Dieser hat sich am 13.05.1993 konstituiert.

Neubrandenburg, den 16. August 1993

Tanneberg

