

JAHRESBERICHT

**des Landesrechnungshofes
Mecklenburg - Vorpommern**

1996



LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1996

**über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1994**

Neubrandenburg, den 12. September 1996

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
I. Einleitung	
1. Vorbemerkungen	1 - 3
2. Haushaltsentwicklung des Landes	4 - 10
3. Kreditobergrenze	11 - 12
4. Alternative Finanzierungsmodelle zur Realisierung staatlicher Baumaßnahmen	13
5. Möglichkeiten zur Einsparung von Personalausgaben	14
6. Funktionalreform und Deregulierung in Mecklenburg- Vorpommern	15 - 20
7. Zur Struktur der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern	21 - 22
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haus- haltsvollzug 1994	
1. Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung	23 - 36
2. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1994	37 - 70
III. Haftung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Amtsträgern bei Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen	71 - 74
IV. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	75 - 80
V. Prüfungsfeststellungen	
Querschnittsprüfungen	
1. Trennungsgeld	81 - 96
Einzelplan 01 – Landtag	
2. Baumaßnahmen im Schweriner Schloß	97 - 105

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums

- | | | |
|----|---|-----------|
| 3. | IT-gestütztes Personal- und Stellenverwaltungssystem PERSYS | 106 - 128 |
| 4. | Beschaffungswesen Polizei | 129 - 187 |

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

- | | | |
|----|--------------------------------------|-----------|
| 5. | Kassenorganisation und Vollstreckung | 188 - 193 |
|----|--------------------------------------|-----------|

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

- | | | |
|----|--|-----------|
| 6. | Förderung von privaten Unternehmen des Fremdenverkehrs | 194 - 198 |
|----|--|-----------|

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Kultusministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 7. | Zuwendungen für Film und Medien | 199 - 203 |
| 8. | Absicherung des Zusatzbedarfs an Lehrkräften | 204 - 217 |
| 9. | Beschaffungen, Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsleistungen des Klinikums einer Universität für die Zahnmedizin | 218 - 241 |
| 10. | Zuwendungen für kommunale und private Schulbauvorhaben | 242 - 254 |

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Naturschutz

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 11. | Förderung der Schlachtung leukoseverseuchter Kühe und Jung rinder | 255 - 258 |
| 12. | Förderung einer Fischmastanlage | 259 - 266 |

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 13. | Beschaffungen beim Landessozialgericht | 267 - 269 |
|-----|--|-----------|

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 14. | Widersprüchliche Antwort eines Landkreises | 270 - 276 |
| 15. | Förderung für nicht aufgestellte Krankenhausbetten | 277 - 282 |
| 16. | Fördermittel zur Krankenhausfinanzierung | 283 - 291 |

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

17. Zuwendungen für den Bau von Abwasseranlagen 292 - 306

Überörtliche Kommunalprüfung

18. Entwicklung der Entgelte im Bereich der Abwasserentsorgung 307 - 319
19. Baumaßnahmen kommunaler Tiefbauämter 320 - 327
20. Prüfung im Klinikum Schwerin 328 - 336
21. Prüfung der Hansestadt Wismar 337 - 353
22. Prüfung des Landkreises Ostvorpommern 354 - 367
23. Grundstücksveräußerungen unter dem Verkehrswert 368 - 372

VI. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

1. Prüfungsverfahren Deponie Ihlenberg 373
2. Prüfungsverfahren über die Gewährung von Zuwendungen,
Darlehen und Bürgschaften an die Bestwood E.F. Kynder GmbH,
Ribnitz-Damgarten 374
3. Prüfung der Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und Bürg-
schaften durch das Land an die ehemals mit der Bremer Vulkan
Verbund AG verbundenen Unternehmen in Mecklenburg-
Vorpommern 375
4. Rundfunkangelegenheiten 376

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGAP	Arbeitsgruppe zur Aufklärung von Amtsdelikten bei der Polizei
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunalen Körperschaften
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Art.	Artikel
BAT	Bundesangestellentarifvertrag
BAT-O	Bundesangestellentarifvertrag-Ost
Bd.	Band
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
dgl.	dergleichen
Drs.	Drucksache
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
Epl.	Einzelplan
etc.	etcetera
EU	Europäische Union
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GVG	Verkehrsbetrieb Greifswald Land GmbH
GVOBl. M-V	Gesetz- und Ordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HEVAG	Hanseatische Energieversorgung Aktiengesellschaft Rostock
HGRG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HRG	Haushaltsrechtsgesetz
HU-Bau	Haushaltsunterlage - Bau
i.d.R.	in der Regel
i.L.	in Liquidation
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
KG	Kommanditgesellschaft
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LBG	Landesbeamten-gesetz
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung vom 3. Februar 1994 GS M-V Nr. 4 S. 186

LKA	Landeskriminalamt
LPA	Landespolizeiamt
LPG (T)	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft (Tierproduktion)
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NEP	Nur Einheitspreis
Nr.	Nummer
o.g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OP	Operation
Pkt.	Punkt
RBBau	Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen
rd.	rund
RLBau	Vorläufige Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern
RPÄ	Rechnungsprüfungsämter
S.	Seite
SEK	Sondereinsatzkommando
St.	Sankt
STAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Natur
STÄUN	Staatliche Ämter für Umwelt und Natur
Std.	Stunden
StGB	Strafgesetzbuch
Tab.	Tabelle
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
Tzn.	Textzahl
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
usw.	und so weiter
UVG	Usedomer Verkehrsgesellschaft mbH
v.H.	vom Hundert
Verf.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
VHB	Vergabehandbuch
VOB/A und VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A und B
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-K	Verwaltungsvorschriften über Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise und Zweckverbände (Kommunale Körperschaften)
VwVfG	Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz
WEP	Wiedereinrichtungsplan
WoBauRL	Wohnungsbaurichtlinie
WVG	Wasserverbandsgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.Z.	zur Zeit
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu § 44 Abs. 1 LHO
Ziff.	Ziffer
ZTB	Zentralstelle für Technik und Beschaffung bei der Bereitschaftspolizei

I. Einleitung

Vorbemerkungen

- (1) Der Landesrechnungshof legt hiermit seinen Jahresbericht 1996 über die Prüfung der Haushaltsrechnung 1994 sowie über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltung des Landes, der kommunalen Körperschaften und der übrigen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts dem Landtag vor und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung (Art. 67 Abs. 2 Verf. M-V). Auf diese Informationen des unabhängigen Verfassungsorgans Landesrechnungshof ist insbesondere der Landtag angewiesen. Der Jahresbericht bildet neben der Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung (Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V).
- (2) Der Bericht enthält lediglich eine Auswahl aus den vielfältigen Prüfungsergebnissen. Verallgemeinerungen in bezug auf die einzelnen Verwaltungen können weder aus den im Jahresbericht enthaltenen Beiträgen noch daraus hergeleitet werden, daß Prüfungsergebnisse nicht zu einer Darstellung in diesem Bericht geführt haben. Auch der unterschiedliche Umfang der Beanstandungen sagt allein noch nichts über ein besseres oder schlechteres Haushaltsgebaren einzelner Behörden und Einrichtungen im Verhältnis zu anderen aus.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß der Landesrechnungshof für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte setzt und von der Möglichkeit Gebrauch macht, Prüfungen nach seinem Ermessen zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO).
- (3) Neben der Prüfungstätigkeit gehört die Beratung des Landtages und der Landesregierung zu den Aufgaben des Landesrechnungshofes (§ 89 Abs. 3 LHO, § 1 Abs. 1 LRHG). Diese Aufgabe erfüllt der Landesrechnungshof u.a., indem er
 - an den Beratungen des Finanzausschusses teilnimmt und sich dort zu haushaltsrechtlichen und wirtschaftlichen Fragen und Problemen äußert und

- Sonderberichte zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten erstellt, bei denen ein aktuelles Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

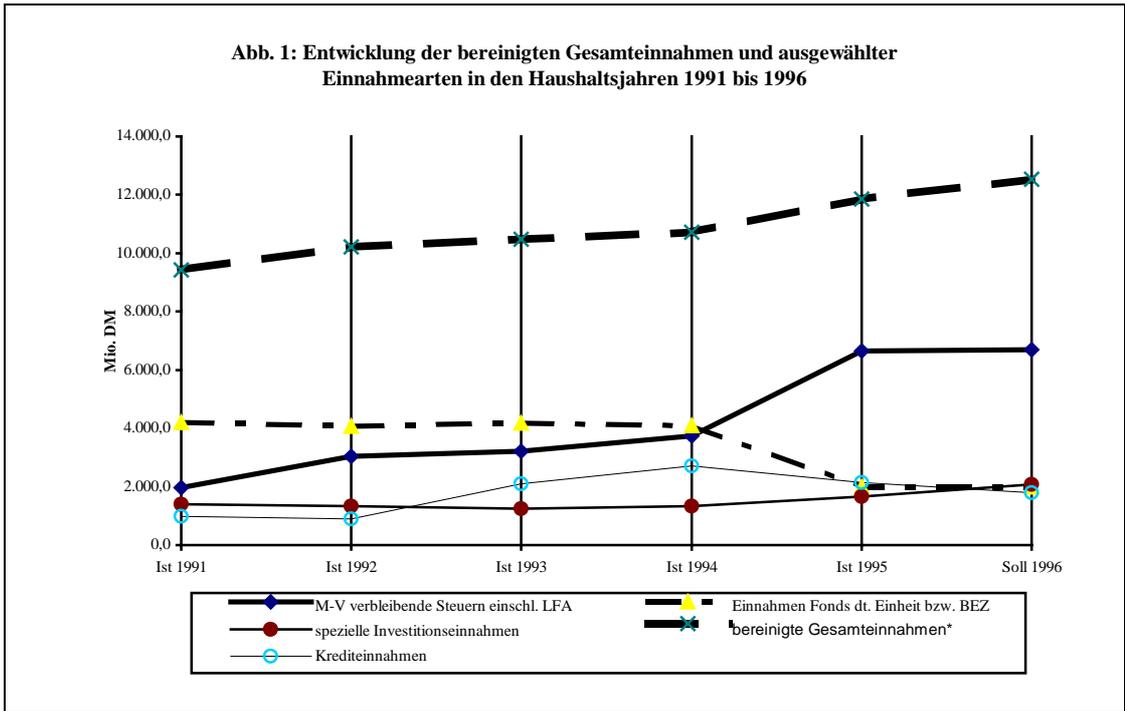
Haushaltsentwicklung des Landes

- (4) Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1991 bis 1996 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Zahlen sind den Haushaltsrechnungen 1991 bis 1994 sowie dem Haushaltsplan 1996 (einschließlich 1. und 2. Nachtrag 1996) entnommen.

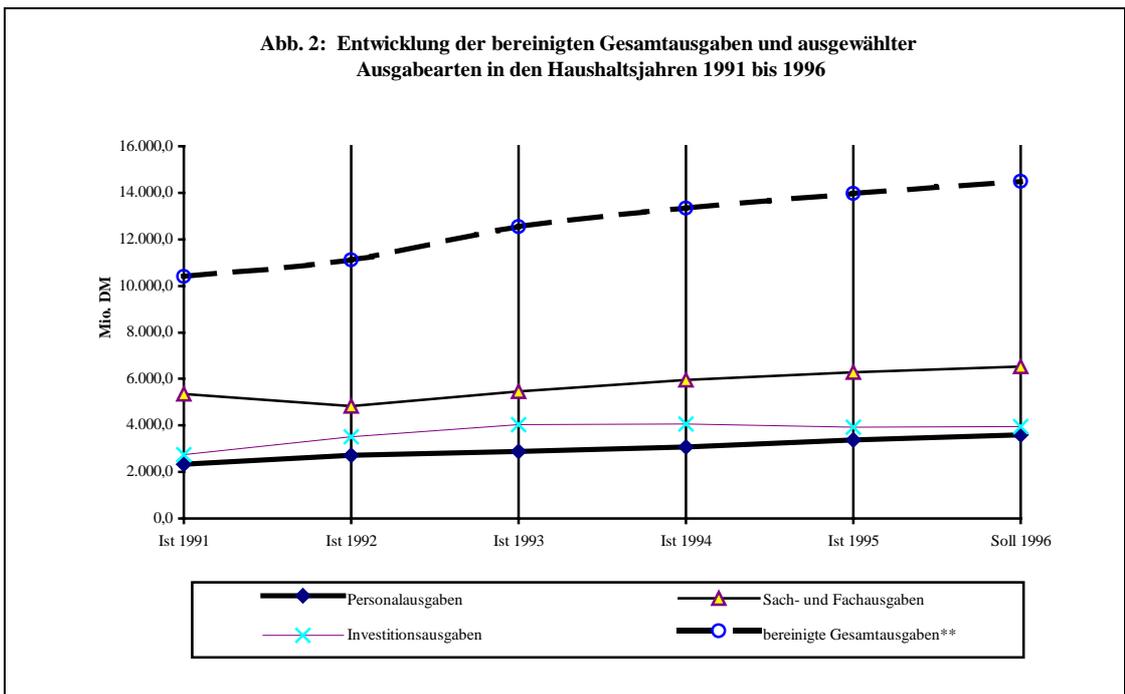
	Ist 1991 in Mio. DM	Ist 1992 in Mio. DM	Ist 1993 in Mio. DM	Ist 1994 in Mio. DM	Ist 1995* in Mio. DM	Soll 1996* in Mio. DM
<i>Einnahmen</i>						
Steuereinnahmen	1.962,9	3.045,3	3.209,7	3.705,1	5.857,6	5.841,0
Länderfinanzausgleich	15,4	0	9,9	29,1	800,7	846,0
Einnahmen Fonds dt. Einheit bzw. BEZ	4.195,8	4.059,4	4.183,1	4.094,3	1.983,7	1.993,0
übrige laufende Einnahmen	1.844,7	1.767,6	1.834,0	1.552,2	1.563,3	1.776,4
Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	8.018,7	8.872,5	9.236,7	9.380,7	10.205,3	10.456,4
Spezielle Investitionseinnahmen	1.409,8	1.337,7	1.249,1	1.341,4	1.659,9	2.073,3
Bereinigte Gesamteinnahmen	9.428,5	10.210,3	10.485,8	10.722,0	11.865,2	12.529,7
Besondere Finanzierungseinnahmen	0	0,2	9,4	47,5	6,5	217,4
Krediteinnahmen	977,9	905,8	2.105,0	2.708,6	2.144,5	1.800,6
Gesamteinnahmen	10.406,4	11.116,3	12.600,1	13.478,1	14.016,2	14.547,7
<i>Ausgaben</i>						
Personalausgaben	2.327,0	2.713,0	2.892,3	3.075,2	3.373,7	3.607,3
Zinsen an Kreditmarkt	3,4	47,5	134,0	238,3	395,0	534,8
Mietkauf-/Leasingraten					3,9	8,3
Sach- und Fachausgaben	5.339,4	4.834,2	5.473,8	5.947,1	6.277,3	6.537,2
globale Mehr-/Minderausgaben	0,6	0	0	0	0	-130,0
Summe bereinigte laufende Gesamtausgaben	7.670,4	7.594,7	8.500,1	9.260,7	10.049,9	10.557,6
Investitionsausgaben	2.735,9	3.510,5	4.031,9	4.072,7	3.932,3	3.942,6
Bereinigte Gesamtausgaben	10.406,3	11.105,2	12.532,0	13.333,4	13.982,2	14.500,2
Zuführungen an Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen	0,1	11,0	68,1	144,7	34,0	47,5
Gesamtausgaben	10.406,4	11.116,3	12.600,1	13.478,1	14.016,2	14.547,7

*Quelle: Haushaltsplan 1996 einschließlich 2. Nachtrag

Tabelle 1: Finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1991 bis 1996



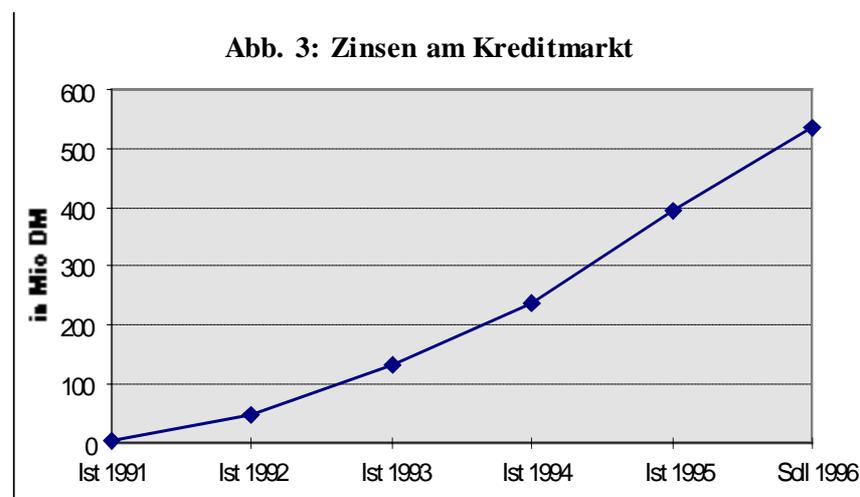
*Gesamteinnahmen ohne Krediteinnahmen und besondere Finanzierungseinnahmen



**Gesamtausgaben ohne Zuführungen an Rücklagen und haushaltstechnischen Verrechnungen

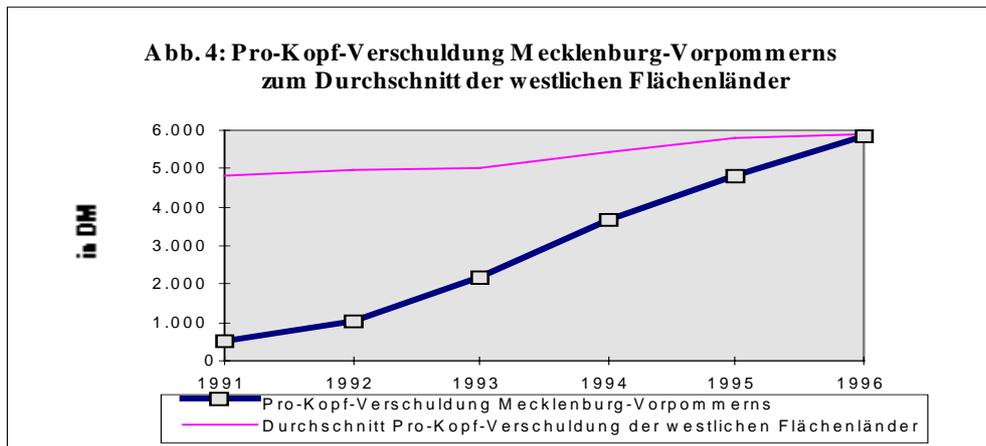
Die Übersicht zeigt, daß das Haushaltsvolumen (bereinigte Gesamtausgaben) des Landes Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 1991 bis 1995 von rd. 10,4 Mrd. DM auf rd. 14,0 Mrd. DM gestiegen ist, d.h. pro Kopf der Bevölkerung stiegen die Ausgaben von rd. 5.501 DM auf rd. 7.665 DM an. Mit dem Haushaltsplan 1996 ist eine weitere Erhöhung der Ausgaben auf 7.939 DM pro Kopf der Bevölkerung vorgesehen, das entspricht für den Zeitraum von 1991 bis 1996 einer Steigerung um etwa 44,3 v.H. Der Vergleich mit den Haushalten der westlichen Flächenländer, die für 1996 Ausgaben von durchschnittlich rd. 5.150 DM pro Kopf der Bevölkerung veranschlagt haben, macht deutlich, daß der Haushalt Mecklenburg-Vorpommerns rechnerisch um ca. 5 Mrd. DM überhöht ist.

- (5) Allein die Personalausgaben werden 1996 ca. 3,6 Mrd. DM betragen. Dabei muß berücksichtigt werden, daß derzeit das Tarif- und Besoldungsniveau im Osten bei 84 v.H. des West-Niveaus liegt und die Versorgungslasten Mecklenburg-Vorpommerns – bei Berücksichtigung der Einwohnerzahl – nur ca. 2 v.H. der durchschnittlichen Versorgungslasten der alten Flächenländer entsprechen. Bei Erhöhung des Tarif- und Besoldungsniveaus auf 100 v.H. und bei annähernd gleichen Versorgungslasten sind in den nächsten Jahren Personalausgaben in Höhe von ca. 4,6 Mrd. DM zu erwarten.
- (6) Nicht nur die Personalausgaben, sondern auch die Zinsausgaben Mecklenburg-Vorpommerns lassen eine dramatische Entwicklung erwarten. Die nachstehende Graphik zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben für die Haushaltsjahre 1991 bis 1996.

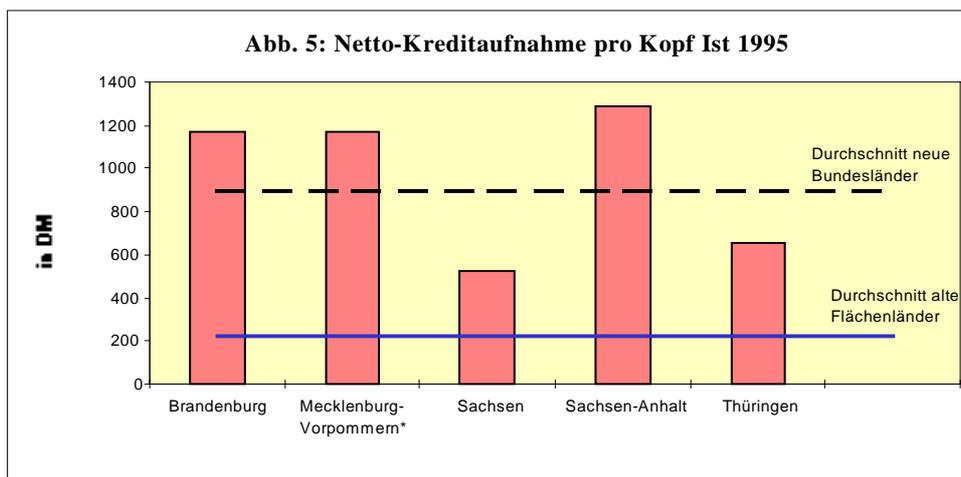


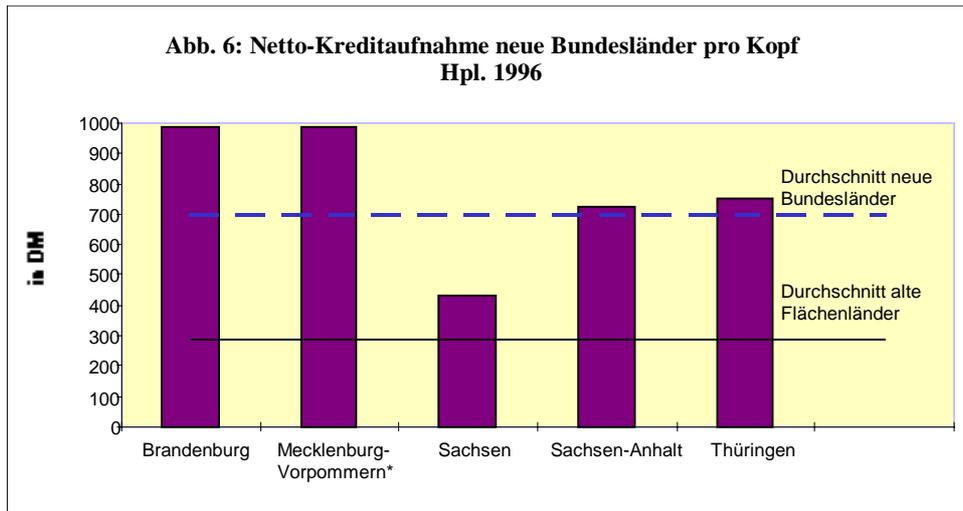
Bereits 1996 werden die Zinsausgaben ca. 535 Mio. DM betragen, das sind ca. 293 DM pro Kopf der Bevölkerung, und sie werden in den nächsten Jahren weiter ansteigen (bis 1999 auf etwa 500 DM je Einwohner).

- (7) Die Zinslasten sind Resultat der zunehmenden Verschuldung des Landes. Die Verschuldung Mecklenburg-Vorpommerns betrug zum Ende des Haushaltsjahres 1995 rd. 4.835 DM/Einwohner und wird sich im Haushaltsjahr 1996 auf etwa 5.300 DM erhöhen. Damit wird im Jahr 1996 das Niveau der alten Länder fast erreicht (siehe nachstehende Graphik).



Nicht nur im Vergleich zu den alten Ländern, sondern auch im Vergleich zu den neuen Ländern – insbesondere zu Sachsen und Thüringen – verschlechtert sich die Position Mecklenburg-Vorpommerns zunehmend, was die folgenden Darstellungen zur Neuverschuldung verdeutlichen.





* Mecklenburg-Vorpommern hat bisher als einziges Land einen Nachtrag zum Ausgleich der Haushaltsverschlechterungen 1996 eingebracht. Das Ergebnis der Mai-Steuerschätzung läßt jedoch erwarten, daß auch die anderen Länder erhebliche Deckungslücken zu schließen haben.

Die Darstellungen zeigen, daß die Netto-Kreditaufnahme Mecklenburg-Vorpommerns 1995 und 1996 im Vergleich zu den alten und neuen Flächenländern überdurchschnittlich hoch ist. Im Vergleich zum Durchschnitt der alten Bundesländer war diese pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 1995 mehr als fünfmal so hoch und wird auch 1996 voraussichtlich mehr als dreimal so hoch sein. Auch im Vergleich zu Sachsen verschuldet sich Mecklenburg-Vorpommern pro Einwohner 1995 und 1996 um mehr als das Doppelte neu.

- (8) Der zunehmenden Verschuldung stehen sinkende Steuereinnahmen gegenüber. Nach aktuellen Schätzungen wird das Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1996 voraussichtlich 400 Mio. DM weniger Steuern einnehmen als dies noch zu Beginn des Jahres angenommen wurde. Der Finanzierungsanteil der Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern (einschließlich Länderfinanzausgleich) an den bereinigten Gesamtausgaben (Steuerdeckungsquote) verringert sich damit von 47,6 v.H. im Haushaltsjahr 1995 auf voraussichtlich 46,1 v.H. im Haushaltsjahr 1996.
- (9) Konnten 1995 noch mit rd. 50,7 v.H. der Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern (einschließlich Länderfinanzausgleich) die Personalausgaben finanziert werden, so werden dafür 1996 voraussichtlich 53,9 v.H. benötigt. Bei gleichem Tarif- und Besoldungsniveau und annähernd gleichen Versorgungslasten wie in den alten Flächenländern müßten ca. 69 v.H. der Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern zur Finanzierung der Personalausgaben aufgewendet werden. Würden dann noch die

Zinsausgaben berücksichtigt, die 1996 im Verhältnis zu den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern (einschließlich Länderfinanzausgleich) etwa 8 v.H. betragen, wäre Mecklenburg-Vorpommern schon jetzt faktisch handlungsunfähig.

- (10) Dieser prekären Entwicklung kann nur entgegengewirkt werden, wenn in absehbarer Zeit die Stellenausstattung von derzeit 28,4 Stellen je 1.000 Einwohner (1,811 Mio. Einwohner) auf etwa 22 Stellen je 1.000 Einwohner (entspricht dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer) zurückgeführt und die Netto-Kreditaufnahme – wegen der daraus resultierenden Zinslasten – auf ca. 400 Mio. DM, das sind rd. 220 DM je Einwohner (entspricht dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer), begrenzt wird.

Mit dem Kabinettsbeschluß vom 19.6.1996 über die Eckdaten für den Haushalt 1997 und die Fortschreibung der Mittelfristigen Finanzplanung (Finanzplan 1996 bis 2000) hat die Landesregierung u.a. festgelegt, daß die Netto-Kreditaufnahme von rd. 1,5 Mrd. DM im Jahr 1997 auf 0,6 Mrd. DM im Jahr 2000 zurückgeführt und der Stellenbestand von derzeit 51.393 Stellen bis Ende des Jahres 1998 auf unter 49.000 gedrückt werden soll. Der Beschluß stellt somit einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar.

Kreditobergrenze

- (11) Nach Art. 65 Verf. M-V und § 18 LHO bedarf die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen dabei die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. Die erhöhte Kreditaufnahme muß nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, derartige Störungen oder unmittelbare Bedrohungen abzuwehren.

In den Haushaltsjahren 1991 bis 1995 wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze sowohl bei der Haushaltsplanaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Wegen Mindereinnahmen aufgrund von Steuerausfällen einerseits und Mehrausgaben andererseits aufgrund finanzieller Hilfen des Landes für die ehemaligen Vulkan-Töchter, wegen steigender Inanspruchnahme des Landes aus ausgereichten Bürgschaften u.a. wird sich die Haushaltslage in den kommenden Jahren gravierend verschlechtern. Dabei kann die Einhaltung der Regelkreditobergrenze in der Haushaltsplanaufstellung oder im Haushaltsvollzug zum Problem werden.

Überschreitungen der Regelkreditobergrenze im Haushaltsvollzug des Bundes und einzelner Länder haben in letzter Zeit zu Diskussionen darüber geführt, ob die verfassungsrechtlich festgelegte Kreditobergrenze nur für die Veranschlagung oder auch für den Haushaltsvollzug gilt. In der juristischen und der haushaltsrechtlichen Literatur werden dazu unterschiedliche Auffassungen vertreten. In Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen anderer Länder ist der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern der Ansicht, daß die Verfassungsregelung zur Kreditobergrenze nicht nur für die Haushaltsplanaufstellung relevant ist, sondern auch für den Haushaltsvollzug.

- (12) Mit der verfassungsrechtlichen Regelung der Kreditobergrenze wurden Vorkehrungen getroffen, um die Neuverschuldung des Bundes bzw. der Länder in Grenzen zu halten. Diese setzen beim Gesetzgeber an, denn das Parlament bestimmt, ob und in welcher Höhe der Haushalt auf das prekäre Finanzierungsinstrument der Staatsverschuldung zurückgreift. Auch das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Urteil vom 18. April 1989 klar, daß die Entscheidung, ob eine bevorstehende oder eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise mit der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bekämpft werden soll, eine „*politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die er auch politisch zu verantworten hat*“ (BVerfGE Bd. 79 S. 342), sei. Folglich kann die Entscheidung, ob die Überschreitung der Regelkreditobergrenze während des Haushaltsvollzugs zulässig ist, nicht sozusagen auf die Exekutive übergehen. Würde dagegen der Auffassung gefolgt, daß es sich bei der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze lediglich um eine Veranschlagungs- und nicht auch um eine Vollzugsmaxime handeln würde, käme der Regierung ein größerer finanzpolitischer Ermessensspielraum zu als dem Gesetzgeber selbst.

Im übrigen vertritt der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern die Auffassung, daß ein geplanter jährlicher Schuldenzuwachs bis zur Höhe der veranschlagten Investitionsausgaben wohl regelmäßig nicht zulässig sein dürfte, da ein Schuldenbestand mit lawinenartig steigenden Zinsen die Fähigkeit des Staates, auf aktuelle und zukünftige Probleme zu reagieren, in Frage stellen würde. Die Neuverschuldung muß daher auf ein Minimum begrenzt werden.

Alternative Finanzierungsmodelle zur Realisierung staatlicher Baumaßnahmen

- (13) Die zunehmende Staatsverschuldung und die damit einhergehenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung von staatlichen Bauvorhaben haben den Druck auf die öffentliche Verwaltung erhöht, nach wirtschaftlichen Alternativen zu Eigenbaumaßnahmen zu suchen. Eine Alternative wird in der privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen im Wege des Immobilien-Leasings gesehen. In den letzten Jahren haben Bund, Länder und Kommunen zunehmend von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das veranlaßte die Rechnungshöfe von Bund und Ländern, sich ausführlich mit den Vor- und Nachteilen von Leasingmodellen bei staatlichen Baumaßnahmen und den dabei auftretenden haushaltsrechtlichen Problemen zu befassen.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern äußerte sich bereits in seinen vorangegangenen Jahresberichten zu dieser Problematik und gab Hinweise zur Veranschlagung alternativer Finanzierungsmodelle (Jahresbericht 1994, Tz. 23). Diese wurden von der Landesregierung bisher nur teilweise umgesetzt. So sind ab dem Haushaltsjahr 1995 die Haushaltspläne sowie die Finanzpläne für die mittelfristige Periode um die Darstellung finanzpolitischer Quoten erweitert worden (Jahresbericht 1995, Tz. 20). Das dem Mietkauf-/Leasingvorhaben entsprechende Finanzvolumen wird jedoch nur nachrichtlich aufgeführt und nicht – wie vom Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 1994 gefordert – wie eine Investition behandelt.

Unterdessen haben die Rechnungshöfe die Diskussion zu dieser Thematik fortgesetzt. Sie gelangten dabei zu der Auffassung, daß nur unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, staatliche Baumaßnahmen über Leasing- oder andere Investormodelle privat zu finanzieren, genutzt werden sollte. Diese Voraussetzungen sind in den folgenden „Leitlinien“ zusammengefaßt:

Leitlinien für die Beurteilung von Leasing- und anderen Investormodellen

1

Bund, Länder und Kommunen nutzen zunehmend private Finanzierungsarten in Form von Leasing- und anderen Investormodellen zur Realisierung öffentlicher Bauvorhaben. Wegen der damit verbundenen Zukunftsbelastungen für die öffentlichen Haushalte sollte von solchen Modellen nur vorsichtig Gebrauch gemacht werden.

Die Rechnungshöfe sind der Auffassung, daß bei der Auswahl aus möglichen Handlungsvarianten ein vergleichendes Verfahren anzuwenden ist, das haushaltsrechtlich abgesicherte, dem Wirtschaftlichkeitserfordernis entsprechende Entscheidungen gewährleistet und deshalb folgende Gesichtspunkte berücksichtigt:

2

- 2.1 Soweit sich eine Baumaßnahme als notwendig erweist (§ 6 BHO/LHO), muß sich die Entscheidung für die Durchführung zunächst an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Grundgesetz) orientieren.*
- 2.2 Die Prioritätsentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers dürfen nicht durch private Investormodelle unterlaufen werden.*
- 2.3 Die Entscheidung für Privatfinanzierung anstelle einer Haushaltsfinanzierung muß das Budgetvolumen verringern. Das darf nicht zu zusätzlichen Ausgaben genutzt werden. Bei der Festlegung der Höhe der Kreditermächtigung ist die Entscheidung zu berücksichtigen.*
- 2.4 Der Abschluß entsprechender Verträge bedarf einer Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber.*
- 2.5 Leasingraten sind konsumtive Ausgaben und als solche zu veranschlagen. Die Aufwendungen für andere Investormodelle können sowohl konsumtive als auch investive Teile enthalten. Der konsumtive Anteil ist in der Hauptgruppe 5, der investive in Hauptgruppe 8 zu veranschlagen.*

- 2.6 *Die Vorbelastungen durch Leasing (Leasingraten und Kaufoptionen) und andere Investormodelle sind einheitlich und transparent in den Haushaltsplänen und in der mittelfristigen Finanzplanung auszuweisen. Für die Folgejahre sind auch für die konsumtiven Ausgaben wegen der langfristigen Haushaltsbindung Verpflichtungsermächtigungen auszuweisen.*

Die Kaufoptionen sollen im Haushalt für die einzelnen Projekte nach möglichem Erwerbsjahr dargestellt werden. Sobald feststeht, daß eine Kaufoption ausgeübt wird, sind die daraus zu erwartenden Verpflichtungen in der jährlichen Haushaltsplanung darzustellen.

Über die Verpflichtungen ist nach § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO / § 71 Abs. 2 LHO i.V.m. den dazu erlassenen Richtlinien Buch zu führen und in Anlehnung an § 81 Abs. 3 BHO/LHO Rechnung zu legen, soweit entsprechende Regelungen bestehen.

- 2.7 *Die Wirtschaftlichkeit jeder Einzelmaßnahme ist unter Einbeziehung aller Aufwendungen durch eine dynamische Wirtschaftlichkeitsberechnung nachzuweisen. Zwischen den Herstellungs- und Finanzierungskosten ist zu unterscheiden. Die Entscheidungsgrundlagen sind umfassend und nachprüfbar zu dokumentieren.*

3

Zur Umsetzung müssen mindestens folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- 3.1 *Zur Vorbereitung der Entscheidung und zur Durchführung der Maßnahmen, insbesondere der notwendigen Koordinierung, ist ausreichend betriebswirtschaftlicher und baufachlicher Sachverstand sicherzustellen und zusammenzuführen.*
- 3.2 *Dem Vergleich der Varianten sind hinreichend konkrete und einheitliche bauliche Standards und Ausführungen zugrunde zu legen. Gewährleistungs- und Haftungsansprüche müssen den rechtlichen Kriterien des staatlichen Eigenbaus entsprechen.*

- 3.3 *Durch baubegleitende Kontrollen sowie durch Beteiligung der Bauverwaltung an Abnahmen und der Übergabe des Bauwerks ist sicherzustellen, daß das Werk den vertraglichen Vereinbarungen entspricht.*

4

- 4.1 *Eine verstärkte Durchführung von Investorvorhaben anstelle von Eigenbau muß Auswirkungen auf die Personal- und Sachausgaben der Bauverwaltung haben.*
- 4.2 *Optionen für den Ankauf von Investorbauten sollten im Rahmen der vertraglichen Möglichkeiten zu dem Zeitpunkt ausgeübt werden, der ein Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit erwarten läßt.*
- 4.3 *Steuerliche Auswirkungen der Privatfinanzierung für öffentliche Bauvorhaben auf die verschiedenen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) sind zu berücksichtigen.*

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, unerwünschte steuerliche Auswirkungen zu korrigieren.

Möglichkeiten zur Einsparung von Personalausgaben

- (14) Die Belastung des Haushalts des Landes durch die Personalausgaben mit ihrer Tendenz, stetig zu steigen und einen immer größeren Prozentsatz des Haushalts darzustellen, erfordert, daß ständig darüber nachgedacht wird, wie Personalausgaben festgeschrieben bzw. abgebaut werden können. Dabei ist es unabdingbar notwendig geblieben, weitere Stellen im Landeshaushalt einzusparen. Hierzu hat sich der Landesrechnungshof bereits ausführlich in seinen früheren Jahresberichten (1993 Tz. 19; 1994 Tzn. 19, 24, 26; 1995 Tzn. 13 f., 31) geäußert und dieses Thema auch an anderer Stelle in diesem Jahresbericht aufgegriffen (Tz. 10; vgl. auch Tz. 18). Globale Stelleneinsparungen im Gesamthaushalt sollten vorrangig betrieben werden.

Ergänzend hierzu – und auf keinen Fall statt dessen – sollten die nachstehenden Möglichkeiten, Personalausgaben im Land einzusparen, umgesetzt werden. Ihnen ist gemeinsam, daß sie von der Landesregierung ohne Beteiligung des Landes- oder Bundesgesetzgebers und ohne Änderung von Tarifverträgen in Angriff genommen werden können. Überwiegend charakterisieren sie sich dadurch, daß sie die bisher geleisteten Bezüge der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten nicht schmälern.

1. Stellenwiederbesetzungssperren

Nach Ablauf einer Stellenwiederbesetzungssperre ist jeweils zu prüfen, ob eine Stelle wirklich noch benötigt wird, wenn es z.B. neun Monate lang ohne den Stelleninhaber „ging“, ohne daß die Verwaltung zusammengebrochen oder dem Bürger Schaden entstanden ist.

2. Einführung von persönlichen Wartezeiten bei Beförderung

Das heißt, daß etwa sechs Monate nach Vorliegen aller Voraussetzungen für die Beförderung diese erst durchgeführt wird. Damit sind gleichzeitig rückwirkende Einweisungen in Planstellen und letztlich rückwirkende Beförderungen nicht mehr möglich.

3. Wegfall der Jubiläumszuwendungen

4. Flexibilisierung der Arbeitszeit

Es ist möglich, Teilzeitangebote zu schaffen, die zu Einsparungen bei den Personalausgaben durch Wegfall von Stellenanteilen führen.

5. Gezielte Stelleneinsparungen durch

- Budgetierung bei Personalausgaben,
- Verstärkte Privatisierung von staatlichen Aufgaben,
- Abbau von öffentlichen Aufgaben.

6. Die bislang in Mecklenburg-Vorpommern noch nicht geschaffene Zusatzversorgung für Arbeiter und Angestellte im Öffentlichen Dienst sollte nicht eingeführt werden.

7. Abbau von überhöhten Eingruppierungen

Mit Unterstützung des Landesgesetzgebers wären noch folgende Maßnahmen denkbar:

1. Überprüfung der Freistellungsregelung nach dem Personalvertretungsgesetz
2. Wegfall der Antragsaltersgrenze

Damit wird erreicht, daß alle Beamten bis zum 65. Lebensjahr arbeiten müssen.

Weiterhin könnten Initiativen im Hinblick auf die Änderung von Bundesrecht und/oder Tarifverträgen im Hinblick auf folgende Ziele eingeleitet werden:

1. Überprüfung der AZV-Tage
2. Teilweise Anrechnungen der Kur auf den Urlaub
3. Abbau von unbegründeten Aufwandsentschädigungen und Zulagen.

Funktionalreform und Deregulierung in Mecklenburg-Vorpommern

(15) Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern hat am 30.5.1995 die Durchführung einer Verwaltungsreform beschlossen. Für die Durchführung des Reformprozesses hat sie folgende Strukturprinzipien festgelegt:

- Organisation mit verbindlicher Festlegung der Verantwortung,
- umfassende Aufgabenkritik mit dem Ziel der Beschränkung auf die unverzichtbaren Aufgaben des Landes; dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen,
- ergebnis- und anreizorientierte Steuerung anstelle der bisherigen verfahrensorientierten Steuerung,
- Delegation von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung sowie Verschlinkung der Verwaltungsorganisation,
- Abbau von Genehmigungs-, Zustimmungs- und Erlaubnisvorbehalten und
- Aus- und Aufbau von Planungsinstrumenten für die Personalentwicklung als tragende Säule der Verwaltungsmodernisierung.

Die Landesregierung hat mit Landtagsdrucksache 2/1611 vom 29.5.1996 dem Landtag einen Tätigkeitsbericht zu den Verhandlungen und Ergebnissen der von der Landesregierung eingesetzten Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt.

- (16) Der Landesrechnungshof hält die von der Landesregierung beabsichtigte Verwaltungsreform für dringend notwendig und für die richtige Strukturentscheidung für die Zukunft der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Der Landesrechnungshof begrüßt auch die in der Landtagsdrucksache aufgezeigten bisherigen Überlegungen und Veränderungsabsichten im Rahmen der Organisation und des Rechtsnormengefüges des Landes.
- (17) Der Landesrechnungshof ist allerdings der Auffassung, daß der Tätigkeitsbericht in seiner derzeitigen Fassung zu keinen konkreten Einsparergebnissen im Haushalt geführt hat und auch kaum führen wird. Der Bericht zeigt das Bemühen der Fachleute, im Rahmen der bestehenden Organisation und des bestehenden Gefüges der Rechtsnormen Verbesserungen und Straffungen zu finden, er rührt dieses Organisations- und Rechtsgefüge aber nicht in seiner Existenz an. Eine Verschlankung des Staates bzw. der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern und in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt wird aber voraussetzen, daß der Aufgabenbestand des Staates in wichtigen Teilbereichen ernsthaft in Frage gestellt werden muß.
- (18) Der Landesrechnungshof hält organisatorische Maßnahmen, die dann letztlich auch zur Einsparung bei den Personalausgaben führen und die gleichzeitig eine Verschlankung des Staates darstellen, in folgender Weise schon jetzt für machbar:
- Reduzierung der Anzahl der Abteilungen und Referate in den Ministerien.
 - Zusammenfassung einzelner Behörden, z.B. Fusion des Landeshygieneinstituts mit dem Lebensmittelüberwachungs- und dem Veterinäruntersuchungsamt; Zusammenfassung der Labore gem. dem z.Z. erarbeiteten ressortübergreifenden Laborkonzept (vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 40); Zusammenfassung von Fachbereichen der Hochschulen insbesondere zur Vermeidung von Doppelungen (vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 27); Zentralisierung der Kassen (vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 189); Reduzierung der Anzahl der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 35 bis 37); Übertragung der Aufgaben des Geologischen Landesamtes auf das Landesamt für Umwelt und Naturschutz; Reduzierung der Anzahl der Forstdirektionen.
 - Auflösung von Ämtern, z.B. Auflösung der Ämter für Raumordnung und Landesplanung und Übertragung der Aufgaben auf Regionalverbände, Auflösung des Bergamtes.

- Übertragung von Aufgaben, die bislang in den Ministerien oder Landesbehörden wahrgenommen worden sind, auf die Kommunalverwaltung (vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 25).
- (19) Der Landesrechnungshof hält eine zahlenmäßige Reduzierung der Ministerien für denkbar, wenn die Ministerien von allen exekutiven Aufgaben befreit und diese etwa auf zwei nachgeordnete Landesbehörden übertragen werden, wobei diese nachgeordneten Landesbehörden auch die Aufgaben aller bisherigen Landesbehörden übernehmen müßten, soweit nicht eine Übertragung auf die Kommunalebene stattfindet.
- (20) Der Landesrechnungshof weist schließlich darauf hin, daß die staatliche Hochbauverwaltung aufgrund des bisherigen Normen- und Organisationsgefüges einem Systemfehler ausgeliefert ist, der zwangsläufig zu langwierigen Verwaltungsverfahren insbesondere bei der Erstellung der Kostenunterlagen für die Finanzierung führt. Infolge unzureichender Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte durch die Nutzer, die Bauverwaltung und die übrigen an einer Baumaßnahme Beteiligten kommt es im Ergebnis häufig zu überteuerten öffentlichen oder öffentlich geförderten Bauten. Hierzu ist eine grundlegende Neustrukturierung zwingend notwendig (vgl. Jahresbericht 1993, Tzn. 65 bis 77 und Jahresbericht 1995, Tz. 18).

Zur Struktur der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern

- (21) Der Wissenschaftsrat hat in den „Empfehlungen zum 25. Rahmenplan für den Hochschulbau 1996 - 1999“ seinen Vorschlag bekräftigt, zunächst nur eine Wirtschaftswissenschaftliche und eine Juristische Fakultät im Lande aufzubauen. Er hat die vom Land Mecklenburg-Vorpommern zum 25. Rahmenplan für die Fakultäten der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald und der Universität Rostock neu angemeldeten Bauvorhaben nicht zur Aufnahme in den Rahmenplan empfohlen. Der Wissenschaftsrat erwartet vom Land zunächst eine abschließende Klärung von Grundsatzfragen und bittet, den Aufbau von zwei Wirtschaftswissenschaftlichen und Juristischen Fakultäten zu begründen.
- Der Wissenschaftsrat hat es darüber hinaus abgelehnt, in Mecklenburg-Vorpommern die zahnmedizinische Ausbildung an zwei Universitäten durch den Bund mitfinanzieren zu lassen.

- (22) Angesichts dieser Voten erinnert der Landesrechnungshof an seine Hinweise im Jahresbericht 1994 (Tz. 27). Er hält es angesichts der angespannten Finanzlage des Landes für äußerst bedenklich, wenn Studiengänge weitergeführt werden, deren Notwendigkeit vom Wissenschaftsrat nicht gesehen wird, denn damit entfällt die Bundesförderung und Mecklenburg-Vorpommern muß die notwendigen Ausgaben aus Landesmitteln allein aufbringen.

Die Landesregierung hat angekündigt, erst Ende 1997 einen Hochschulgesamtplan vorlegen zu wollen. Im Interesse des Landes ist es jedoch dringend geboten, so schnell wie möglich eine Entscheidung über die künftige Hochschulstruktur in Mecklenburg-Vorpommern herbeizuführen, die den Bedürfnissen der Zukunft und den finanziellen Möglichkeiten des Landes Rechnung trägt.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1994

Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung

- (23) Rechtsgrundlage für die Rechnung des Haushaltsjahres 1994 ist Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V. Danach hat die Finanzministerin dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Die Rechnung für das Haushaltsjahr 1994 mit der Vermögensübersicht wurde dem Landtag fristgemäß vor Ende des Folgejahres als Sonderdruck im Dezember 1995 im Landtag vorab verteilt und mit der Drucksache 2/1240 vom 7.2.1996 vorgelegt.

Vollständigkeit

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

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1994 enthält alle Angaben, die nach §§ 80 ff. LHO erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

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

Ordnungsmäßigkeit der Belege

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

Grundlagen der Haushaltsführung 1994

- (27) Grundlagen der Haushaltsführung des Landes waren im Haushaltsjahr 1994
- das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 1994) vom 2. Februar 1994,
 - das Gesetz zur Änderung des Haushaltsrechtsgesetzes – HRG 94 – vom 29. März 1994,
 - Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsrechtsgesetzes – HRG 94 – vom 19. Juli 1994,
 - Drittes Gesetz zur Änderung des Haushaltsrechtsgesetzes – HRG 94 – vom 26. Juli 1994,
 - das Gesetz zur Änderung des Haushaltsrechts (Art. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 1994) vom 20. Dezember 1994.

Zusammensetzung des Haushalts-Solls
und des Gesamt-Solls 1994

(28)

	Rechtliche Grundlage	Einnahmen in DM	Ausgaben in DM	Verpflichtungs- ermächtigungen in DM
	1	2	3	4
1	Haushaltsrechtsgesetz 1994 vom 2. Februar 1994 Gesetz zur Änderung des Haushalts- rechts, Art. 1 Nachtragshaushalts- gesetz 1994 vom 20. Dezember 1994	14.485.898.100,00	14.485.898.100,00	4.821.050.000,00 + 12.680.000,00
2	Summe der veranschlagten Mittel	14.485.898.100,00	14.485.898.100,00	4.833.730.000,00
3	Einwilligungen der Finanzministerin in zusätzliche Einnahmen und Ausga- ben, die als Änderung des Haushalts- solls gelten gem. § 4 des Haushaltsgesetzes 1993 Absatz 1 gem. § 11a des Haushaltsgesetzes 1993 gem. § 2 des Haushaltsgesetzes 1994 Absatz 5 gem. 16a des Haushaltsgesetzes 1994 gem. 16d des Haushaltsgesetzes 1994 gem. 16e des Haushaltsgesetzes 1994 gem. § 17 des Haushaltsgesetzes 1994 Absatz 1 gem. 16g des Nachtragshaushalts- gesetzes 1994	+ 159.400,00 0,00 + 22.600.000,00 - 44.547.300,00 + 50.000.000,00 - 50.000.000,00	+ 159.400,00 + 80.400,00 - 80.400,00 + 22.600.000,00 + 4.031.700,00 - 4.031.700,00 + 4.677.500,00 - 4.677.500,00 - 44.547.300,00 + 50.000.000,00 - 50.000.000,00	57.500.000,00 95.298.000,00
4	Summe Einwilligungen der Finanzministerin	- 21.787.900,00	- 21.787.900,00	152.798.000,00
5	Haushalts-Soll 1994	14.464.110.200,00	14.464.110.200,00	4.986.528.000,00
6	aus dem Haushaltsjahr 1993 übertragene Reste Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1994	1.131.853.105,92	1.286.853.105,92 - 155.000.000,00	
7	Haushalts-Soll 1994 zzgl. übertragene Reste aus Vorjahr, abzgl. Vor- griffe	15.595.963.305,92	15.595.963.305,92	
8	im Haushaltsjahr 1994 in Abgang gestellt	- 95.650.814,27	- 215.436.809,32	
9	Gesamt-Soll	15.500.312.491,65	15.380.526.496,60	4.986.528.000,00

Tabelle 2: Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1994

Das Haushalts-Soll war in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Das Haushalts-Soll (Tab. 2, Zeile 5, Spalte 2 bzw. 3, ohne Berücksichtigung der Reste) stieg 1994 gegenüber 1993 um 6.8 v.H.

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Gesamt-Soll (Tab. 2, Zeile 9) resultiert aus der unterschiedlichen Höhe der Restabgänge.

Jahresabschluß

(29) Der Landesrechnungshof hat den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß nach §§ 82 und 83 LHO als Bestandteil der Haushaltsrechnung stichprobenweise auf rechnerische Richtigkeit und Plausibilität geprüft. Die Prüfungen haben keine wesentlichen Beanstandungen ergeben.

(30) Es werden nach § 83 LHO folgende Ergebnisse ausgewiesen:

Haushaltsjahr	1994	1993
kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 DM	0,00 DM
kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 DM	0,00 DM
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	- 233.363.816,47 DM	- 32.154.176,99 DM
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	- 113.577.821,42 DM	0,00 DM

1994 wurde erstmals ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ausgewiesen, das nicht Null war, da bei der Resteübertragung in das Folgejahr die Summe der Ausgabereste um 113,5 Mio. DM höher war als die Summe der ins Folgejahr übertragenen Einnahmereste (vgl. Tz. 53). Im rechnungsmäßigen Jahresergebnis schlägt sich zusätzlich die unterschiedliche Inabgangstellung bei den Einnahme- und Ausgaberesten, die aus dem Vorjahr übertragen wurden, nieder.

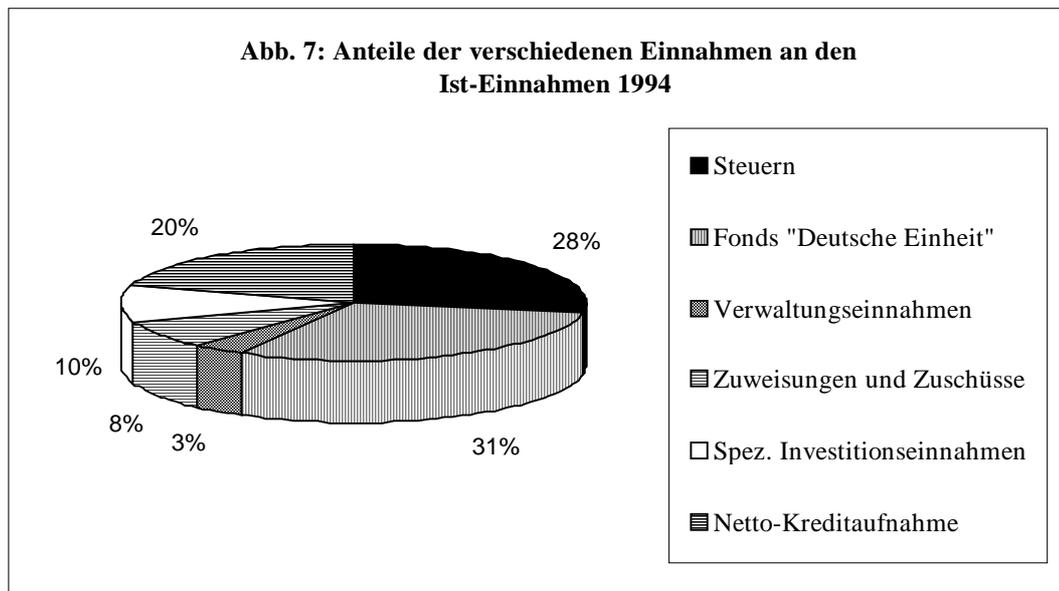
(31) Der Landesrechnungshof behält sich aufgrund der stichprobenweisen Prüfung vor, Sachverhalte aus dem Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Prüfungsergebnisse des Rechnungsjahres 1994 in den folgenden Jahren erneut aufzugreifen oder weitergehend zu untersuchen, soweit er dies infolge neuer Erkenntnisse für erforderlich hält.

(32) Das Jahresergebnis (Ist-Abschluß) für das Jahr 1994 lautet:

Ist-Einnahmen	13.478.146.053,47 DM
Ist-Ausgaben	<u>13.478.146.053,47 DM</u>
	0,00 DM

Der Haushaltsausgleich wurde durch eine Umbuchung von Krediteinnahmen vom Haushaltsjahr 1995 in das Haushaltsjahr 1994 in Höhe von 1.176.276.657,76 DM im Februar 1995 hergestellt.

(33) Die Ist-Einnahmen sind 1994 gegenüber dem Vorjahr um 7 v.H. (1993 gegenüber 1992 um 13,4 v.H.) gestiegen. Die Anteile der verschiedenen Einnahmen an den gesamten Ist-Einnahmen sind der Abbildung 7 zu entnehmen.

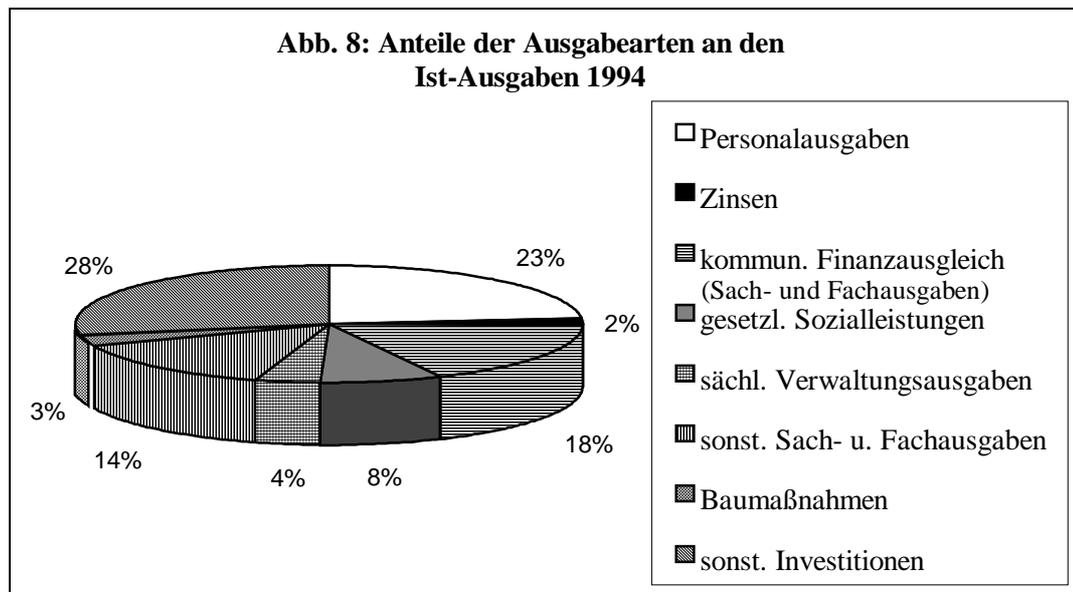


Die Angaben in % sind gerundet.

Die Steuereinnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um 15,4 v.H. gestiegen, ihr prozentualer Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes stieg im gleichen Zeitraum von 25,5 v.H. auf 27,5 v.H. und hat somit nach dem Rückgang des Anteils im Haushaltsjahr 1993 in etwa wieder den Anteil des Jahres 1992 erreicht. Die Netto-Kreditaufnahme hat sich 1994 gegenüber 1993 um 28,7 v.H. erhöht, der Anteil an den Gesamteinnahmen stieg von 16,7 v.H. auf 20,1 v.H.

- (34) Bei den Ist-Ausgaben entfielen die größten Anteile 1994 mit 27,4 v.H. auf die sonstigen Investitionen und mit 22,8 v.H. auf die Personalausgaben.

Der Anteil der Zinsausgaben stieg von 1,1 v.H. im Haushaltsjahr 1993 auf 1,8 v.H. im Haushaltsjahr 1994. Mit der in den letzten Jahren ständig wachsenden Kreditaufnahme wird diese Ausgabeposition weiterhin zunehmen.



Insgesamt waren jedoch weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite gravierende Veränderungen in der Struktur zu verzeichnen.

- (35) Die Entwicklung der Ausgaben (Anstieg insgesamt um 7 v.H.) im Vergleich zum Vorjahr war sehr differenziert. So gingen die Ausgaben für gesetzliche Sozialleistungen um 5,3 v.H. und für sonstige Investitionen um 0,6 v.H. zurück. Demgegenüber war für 1994 gegenüber 1993 z.B. bei den Zinsausgaben ein Anstieg um 77,8 v.H., bei den Bauausgaben um 20,1 v.H. und bei den Personalausgaben ein Anstieg um 6,3 v.H. zu verzeichnen.

- (36) Die Entwicklung der einzelnen Ausgabearten läßt sich nicht pauschal interpretieren. Als Beispiel werden die Personalausgaben näher betrachtet:

Der Anstieg der Personalausgaben insgesamt um 6,3 v.H. wurde von seiten des Finanzministeriums für rd. 2,5 bis 3 v.H. mit in 1994 realisierten allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen, Ost-West-Angleichungen sowie der Erhöhung der Beiträge

zur Rentenversicherung begründet. Darüber hinaus seien 1993 zunehmend die noch freien Stellen besetzt worden. Eine Übersicht über die Entwicklung der Stellenbesetzung der einzelnen Ressorts in der Gesamtheit liegt dem Finanzministerium aber nicht vor.

In den einzelnen Ressorts stellt sich die Entwicklung der Personalausgaben wie folgt dar:

Gesamt-Ist Hauptgruppe -4-				
Einzelplan	Gesamt-Ist 1993	Gesamt-Ist 1994	Entwicklung	Anteile*
	- in DM -	- in DM -	- in % -	- in % -
1	2	3	4	
01 Landtag	18.496.153,31	20.090.479,25	+ 8,6	0,7
02 Landesrechnungshof	4.909.675,32	6.055.315,35	+ 23,3	0,2
03 Ministerpräsident/Staatskanzlei	6.167.171,38	7.463.603,31	+ 21,0	0,2
04 Innenministerium	402.147.648,79	438.524.110,88	+ 9,0	14,2
05 Finanzministerium	204.106.392,59	217.871.792,35	+ 6,7	7,1
06 Wirtschaftsministerium	86.813.450,19	94.324.850,86	+ 8,6	3,1
07 Kultusministerium	1.598.068.706,81	1.723.839.604,18	+ 7,8	56,0
08 Landwirtschaftsministerium	259.037.971,37	243.270.596,33	- 6,1	7,9
09 Justizministerium	158.905.894,00	183.281.568,85	+ 15,3	6,0
10 Sozialministerium	74.495.015,08	56.107.950,14	- 24,7	1,8
11 Allgemeine Finanzverwaltung	6.412.321,44	10.207.049,82	+ 59,2	0,3
13 Umweltministerium	74.731.292,89	78.081.564,37	+ 4,5	2,5
Gesamt	2.894.291.693,17	3.079.118.485,69	+ 6,3	100,0

* Anteile der Ressorts am Gesamt-Ist der Personalausgaben 1994

Tabelle 3: Ist-Vergleich der Personalausgaben nach Einzelplänen

Einem Rückgang der Personalausgaben im Sozialministerium um 24,7 v.H. steht ein Anstieg der Ausgaben um 59,2 v.H. im Epl. 11 „Allgemeine Finanzverwaltung“ gegenüber.

Die Ressorts konnten keine detaillierten Angaben zur Entwicklung der Stellenbesetzung für ihren Zuständigkeitsbereich machen, da eine Zusammenfassung der Stellenbesetzungslisten der nachgeordneten Behörden mit erheblichem Zeitaufwand verbunden gewesen wäre. Die Anwendung eines IT-gestützten Stellenverwaltungssystems würde dieses erheblich erleichtern. (vgl. Tzn. 99 - 121)

So wurde die teilweise erheblich vom Durchschnitt abweichende Entwicklung der Personalausgaben von den jeweiligen Ressorts auf Nachfrage wie folgt pauschal begründet:

02 Landesrechnungshof	Erhöhung der Ist-Besetzung, Beförderungen und Höhergruppierungen im Rahmen der Wertigkeit der Stellen
03 Staatskanzlei	Erhöhung der Ist-Besetzung
08 Landwirtschaftsministerium	Herauslösung von Forstbetrieben
09 Justizministerium	Erhöhung der Ist-Besetzung
10 Sozialministerium	Umwandlung des Landeshygieneinstitutes in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO

Am Beispiel des Sozialministeriums zeigt sich aber auch, daß die Reduzierung der Personalausgaben nicht in jedem Fall eine wirkliche Entlastung des Landeshaushaltes mit sich bringt und uneingeschränkt positiv zu bewerten ist. Im Haushaltsjahr 1993 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Landeshygieneinstitutes im Kapitel 1012 des Landeshaushaltes veranschlagt und bewirtschaftet. In diesem Jahr lagen die Ausgaben des Landeshygieneinstitutes um 12,5 Mio. DM höher als die Einnahmen. Im Haushaltsjahr 1994 wurde das Landeshygieneinstitut in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt. In der Haushaltsrechnung wurde bei Abschluß des Landesbetriebes ein „Jahresfehlbetrag vor Landeszuschuß“ in Höhe von rd. 13,9 Mio. DM ausgewiesen. Einnahmen in Höhe von rd. 8 Mio. DM standen z.B. Personalaufwendungen in Höhe von 16,7 Mio. DM gegenüber. Das zeigt, daß in diesem Fall nicht konkret Ausgaben reduziert wurden, sondern, bezogen auf die Personalausgaben des Landeshygieneinstitutes, die Ausgaben nicht mehr in der Hauptgruppe 4 „Personalausgaben“ ausgewiesen werden. Statt dessen sind diese in der Hauptgruppe 6 „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ enthalten.

Damit war der tatsächliche Anstieg der Personalausgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich der Haushaltsjahre 1993 zu 1994 höher als die bei der Hauptgruppe 4 ausgewiesenen 6,3 v.H.

Betrachtet man bei den Personalausgaben des Landes die einzelnen Obergruppen, ergibt sich folgendes Bild:

Gruppierungs- Nummer	Bezeichnung	Ist-Ausgaben 1993 – in DM –	Ist-Ausgaben 1994 – in DM –	Entwick- lung – in % –
1	2	3	4	5
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtliche Tätige	11.374.666,09	12.404.764,35	+ 9,1
42	Dienstbezüge und dgl.	2.848.448.380,81	3.016.444.109,60	+ 5,9
	darunter:			
422	Bezüge der Beamten und Richter	524.115.606,67	665.335.706,26	+ 26,9
425	Vergütungen der Angestellten	2.025.770.223,72	2.063.106.291,61	+ 1,8
	darunter:			
	Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung einschließlich des Zuschusses zur Krankenversicherung	329.301.879,60	367.277.080,76	+ 11,5
43	Versorgungsbezüge und dgl.	1.426.146,86	7.837.211,51	+ 449,5
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	12.136.014,82	17.285.824,74	+ 42,4
45	Personalbezogene Sachausgaben	18.945.566,29	21.244.723,29	+ 12,1
4	Personalausgaben	2.892.330.774,87	3.075.216.633,49	+ 6,3

Tabelle 4: Ist-Vergleich der Personalausgaben nach Titelgruppen

Die Personalausgaben in der Obergruppe 42 „Dienstbezüge und dgl.“ haben sich um 5,9 v.H. erhöht. Innerhalb dieser Obergruppe stiegen die Ist-Ausgaben für die Vergütung der Angestellten um 1,8 v.H. und die Ist-Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter um 26,9 v.H. Die ungleichmäßige Entwicklung ergibt sich nicht aus einer ungleichen Entwicklung der Vergütungen und Besoldungen, sie ist lediglich eine Folge der im Land weiter fortgesetzten Verbeamtungen.

Darin wird auch die Ursache für das überproportionale Ansteigen in den Obergruppen 43 „Versorgungsbezüge und dgl.“ und 44 „Beihilfen, Unterstützungen und dgl.“ gesehen. Bei der Betrachtung dieser Titelgruppen muß aber berücksichtigt werden, daß eine gesonderte Ausweisung der Ausgaben des Landes für die Sozialversicherung der Angestellten nicht erfolgt, da diese in den Vergütungen der Angestellten enthalten sind. Obwohl die Ausgaben für die Vergütung von 1993 zu 1994 um lediglich 1,8 v.H. stiegen, erhöhten sich die Ausgaben für den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung im gleichen Zeitraum um 9,8 v.H. und die Ausgaben für den Zuschuß zur Krankenversicherung der freiwillig Versicherten stieg um 27,5 v.H. auf einen Betrag von rd. 40,2 Mio. DM im Jahr 1994.

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, daß die Ausgaben für Versorgungsbezüge und Beihilfen und dgl. – in Abhängigkeit von weiteren Verbeamtungen und entsprechend der Altersstruktur der Beamten zu erwartenden Versetzungen in den Ruhestand – auch weiterhin eine erhebliche Dynamik aufweisen werden.

Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1994

- (37) Der Landesrechnungshof hatte sich in seinem Jahresbericht 1995 im Hinblick auf die Haushaltsrechnung 1993 ausführlich zu Fragen, wie die Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigung, globale Minderausgaben, Haushaltsüberschreitungen, Bildung von Haushaltsresten und Deckungsfähigkeiten geäußert. Da das Haushaltsjahr 1994 zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen war, kann sich die Umsetzung der Beschlüsse des Landtages aufgrund der Bemerkungen des Landesrechnungshofes erst im Haushaltsjahr 1996 niederschlagen. Der Landesrechnungshof befaßt sich im folgenden erneut mit einem Teil der bereits angesprochenen Probleme. Die Umsetzung der Bemerkungen des Landesrechnungshofes und der im Entlastungsverfahren gefaßten Landtagsbeschlüsse (siehe Drs. 2/1305) ist zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.
- (38) Die Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen blieb relativ unverändert:

	Gesamt-Soll (inkl. Reste unter Berücksichtigung von Restabgängen)	Ist-Ausgaben	Verhältnis Ist zum Gesamt-Soll
1991	11.863.002.700,00 DM	10.406.413.832,21 DM	87,7 %
1992	12.582.985.094,09 DM	11.116.251.530,96 DM	88,3 %
1993	14.322.032.042,52 DM	12.600.144.777,34 DM	88,0 %
1994	15.380.526.496,60 DM	13.478.146.053,47 DM	87,6 %

Die Übersicht zeigt, daß in allen Haushaltsjahren die Ist-Ausgaben um mehr als 10 v.H. unter dem Gesamt-Soll geblieben sind. Das Haushaltsvolumen des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist seit Jahren überhöht. Dem Argument der fehlenden Erfahrungswerte, das in diesem Zusammenhang von Vertretern der Landesregierung für die Aufstellung des Haushaltsplanes 1993 vorgebracht wurde (siehe Drs. 2/1305), kann der Landesrechnungshof nicht mehr uneingeschränkt folgen, da für viele Bereiche zur Zeit der Haushaltsplanaufstellung 1994 Erfahrungswerte aus den Jahren 1991 und 1992 vorlagen.

Eine der größten Ausgabegruppen im Haushalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind die Personalausgaben mit 22,8 v.H. der Gesamtausgaben. Bei Betrachtung der Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigung in der Hauptgruppe 4 zeigt sich ebenfalls die überhöhte Veranschlagung über Jahre hinweg. Die Ausgabeermächtigungen im Personalbereich wurden 1993 nur mit 90,7 v.H. und 1994 um 90,3 v.H. in Anspruch genommen. Besonders groß war die Abweichung zwischen den Soll- und den Ist-Ausgaben im Epl. 11 bei den Versorgungsbezügen und Beihilfen. Der Veranschlagung bei Titel 1105 439 07 „Globale Ausgaben für Versorgung u.ä.“ in Höhe von rd. 8,5 Mio. DM stehen Ist-Ausgaben in Höhe von rd. 1,6 Mio. DM gegenüber, was einer Inanspruchnahme der veranschlagten Mittel lediglich in Höhe von rd. 19 v.H. entspricht.

Die Mittel für die Beihilfen wurden im Kapitel 1106 bei Titel 441 01 „Beihilfen“ in Höhe von 20 Mio. DM veranschlagt. Der Titel 446 01 „Beihilfen für Versorgungsempfänger“ wurde als Leertitel ausgebracht und mit dem Haushaltsvermerk „Einseitig deckungsfähig zu Lasten 441 01“ versehen. Die Ist-Ausgaben wurden auf beiden Titeln mit einer Höhe von insgesamt rd. 8,3 Mio. DM gebucht, was einer Inanspruchnahme von 40,4 v.H. der veranschlagten Mittel entspricht.

Das Finanzministerium verweist im Zusammenhang mit der Veranschlagung der Personalausgaben auf immer noch fehlende Erfahrungswerte. Vom Ministerium seien erstmals für die Haushaltsplanung 1996 Personalkostentabellen erstellt worden, die eine genauere Planung ermöglichen. Die für die Haushaltsplanung 1994 bekanntgegebenen Personalkostensätze basierten noch im wesentlichen auf Richtsätzen des Landes Schleswig-Holstein. Auch für die Versorgungsbezüge und Beihilfen ist aufgrund wachsender Erfahrung davon auszugehen, daß sich die Veranschlagung den Ist-Ausgaben stärker nähern wird.

Die gestiegene Qualität der Veranschlagung zeigt sich an folgendem Beispiel. Im Kapitel 1108 „Verstärkungsmittel“ waren im Titel 461 01 „Zentral veranschlagte Personalausgaben“ für das Haushaltsjahr 1994 Mittel in Höhe von 148,3 Mio. DM veranschlagt. Diese Verstärkungsmittel waren für den Ausgleich von in den Einzelplänen im einzelnen nicht quantifizierbaren Risiken und Planungsunsicherheiten – z.B. Umfang der tatsächlich in Anspruch genommenen Stellen, Anpassung der Vergütung BAT-Ost an den BAT, Tarifierhöhungen, Besoldungsanpassungen u.a. – vorgesehen.

Im Haushaltsjahr 1994 hatten die zentral veranschlagten Personalausgaben einen Anteil von 4,2 v.H. des Gesamt-Solls der Personalausgaben, im Haushaltsjahr 1993 betrug der Anteil noch 19 v.H. Das Finanzministerium hat die Ansätze in den Haushaltsplänen stetig verringert:

1993	618,0 Mio. DM
1994	148,3 Mio. DM
1995	58,3 Mio. DM
1996	24,5 Mio. DM.

Globale Minderausgaben im Haushaltsplan 1994

(39) Im Haushaltsplan 1994 sind folgende globale Minderausgaben veranschlagt worden:

Titel-Nr.	Zweckbestimmung	Ansatz in TDM
1108 972 01	Globale Minderausgaben zum Ausgleich zwangsläufiger Mehrausgaben	- 3.000
1111 549 01	Globale Minderausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben	- 20.000
1111 972 01	Globale Minderausgaben	- 150.000
1211 549 01	Minderausgaben bei sächlichen Verwaltungsausgaben HV: Die globale Minderausgabe ist durch Umsetzung auf Einzeltitel aufzulösen.	- 4.000
1211 712 01	Globale Minderausgabe HV: Die globale Minderausgabe ist durch Umsetzung auf Einzeltitel der HGR. 7 aufzulösen.	- 46.000
	Summe	- 223.000

Für die globalen Minderausgaben im Kapitel 1111 und bei Titel 1211 549 01 in Höhe von insgesamt 174 Mio. DM hieß es in den Erläuterungen, daß davon ausgegangen werden könne, daß Minderausgaben in dieser Höhe als „Bodensatz“ anfallen würden. Eine Spezifizierung sei erst nach Abschluß des Haushaltsjahres möglich.

Die Erläuterung für Titel 1211 712 01 lautete, daß nicht alle veranschlagten Maßnahmen etatreif werden würden. Eine Spezifizierung sei deshalb erst gegen Ende des Haushaltsjahres 1994 möglich.

Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, daß nach seiner Auffassung die globalen Minderausgaben den vertretbaren Umfang eines „Bodensatzes“ überschreiten. Es sollte in den nächsten Haushaltsjahren angestrebt werden, den Haushaltsausgleich im Verlauf der Haushaltsplanung durch Kürzungen bei Einzeltiteln und niedrigeren Ansätzen für globale Minderausgaben herbeizuführen.

- (40) Positiv sei hier bemerkt, daß in die „Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 1994“ (Kurzfassung) erstmalig im Abschlußbericht unter 2. j) ein „Nachweis der globalen Minderausgaben“ aufgenommen wurde, in dem in Anlage 1 bis 5 dargestellt wird, ob die Minderausgaben im Laufe des Haushaltsjahres erwirtschaftet werden konnten. Die in den Anlagen ausgewiesenen Beträge konnten allerdings nicht in jedem Fall nachvollzogen werden. So wurde z.B. in der Anlage „Globale Minderausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben“ für den Geschäftsbereich Justizministerium ein Rest aus 1993 ausgewiesen, obwohl weder im Beitrag zur Haushaltsrechnung noch in der Resteliste ein Rest für die sächlichen Verwaltungsausgaben ausgewiesen wurde. Darüber hinaus wurden z.B. für den Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums nicht alle Deckungsangebote für über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben berücksichtigt.

Für das Haushaltsjahr 1994 ist dennoch davon auszugehen, daß die Einsparverpflichtungen umgesetzt werden konnten.

Haushaltsüberschreitungen¹

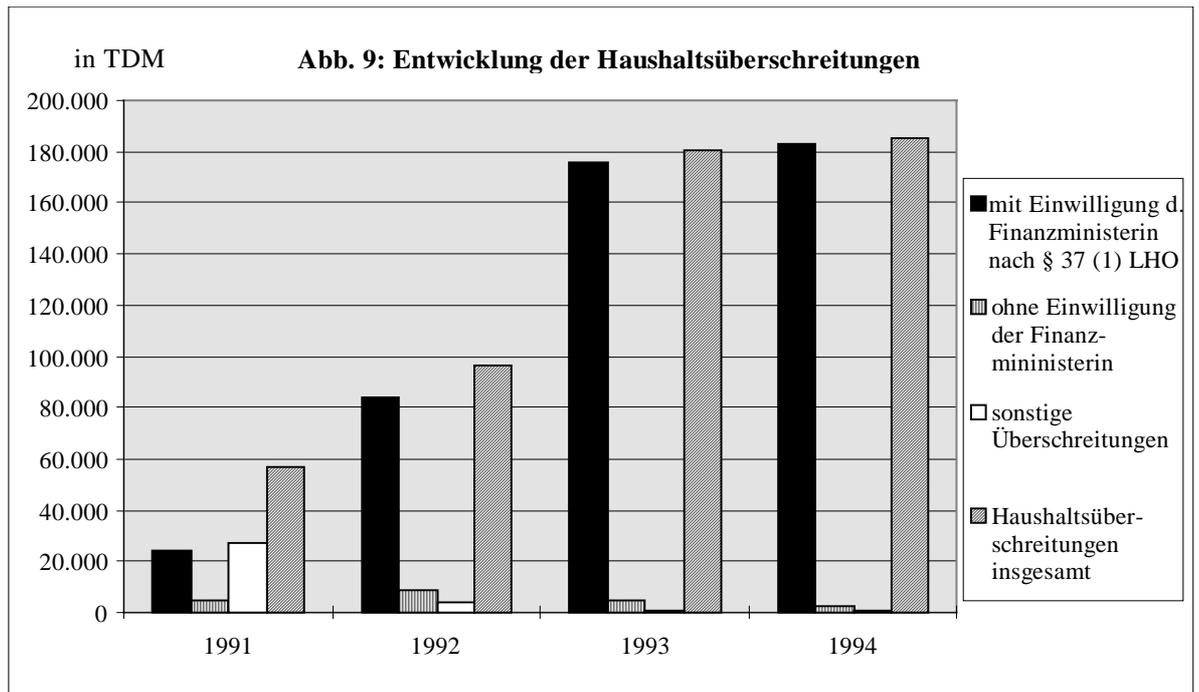
- (41) In der Haushaltsrechnung 1994 werden überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe in Höhe von 182.615.671,06 DM ausgewiesen. Im Einzelnen verteilen sich die Überschreitungen wie folgt:

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben	
mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO teilweise i.V.m. § 16 HG 1994	179.712.963,57 DM
ohne Einwilligung der Finanzministerin	2.424.952,10 DM
sonstige Überschreitungen ²	477.755,39 DM
Von diesen insgesamt ausgewiesenen Überschreitungen der Ausgabeansätze in Höhe von entfielen auf	182.615.671,06 DM
– überplanmäßige Ausgaben	70.213.085,88 DM
– außerplanmäßige Ausgaben	12.547.317,51 DM
– Vorgriffe (auch überplanmäßige Ausgaben)	99.855.267,67 DM.

¹ Der Begriff Haushaltsüberschreitungen stellt in diesem Zusammenhang keine Aussage zur rechtlichen Zulässigkeit dar. Er wird lediglich als Oberbegriff für über- oder außerplanmäßige Ausgaben mit bzw. ohne Einwilligung der Finanzministerin, Vorgriffe und sonstige Überschreitungen verwendet.

² Als sonstige Überschreitungen werden in der Haushaltsrechnung Beträge ausgewiesen, bei denen die Haushaltsüberschreitung durch Fehler entstanden sind, die von der Verwaltung nicht rechtzeitig genügt erkannt wurden, um sie noch im laufenden Haushalts-

- (42) Wie bereits im Jahresbericht 1995 (Tzn. 49 - 50) festgestellt wurde, gibt es bei der Entwicklung der Haushaltsüberschreitung gegenläufige Tendenzen. Die Haushaltsüberschreitungen nehmen insgesamt zu, die Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin und insbesondere die sonstigen Überschreitungen sind jedoch rückläufig.



- (43) Insgesamt stiegen die Haushaltsüberschreitungen weiter an, obwohl die darin enthaltenen Vorgriffe (1993 155 Mio. DM, 1994 99,8 Mio. DM) rückläufig waren. Der Anteil der Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin und der sonstigen Überschreitungen ging weiter zurück. Die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben aufgrund von Einwilligungen nach § 37 Absätze 1 und 7 LHO haben sich nach Abzug der Vorgriffe 1994 im Vergleich zu 1993 nahezu vervierfacht (1993 20,8 Mio. DM, 1994 79,8 Mio. DM). Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang erneut ausdrücklich darauf hin, daß die Notkompetenz der Finanzministerin ein Ausnahmerecht ist, von dem nur bei Vorliegen ganz bestimmter Voraussetzungen Gebrauch gemacht werden kann.

- (44) Grundsätzlich dürfen Ausgaben nur geleistet werden, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 3 Abs. 1 LHO). Hat der Gesetzgeber den Haushaltsplan durch Haushaltsgesetz festgestellt, so dürfen die Ausgaben die Haushaltsansätze nicht übersteigen. Die mit dem Haushaltsplan bewilligten Mittel sind nach Art. 63 Verf. M-V und § 37 Abs. 1 LHO als Obergrenze im Haushaltsvollzug anzusehen.

Erweisen sich die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze als zu gering oder ergeben sich sachliche Bedürfnisse, die das Haushaltsgesetz nicht berücksichtigt hat, dann besteht für die Landesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht, eine Änderungsvorlage zum Haushaltsplan (Nachtrag) nach Maßgabe des Art. 61 Abs. 3 Verf. M-V in den Landtag einzubringen.

Der Landesregierung ist es somit in fast allen Situationen möglich, die erforderlichen Ausgaben auf der Grundlage von Haushaltsermächtigungen zu leisten, die der Landtag mit dem Haushaltsgesetz oder einem Nachtragshaushaltsgesetz erteilt hat.

Nur für Situationen, in denen unverzüglich gehandelt werden muß, obwohl die erforderlichen Ausgabeermächtigungen im Haushaltsplan nicht vorgesehen sind, enthält Art. 63 Verf. M-V ein Notermächtigungsrecht des Finanzministers.

Im folgenden wird an einem konkreten Beispiel aus dem Haushaltsjahr 1994 dargestellt, daß für den Landesrechnungshof die Notwendigkeit und Möglichkeit der Erteilung der Einwilligung der Finanzministerin nach § 37 Abs. 1 LHO nicht in jedem Fall nachzuvollziehen war.

Einwilligung der Finanzministerin nach § 37 Abs. 1 LHO

- (45) Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der vorherigen Zustimmung der Finanzministerin. Sie darf gem. Art. 63 Abs. 1 Verf. M-V und § 37 Abs. 1 LHO nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Unvorhergesehen ist der Ausgabebedarf dann, wenn er bis zur Verabschiedung des letzten Haushalts oder Nachtragshaushaltes tatsächlich nicht gesehen wurde. Als unabweisbar gilt ein Bedarf jedoch nur, wenn er sachlich unbedingt notwendig und zeitlich unaufschiebbar ist. Um also die subsidiäre Notkompetenz der Finanzministerin, der das Etatrecht des Landtages vorgeht, rechtfertigen zu können, muß das Moment des Zeitdrucks hinzukommen.

- (46) Im September 1994 wurde auf Antrag des Innenministers mit Zustimmung der Finanzministerin ein außerplanmäßiger Titel eingerichtet.

Titel	Zweckbestimmung	Betrag
0407 893 12	„Förderung der Privatisierung von kommunalen Wohnungen aus Mitteln des Landes“	3.000.000,00 DM

Deckung aus:

0407 893 13	„Zuschüsse zur Energieträgerumstellung aus Mitteln des Landes“
-------------	--

Als Begründung für den Mittelbedarf im Haushaltsjahr 1994 führte das seinerzeit zuständige Innenministerium an, daß das Programm zur Förderung des Erwerbs kommunaler Wohnungen durch deren Mieter mit einem ursprünglichen Haushaltsvolumen von rd. 17 Mio. DM (Bereitstellung in den Jahren 1993 und 1994 aus Bundesfinanzhilfen) aufgrund der äußerst lebhaften Nachfrage um 3 Mio. DM aus Landesmitteln aufgestockt werden mußte.

Aus den Unterlagen, die dem Landesrechnungshof zur Feststellung des Sachverhaltes zur Verfügung gestellt wurden, ist nicht zu entnehmen, daß eine Subsumtion der Tatbestandsmerkmale der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit durch die Finanzministerin überhaupt vorgenommen wurde. Die Begründung des Innenministeriums im Antrag vom 18.8.1994, daß die im Verlauf des Jahres 1994 eingetretene Notwendigkeit der „Aufstockung“ nicht vorhergesehen wurde, mag für den Zeitraum der Aufstellung des Haushaltsplanes noch zutreffen. Es ist aber nicht nachzuvollziehen, warum von der Einbringung eines Nachtragshaushaltes abgesehen wurde, als der zusätzliche Bedarf an Haushaltsmitteln gesehen worden war.

Gemäß Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45,1) zur Notkompetenz des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 Grundgesetz besteht ein unabweisbares Bedürfnis nur, wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann.

Das Innenministerium begründet die Unabweisbarkeit lediglich mit dem großen vorliegenden Antragsüberhang und der Erhöhung der Eigentumsquote im Land Mecklenburg-Vorpommern als vorrangigem wohnungspolitischen Ziel. Die Eilbedürftigkeit, durch die eine Verschiebung der Ausgabe bis zum nächsten Haushaltsjahr oder bis zur

Einbringung in den Nachtragshaushalt, der am 20. Dezember 1994 beschlossen wurde, unvertretbar geworden wäre, kann daher nicht nachvollzogen werden. Die Unabweisbarkeit war nicht gegeben.

Da nicht nachgewiesen wurde, daß der Ausgabebedarf unvorhergesehen und unabweisbar war, hätte die Finanzministerin ihre Einwilligung in eine außerplanmäßige Ausgabe gem. § 37 Abs. 1 LHO i.V.m. § 3 Haushaltsgesetz 1994 nicht geben dürfen, dem Landtag hätte die Beschlußfassung ermöglicht werden müssen. Der Landtag wurde somit in seinem ihm durch die Verfassung übertragenen Etatrecht verletzt.

- (47) Das Finanzministerium wie auch das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt weisen die Beanstandungen mit folgenden Begründungen zurück:

Das Finanzministerium sieht die Voraussetzungen für eine Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe nach § 37 LHO nach wie vor als gegeben an, da der zusätzliche Bedarf zum Zeitpunkt des Landtagsbeschlusses über das Haushaltsgesetz 1994 im Januar 1994 weder in der Sache noch in der Höhe vorhergesehen worden und aufgrund seiner vorrangigen wohnungspolitischen Bedeutung als unabweisbar anzuerkennen war.

Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt verweist in seiner Stellungnahme auch auf eine nicht vorhergesehene erhebliche Eigendynamik, die der Prozeß der Privatisierung 1994 erlangt hatte, so daß angesichts der Höhe der Bundesmittel eine kurzfristige Entscheidung der Landesregierung zur Weiterführung des Privatisierungsprogramms dringend geboten war.

- (48) Der Landesrechnungshof kann sich der Argumentation, die zu der Einwilligung in eine außerplanmäßige Ausgabe gem. § 37 Abs. 1 LHO i.V.m. § 3 Haushaltsgesetz 1994 geführt hat, aus folgenden Gründen nicht anschließen:

Aus der Aufstellung des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt ist zu entnehmen, daß bereits am 1.1.1994 ein Förderantragsvolumen von rd. 13,3 Mio. DM zu verzeichnen war, das das Haushaltssoll 1994 von rd. 9,3 Mio. DM um rd. 4 Mio. DM überstieg. Demnach hätte zum Zeitpunkt des Landtagsbeschlusses über das Haushaltsgesetz 1994 im Januar gesehen werden können, daß die bereitstehenden Mittel nicht ausreichen würden.

An Bundesmitteln sollten insgesamt rd. 17 Mio. DM zur Verfügung stehen. Davon waren bereits in 1993 rd. 2,7 Mio. DM verausgabt, d.h. es verblieben nur noch rd.

14,3 Mio. DM. Am 28.2.1994 betrug jedoch das beantragte Fördervolumen bereits rd. 15,7 Mio. DM und lag somit schon Anfang des Haushaltsjahres über den zugesagten Bundesmitteln.

Daß der Wohnungsbau einen hohen Stellenwert in der Landespolitik Mecklenburg-Vorpommerns einnimmt, ist unbestritten. Bezweifelt wird jedoch, daß der Bedarf unbedingt notwendig und zeitlich unaufschiebbar war. Denn gerade in diesem Politikbereich sind Antragstops aufgrund ausgeschöpfter Fördermittel nicht unüblich. So wurden z.B. für die Gewährung von Fördermitteln zur Schaffung von eigengenutzten Eigentumsmaßnahmen (WoBauRL, 3. Förderungsweg) in der zweiten Jahreshälfte 1992 keine weiteren Anträge beschieden. Auch wurde mit Schreiben des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt vom 14.6.1996 verfügt, daß wegen fehlender Fördermittel für die Gewährung von Zuwendungen zur Instandsetzung und Modernisierung von Wohneigentum sowie Miet- und Genossenschaftswohnungen im Jahr 1996 keine Anträge mehr bearbeitet werden können.

Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt führt in seiner Stellungnahme ein zusätzliches Argument an, das bei der Beantragung der Einwilligung in die außerplanmäßige Ausgabe nicht genannt wurde. Es weist auf die Privatisierungs- und Veräußerungspflicht der Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz und der damit verbundenen progressiven Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds hin. Ein Antrags- und Bewilligungsstop wäre nach Auffassung des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt in diesem Zusammenhang ein absolut negatives Signal gewesen.

Daß ein Antrags- und Bewilligungsstop mittelbar auch negative Auswirkungen auf die Privatisierungs- und Veräußerungspflicht der Wohnungsunternehmen und somit auch auf die Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds hätte haben können, wird durchaus gesehen. Dieser Umstand wäre jedoch ein Grund mehr gewesen, bereits im Januar zum Landtagsbeschluß über das Haushaltsgesetz 1994 für eine rechtzeitige Mittelaufstockung zu sorgen.

- (49) Bei der Ausschöpfung der Fördermittel für die Privatisierung von kommunalen Wohnungen handelt es sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes folglich nicht um ein unvorhergesehenes und unabweisbares Ereignis. Der Mittelbedarf hätte entweder

dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt werden müssen oder es hätte auf die Überschreitung verzichtet werden müssen.

Das Notbewilligungsrecht des Finanzministers bietet keinen Raum für großzügige Auslegungen. Der Landesrechnungshof erwartet, daß künftig die Voraussetzungen für eine Einwilligung der Finanzministerin in über- oder außerplanmäßige Ausgaben strikt nach den Vorgaben der Verfassung und der LHO geprüft und das Ergebnis der Prüfung nachvollziehbar dokumentiert wird.

Bildung von Haushaltsresten

- (50) Zur Bildung von Haushaltsresten, deren Realisierung bzw. Inabgangstellung im Folgejahr und zu Problemen der Restebildung im Zusammenhang mit Deckungsfähigkeiten hat sich der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 1995 (Tzn. 55 bis 62) umfangreich geäußert. Für die Haushaltsrechnung 1994 sind ähnliche Feststellungen zu treffen.

Einnahmen	aus 1991 in das Haushaltsjahr 1992 übertragene Einnahmereste in DM	aus 1992 in das Haushaltsjahr 1993 übertragene Einnahmereste in DM	aus 1993 in das Haushaltsjahr 1994 übertragene Einnahmereste in DM	aus 1994 in das Haushaltsjahr 1995 übertragene Einnahmereste in DM
1	2	3	4	5
Restebildung	688.322.308,10	824.557.151,74	1.131.853.105,92	1.203.759.711,18
Realisiert*)	41.472,52	78.864.869,28	119.787.909,80	96.133.537,66
Restabgang**)		34.550,00	9.071.532,23	95.650.814,27
Anteil der Reste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Abgang gestellt wur- den		11,5 %	15,6 %	16,9 %
Ausgaben	aus 1991 in das Haushaltsjahr 1992 übertragene Ausgabereste in DM	aus 1992 in das Haushaltsjahr 1993 übertragene Ausgabereste in DM	aus 1993 in das Haushaltsjahr 1994 übertragene Ausgabereste in DM	aus 1994 in das Haushaltsjahr 1995 übertragene Ausgabereste in DM
Nettoausgabereste	688.322.308,10	824.557.151,74	1.131.853.105,92	1.317.337.532,60
Inanspruchnahme *)	299.466,44	408.422.780,73	565.260.319,11	790.890.021,97
Restabgang**)		215.503.114,01	41.225.709,22	215.436.809,32
Anteil der Reste, die im Folgejahr in Anspruch genommen bzw. in Ab- gang gestellt wurden		90,6 %	73,5 %	88,9 %

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

***) Teil des gebildeten Haushaltsrestes für den die Möglichkeit der weiteren Übertragung entfallen ist

Tabelle 5: Einnahme- und Ausgabereste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Anspruch genommen oder in Abgang gestellt wurden

- (51) Sowohl der absolute Zuwachs bei der Bildung von Haushaltsresten als auch der wachsende Anteil der Haushaltsreste am Haushaltsvolumen setzten sich im Haushaltsjahr 1994 fort. Der Anteil der Haushaltsreste am Haushaltsvolumen stieg 1994 auf 8,9 v.H. des Gesamt-Ists, 1993 lag der Anteil bei 8,2 v.H.

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 1994 wurden durch den Landesrechnungshof in verschiedenen Einzelplänen Titel mit einer im Verhältnis zum Haushaltsansatz erheblichen Restebildung festgestellt.

Besonders deutlich wird der Umfang der Restebildung bei Betrachtung des Epl. 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“.

Haushaltsjahr	Ausgaben laut Haushaltsplan -Soll in TDM-	in das Folgejahr übertragene Haushaltsreste -in TDM-
1993	239.632,2	156.862,7
1994	336.676,5	193.570,0

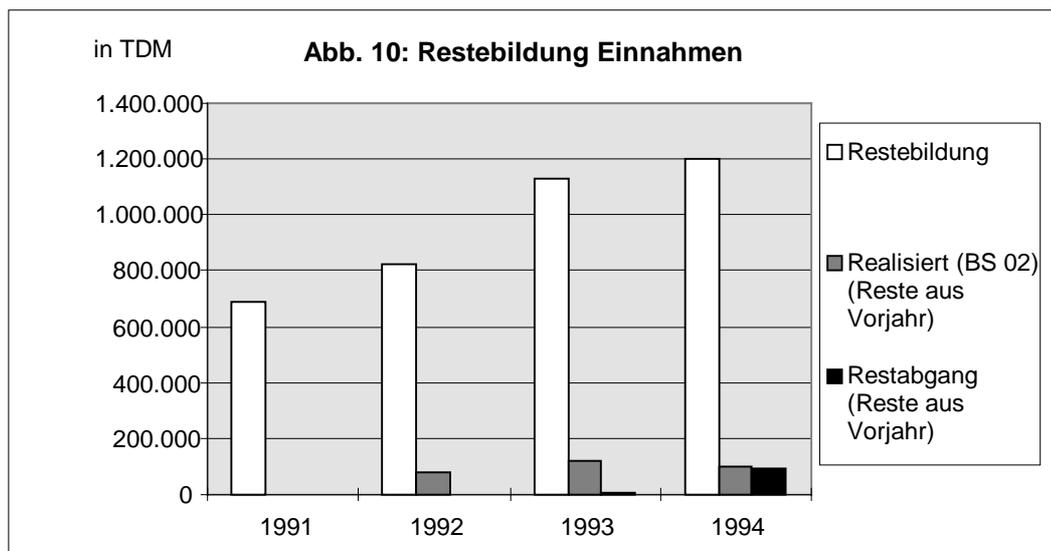
Der im Haushaltsjahr 1993 gebildete Haushaltsrest in Höhe von 156,9 Mio. DM betrug somit 65 v.H. des Haushaltsansatzes für das Jahr. Da der Haushaltsansatz für 1994 ohnehin schon beinahe 100 Mio. DM über dem Ansatz des Vorjahres lag und der hohe Ausgabereist zusätzlich zur Verfügung stand, bestand die Möglichkeit, erneut hohe Reste zu bilden. Die Landesbauverwaltung war nicht in der Lage, Mittel in Höhe von rd. 494 Mio. DM umzusetzen. So betrug der im Haushaltsjahr 1994 gebildete Haushaltsrest rd. 194 Mio. DM, das waren rd. 57 v.H. des Haushaltsansatzes.

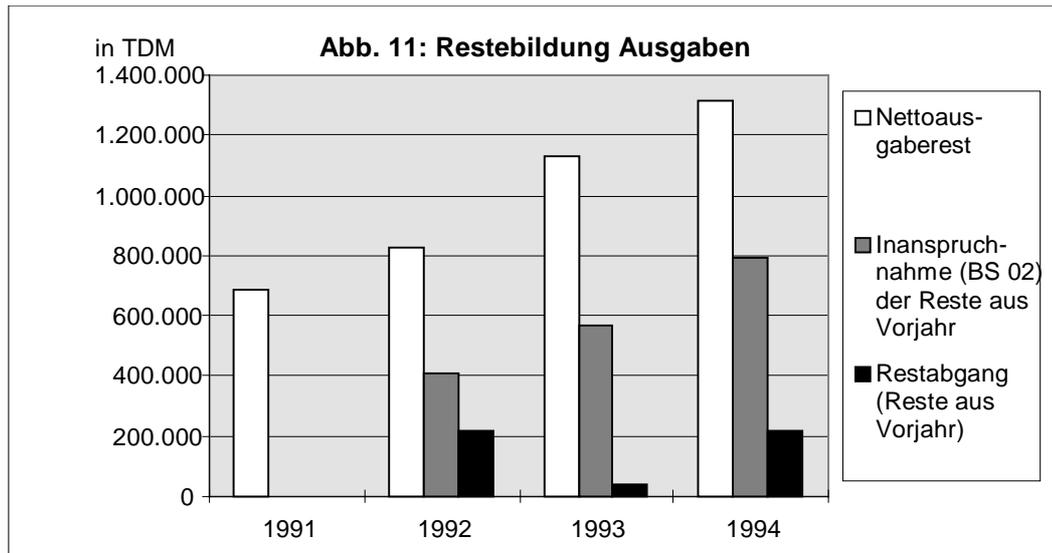
- (52) Ausgaben und Einnahmen waren, wie bereits in den Vorjahren, zu hoch veranschlagt. Nach § 11 Abs. 2 LHO (Fälligkeitsprinzip) sind lediglich die im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen.
- (53) Im Haushaltsjahr 1994 war es erstmalig nicht möglich, die Einnahmereste in gleicher Höhe wie die Ausgabereiste zu bilden. So wurde auf der Ausgabeseite für Investitionen ein Haushaltsrest in Höhe von 1.006.697.623,76 DM gebildet, dem Einnahmereste in Höhe von 893.119.802,34 DM (davon 157.690.260,94 DM Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen und

735.429.541,40 DM Krediteinnahmerest zur Finanzierung von Investitionen) gegenüberstanden. Die Restebildung war aufgrund des Haushaltsansatzes und der aus 1993 übertragenen Reste bei Titel 1103 325 01 "Landesanleihen, Schuldscheindarlehen und sonstige Kredite vom Kapitalmarkt zur Finanzierung von Investitionen" nur noch in der Höhe von 735.429.541,40 DM möglich.

Somit fehlt für die in das Haushaltsjahr 1995 übertragenen Ausgabereste auf der Einnahmeseite Deckung in Höhe von 113.577.821,42 DM. Die Deckung für Ausgaben im Rahmen der Inanspruchnahme der gebildeten Haushaltsreste belastet den Haushalt 1995 und ist ggf. durch Einsparungen in diesem Haushaltsjahr zu erwirtschaften.

- (54) Von den im Haushaltsjahr 1993 gebildeten Haushaltsausgaberesten wurden im Haushaltsjahr 1994 19 v.H. in Abgang gestellt und lediglich 69,9 v.H. verausgabt. Das Verhältnis zwischen der Restebildung in einem Haushaltsjahr und dem Abbau der Reste im darauf folgenden Jahr ist in den Abbildungen 10 und 11 dargestellt.





Auch wenn die Inanspruchnahme von Haushaltsresten nicht in jedem Fall durch eine Buchung mit dem dafür vorgesehenen Buchungsstellenschlüssel 02 (Haushaltsrest) kenntlich gemacht worden sein sollte, ist die Differenz zwischen den gebildeten Haushaltsresten und deren Realisierung bzw. Inanspruchnahme erheblich.

Die relativ geringe Inanspruchnahme der gebildeten Haushaltsreste im jeweils folgenden Haushaltsjahr läßt vermuten, daß ein Teil der Ausgabereiste ohne zwingenden Grund gebildet wurde.

- (55) Für die kommenden Haushaltsjahre ist die Veranschlagung auch aufgrund der zwischenzeitlich gesammelten Erfahrungen durch die einzelnen Ressorts weiter dem tatsächlichen Bedarf anzunähern, um somit dem Fälligkeitsprinzip nach § 11 Abs. 2 LHO gerecht zu werden.

Für die Bildung von Ausgabereisten sind strenge Maßstäbe zu setzen. Die Einwilligung der Finanzministerin in die Übertragbarkeit von Ausgaben nach § 45 Abs. 3 LHO sollte strikt an die Voraussetzung des Vorliegens rechtlicher Verpflichtungen und Zusagen gebunden werden.

Restebildung und Deckungsfähigkeiten

- (56) Für die Prüfung der Haushaltsrechnung 1994 sind in Bezug auf die Deckungsfähigkeiten erneut ähnliche Feststellungen wie im Jahresbericht 1995 Tzn. 60 bis 62 zu treffen.

Dabei muß darauf verwiesen werden, daß die Landesregierung bereits 1992 mit der „Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 1993 ...“ (Drs.

1/2600 vom 26.11.92) aufgefordert war, „*die Deckungsvermerke ab dem Haushaltsplanentwurf 1994 drastisch einzuschränken*“.

Der Landesrechnungshof konnte bei seiner Prüfung nicht feststellen, daß diese Forderung umgesetzt wurde.

- (57) Bei der Betrachtung der Restebildung im Zusammenhang mit der Deckungsfähigkeit wurde festgestellt, daß z.B. die im Jahresbericht 1995 beanstandete Verfahrensweise im Bereich der Förderung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung fortgesetzt wurde. Aufgrund zugelassener Deckungsfähigkeiten innerhalb der MG 03 „Wasserversorgung und Abwasserbehandlung“ wurden die Minderinanspruchnahmen bei drei Titeln in Höhe von insgesamt 19.897.414,72 DM zugunsten des Titels 1302 883 32 „Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen“ genutzt und bei letzterem Ausgaberes- te in Höhe von 30.562.262,00 DM für das Haushaltsjahr 1995 gebildet.

Bei diesem Vorgehen handelt es sich nicht mehr um eine flexible Mittelverwendung, sondern um die Umgehung des Etatrechts des Landtages.

Daß diese Vorgehensweise kein Einzelfall ist, soll ein weiteres Beispiel belegen. Im Kapitel 0407 „Wohnungswesen, Wohnungsbauförderung und Städtebau“ wurden bei Titel 893 13 „Zuschüsse zur Energieträgerumstellung aus Mitteln des Landes“ im Haushaltsjahr 1994 letztmalig 40 Mio. DM an Haushaltsmitteln und 17 Mio. DM an Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten 1995 veranschlagt. Aus 1993 wurden Haushaltsreste in Höhe von 55.520.690,55 DM übertragen, so daß das Gesamt-Soll 95.520.690,55 DM betrug. Ausgegeben wurden einschließlich eines in das Haushaltsjahr 1995 übertragenen Restes in Höhe von 28.909.135,67 DM nur 66.520.690,55 DM. Somit entstanden Minderausgaben von genau 29 Mio. DM.

Dem nach 1995 übertragenen Rest in Höhe von rd. 29 Mio. DM stand im Haushaltsjahr 1995 lediglich ein Gesamt-Ist von rd. 15 Mio. DM gegenüber.

Laut Haushaltsvermerk war der o.g. Titel einseitig deckungsfähig zugunsten des Titels 863 16 „Landesprogramm zur Sanierung von Plattenbauten“. Bei diesem Titel wurden 1994 erstmals 15 Mio. DM Haushaltsmittel und 80 Mio. DM Verpflichtungsermächtigung veranschlagt. Das Gesamt-Ist betrug 1994 genau 41 Mio. DM, die sich zusammensetzen aus:

Ist-Ausgaben in Höhe von 4.582.977,84 DM und einem nach 1995 übertragenen Haushaltsrest in Höhe von 36.417.022,16 DM.

Somit sind Mehrausgaben in Höhe von genau 26 Mio. DM entstanden, die aus den Minderausgaben bei Titel 893 13 „Zuschüsse zur Energieträgerumstellung aus Mitteln des Landes“ gedeckt wurden.

Die noch verbleibende Minderausgabe bei Titel 893 13 in Höhe von 3 Mio. DM wurde zur Deckung für eine außerplanmäßige Ausgabe bei Titel 893 12 11 „Förderung der Privatisierung von kommunalen Wohnungen aus Mitteln des Landes“ herangezogen.

Die bei Titel 893 13 „Zuschüsse zur Energieträgerumstellung aus Mitteln des Landes“ vorhandene Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 17 Mio. DM wurde im Wege der Deckungsfähigkeit ebenfalls vollständig für den Titel 863 16 „Landesprogramm zur Sanierung von Plattenbauten“ in Anspruch genommen.

Damit waren am Ende des Haushaltsjahres 1994 sämtliche Minderausgaben bei Titel 893 13 (29 Mio. DM) einschließlich der nicht verbrauchten Verpflichtungsermächtigung durch die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit und für den Ausgleich einer außerplanmäßigen Ausgabe verbraucht. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Vermutung auf, daß der Titel 893 13 „leergeräumt“ werden sollte.

- (58) Festzustellen ist zunächst, daß die Inanspruchnahme der gegenseitigen Deckungsfähigkeit für Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigung zu Lasten des Titels 893 13 aufgrund des Haushaltsvermerkes zulässig war. Zu beanstanden ist jedoch die extensive Ausschöpfung der Deckungsfähigkeit zwischen einem neu veranschlagten Titel und einem Titel, bei dem für das Haushaltsjahr 1994 letztmalig ein Ansatz ausgebracht wurde. Das Landesprogramm für die Sanierung von Plattenbauten wurde auf diese Weise erheblich „aufgestockt“. Einem Haushaltsansatz in Höhe von 15 Mio. DM steht ein Gesamt-Ist von 41 Mio. DM gegenüber, die Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 80 Mio. DM wurde um weitere 17 Mio. DM erhöht.

Der Wille des Parlamentes, die im Programm für die Energieträgerumstellung nicht mehr benötigten Mittel weiter für den Wohnungsbau im Land zu verwenden, ist in diesem Fall für die Haushaltsberatungen 1994 (Drs. 1/3964 und 1/3975) dokumentiert. Bei beiden Haushaltstiteln war aber weder die Veranschlagung, noch die Restebildung realistisch. Die Veranschlagung der Mittel für beide Programme stellt einen Verstoß gegen das Fälligkeitsprinzip gemäß § 11 Abs. 2 LHO dar.

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

- (59) Bei den Verpflichtungsermächtigungen steht einem Haushaltssoll von 4.986.528.000,00 DM eine Inanspruchnahme von 2.720.171.808,22 DM gegenüber, das sind 54,6 v.H. des Solls.

Trotz der insgesamt geringen Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung stiegen die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung gegenüber dem Vorjahr erheblich:

Überschreitungen der VE	Haushaltsjahr 1993	Haushaltsjahr 1994
überplanmäßige Verpflichtungen	0,00 DM	4.256.280,00 DM
außerplanmäßige Verpflichtungen	4.342.361,09 DM	23.064.688,43 DM
insgesamt	4.342.361,09 DM	27.320.968,43 DM
nicht gedeckte Überschreitungen	0,00 DM	26.388.905,00 DM

- (60) Allein für das Haushaltsjahr 1995 waren für rd. 16 Mio. DM zusätzliche Verpflichtungen eingegangen worden, für die keine Deckung bestand. Für alle Überschreitungen der Verpflichtungsermächtigung lagen laut Haushaltsrechnung die Einwilligungen der Finanzministerin vor. In zwei Fällen wurde in Überschreitungen von Verpflichtungsermächtigungen bei Beträgen von über 3 Mio. DM, also über die im § 3 des Haushaltsgesetzes 1994 genannte Betragsgrenze hinaus, eingewilligt.

In einem Fall, bei Titel 0902 518 01 „Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume“ wurde durch die Finanzministerin in eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zur Anmietung eines Objektes für die Staatsanwaltschaft Schwerin in Höhe von 3.150.000,00 DM eingewilligt, obwohl der Betrag die in § 3 HG 1994 genannte Betragsgrenze von 3.000.000 DM überschreitet, wonach der Landtag hätte konsultiert werden müssen, ob er rechtzeitig einen Nachtragshaushalt würde verabschieden können. Hierin liegt ein Verstoß gegen § 37 Abs. 2 LHO.

Einwilligungen in über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in diesem Umfang binden die Haushalte der Folgejahre erheblich und schränken somit das Parlament in der Ausübung seines Etatrechtes ein. Allein für den Haushalt 1995 waren somit Ausgaben in Höhe von rund 17 Mio. DM gebunden, für die es laut Haushaltsplan 1994 keine Verpflichtungsermächtigung gab.

Darüber hinaus verweist der Landesrechnungshof hier auf die generellen Ausführungen zum Notbewilligungsrecht der Finanzministerin unter Tzn. 45 - 49.

- (61) Durch die Einbeziehung der Verpflichtungsermächtigung in die Deckungsfähigkeiten ergibt sich ein weiteres Problem. So wurde z.B. im Kapitel 0407 beim Titel 893 13 „Zuschüsse zur Energieträgerumstellung aus Mitteln des Landes“ eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 17 Mio. DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1995 veranschlagt. Im Rahmen der Deckungsfähigkeit wurde diese Verpflichtungsermächtigung für einen Mehrbedarf beim Titel 863 16 „Landessonderprogramm zur Sanierung von Plattenbauten“ allerdings nicht für 1995, sondern für 1996 herangezogen.

Die zeitliche Verschiebung der finanziellen Belastung um ein Haushaltsjahr hat Auswirkungen auf die Mittelfristige Finanzplanung. Die Finanzplanung soll gem. § 50 Abs. 7 HGrG die Regierung in die Lage versetzen, rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen zu können, die erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in einzelnen Planungsjahren zu sichern. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die hierfür erforderlichen Planungsdaten verlässlich sind.

Eine Verschiebung der jährlichen Haushaltsbelastung durch Einbeziehung der Verpflichtungsermächtigung in die Deckungsfähigkeit gem. § 20 Abs. 3 LHO könnte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Finanzplanung als Grundlage für eine geordnete Haushaltsentwicklung beeinträchtigen.

Das dargestellte Beispiel zeigt außerdem, daß die Einbeziehung der Verpflichtungsermächtigungen in die Deckungsfähigkeit, wie sie durch § 20 Abs. 3 LHO in Mecklenburg-Vorpommern geregelt ist, problematisch ist. Die Vorschrift des § 20 Abs. 3 LHO widerspricht § 15 HGrG. Eine derartige Regelung gibt es lediglich in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Weder beim Bund noch in den haushaltsrechtlichen Regelungen aller anderen Länder ist die Deckungsfähigkeit für Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen, sie ist z.B. in Bremen oder Sachsen-Anhalt durch VV zu § 20 LHO ausdrücklich ausgeschlossen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Deckungsfähigkeit für Verpflichtungsermächtigungen in Mecklenburg-Vorpommern analog zu den Vorschriften für den Bundeshaushalt und den meisten Länderhaushalten zu regeln.

Vermögen und Schulden des Landes

- (62) Die Vermögensübersicht weist für die dargestellten Haushaltsjahre folgende Bestände aus:

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern Stand Ende Haushaltsjahr 1994				
	Stand Ende 1993	saldierte Zu- und Abgänge	Stand Ende 1994	Entwicklung
-in DM-				-in %-
1	2	3	4	5
A. Vermögen				
I. Liegenschafts- vermögen	Das Liegenschaftsvermögen wurde 1994 erstmalig ausgewiesen, die Angaben erfolgen in m ² Grundstücke gesamt			
Verwaltungsvermögen			1.170.529.696 m ²	
Allg. Grundvermögen			12.191.905 m ²	
Summe I.			1.182.721.601 m ²	
II. Kapitalvermögen				
Darlehensforderungen	938.532.396,24	168.108.250,97	1.106.640.647,21	+ 17,9
Rücklagen	30.970.313,65	77.749.350,59	108.719.664,24	+ 251,0
Sondervermögen	291.893.749,22	174.041.249,82	465.934.999,04	+ 59,6
darunter:				
Grundstock	239.920.883,58	95.374.550,68	335.295.434,26	
Kommunaler				
Aufbaufonds	30.000.000,00	31.388.474,58	61.388.474,58	
Landwirtschafts- sondervermögen	21.972.865,64	10.506.320,20	32.479.185,84	
Reinvermögen der Landesbetriebe	12.226.901,83	- 2.918.617,94	9.308.283,89	- 25,9
Beteiligungen (unmit- telbare)	97.622.000,00	24.897.000,00	122.519.000,00	+ 25,5
Summe II. Kapi- talvermögen	1.371.245.360,94	441.877.233,44	1.813.122.594,38	+ 32,2
B. Schulden				
Schulden aus Kreditmarktmitteln	3.958.606.208,98	1.932.393.791,02	5.891.000.000,00	+ 48,8
sonst. Schulden	30.000.000,00	776.276.657,76	806.276.657,76	+ 2.587,6
davon:				
innere Schulden		192.276.657,76	192.276.657,76	
Kassenkredite	30.000.000,00	584.000.000,00	614.000.000,00	
Summe Schulden	3.988.606.208,98	2.708.670.448,78	6.697.276.657,76	+ 67,9
C. Sicherheitslei- stun- gen und Ge- währ- leistungen				
Bürgschaften	951.906.486,20	770.083.570,60	1.721.990.056,80	+ 80,9

Tabelle 6: Vermögen und Schulden des Landes

- (63) Für das Vermögen und die Schulden des Landes werden für das Haushaltsjahr 1994 erhebliche Steigerungen ausgewiesen.

Das Kapitalvermögen des Landes stieg im Haushaltsjahr 1994 um 32,2 v.H. Erheblich waren aber auch die Zuwächse bei den Schulden mit 67,9 v.H. und bei den Bürgschaften mit 80,9 v.H.

- (64) In den Erläuterungen zum Vermögen des Landes wurden für 1994 erstmals Angaben zum Liegenschaftsvermögen aufgenommen. Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Vermögenszuordnung und der Veräußerung von Liegenschaften gibt es im Bestand der Liegenschaften noch erhebliche Veränderungen. Der Datenbestand wird weiter zu aktualisieren und zu konkretisieren sein, um eine aussagefähige Darstellung zu ermöglichen.

In den Liegenschaftsbeständen des Landes sind neben den Grundstücken, die für Verwaltungszwecke des Landes oder im Rahmen des Gemeingebrauchs im Aufgabenbereich des Landes (Verwaltungsvermögen) genutzt werden, auch Liegenschaften, die dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuordnen sind, enthalten.

Die Zuordnung der Grundstücke erfolgte von den Ressorts nicht in jedem Fall entsprechend der im Runderlaß über die Aufstellung der Vermögensübersicht 1994 geforderten Trennung nach Verwaltungs- und Allgemeinem Grundvermögen. So wies das Justizministerium unter dem Verwaltungsvermögen auch drei sonstige Gebäude aus, bei denen es sich um zwei Bungalows und ein Ferienobjekt handelte. Diese wären dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuordnen gewesen. Im Allgemeinen Grundvermögen, das sich in Verwaltung der OFD befindetet, wurden Ende 1994 nach Ab- und Zugängen im Verlauf des Jahres noch 23 Feriengrundstücke ausgewiesen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Landesregierung weiter bemüht ist, Grundstücke wie die o.g. Feriengrundstücke, die nicht zur Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung erforderlich sind und die nach Auffassung des Landesrechnungshofes von der Verwaltung nicht wirtschaftlich betrieben werden können, zu veräußern.

(65) Das Kapitalvermögen ist im Haushaltsjahr 1994 um rd. 442 Mio. DM erhöht worden. Die größten Steigerungen waren bei den Rücklagen mit einer Steigerung um 251 v.H., vor allem durch die erhebliche Aufstockung der Bürgschaftssicherungsrücklage bedingt, und bei den Sondervermögen mit einer Steigerung um 59,6 v.H. zu verzeichnen. In den Rücklagen und Sondervermögen des Landes wurden Ende 1994 rd. 574,6 Mio. DM verwaltet.

Der Landesrechnungshof sieht hier die Gefahr, daß „Schattenhaushalte“ gebildet werden, für die dem Parlament die Kontrolle verloren geht. Er wird sich in einem seiner nächsten Jahresberichte näher mit dieser Problematik befassen.

(66) Die Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen werden in der Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes entsprechend den Forderungen des Parlaments in Gegenüberstellung zu den Ermächtigungen dargestellt.

(67) Den Ermächtigungen für die Übernahme von Bürgschaften und Rückbürgschaften (ohne Freistellungen von der ökologischen Altlastenhaftung) von 3.094.930.000,00 DM stehen übernommene Bürgschaften und Rückbürgschaften von 1.721.990.056,80 DM gegenüber. Damit wurde der Bürgschaftsrahmen zwar bei weitem nicht ausgeschöpft, aber der Umfang der übernommenen Bürgschaften stieg gegenüber dem Vorjahr um 80,9 v.H.

Bei Bürgschaften handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten, d.h. das Land wird nur „eventuell“ in Anspruch genommen. Bei der Übernahme von Bürgschaften muß immer beachtet werden, daß das Risiko für das Land so gering wie möglich gehalten werden muß, da auf das Land anderenfalls erhebliche finanzielle Belastungen zukommen. Bürgschaften dürfen nach VV Nr. 5 zu § 39 LHO nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Landes gerechnet werden muß. In diesem Fall sind im Haushaltsplan Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen auszubringen.

Für die Übernahme von Bürgschaften muß neben dem volkswirtschaftlichen Interesse eine ausreichende betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit des Projektes gegeben sein, um volkswirtschaftlich Wünschbares auch dauerhaft realisieren zu können. Nur nach Prüfung der konkreten Voraussetzung kann das Risiko für das Land eingeschätzt werden. Der Verwaltung kommt also bei der Inanspruchnahme der Ermächtigung zur Ü-

bernahme von Bürgschaften eine große Verantwortung zu, derer sie sich bewußt sein muß.

- (68) Die Landesregierung hat 1994 offenbar die durch die Bürgschaften übernommenen Risiken als deutlich steigend bewertet. Die Bürgschaftssicherungsrücklage, die am Ende des Haushaltsjahres 1993 einen Bestand von rd. 31 Mio. DM aufwies und für die laut Haushaltsplan 1994 eine Zuführung von maximal 2 Mio. DM (falls keine Inanspruchnahme auf das Land zugekommen wäre) veranschlagt war, ist nämlich im Haushaltsjahr 1994 aufgrund eines neuen Haushaltsvermerkes im Nachtragshaushaltsgesetz um rd. 61 Mio. DM auf nunmehr rd. 92 Mio. DM aufgestockt worden. Damit betrug die Rücklage rd. 5,3 v.H. der am Ende des Haushaltsjahres 1993 übernommenen Bürgschaften.
- (69) Im Haushaltsjahr 1994 wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern erstmalig aus Bürgschaften in Höhe von 1.039.845,92 DM in Anspruch genommen. Der Betrag ist im Beitrag zur Haushaltsrechnung des Epl. 11 „Allgemeine Finanzverwaltung“ und in der Haushaltsüberwachungsliste ausgewiesen. Der in der Vermögensübersicht ausgewiesene Betrag von 1.070.000,00 DM weicht von den Unterlagen zur Haushaltsrechnung ab und dürfte unrichtig sein.
- Der Landesrechnungshof erwartet, daß künftig Zahlen in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht übereinstimmend ausgewiesen werden. Darüber hinaus hält er eine detailliertere Darstellung der Inanspruchnahme aus Bürgschaften für dringend erforderlich.
- (70) Aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 1995 zu der fehlerhaften Ausweisung der übernommenen Bürgschaften für die Haushaltsjahre 1991 bis 1993 (Tzn. 66 – 69) wurde mit Schreiben des Finanzministeriums an die Vorsitzende des Finanzausschusses vom 2.11.1995 ein entsprechendes Austauschblatt für die Haushaltsrechnung 1993 gesandt, wobei „*die vom Landesrechnungshof genannten Zahlen*“ übernommen wurden.
- Der Landesrechnungshof hatte jedoch im Jahresbericht dargestellt, daß von ihm eine „*stichprobenweise Prüfung von Bürgschaftsübernahmen für den Wohnungsbau*“ vorgenommen worden war. Die Haushaltsrechnung 1994 enthält nun eine Aufstellung der Übernahme von Bürgschaften für die Haushaltsjahre 1991 bis 1994, aus der hervorgeht,

daß z.B. auch bei den Rückbürgschaften irrtümlich zu hohe Beträge ausgewiesen wurden. Diese Information lag laut einem internen Schreiben des Finanzministeriums bereits seit Oktober 1995, also vor der „Korrektur“ der Haushaltsrechnung gegenüber dem Finanzausschuß, im Ministerium vor, war aber innerhalb des Hauses aufgrund von Koordinierungsmängeln nicht weitergeleitet worden.

Das Finanzministerium hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu gewährleisten, daß das Parlament nicht mit vermeidbaren Fehlinformationen versorgt wird.

III. Haftung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Amtsträgern bei Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen

- (71) Der Landesrechnungshof stellte im Verlauf seiner Prüfungen eine Reihe von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen fest. Einige dieser Feststellungen sind alljährlich Gegenstand des Jahresberichtes des Landesrechnungshofes.

In zahlreichen Fällen fordert der Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang die Verwaltung auf, die Möglichkeit von Schadenersatzansprüchen zu prüfen (vgl. Tzn. 122 - 177)

Das Problem der Haftung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Amtsträgern bei Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen ist kein spezifisches Problem in Mecklenburg-Vorpommern. Es wurde unter anderem auch auf der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai dieses Jahres erörtert und ein Katalog für Fälle der Amtshaftung beraten.

- (72) Die Haftung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist für Mecklenburg-Vorpommern in § 86 LBG bzw. § 14 BAT-O geregelt. Darüber hinaus ist auf den Erlaß des Innenministers vom 22. September 1994 zur „Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen des Landes gegen seine Bediensteten (Schadenersatz-Hinweise)“ (AmtsBl. M-V, S. 1013) zu verweisen.

In diesem Erlaß wird darauf hingewiesen, daß eine Heranziehung zum Schadenersatz bei Verstößen gegen das Haushaltsrecht in Betracht kommt. Das ergibt sich aus den Ausführungen zur Definition des Schadensbegriffs unter Nr. 2.1 des Erlasses. Insbesondere sei hier angeführt: *„Ein Schaden im Sinne dieser Vorschrift liegt auch dann vor, wenn ein Beamter Gegenstände für die Verwaltung beschafft hat, deren Qualität zwar dem bezahlten Preis entspricht, die aber nach einschlägigen Richtlinien oder sonstigen Veranschlagungen überhaupt nicht oder zumindest nicht in der teureren Ausführung hätten beschafft werden dürfen.“*

(73) Für die Haftung von Ministern ist festzustellen, daß Minister für Schäden, die dem Land aufgrund von vorsätzlichen Rechtsverstößen gegen das Haushaltsrecht entstehen, lediglich nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen schadenersatzpflichtig sind. Eine spezielle Rechtsgrundlage für die Haftung von Ministern gibt es in Mecklenburg-Vorpommern und in den anderen Bundesländern – mit Ausnahme von Bayern – nicht.

(74) Obwohl die Rechtslage für die Haftung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Mecklenburg-Vorpommern eindeutig ist, lassen die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes aber darauf schließen, daß die Vorschriften des LBG, des BAT-O und die Regelungen des Erlasses des Innenministers des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 22. September 1994 zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen des Landes gegen seine Bediensteten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung nicht bewußt sind.

Deshalb regt der Landesrechnungshof an sicherzustellen, daß der Erlaß des Innenministers den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung regelmäßig zur Kenntnis gegeben wird.

Darüber hinaus nennt der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, gestützt auf Prüfungserfahrungen, hier beispielhaft Sachverhalte, in denen vorrangig die Haftung von Bediensteten geprüft werden sollte. Eine Heranziehung zum Schadenersatz nach § 86 LBG bzw. § 14 BAT-O kommt bei schwerwiegenden Verstößen gegen das Haushaltsrecht in Betracht, z.B. bei

- erheblichen, insbesondere wiederholten, Verstößen gegen die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung,
- Überschreitung der veranschlagten Mittel ohne Einwilligung (§§ 37, 38 LHO),
- Erbringung von Leistungen aus dem Landeshaushalt vor Empfang der Gegenleistung,
- Verstößen gegen die VOB (nebst Sonderregelungen) und die VOL (nebst Ausnahmeregelungen), insbesondere gegen das Gebot der öffentlichen Ausschreibung,
- nicht rechtzeitiger oder nicht vollständiger Geltendmachung von Ansprüchen oder Erhebung von Einnahmen des Landes,
- Nichtinanspruchnahme von Skontiangeboten,

- Verfallen von Rückzahlungsansprüchen des Landes aus Zuwendungen aufgrund nicht rechtzeitiger oder nicht ordnungsgemäßer Prüfung von Verwendungsnachweisen,
- Überschreitung von Ausstattungshöchstgrenzen und Standards.

In den vorgenannten Fällen ist die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen des Landes gegen seine Bediensteten gem. Erlaß des Innenministers vom 22. September 1994 von der personalbearbeitenden Dienststelle zu prüfen. Es ist festzustellen, ob dem Land ein Schaden entstanden ist und ob die jeweiligen Bediensteten grob fahrlässig oder gar vorsätzlich gehandelt haben. Das Ergebnis ist aktenkundig zu machen.

Darüber hinaus ist nach Nr. 4.3 bzw. 4.4 des o.g. Erlasses in den dort genannten Fällen der Landesrechnungshof bzw. das Finanzministerium zu unterrichten. Bisher liegt dem Landesrechnungshof keine Unterrichtung vor.

Der Landesrechnungshof will mit diesen Hinweisen die Aufmerksamkeit auf die Prüfung von Schadenersatzansprüchen des Landes im Zusammenhang mit Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstärken. Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung, daß bei schwerwiegenden Verstößen Haftungsprüfungen durchgeführt werden.

IV. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Landkreise und Ämter

Die Eigenkapitalausstattung der kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen ist in vielen Fällen ungenügend und birgt erhebliche Risiken für die kommunalen Haushalte.

Das Innenministerium hat einen von der Landesregierung beschlossenen Referentenentwurf zur Änderung der Kommunalverfassung vorgelegt. Dieser Entwurf berücksichtigt diese Risiken nicht in hinreichendem Maße.

Der Landesrechnungshof spricht sich daher gegen

- eine Erweiterung der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung durch die Gemeinden und**
- eine Abschaffung des Vorrangs des Eigenbetriebes mit seinen unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten für die gemeindlichen Organe**

aus. Er hält es für notwendig, die wirtschaftliche Betätigung auch in den mittelbaren Beteiligungen dem Zustimmungserfordernis der Gemeindevertretung zu unterwerfen.

- (75) Der Landesrechnungshof hat bereits im letzten Jahresbericht über seine Erkenntnisse aus den Jahresabschlußprüfungen kommunaler Unternehmen berichtet (Tzn. 71 – 77).

Eigenkapitalausstattung der wirtschaftlichen Unternehmen

- (76) Die kommunalen Unternehmen weisen häufig ein nicht ausreichendes Eigenkapital auf. Es liegt in vielen Fällen nur zwischen 5 v.H. und 25 v.H. der Bilanzsumme. Nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung (§ 7 Abs. 2 EigVO i.V.m. Ziff. 7.4 des Einführungserlasses zur EigVO – AmtsBl. M-V 1993 S. 824) kann die Eigenkapitalausstattung allgemein dann als angemessen betrachtet werden, wenn der Anteil des Eigenkapitals an der um die Baukostenzuschüsse und den Sonderposten mit Rücklagenanteil gekürzten Bilanzsumme zwischen 30 v.H. und 40 v.H. beträgt. Nach § 73 Abs. 1 Nr. 1 lit. a KV M-V gelten diese Grundsätze weitgehend auch für Unternehmen in privater Rechtsform.

Bei ohnehin ungenügender Eigenkapitalausstattung tritt erschwerend noch hinzu, daß die Vermögenszuführung in den meisten Fällen über Sacheinlagen und nicht über Bareinlagen erfolgte. Der Zweck einer angemessenen Eigenkapitalausstattung, Investitionen wirtschaftlich finanzieren zu können, kann somit nicht immer erreicht werden: Je größer der Eigenkapitalanteil am gesamten eingesetzten Kapital, um so geringer sind die Tilgungs- und Zinszahlungsverpflichtungen für aufgenommenes Fremdkapital. Die Unabhängigkeit von den Zufälligkeiten des Kapitalmarktes und der u.a. dadurch erreichte größere Bewegungsspielraum für die originären Tätigkeiten der wirtschaftlichen Unternehmen sollten gewährleistet werden.

Das zu geringe Eigenkapital wird darüber hinaus in vielen Fällen durch Verluste aufgezehrt. Mangels finanzieller Leistungsfähigkeiten der Kommunen erfolgt in der Regel die Aufrechnung der Verluste mit dem Eigenkapital, obwohl eigentlich neues Eigenkapital zugeführt werden müßte.

Die Ursachen für die Verluste sind

- hohe Investitionen (Folgen: hohe Abschreibungen; meistens auch hoher Zinsaufwand),
- überhöhte Betriebskosten (u.a. Personalbestand; Betriebsführungsentgelte etc.);

- stark gestiegene Entgelte für Leistungen mit der Folge erheblich reduzierter Nachfrage (etwa erheblich geringerer Wasserverbrauch und geringerer Anfall an Abfall)
- zu geringe Erlöse für Leistungen (in den Bereichen Wasser, Abwasser und Abfall ungenügende Beiträge und Gebühren; in der Wohnungswirtschaft nicht kostendeckende Mieten).

In nicht wenigen Fällen werden auch nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen. Die u.U. hiermit verbundenen strafrechtlichen Gesichtspunkte, beispielsweise Konkursverschleppung (§ 283 f. StGB i.V.m. §§ 63, 64 GmbHG), werden häufig ignoriert.

Änderungen der Kommunalverfassung

- (77) Die Landesregierung hat einen vom Innenministerium aufgrund der Koalitionsvereinbarung vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung der Kommunalverfassung beschlossen. Nach diesem Entwurf ist beabsichtigt, trotz der aufgezeigten finanziellen Risiken die Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden zu erweitern. Die Regelungen des Entwurfs führen zu einer Verringerung der Einfluß- und Kontrollrechte der Gemeindevertretungen.

Keine Erweiterung der wirtschaftlichen Betätigung

- (78) Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung von § 68 Abs. 1 Nr. 3 KV M-V sieht vor, daß sich Gemeinden schon dann wirtschaftlich betätigen dürfen, wenn sie eine Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen können. Bisher war Voraussetzung, daß eine Gemeinde eine Aufgabe besser als ein Dritter wahrnehmen konnte. Diese weitere Ausdehnung der wirtschaftlichen Betätigung birgt ein zusätzliches Risiko für die Gemeinden, das in Anbetracht der allgemeinen negativen Finanzsituation für nicht vertretbar gehalten wird. Eine gesunde wirtschaftliche Betätigung setzt eine angemessene Eigenkapitalausstattung voraus.

Vorrang des Eigenbetriebs beibehalten

- (79) Der Vorrang des Eigenbetriebes soll aufgehoben werden. Die Einflußnahme und Steuerung der wirtschaftlichen Unternehmen ist über einen Eigenbetrieb für die Selbstverwaltungsgremien wegen des direkten Weisungsrechts gegenüber dem Werkleiter wesentlich wirkungsvoller. Am Vorrang des Eigenbetriebes sollte daher wegen der höheren demokratischen Legitimation festgehalten werden. Das häufig gebrauchte Argument des flexibleren wirtschaftlichen Handelns eines Unternehmens in Privatrechtsform trifft nicht zu. Das sehr liberale Eigenbetriebsrecht in Mecklenburg-Vorpommern läßt auch für Eigenbetriebe, z.B. über die Gestaltung und Kompetenzverteilung im Rahmen der Festlegungen der Betriebssatzung, meist gleiche Gestaltungsmöglichkeiten wie bei Unternehmen in Privatrechtsform zu. Die strengen Reglementierungen des Privatrechts (z.B. §§ 63 und 64 GmbHG) stehen diversen weiteren Vorteilen des Eigenbetriebsrechts (z.B. wirtschaftliche Vorteile: kommunale Kreditkonditionen; keine Sicherheiten; keine Bürgschaften etc.) entgegen.

Mittelbare Beteiligungen nicht ohne Beschluß der Gemeindevertretung

- (80) Die Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung oder Einschränkung einer mittelbaren Beteiligung sollte zwingend der Beschlußfassung der Gemeindevertretung in Erweiterung von § 22 Abs. 3 Nr. 11 KV M-V unterliegen. Die Praxis zeigt immer häufiger, daß beispielsweise kleine Kapitalgesellschaften mit einem Stammkapital von 50.000,00 DM weitere Tochterunternehmen ohne unmittelbare Beteiligung der Gemeindevertretung gründen. In den meisten Fällen folgen Organschafts- und Ergebnisabführungsverträge zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften. Hierbei werden die Verluste der Töchter an die Mutter weitergereicht. Da aber auch letztere häufig mit absolut unzureichendem Eigenkapital ausgestattet sind, sind sie meist existentiell stark bedroht. Die Finanzverantwortung liegt jedoch nach wie vor bei den unmittelbaren Gesellschaftern des Mutterunternehmens, hier die jeweilige Kommune. Die bisherigen Fälle zur Gesamtvollstreckung (Konkurs) von kommunalen Eigengesellschaften im Lande sind ein mahnendes Beispiel. Zusätzliche Bedeutung erlangt hier der Gesichtspunkt der Durchgriffshaftung bei den juristischen Personen des Privatrechts (GmbH, AG usw.) auf die Muttergesellschaft und auch auf die Gemeinde selbst. Der Durchgriffshaftung wird u.a. mit der Weisungsabhängigkeit der Geschäftsführung von den Gesellschaftsvertretern (politische Vertreter im Aufsichtsrat und/oder Gesellschafter-

versammlung) begründet. In Niedersachsen wird gegenwärtig in einem Musterprozeß die Durchgriffshaftung einer Gemeinde beim Konkurs einer kommunalen Eigengesellschaft (Freizeitpark) rechtlich geprüft.

Diese Risiken sollten von der Gemeindevertretung verantwortet werden. Die geschilderten Auswirkungen verbieten es, Angelegenheiten auf Organe der jeweiligen Gesellschaft zu delegieren.

V. Prüfungsfeststellungen

Trennungsgeld

Der Landesrechnungshof hat die Bewilligung und Zahlung von Trennungsgeld im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den obersten Landesbehörden untersucht. Er hat eine sehr unterschiedliche Rechtsanwendung in den einzelnen Ressorts und eine große Zahl gravierender Bearbeitungsmängel vorgefunden. Ursache hierfür war zum einen die Ausbildung der zuständigen Bearbeiter, die – insbesondere in der Aufbauphase – häufig nicht den geforderten Voraussetzungen entsprach. Zum anderen waren die Zuständigkeiten für die Bewilligung nicht sachgerecht verteilt. Der Landesrechnungshof fordert die Zentralisierung der Bearbeitung beim Landesbesoldungsamt.

- (81) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den obersten Landesbehörden die Bewilligung und Zahlung von Trennungsgeld für die Jahre 1993 und 1994 anhand von Stichproben untersucht. Er hat dabei die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:
- (82) Im Laufe des Jahres 1993 hatten sieben Ministerien die Bearbeitung des Trennungsgeldes an das Landesbesoldungsamt abgegeben; nur Kultusministerium, Landtagsverwaltung und Staatskanzlei nehmen die Trennungsgeldbearbeitung noch selbst wahr.
- (83) Trennungsgeld wird gewährt in Form von Trennungsreisegeld, Trennungstagegeld und Reisebeihilfen für Familienheimfahrten. An Stelle von Trennungsreise- und Trennungstagegeld kann auch ein Zuschuß zu den Übernachtungskosten gewährt werden.

Bei den vom Landesrechnungshof geprüften Fällen handelt es sich um solche, in denen Trennungsgeld aus Anlaß von Versetzungen oder Neueinstellungen, die mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden waren, zugesagt und gewährt wurde.

Etwa die Hälfte der vom Landesrechnungshof geprüften Einzelfälle wies – teilweise mehrfache – Fehler auf. Besonders häufig traten Fehler auf bei der Prüfung der Umzugswilligkeit und der Berechnung der Beihilfen für Familienheimfahrten. Auch die Höhe des Trennungstagegeldes war häufig fehlerhaft.

Umzugswilligkeit

- (84) Bei Versetzung eines Beamten ist nach den Vorschriften des insoweit auch für Mecklenburg-Vorpommern geltenden Bundesumzugskostengesetzes zusammen mit der Versetzungsverfügung die Umzugskostenvergütung zuzusagen. Bei neu eingestellten Bediensteten kann sie zugesagt werden.

Soweit Trennungsgeldempfängern die Umzugskostenvergütung zugesagt wurde, bilden der Umzugswille und die nachgewiesenen Bemühungen des Bediensteten um angemessenen Wohnraum die zentralen Anspruchsvoraussetzungen.

Das Vorliegen beider Voraussetzungen ist durch die Verwaltung aufgrund von Erklärungen des Bediensteten, denen „geeignete“ Nachweise beizufügen sind, zu prüfen.

Bei kritischer Durchsicht der Erklärungen und der vorgelegten Nachweise hätte die Verwaltung Anhaltspunkte gewinnen können, um das tatsächliche Vorliegen der Voraussetzungen zu beurteilen. Die Verwaltung hat hier allerdings Handlungs- und Beurteilungsspielräume, die sie – gerade in der Aufbauphase – infolge mangelnder Rechtskenntnisse und Zeitmangels nicht richtig oder überhaupt nicht genutzt hat. Dies hat zu einer sehr unterschiedlichen Rechtsanwendung in den einzelnen Ressorts und zu teilweise gravierenden Bearbeitungsmängeln geführt.

- (85) Etliche Trennungsgeldempfänger haben die Frage nach den Wohnungsbemühungen in den monatlichen Forderungsnachweisen regelmäßig entweder überhaupt nicht oder nur mit einem allgemeinen Hinweis auf das Studium der örtlichen Presse beantwortet, ohne daß die Dienststellen dem weiter nachgegangen sind. Auch die Mindestvoraussetzung – die Eintragung als Wohnungssuchender – wurde von der Verwaltung häufig nicht gefordert oder mit deren Duldung erst mit erheblichem Zeitverzug nachgeholt.

Soweit Bedienstete vom Finanzministerium zur Verfügung gestellte Wohnungen als angeblich nicht angemessen abgelehnt haben, haben die Bewilligungsstellen darauf nicht sachgerecht reagiert. Nur in einem Einzelfall hat der Landesrechnungshof eine nachvollziehbare Zusammenstellung aller Wohnungsbemühungen über einen längeren Zeitraum vorgefunden.

Noch im Frühjahr 1995 ist der Landesrechnungshof auf Einzelfälle gestoßen, in denen Beamte, die bereits seit Mitte 1991 im Landesdienst tätig sind, bisher aber wegen angeblichen Wohnraum Mangels immer noch über keine eigene Wohnung am oder im Einzugsbereich des Dienstortes verfügen. Dieser Zeitraum erscheint dem Landesrechnungshof als außerordentlich lang, zumal ihm etliche Landesbedienstete bekannt sind, die bereits nach Zeiträumen von weniger als zwei Jahren angemessenen Wohnraum (Eigenheime, Eigentumswohnungen oder Mietwohnungen) bezogen haben.

- (86) In verschiedenen Fällen hat die Verwaltung ausgeführt, die Trennungsgeldempfänger hätten ihre Wohnungsbemühungen der Bewilligungsstelle gegenüber persönlich dargelegt, die Verwaltung habe dies nur nicht in den Trennungsgeldakten dokumentiert.

Dem Landesrechnungshof ist allerdings aufgefallen, daß eine Reihe derartiger Trennungsgeldempfänger unmittelbar nach Aufnahme seiner örtlichen Erhebungen

- ihren Umzugswillen widerriefen,
- ohne Angabe von Gründen auch nach Ablauf der Ausschlußfrist von einem Jahr kein Trennungsgeld mehr forderten oder
- keinen Antrag auf Weiterbewilligung von Trennungsgeld mehr stellten.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes sind diese Trennungsgeldempfänger bisher nicht umgezogen. Inwieweit in den betroffenen Fällen während der Bezugsdauer des Trennungsgeldes ein ernsthafter Umzugswille tatsächlich vorgelegen hat, läßt sich für die Vergangenheit nicht mehr feststellen.

Reisebeihilfen für Familienheimfahrten

- (87) Empfänger von Trennungsreisegeld und Trennungstagegeld haben in bestimmtem Umfang Anspruch auf die Erstattung von Fahrtkosten für Familienheimfahrten.

Bei Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel dürfen die entstandenen notwendigen Fahrauslagen nur bis zur Höhe der jeweils billigsten Fahrkarte der allgemein niedrigsten Klasse erstattet werden. Hierbei haben die Bewilligungsstellen mögliche Fahrpreisermäßigungen – wie z.B. die Benutzung einer „BahnCard“ – häufig nicht beachtet.

Über die für alle Bediensteten gültigen Regelungen über den Umfang der Leistungen für Familienheimfahrten hinaus haben Beamte, die aus dem alten Bundesgebiet in das Beitrittsgebiet versetzt oder abgeordnet worden sind, weitergehende Ansprüche:

- Reisebeihilfen für wöchentliche Familienheimfahrten (anstelle der sonst höchstens zwei möglichen Heimfahrten pro Monat) und
- bei Benutzung eines privaten PKW die Zahlung einer Wegstreckenentschädigung entsprechend dem Reisekostenrecht oder
- die Erstattung notwendiger Flugkosten.

Diese – zusätzlichen – Leistungen sind auf den Personenkreis beschränkt, der bereits vor der dienstlichen Maßnahme (Abordnung, Versetzung) im öffentlichen Dienst im bisherigen Bundesgebiet tätig war. Neu eingestellte Bedienstete, auch wenn sie aus dem bisherigen Bundesgebiet kommen, finden in der Trennungsgeldverordnung insoweit keine Berücksichtigung. Gleiches gilt für wiederernannte Beamte, weil diese nicht unmittelbar aus dem öffentlichen Dienst in den alten Bundesländern in das Beitrittsgebiet übergewechselt sind.

- (88) In vielen Fällen wurde dies nicht erkannt. Der Landesrechnungshof hat auch eine größere Anzahl von Fällen vorgefunden, in denen die Bewilligungsstellen dies bewußt nicht beachtet haben, weil die Bearbeiter die oben geschilderte Rechtslage persönlich als ungerecht empfunden haben.

Der Landesrechnungshof ist sich der Problematik dieser Regelungen bewußt. Dies trifft besonders für solche Angestellte zu, die vor ihrem Dienstantritt beim Land Mecklenburg-Vorpommern bereits bei einem öffentlichen Arbeitgeber im bisherigen Bundesgebiet tätig waren. Weil BAT und BAT-O keine Versetzung zu einem anderen Arbeitgeber kennen, mußten diese Angestellten ihr altes Arbeitsverhältnis kündigen und unmittelbar anschließend beim Land Mecklenburg-Vorpommern neu eingestellt werden. In der zeitlichen Abfolge ist dieser Vorgang einer Versetzung vergleichbar. Um diesem Personenkreis die Möglichkeit zu bieten, in den Genuß der vorteilhaften Regelungen zu kommen, wäre eine – übertarifliche – Zahlung im Einzelfall nur durch die Vereinbarung einer Nebenabrede zum Arbeitsvertrag möglich gewesen. Dazu hätte es jedoch gem. § 51 LHO der Zustimmung des Finanzministeriums – ab 1993 nach § 9 bzw. § 9 a des Haushaltsgesetzes auch des Finanzausschusses – bedurft.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat das Finanzministerium den Antrag eines Ministeriums auf eine allgemeine Zustimmung zu einer solchen Regelung abgelehnt. Im Gegensatz dazu hat es in einigen Einzelfällen entsprechende Zustimmungen erteilt. Hier hätte im Rahmen der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer der Landesverwaltung eine generelle Regelung getroffen werden müssen.

- (89) Die Deutsche Lufthansa hat zum 1.1.1993 ein Bonus-Programm für Vielflieger eingeführt. Hierbei werden jedem Fluggast, der dies beantragt, die geflogenen Meilen auf ein persönliches Konto gutgeschrieben – und zwar ohne Rücksicht darauf, wer die Flugkosten bezahlt. Ein Erlaß des Finanzministeriums vom 30. August 1993, nach dem die Landesverwaltung sicherstellen sollte, daß nach dem Bonusprogramm gewährte Bonuspunkte erfaßt und nicht von den Bediensteten selbst für Prämien oder Freiflüge in Anspruch genommen werden, wurde von den Bewilligungsstellen erst aufgrund der Hinweise des Landesrechnungshofes umgesetzt; zum Teil war der Erlaß sogar unbekannt. In einigen Fällen haben Bedienstete von sich aus die angefallenen Bonuspunkte für dienstliche Flüge oder Familienheimfahrten verwendet.

Der Landesrechnungshof hat Anlaß zu der Vermutung, daß durch die Nichtbeachtung dieses Erlasses Freiflüge verloren gingen, die für Heimflüge oder auch Dienstreisen hätten genutzt werden können. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, daß einzelne Trennungsgeldempfänger Bonuspunkte, die durch – vom Land voll erstattete – Flüge angefallen sind, für Prämien oder Freiflüge privat verwendet haben.

- (90) Der Landesrechnungshof hat gefordert, fehlerhafte Entscheidungen – soweit noch möglich – zurückzunehmen und neue in berichtigter Form zu erlassen. Er hat weiter gefordert, überzahlte Beträge im Rahmen des Möglichen zurückzufordern, und – soweit dies nicht mehr möglich ist – die Regreßfrage zu prüfen. Wegen der nur stichprobenweisen Prüfung wird die Verwaltung nach Auffassung des Landesrechnungshofes außerdem von sich aus prüfen müssen, ob außer den aufgegriffenen Einzelfällen weitere gleichgelagerte Fälle Fehler aufweisen.

Die geprüften Dienststellen haben dies zugesagt. Den Antworten der Ressorts zufolge sind in etlichen Fällen erfolgreich Rückforderungen geltend gemacht worden. In der Mehrzahl der aufgegriffenen Fälle sei jedoch eine Rückforderung wegen fehlender rechtlicher Voraussetzungen (nicht vorliegende Bereicherung, kein Verschulden) nicht möglich gewesen.

Gründe für die Fehlerhäufigkeit und Abhilfemöglichkeiten

- (91) Bei der Bewilligung von Trennungsgeld und bei allen Entscheidungen über die Höhe der einzelnen Zahlungen ist neben dem Bundesumzugskostengesetz und der – in den vergangenen Jahren mehrfach geänderten – Trennungsgeldverordnung eine große Zahl von Erlassen sowohl des Bundesministeriums des Innern als auch des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern zu beachten. Für die Einzelfallbearbeitung nach einheitlichen Kriterien bedürfen diese Regelungen sowohl der weiteren Erläuterung als auch der Umsetzung in einheitliche Verfahrensregeln. Bei ihrer Abfassung muß auf den Ausbildungs- und Einarbeitungsstand der Mitarbeiter Rücksicht genommen werden.

Diese wichtigen Voraussetzungen für eine fehlerfreie Sachbearbeitung und Entscheidungspraxis haben vielfach nicht vorgelegen:

- Mit der Bearbeitung von Trennungsgeld waren in vielen Fällen neu in den öffentlichen Dienst eingetretene Mitarbeiter des mittleren und gehobenen Dienstes bzw. vergleichbare Angestellte befaßt, denen sowohl die erforderlichen Rechtskenntnisse als auch die notwendige Verwaltungserfahrung fehlten. Sofern sie von Beratern aus den alten Bundesländern angeleitet worden waren, verfügten diese selbst häufig nicht über einschlägige Erfahrungen im Umzugskosten-, Trennungsgeld- und Reisekostenrecht.

- Erläuternde Hinweise des Finanzministeriums zur einheitlichen Verfahrensweise – insbesondere zur Prüfung der zentralen Trennungsgeldvoraussetzungen „Umzugswille“ und „Angemessenheit des von der Wohnungsfürsorge zur Verfügung gestellten Wohnraums“ – fehlten lange Zeit völlig oder waren nur unzureichend. Derartige Hinweise hätten auch zu einer einheitlichen Verfahrensweise in der Landesverwaltung beitragen können. Allerdings ist zweifelhaft, ob das Finanzministerium gerade in der Aufbauphase personell und fachlich dazu in der Lage gewesen wäre.

- (92) Sowohl die Fehler als auch die sehr unterschiedliche Rechtsanwendung in den einzelnen Ressorts hätten sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes vermeiden lassen, wenn die Landesregierung dem Landesbesoldungsamt schon frühzeitig die Zuständigkeit für die Bewilligung und Zahlung des Trennungsgeldes für die gesamte Landesverwaltung übertragen hätte.

Der Landesrechnungshof hat während der Prüfung den Eindruck gewonnen, daß seit der Übernahme der Bearbeitung durch das Landesbesoldungsamt kaum noch Fehler bei Bewilligung und Berechnung des Trennungsgeldes aufgetreten sind. Dies zeigt, daß gerade im Landesbesoldungsamt sowohl die notwendige Sachkompetenz als auch die personelle Kapazitäten vorhanden sind, um diese Aufgaben sach- und fachgerecht durchführen zu können. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß sich das Landesbesoldungsamt in einem aus der Sicht des Landesrechnungshofes wünschenswerten persönlichen Abstand zu den Trennungsgeldempfängern befindet.

- (93) Soweit die Bearbeitung des Trennungsgeldes bereits beim Landesbesoldungsamt liegt, prüft die personalbearbeitende Stelle die Umzugswilligkeit; das Landesbesoldungsamt bewilligt das Trennungsgeld. Die Mitarbeiter des Landesbesoldungsamtes müssen sich in der Regel darauf verlassen, daß ein Mitarbeiter in der Personaldienststelle die Anträge und Forderungsnachweise der Trennungsgeldempfänger im Vorwege „sachlich richtig“ zeichnet. Die für die Entscheidungsfindung notwendigen Unterlagen wie z.B. Personalverfügungen, Nachweise über Familienverhältnisse, Wohnungsbemühungen und dgl. sind häufig nicht beigelegt. Das Landesbesoldungsamt kann demzufolge einen wichtigen Teil der Grundlagen für den Erlaß seiner Bewilligungsbescheide über Zeitraum und Höhe der Leistungen nicht selbst prüfen.

Diese Praxis ist noch nicht sachgerecht. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes gehören Prüfung und Bewilligung untrennbar zusammen. Zusätzlich dürfte die für die Bewertung der Umzugswilligkeit als wesentliche Bewilligungsvoraussetzung notwendige Sachkenntnis wohl eher beim Landesbesoldungsamt liegen.

- (94) Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, dem Landesbesoldungsamt unverzüglich die Trennungsgeldbearbeitung für die gesamte Landesverwaltung – also auch für alle obersten Landesbehörden – zu übertragen.

Er hat weiter gefordert, daß dem Landesbesoldungsamt künftig die Anträge auf Bewilligung von Trennungsgeld mit allen für die Entscheidungsfindung notwendigen Unterlagen vorzulegen sind. Der zuständige Bearbeiter in der personalbearbeitenden Stelle bescheinigt dann nur noch für solche Angaben die sachliche Richtigkeit, die sich aus den Personalunterlagen zweifelsfrei ergeben (z.B. Familienstand, Krankheit, Urlaub).

- (95) Das Finanzministerium hat geantwortet, für die Ressorts, deren Trennungsgeldfälle bereits zentral bearbeitet werden, prüfe das Landesbesoldungsamt inzwischen auch das Vorliegen der uneingeschränkten Umzugswilligkeit. Die für diese Prüfung erforderlichen Nachweise würden den monatlichen Forderungsnachweisen nunmehr beigelegt. Weiter hat das Finanzministerium seine Bereitschaft erklärt, dem Landesbesoldungsamt die Bewilligung und Bearbeitung aller Trennungsgeldfälle für die gesamte Landesverwaltung zu übertragen, sofern die zuständigen obersten Landesbehörden damit einverstanden seien.

- (96) Landtagsverwaltung, Staatskanzlei und Kultusministerium haben geantwortet, sie seien bereit, die Zuständigkeit für Bewilligung und Bearbeitung aller Trennungsgeldangelegenheiten an das Landesbesoldungsamt abzugeben.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Baumaßnahmen im Schweriner Schloß

Der Landesrechnungshof hat die Weiterführung der Baumaßnahmen im Schweriner Schloß planungs- und baubegleitend untersucht.

Er hat eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Funktionalität verschiedener Bereiche sowie zur Senkung der Baukosten und der laufenden Aufwendungen gemacht. Unter anderem sollte

- im größeren Umfang als geplant die Schaffung von Büroräumen vorgesehen,**
- die Bibliothek wegen der aufsteigenden Feuchte in den Wänden nicht in der Westbastion untergebracht und**
- das gastronomische Konzept einschließlich Kantine und Cafeteria in wirtschaftlicher Hinsicht überprüft werden.**

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Allgemeines

- (97) Seit 1990 dient das Schloß hauptsächlich als Sitz des Landtages (Art. 20 Abs. 3 Verf. M-V). Daneben werden bau- und kunsthistorisch bedeutsame Teile der Schloßanlage museal genutzt. Die zum Schloß gehörende Kirche dient dem Gottesdienst einer Gemeinde.

Für Instandsetzungsmaßnahmen und nutzerbedingte Umbauten wurden von 1990 bis 1995 rd. 36 Mio. DM verausgabt. Die Gesamtbaukosten für die Baumaßnahmen im Schloß wurden 1991 auf ca. 150 Mio. DM geschätzt. Diese Schätzung ist seitdem unverändert geblieben.

- (98) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landtages, die dem Land Mecklenburg-Vorpommern zuzurechnen ist (§

88 Abs. 1 LHO), unter Beteiligung eines Sachverständigen (§ 94 Abs. 2 LHO) die Planungen (u.a. Raumprogramme und Nutzungskonzepte) für die weiteren Baumaßnahmen im Schweriner Schloß planungs- und baubegleitend geprüft. Untersucht wurde insbesondere, ob

- das zugrunde gelegte Sicherheitskonzept angemessen ist und seine Auswirkungen auf die Planung plausibel sind,
- die Raumplanungen für den Landtag, das Museum und die gastronomischen Einrichtungen funktional überzeugend und wirtschaftlich vertretbar sind und
- das Projektmanagement unter Beachtung des Etatrechtes des Landtages in bestmöglicher Weise ausgestaltet worden ist.

(99) Anlaß für die Prüfung waren insbesondere Zweifelsfragen, die im Herbst 1995 im Landtag bei der Beratung der künftigen Nutzung des Schlosses entstanden waren. Dabei lag eine Informationsunterlage mit einer komprimierten Fassung des Gesamtnutzungskonzeptes vor, die von der Landtagsverwaltung und von der Staatshochbauabteilung des Finanzministeriums erarbeitet worden war.

Gesamtnutzungskonzept

(100) Der Landesrechnungshof hat zum Gesamtnutzungskonzept verschiedene Hinweise und Empfehlungen mitgeteilt. Diese haben das Ziel, die funktionellen Abläufe zu verbessern und die Baukosten sowie die künftigen laufenden Aufwendungen zu verringern. Im wesentlichen handelt es sich um folgende Vorschläge:

- a) Die sich aus dem maßgebenden Raumbedarfsplan von 1992 und dem nicht anerkannten Raumbedarfsplan 1995 ergebenden Flächendefizite bei den Büroflächen von rd. 300 m² bzw. rd. 530 m² Hauptnutzfläche können – auch unter Berücksichtigung der teilweise ungünstigen Grundrißgestaltung für Büronutzungen – durch verschiedene Maßnahmen in größerem Umfang im Schloß gedeckt

werden, als im Gesamtnutzungskonzept vorgesehen ist. Dazu sollten die Büroflächen im 6. Obergeschoß über dem Festsaal erhalten bleiben und nicht zur Wiederherstellung von dessen ursprünglicher Raumhöhe verwendet werden. Einige Räume im Haus über der Schloßkirche können für Büro Zwecke statt zur Museumsnutzung bereitgestellt werden. Auch sollte ein für den Besucherdienst vorgesehener Raum zu Büros umgebaut werden.

- b) Nach dem Gesamtnutzungskonzept ist beabsichtigt, den heutigen Plenarsaal (mit Sitzordnung in geraden Reihen) zu Konferenzsälen umzugestalten und den Festsaal (sog. „Goldener Saal“), der 1913 ausbrannte und 1967 bis 1972 als Konzertsaal hergerichtet wurde, zum Plenarsaal mit ovaler Bestuhlung umzubauen, wobei die Konzertsaaleinbauten abzureißen sind. Für die Herrichtung des Plenarsaales wurden 1990 rd. 105.000 DM (u.a. Maurer- und Malerarbeiten, Bodenbeläge, Möblierung) und in den Jahren 1994/1995 rd. 1,123 Mio. DM (u.a. raumlufttechnische Anlage und Deckenkonstruktion) aufgewendet. Die Kosten der Verlegung des Plenarsaales und der Einrichtung des Konferenzentrums mit Presserräumen und Tribünen etc. sowie des Abrisses der Konzertsaaleinbauten werden derzeit von der Landesbauverwaltung auf ca. 22 Mio. DM geschätzt, wobei auf den Einbau des Plenarsaales selbst ca. 13 Mio. DM entfallen.

Anstelle dieser Baumaßnahmen ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes erheblich wirtschaftlicher, den Plenarsaal an vorhandener Stelle zu belassen und die bei einem Umbau des Festsaals zum Plenarsaal entstehenden hohen baulichen und denkmalpflegerischen Aufwendungen zu vermeiden. Dabei wäre es durchaus möglich, im jetzigen Plenarsaal anstelle der Sitzordnung mit geraden Reihen eine ovale Bestuhlung vorzusehen, sofern das gewünscht wird. Falls die bisher erwogene Verlegung des Plenarsaals in den Festsaal unverzichtbar erscheint, sollte dies – wie oben erwähnt – ohne Abbruch der Decke zum 6. Obergeschoß geschehen. Die Anzahl der jetzt vorhandenen Sitzungsräume könnte – anstelle des bisher geplanten Umbaus des Plenarsaals zu drei Konferenzräumen – dadurch erhöht werden, daß der Plenarsaal an alter Stelle belassen

wird und der Festsaal unter Beibehaltung der jetzigen Deckenhöhe zu (mindestens) zwei Sitzungsräumen umgebaut wird. Bei einer Belassung des Plenarsaales an vorhandener Stelle lassen sich Beratungsräume in ausreichender Anzahl auch für den Fall bereitstellen, daß künftig eine weitere Fraktion hinzutreten sollte.

- c) Der Raum unter der sog. Hofdornitz ist für die Betreuung von Besuchern nicht notwendig, zumal er für deren Bewirtung und Information ungeeignet ist.
- d) Die Planungen zur Bibliothek gehen z.Z. von ca. 50.000 Bänden als Präsenzbibliothek mit Leseplätzen aus. Die Unterbringung der Bibliothek in der Westbastion ist wegen der aufsteigenden Feuchte in Wänden und Pfeilern abzulehnen; das ergibt sich auch aus einem vorliegenden bauphysikalischen Gutachten. Wollte man dennoch – ohne Erfolgsgarantie – versuchen, mit technischen Mitteln eine dauernde Trocknung zu erreichen, wäre dies mit erheblichen Kosten verbunden. Die Bibliothek sollte besser an anderer Stelle, z.B. im Saal unter der Hofdornitz mit Einbeziehung des Kellers unter der Schloßkirche, untergebracht werden.
- e) Es ist zu befürchten, daß die geplante Unterbringung der Kantine neben der Restaurantküche in einem Hochkeller auf Akzeptanzprobleme stößt, weil auch in der außerdem betriebenen Cafeteria im 2. Obergeschoß in der Mittagszeit Tellergerichte angeboten werden sollen. Es erscheint zweckmäßiger, statt dessen die Kantine nach Einziehen einer Zwischendecke in der Westbastion unterzubringen und auf den Betrieb der o.g. Cafeteria zu verzichten.
- f) Die Ausgestaltung und der Betrieb der künftigen Kantine und des geplanten Restaurants müssen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht noch näher untersucht werden. Dabei ist insbesondere das angestrebte Niveau des Restaurants bzw. des kombinierten Restaurant-Cafés zu klären mit der Alternative, neben dem Restaurant ein getrenntes Café im Orangeriehof einzurichten, in dem auch Bustouristen versorgt werden können. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Gastronomie müßten nahegelegene Pkw-Stellplätze angeboten werden.
Die Dreiflügelanlage der Orangerie, für die bisher eine museale Verwendung (u.a. Ausstellung von Skulpturen) vorgesehen ist, sollte zum Teil in den gastronomischen Bereich (Restaurant und Café) einbezogen werden.
- g) Die bisherige Aufzugskonzeption muß aus Sicherheitsgründen überprüft werden, weil die verschiedenen Nutzungsbereiche nicht ausreichend getrennt werden.

Auch die anderen Vorschläge des Landesrechnungshofes haben u.a. das Ziel, zu der aus Sicherheitsgründen für notwendig gehaltenen generellen Entzerrung der verschiedenen Nutzungen beizutragen.

- h) Die geplante Ausstattung mit Sanitärinstallationen (WC-Anlagen, Teeküchen, Pantries) ist zu großzügig bemessen worden. Insbesondere die vorgesehene Anzahl an WC-Anlagen überschreitet auch bei Berücksichtigung der baulichen Besonderheiten die sonst üblichen Entwurfsgrößen.
 - i) Die in den beratenden Stellungnahmen der Fachingenieure erwähnten besonderen Installationen, z.B. für eine Video-Großbildprojektion, eine Dolmetscher-Simultananlage und eine PC-Abstimmmanlage, bedürfen einer kritischen Bedarfsprüfung, denn derartige Einrichtungen werden im allgemeinen nur bei Kongreß- und Veranstaltungszentren benötigt.
 - j) Die Entscheidungen über die o.g. Empfehlungen sollten baldmöglichst getroffen werden. Bis dahin können solche weiteren Planungsarbeiten und Baumaßnahmen in Auftrag gegeben werden, durch die eine Präjudizierung der zu treffenden Entscheidungen nicht entstehen kann.
- (101) Der Präsident des Landtages hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium und dem Kultusministerium zu diesen Vorschlägen erklärt:

zu a)

Für die Deckung des Raumbedarfes sei aus der Sicht des Landtages nicht nur die Fläche relevant, sondern die für die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen und der Landtagsverwaltung erforderliche Anzahl an Büroräumen. Eine ausschließliche Unterbringung der Büros im Schloß sei nicht möglich.

Dem Vorschlag zur Beibehaltung der Büroräume im 6. Obergeschoß über dem Festsaal werde gefolgt. Auch solle der für Besucherzwecke vorgesehene Raum im 3. Obergeschoß zukünftig als Bürofläche genutzt werden. Die vorgeschlagene Nutzung der Räume über der Schloßkirche als Büros werde aber wegen der kostbaren historischen Ausstattung dieser Räume abgelehnt. Diese Räume sollten vielmehr in den Museumsrundgang einbezogen und damit einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

zu b)

Die nochmalige Prüfung der Alternativen für die wirtschaftliche und zugleich

logistisch günstige Anordnung des Plenarsaales und zusätzlicher Beratungsräume führe zu dem Vorschlag, sich langfristig die Option, den Plenarsaal in den Festsaal zu verlegen, offenzuhalten und solange den Festsaal als behelfsmäßigen Veranstaltungsraum zu nutzen. Die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene Variante sei nicht erheblich wirtschaftlicher, böte aber funktionale Nachteile in hohem Maße.

Die Büroräume im 6. Obergeschoß sollten – wie vom Landesrechnungshof empfohlen – auf jeden Fall erhalten bleiben.

zu c)

Entsprechend der Empfehlung des Sachverständigen und des Landesrechnungshofes werde die gastronomische Nutzung des Kellers unter der Hofdornitz nunmehr verworfen.

zu d)

Die Überprüfung der Forderung des Landtages, eine Bibliothek mit ca. 50.000 Bänden als Präsenzbibliothek mit Leseplätzen im Schloß unterzubringen, hätte auch nach erneuter Untersuchung aller möglichen Alternativen zu dem Ergebnis geführt, daß die Westbastion der geeignetste Standort für die Bibliothek sei. Unzweifelhaft bestünde in der Westbastion ein Feuchteproblem, dessen Beseitigung mit erheblichen Kosten verbunden sei. Inzwischen werde jedoch die horizontale Sperre mit Folien als technische Maßnahme gegen aufsteigende Feuchtigkeit im Schloß angewandt. Bis zur Vorlage des Gesamtnutzungs- und des Sanierungskonzeptes würden mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfahrungen vorliegen, die detailliertere Aussagen zur Trockenlegung der Westbastion zuließen.

zu e)

Aufgrund der Hinweise des Sachverständigen und des Landesrechnungshofes würden als Ergebnis erneuter planerischer Untersuchungen die gastronomischen Bereiche in ihrer Zuordnung geändert. Anstelle der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Unterbringung in der Westbastion sei ein neuer Standort für die Kantine im Hochkeller am Gartenportal in den z.Zt. als Hausmeister- und Handwerkerbereich genutzten Räumen gefunden worden. Damit sei auch die Mitbenutzung der Kantine durch Museumsbesucher möglich.

Auf eine Cafeteria im 2. Obergeschoß mit eingeschränktem Angebot (u.a. Eintopf und regenerierte Fertiggerichte) könne wegen der parlamentarischen Abläu-

fe und zeitlichen Engpässe nicht verzichtet werden. Diese solle selbständig und unabhängig von der Kantine betrieben werden.

zu f)

Zu dem angestrebten Niveau des Restaurants und der Wirtschaftlichkeit des gastronomischen Betriebes hat der Landtag erklärt, das Angebot des geplanten Restaurants werde im gehobenen, gutbürgerlichen Bereich angesiedelt. Der Betrieb solle bürgernah sein, den Besuchern die Schwellenängste nehmen und in einer angenehmen Atmosphäre Speisen und Getränke zu akzeptablem Preisniveau anbieten. Ein Bustourismus größeren Umfanges sei aufgrund der Platzanzahl sowohl im Cafégarten als auch im Medaillonsaal nicht geplant. Eine solche Nutzung sei ebenfalls aus denkmalpflegerischer Sicht dem Medaillonsaal, der mit seinen Terrakotten zu den wertvollsten Räumen des Schlosses zähle, nicht zuträglich. Gleiches gelte für die Nutzung der Orangerie. Nur gelegentlich sollten dort gastronomisch versorgte Sonderveranstaltungen, insbesondere in den Sommermonaten und ohne ortsfeste Einrichtung, stattfinden.

Zu den Fragen der Wirtschaftlichkeit des gastronomischen Bereiches insgesamt sei es sehr schwierig, in einem so frühen Stadium der Planung exakte Aussagen zu treffen, da sich entscheidende Ausgangsgrößen, z.B. die Zusammensetzung der Nachfragegruppen und ihr Besucherverhalten, im Verlauf von Jahren entscheidend ändern können.

Parkplätze am Jägerweg und im Bereich des Alten Gartens/Ekhofplatz, die sich im Eigentum des Landes befinden, sollten zielgerichtet auch für die Besucher des Schlosses konzeptionell entwickelt und ausgebaut werden.

zu g)

Die aus Sicherheitsgründen erforderliche strikte Trennung zwischen dem Landtagsbereich und den öffentlich genutzten Bereichen des Schlosses sei nicht durch bauliche Maßnahmen, d.h. die ausschließliche Zuordnung von Zugängen, Treppen und Aufzügen zu den verschiedenen Nutzern, erreichbar. Allerdings sei

vorgesehen, den Bereich der Roten Marmortreppe vor allem durch die Öffentlichkeit und den Bereich der Weißen Marmortreppe vornehmlich durch den Landtag zu nutzen. Der empfohlenen Aufzugskonzeption könne aus bautechnischen Gründen nur teilweise zugestimmt werden.

zu h) und i)

Nach Auffassung des Landtages könne die geplante Ausstattung mit Sanitärinstallationen u.a. aufgrund der vorgegebenen Baustruktur und der Bestimmungen der Arbeitsstättenrichtlinien nicht wesentlich reduziert werden. Allerdings sollten Veränderungsmöglichkeiten im Detail mit der Erstellung der einzelnen HU-Bau nochmals geprüft werden. Auch sei die geplante Ausstattung mit besonderen technischen Installationen notwendig, da das Schloß auf vielfältige Weise als Veranstaltungs- und Kongreßzentrum genutzt würde.

zu j)

Es sei notwendig, sich möglichst schnell vom Prinzip der Einzelentscheidungen zu trennen und zu einem anerkannten Gesamtnutzungskonzept zu kommen.

Projektmanagement

- (102) Bei den (staatlichen) Baumaßnahmen am Schweriner Schloß sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Kontrollaufgaben im Zusammenhang mit der umfassenden Projektleitung von der dafür zuständigen Landesbauverwaltung wahrgenommen werden. Hierfür kommt ein leitender Beamter der Ministerialinstanz in Frage, dem ggf. eine Arbeitsgruppe zugeordnet werden kann. Die Beratung des Nutzers sollte jedenfalls intensiviert werden.

Es ist im übrigen angesichts der Komplexität der Baumaßnahmen erforderlich, einen Zeitplan in Form eines Netzplans aufzustellen, aus dem sich die gegenseitigen Abhängigkeiten der Baumaßnahmen des Gesamtnutzungs- und des Sanierungskonzeptes ergeben und mit dem auch die zeitliche Bereitstellung der benötigten Finanzmittel ermittelt werden kann.

Dazu hat das Finanzministerium mitgeteilt, in der Phase der Bedarfsermittlung solle unter Federführung des Landtages und unter Beteiligung der Abteilung Haushalt und Finanzwirtschaft sowie der Abteilung Staatshochbau des Finanzministeriums eine projektbezogene Arbeitsgruppe tätig werden. Die Erstellung eines Grobnetzplanes, in dem wesentliche technische, funktionelle und finanzielle Erfordernisse zeitlich vernetzt sind, werde als sinnvoll erachtet. Für die konkrete Planung und Durchführung einzelner Bauabschnitte seien die bisher geführten Balkendiagramme ausreichend.

- (103) Um eine bauablaufgerechte Finanzierung und damit ein möglichst wirtschaftliches Bauen zu erreichen, sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes angestrebt werden, den von Landtag und Landesregierung vorgesehenen Mittelansatz in der Mittelfristigen Finanzplanung (z.Z. rd. 10 Mio. DM/Jahr) als Durchschnittswert anzusehen, der in einzelnen Haushaltsjahren bedarfsgerecht über- oder (entsprechend) unterschritten werden kann. Im übrigen ist es notwendig, so bald wie möglich das Sanierungskonzept mit der Darstellung der erforderlichen Baumaßnahmen und ihrer Kosten sowie der zeitlichen Abläufe zu erarbeiten und den Landtag insbesondere über die sich daraus ergebenden voraussichtlichen Gesamtkosten zu unterrichten.

Der Landtagspräsident hat dem zugestimmt.

- (104) Zur Maßnahme „Verlegung des Plenarsaales“ teilt der Landtagspräsident mit:
„Eine Entscheidung über den Umbau des jetzigen Festsaales zum künftigen Plenarsaal steht jetzt und in den Folgejahren nicht an. Für den Fall, daß diese Entscheidung erforderlich wird,

- *möglicherweise in 10 - 15 Jahren,*
- *nachdem Notwendigkeit und Möglichkeit bestehen (Bauwerkserhaltung, Finanzierung usw.),*

sind keine unveränderbaren Baumaßnahmen im Bereich des Festsaales jetzt vorzusehen.“

Derzeitiger Stand des Prüfungsverfahrens

(105) Die Prüfung durch den Landesrechnungshof ist noch nicht abgeschlossen. Unterschiedliche Auffassungen sind vor allem zu folgenden Sachverhalten noch weiter zu erörtern:

- weitere Nutzung der Räume über der Schloßkirche (rd. 195 m²),
- Unterbringung der Bibliothek,
- gastronomisches Konzept einschließlich der Kantinenversorgung nebst Cafeteria,
- Sicherheitskonzept einschließlich Nutzungstrennung durch bauliche Vorkehrungen.

IT-gestütztes Personal- und Stellenverwaltungssystem PERSYS

Der Landesrechnungshof hat beim Innenministerium eine Systemprüfung des in der Einführungsphase befindlichen IT-gestützten Personal- und Stellenverwaltungssystems PERSYS durchgeführt. Dabei hat er erhebliche Koordinationsmängel bei der Formulierung der fachlichen Anforderungen und bei der Vorbereitung der Beschaffung festgestellt. Vor der Beschaffung des Verfahrens ist keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen worden. Die Verwaltung hat bisher keine Verfahrenstests durchgeführt, so daß noch nicht beurteilt werden kann, ob das Verfahren die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Rechnungslegung erfüllt.

PERSYS sollte jedoch nach Behebung der festgestellten Mängel umgehend für die gesamte Landesverwaltung nutzbar gemacht werden.

- (106) Anlässlich einer 1992 beim Kultusministerium durchgeführten Prüfung der Personal- und Stellenwirtschaft hatte der Landesrechnungshof empfohlen, für die Stellenwirtschaft ein einheitliches IT-Verfahren für die gesamte Landesverwaltung einzuführen. Damit sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes die mit der Bewältigung einer Vielzahl von Daten verbundene Stellennachweisführung vereinfacht und bessere Zugriffs- und Auswertungsmöglichkeiten erreicht werden (vgl. Tz. 30 des Jahresberichts 1993).
- (107) Das Innenministerium hat 1993 das IT-gestützte Personal- und Stellenwirtschaftssystem PERSYS beschafft und als Landesstandard festgelegt. Es soll als landeseinheitliches Verfahren bei allen Ressorts eingeführt werden. Mit der beabsichtigten Einführung von PERSYS ist das Innenministerium der o.g. Empfehlung des Landesrechnungshofes gefolgt.

PERSYS soll folgende Teilaufgaben der Personal- und Stellenwirtschaft unterstützen:

- Personalbearbeitung,
- Personalplanung und -entwicklung und
- Stellenwirtschaft (insbesondere Nachweis der Inanspruchnahme der Stellen).

(108) Der Landesrechnungshof hat beim Innenministerium eine Systemprüfung des in der Einführungsphase befindlichen Verfahrens durchgeführt. Gegenstand seiner Untersuchung waren zunächst das Beschaffungsverfahren und die Frage, inwieweit PERSYS den fachlichen Anforderungen der mit der Stellen- und Personalwirtschaft betrauten Dienststellen entspricht. Darüber hinaus hat er sich auf die Frage konzentriert, ob die automatisierte Stellennachweisführung den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Rechnungslegung gerecht wird.

Die örtlichen Erhebungen fanden im Zeitraum Februar bis September 1995 im Innenministerium statt.

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:

Koordinationsmängel

(109) Vor Beginn des Auswahlverfahrens haben die zuständigen Dienststellen lediglich die grundsätzlichen Anforderungen an ein Personal- und Stellenwirtschaftssystem formuliert. Die fachlichen Anforderungen an das Verfahren wurden jedoch nur teilweise festgelegt, zu einem großen Teil erst während des Auswahlverfahrens. Einige Anforderungen wurden sogar noch nach der Beschaffung formuliert. Die Verfahrensanforderungen wurden folglich auch nicht vor Beginn des Auswahlverfahrens, sondern erst nach der Beschaffung in Pflichtenheften zusammengefaßt. Zudem ist diese Aufgabe nicht von den beteiligten Dienststellen des Landes, sondern vom Auftragnehmer übernommen worden.

Auch wenn es sich bei einem für die gesamte Landesverwaltung konzipierten Personal- und Stellenwirtschaftssystem um ein besonders komplexes IT-Verfahren handelt, hätten die Pflichtenhefte nicht erst durch den Auftragnehmer, sondern bereits vor dem Einholen der Angebote durch den Auftraggeber, nämlich die Landesverwaltung, erstellt werden müssen.

Ursache für die Versäumnisse war ein falsch verstandenes Ressortprinzip und die daraus resultierenden, nachfolgend geschilderten Koordinationsmängel zwischen den beteiligten Ministerien.

- (110) So hatten die Personalreferate der Ressorts als für die Personal- und Stellenwirtschaft zuständige Stellen unterschiedliche Vorstellungen zur Ausgestaltung eines IT-Verfahrens für die Stellen- und Personalwirtschaft. Diese Vorstellungen hätten rechtzeitig von einer Stelle zusammengefaßt werden müssen. Das ist jedoch nicht geschehen.

Darüber hinaus haben sich – trotz Aufforderung des Innenministeriums – nicht von Beginn an alle Personalreferate an der einheitlichen Formulierung der Anforderungen beteiligt.

- (111) Die an der Erarbeitung der fachlichen Anforderungen für PERSYS beteiligten Personalreferate haben sich überwiegend auf personalwirtschaftliche Fragestellungen, nicht jedoch auf Fragen der Stellenwirtschaft – insbesondere nicht der Stellennachweisführung – konzentriert.

Das Finanzministerium als für die Vorgaben der Stellennachweisführung federführendes Ressort hat die Entwicklung der fachlichen Anforderungen für den Verfahrensteil „Stellenwirtschaft“ nicht durch eigene Beiträge begleitet, obwohl ihm die diesbezüglichen Forderungen des Landesrechnungshofes bekannt waren.

Damit war nicht hinreichend sichergestellt, daß die Vorgaben für den Teil Stellenwirtschaft den Erfordernissen an eine ordnungsgemäße Rechnungslegung entsprachen.

- (112) Obwohl den Ressorts seit Anfang 1992 die geplante Einführung eines landeseinheitlichen IT-Verfahrens für die Stellen- und Personalwirtschaft bekannt war, haben einige Ressorts noch Ende 1993 mit der Entwicklung eigener IT-Verfahren begonnen.

Diese, mit zusätzlichen Kosten verbundene, bevorstehende Einführung und die zu befürchtende Neuentwicklung weiterer unterschiedlicher – und damit nicht kompatibler – IT-Verfahren haben das Innenministerium veranlaßt, den Vertrag über die Beschaffung von PERSYS bereits zu einem Zeitpunkt abzuschließen, in dem die Anforderungen an das Verfahren noch nicht endgültig definiert waren.

- (113) Damit hat das Innenministerium nach Auffassung des Landesrechnungshofes falsch reagiert. Statt – quasi als „Notbremse“ – ein Verfahren zu beschaffen, für das die fachlichen Anforderungen noch nicht formuliert worden waren, hätte es eine Entscheidung der Landesregierung über die vorgesehene Beschaffung eines landeseinheitlichen IT-Verfahrens für die Stellen- und Personalwirtschaft herbeiführen müssen. Ein Kabinettsbeschuß hätte dem Innenministerium die Handhabe geboten, die Beschaffung oder Entwicklung weiterer IT-Verfahren für den gleichen Zweck zu verhindern.
- (114) Der Landesrechnungshof hat gefordert, IT-Verfahren künftig erst zu beschaffen, nachdem die Bedarfsträger die Anforderungen formuliert und diese bei landeseinheitlichen Verfahren durch eine zentrale Stelle zu einheitlichen Anforderungen zusammengeführt und in Pflichtenhefte umgesetzt worden sind.
- (115) Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für geboten, daß die beim Innenministerium eingerichtete „Koordinierungs- und Beratungsstelle der Landesregierung für IT in der Landesverwaltung“ die ihr obliegende, ressortübergreifende Koordinierungsfunktion künftig stärker wahrnimmt.

Soweit sie diese wegen mangelnder Befugnisse gegenüber den anderen Ressorts nicht wahrnehmen kann, hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, ihr entsprechende Befugnisse zu übertragen. Dadurch würde auch die Verantwortung des Innenministers für die Koordinierung des Einsatzes umfangreicher IT-Verfahren in der Landesverwaltung herausgestellt.

Der Landesrechnungshof hat außerdem das Finanzministerium aufgefordert, künftig seiner Verantwortung als federführendes Ressort für die Vorgaben für Stellenwirtschaft verstärkt nachzukommen.

- (116) Staatskanzlei und Innenministerium haben die beanstandeten Versäumnisse eingeräumt. Deren Ursache sei auch in der überaus komplexen Materie selbst angelegt, da bei der landesweiten Einführung eines solchen IT-Systems eine große Anzahl unterschiedlichster inhaltlicher wie formeller Gesichtspunkte, Anforderungen und Wünsche zu ermitteln und in Einklang zu bringen sei.

Die Herbeiführung eines der Beschaffung von PERSYS vorausgehenden Kabinettsbeschlusses hätte nach Auffassung des Innenministeriums zu einem weiteren zeitaufwendigen Abstimmungsverfahren und damit zu nicht vertretbaren zeitlichen Verzögerungen bei der Einführung des landeseinheitlichen Verfahrens führen können.

Das Innenministerium hat zugesagt, künftig IT-Verfahren erst zu beschaffen, nachdem alle betroffenen Ressorts ihre Anforderungen formuliert, diese bei landeseinheitlichen Verfahren zu einheitlichen Anforderungen zusammengeführt und Pflichtenhefte erstellt worden seien. Zur Sicherstellung dieser Vorgehensweise habe es eine „IT-Vorgehensregelung M-V“ erarbeitet, die sich derzeit in der Ressortabstimmung befinde.

Hinsichtlich seiner Koordinierungsfunktion für IT-Verfahren in der Landesverwaltung hat das Innenministerium ausgeführt, die Landeskoordinierungsstelle verfüge mit den seit 1992 geltenden IT-Richtlinien des Landes bereits über entsprechende Befugnisse. Aufgrund des eingeschränkten Personalbestandes sei jedoch eine stärkere Wahrnehmung dieser Befugnisse nicht in jedem Fall möglich.

- (117) Das Finanzministerium hat ausgeführt, es habe zwar an den ersten Sitzungen des Arbeitskreises „Personal- und Stellenbewirtschaftungssystem“ teilgenommen und hierbei auch allgemeine Hinweise sowohl zur Entwicklung des Verfahrens als auch auf die – auch für die automatisierte Stellenwirtschaft anzuwendenden – Verwaltungsvorschriften zur LHO hingewiesen. An den weiteren Beratungen sei es jedoch nicht mehr beteiligt gewesen. Es sei dann aber davon ausgegangen, daß seine allgemeinen Hinweise zur Entwicklung des Verfahrens sowie die Verwaltungsvorschriften beachtet werden würden.

Gleichzeitig hat das Finanzministerium jedoch eingeräumt, daß die Verwaltungsvorschriften zu § 49 LHO hinsichtlich der Stellennachweisführung als Vorgabe für ein einheitliches programmgesteuertes Stellenbewirtschaftungsverfahren zu allgemein gehalten sein könnten. In diesem Fall hätte es seiner Ansicht nach einer Rückkopplung von seiten der Programmentwickler bedurft, um die Ergebnisse der programmtechnischen Umsetzung der Verwaltungsvorschriften abzustimmen. Außerdem habe sich das Finanzministerium auch infolge langandauernder personeller Engpässe nicht in der Lage gesehen, sich durch Begleitung der Entwicklungsphase des geplanten IT-gestützten Verfahrens stärker zu engagieren.

(118) Dazu bemerkt der Landesrechnungshof, daß sich das Finanzministerium wegen seiner Zuständigkeit für die Vorgaben der Stellenwirtschaft nicht mit allgemeinen Hinweisen auf die Vorschriften zur Stellenwirtschaft hätte begnügen dürfen, sondern von sich aus hätte aktiv werden müssen.

(119) Sowohl Innenministerium als auch Finanzministerium haben die von ihnen eingeräumten Mängel bei der Wahrnehmung ihrer Koordinationsfunktionen auch mit nicht ausreichenden personellen Kapazitäten begründet. Das kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht hingenommen werden; denn Koordinationsmängel haben regelmäßig Reibungsverluste in Form nicht optimal eingesetzter personeller und finanzieller Ressourcen und damit vermeidbare Ausgaben zur Folge.

Das vorhandene Personal muß daher effektiver eingesetzt werden. Hierzu ist eine Priorisierung der von den Ministerien derzeit wahrgenommenen Aufgaben unbedingt notwendig. Insbesondere müssen sich die beiden Ministerien konsequent von allen nicht-ministeriellen Aufgaben trennen.

(120) Damit sich künftig auf dem Gebiet der an Bedeutung erheblich zunehmenden Personalplanung und -entwicklung die geschilderten Koordinationsmängel zwischen den Ressorts nicht wiederholen, hat der Landesrechnungshof weiter gefordert, daß die Landesregierung einem Ressort die Federführung für die ressortübergreifenden Fragen des Personalwesens – insbesondere die Koordination der Personalplanung und -entwicklung – überträgt und es mit dem zur Wahrnehmung dieser Aufgabe notwendigen Instrumentarium ausstattet.

(121) Die Staatskanzlei hat hierzu geantwortet, die Tatsache, daß bisher kein Ressort mit der Federführung für ministeriumsübergreifende Fragen des Personalwesens betraut wurde, sei innerhalb der Landesregierung bei verschiedenen Gelegenheiten streitig erörtert worden. Dabei sei jeweils zwischen den Vorteilen einer ressortübergreifenden Zuständigkeit, dem dadurch bedingten höheren Aufwand und dem Bedarf der einzelnen Häuser nach rascher und flexibler Stellenbesetzung argumentiert worden. Im übrigen werde die Staatskanzlei im Rahmen ihrer Zuständigkeit dazu beitragen, daß Mängel künftig nach Möglichkeit vermieden werden.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, es begrüße die Forderung des Landesrechnungshofes nach einem für das Personalwesen federführenden Ressort.

- (122) Die Antwort der Staatskanzlei befriedigt nicht. Staatskanzlei und Innenministerium haben zu Recht auf die überaus komplexe Materie bei der Einführung von PERSYS und die daraus erwachsende Notwendigkeit, eine große Anzahl unterschiedlichster Gesichtspunkte, Anforderungen und Wünsche in Einklang zu bringen, als Ursache für die Koordinationsmängel hingewiesen. Gerade die Bewältigung komplexer, ressortübergreifender Probleme erfordert aber eine straffe Koordination.

Die Landesregierung hat mit Beschluß vom 30.5.96 die Durchführung einer Verwaltungsreform beschlossen (vgl. Drs. 2/1611 vom 29.5.96). Ein wesentliches Ziel der Verwaltungsreform muß die Effizienzsteigerung der Landesverwaltung sein. Dazu gehören auf jeden Fall die Straffung und verstärkte Koordinierung der Verwaltungstätigkeit auf allen Ebenen.

Mit ihrem Beschluß über die Durchführung der Verwaltungsreform hat die Landesregierung zwar eine Reihe von Strukturprinzipien und Vorgaben für die eingesetzten Arbeitsgruppen beschlossen; Maßnahmen zur Behebung der – auch in anderen Bereichen offenkundigen – unzureichenden Koordination zwischen den Ministerien finden sich jedoch nicht darunter.

Hinsichtlich der Wahrnehmung ressortübergreifender Personalangelegenheiten hat die Landesregierung mit ihrem Beschluß als eines von sechs Strukturprinzipien auch den *„Aus- und Aufbau von Planungsinstrumenten für die Personalentwicklung als tragende Säule der Verwaltungsmodernisierung“* beschlossen (vgl. Drs. 2/1611 vom 29.5.96). Dieses Ziel läßt sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch nur durch eine zentrale Stelle innerhalb der Landesregierung mit entsprechenden Befugnissen erreichen. Eine derartige Stelle trüge auch dem für den zweiten Teil der Funktionalreform u.a. formulierten Ziel Rechnung, *„... im Zusammenhang stehende Aufgaben, die derzeit noch von verschiedenen Stellen wahrgenommen werden, bei einer Behörde ...“* zu bündeln.

Der Landesrechnungshof hält es daher nach wie vor für dringend geboten, einem Ministerium die Federführung der ressortübergreifenden Personalangelegenheiten zu übertragen.

Wirtschaftlichkeit

(123) PERSYS wurde beschafft, ohne daß vorher eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden war. Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, künftig vor der Einführung von IT-Verfahren grundsätzlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

(124) Grundsätzlich hält der Landesrechnungshof allerdings den Einsatz eines IT-gestützten Personal- und Stellenwirtschaftssystems für sinnvoll.

Die den Personaldienststellen obliegende – angesichts der Überlegungen und Bemühungen zu einer Reform der öffentlichen Verwaltung immer dringendere – Aufgabe einer längerfristigen Personalplanung und -entwicklung kann nur erfolgreich wahrgenommen werden, wenn entsprechend aufbereitete aktuelle Daten jederzeit schnell zur Verfügung stehen. Derartige Grundlagen können mit vertretbarem Aufwand nur mit Hilfe von IT-gestützten Informationssystemen zur Verfügung gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund geht der Landesrechnungshof davon aus, daß die Einführung eines IT-Verfahrens zur Unterstützung der Personal- und Stellenwirtschaft auf Dauer wirtschaftlicher ist als die bisherigen manuellen Verfahren in der Verwaltung.

Gegen den Einsatz von PERSYS hat der Landesrechnungshof daher keine Bedenken geäußert.

Um die bereits in der Landesverwaltung eingesetzten – für die Stellennachweisführung nur bedingt geeigneten und untereinander nicht kompatiblen – IT-Verfahren möglichst schnell durch ein geeignetes einheitliches Verfahren ablösen zu können, sollte PERSYS umgehend für die gesamte Landesverwaltung nutzbar gemacht werden.

(125) Das Innenministerium hat zugesagt, künftig die Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO verstärkt zu beachten und insbesondere vor der Beschaffung von IT-Verfahren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Verfahrenssicherheit

- (126) Verfahrenstests, die aufgrund von im voraus festgelegten Testfällen durch den Vergleich zwischen erwarteten und tatsächlichen Ergebnissen sicherstellen sollen, daß jedes Programm die erforderlichen Funktionen richtig erfüllt, sind bisher nicht vorgenommen worden. Es ist daher auch nicht festgestellt worden, inwieweit die in der Dokumentation beschriebenen Funktionen des Verfahrensteils Stellenwirtschaft im Betrieb zu richtigen Ergebnissen führen.

Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die Tests nachzuholen. Er hat der Verwaltung mitgeteilt, daß er der automatisierten Nachweisführung durch PERSYS unter gleichzeitigem Verzicht auf manuell geführte Stellennachweise erst dann zustimmen wird, wenn ihm ein Nachweis der durchgeführten Tests und ihrer Ergebnisse vorliegt.

- (127) Nach der gegenwärtigen Konzeption läßt PERSYS auch rückwirkende Änderungen von Personal- und Stellendaten zu, ohne daß die Tatsache und der mögliche Grund der Änderung nachvollzogen werden können. Um Manipulationen bei der Rechnungslegung auszuschließen, müssen alle Eingaben im Soll und Ist gegen unbefugtes Löschen und Ändern gesichert und rückwirkende Änderungen protokolliert werden.

Der Landesrechnungshof hat entsprechende Programmänderungen gefordert. Das Innenministerium teilt mit, diese inzwischen veranlaßt zu haben.

- (128) Das Innenministerium hat weiter angekündigt, es werde in Abstimmung mit dem Finanzministerium den ausstehenden Verfahrenstest durchführen und dem Landesrechnungshof über das Ergebnis berichten.

Das Finanzministerium hat zugesagt, die Programmabläufe und die sich daraus ergebende Stellennachweisführung im Rahmen des nach den Bestimmungen für IT-Projekte im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens vorgeschriebenen Zustimmungsverfahrens auf Sachgerechtigkeit zu prüfen und – soweit erforderlich – Änderungsvorgaben zur Nachbesserung zu entwickeln.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Beschaffungswesen Polizei

Im Beschaffungswesen der Polizei kam es jahrelang zu gravierenden Verstößen gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen. Allein die Zahlungen vor Fälligkeit führten zu rechnerischen Zinsschäden in Höhe von etwa 200.000 DM.

Beim Innenministerium bestanden Unklarheiten über den Umfang der vernichteten und noch vorhandenen Bestände an pyrotechnischer Munition aus DDR-Altbeständen.

Die Vergabe des Neubaus von Wasserschutzpolizeibooten an eine im Land gelegene Werft war vergaberechtlich bedenklich. Die Werft erhielt hohe Abschlagszahlungen, obwohl der Baufortschritt dies noch nicht zuließ. Durch das spätere Gesamtvollstreckungsverfahren entstand dem Land ein rechnerischer Schaden von etwa 2,2 Mio. DM.

Die Polizei tauschte mittels eines Kompensationsvertrages bei einem Waffenhersteller nicht mehr dem geforderten Sicherheitsstandard entsprechende Makarowpistolen zu vergleichsweise ungünstigen Konditionen gegen fabrikneue Waffen und umging dabei den Landeshaushalt. Ohne Kenntnis der zuständigen Stellen wurden außerhalb des Kompensationsvertrages und am Haushalt vorbei Makarowpistolen und Munition zu relativ niedrigen Preisen an den Waffenhersteller abgegeben. Als Gegenleistung kaufte der Waffenhersteller für die Waffenwerkstatt der Polizei Prüfwerkzeuge, Ersatzteile und Werkstattausstattungen und bezahlte sie direkt beim Verkäufer.

Die Entscheidung über den Ersatz der Makarowpistolen durch eine andere Waffe läßt eine präzise Untersuchung der mit der Entscheidung verbundenen Kosten vermissen.

Nach Durchführung eines fehlerhaften Vergabeverfahrens erwarb die Polizei eine Mobile Raumschießanlage, die nicht den vertraglich vorgesehenen Geschosßfang enthielt. Dieser mußte wegen seiner Fehlerhaftigkeit zweimal ausgetauscht werden. Die Kosten hierfür trug unverständlicherweise die Polizei.

Bei der Anschaffung von Halbmobilen Raumschießanlagen zahlte die Polizei 80 v.H. der Vertragssumme vor Fälligkeit. Wie schon bei der Mobil Raumschießanlage stimmte auch der Preis für die Halbmobile Raumschießanlage auffällig mit dem Haushaltsansatz überein.

Bei der Bestellung von Dienst- und Schutzkleidung im Werte von 5,8 Mio. DM finden die vergaberrechtlichen Fehler ihre Erklärung darin, daß der mit der Bearbeitung betraute Mitarbeiter der Polizei vom Lieferanten 70.000 DM erhalten hat, damit er den Auftrag nicht anderweitig vergebe.

Anlaß und Umfang der Prüfung

- (129) In der Zeit von Januar bis Dezember 1995 prüfte der Landesrechnungshof das Beschaffungswesen der Polizei.

Ende 1994 waren Bestechungsvorwürfe gegen einen Polizeidirektor im Zusammenhang mit der Beschaffung von Dienst- und Schutzkleidung erhoben worden. Die Staatsanwaltschaft nahm Ermittlungen auf und ersuchte den Landesrechnungshof um Unterstützung. Daraufhin zog der Landesrechnungshof die ohnehin für 1995 geplante Prüfung des Beschaffungswesens der Polizei vor.

Wegen der Korruptionsvorwürfe bat der Innenminister, das gesamte Beschaffungswesen der Polizei seit 1990 zu prüfen. Der Landesrechnungshof hat wegen der Stofffülle davon absehen müssen, lückenlos alle Beschaffungsvorgänge aufzuklären. Daher hat er im wesentlichen nur Untersuchungen ausgehend von einem Haushaltsvolumen von ca. 100 Mio. DM unter Beschränkung auf die Haushaltsjahre ab 1992 durchgeführt.

Beschaffungen Polizei 1992 bis 1994

Kapitel 0406 Titelgruppen 811 bis 813		alle Werte in TDM		
Titel	Maßnahme	Ist 94	Ist 93	Ist 92
811 01	Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen	4.271,0	16.975,5	17.094,8
811 02	Neubau v. Wasserschutzpolizeibooten	4.739,7	343,0	998,5
811 03	Erwerb von Dienstkfz f. Umweltschutz	0,0	0,0	99,9
811 04	Erwerb von Einsatzküchen	447,0	447,0	0,0
812 01	Erwerb von Geräten, Ausstattung	2.720,0	3.873,4	2.000,0
812 03	Erwerb von Fernsprechanlagen	873,3	3.134,6	2.856,4
812 04	Erwerb von Fernmeldegeräten	4.325,4	4.864,4	8.194,9
812 05	Erwerb von Maschinen für Kraftfahrzeugwerkstätten	249,3	327,0	378,9
812 06	Erwerb von Geräten für das LKA	707,0	701,4	0,0
812 08	Erwerb von Verkehrsüberwachungsanlagen	749,6	494,2	1.439,4
812 10	Erwerb von Geräten für Einsatzleitstellen	303,7	5.791,3	0,0
812 11	Erwerb von Waffen und waffentechnischem Gerät	4.529,7	3.588,2	1.749,6
812 12	Erwerb von kriminal- u. fototechnischem Gerät	997,5	866,5	1.389,4
812 13	Erwerb von Geräten für den Umweltschutz	25,2	150,5	10,9
812 15	Automatisches Fingerabdruckidentifizierungssystem	280,0	419,2	0,0
812 16	Beschaffung von ärztlichen Gerät	94,7	262,9	122,1
812 17	Erwerb von Geräten für SEK	249,4	193,2	999,6
812 19	Programmierungskosten	171,7	165,6	0,0
812 18	Erwerb von Geräten für Funkstreifenwagen	199,7	686,9	1.509,2
813 01	Beschaffung von Dienst- u. Schutzkleidung	6.498,4	14.236,7	10.000,0
	Summe	32.432,3	57.521,5	48.843,6

Die vom Landesrechnungshof geprüften Titel sind fett gedruckt.

Der Innenminister hatte seinerseits zur Aufklärung eine Arbeitsgruppe eingesetzt (AGAP: Arbeitsgruppe zur Aufklärung von Amtsdelikten bei der Polizei).

AGAP und Landesrechnungshof informierten sich wechselseitig. Der Innenminister erhielt Zwischenergebnisse der Prüfer zu besonders relevanten Komplexen.

Ausgangssituation der Polizei

- (130) Das Beschaffungswesen der Polizei stand in der ersten Zeit nach der Wende vor folgender politisch geprägter Ausgangssituation:

Die Polizei mußte ein völlig neues äußeres Erscheinungsbild aufweisen. Die zu DDR-Zeiten gefahrenen Autotypen sollten kurzfristig ersetzt werden. Waffen und Funkgeräte mußten kompatibel zu denen der Polizeikräfte der alten Länder sein, um gemeinsame Einsätze durchführen zu können. Binnen zwei Jahren sollte die Landespolizei nach dem Willen der Politik auf modernstes Ausrüstungsniveau gebracht werden, vergleichbar und zumindest teilweise besser als das der alten Länder.

- (131) Die Institutionen, die mit Aufgaben der Beschaffung der Ausrüstungen für die Polizei betraut waren, umfassen die Abteilung für Öffentliche Sicherheit des Innenministeriums auf der ministeriellen Ebene und ab Mitte 1991 das Landespolizeiamt (LPA) und nach dessen Auflösung ab Ende 1993 die Zentralstelle für Technik und Beschaffungen bei der Bereitschaftspolizei (ZTB) auf der nachgeordneten Ebene. Das Referat Haushalts-, Liegenschafts- und Wirtschaftsverwaltung der Polizei innerhalb der Abteilung für Öffentliche Sicherheit war seit 1990 für die Fachaufsicht über das LPA bzw. die ZTB zuständig.

Allgemeine Prüfungsfeststellungen

- (132) Aus der Prüfung der vielen Einzelkomplexe, von denen einige in einem späteren Teil dieses Jahresberichtsbeitrages geschildert werden (vgl. Tzn. 135 ff.), ergeben sich folgende allgemeine Feststellungen:
- Es war schwer erkennbar, nach welchen Kriterien der jeweilige Bedarf ermittelt wurde.
 - Genehmigungsvorbehalte und Wertgrenzen, von denen eine Beteiligung der Abteilung für Öffentliche Sicherheit an einem Beschaffungsvorgang hätte abhängig

gemacht werden können, wurden erst Mitte 1993 eingeführt. Die Genehmigungsvorbehalte wurden aber nicht immer beachtet.

- Bemühungen der Abteilung für Öffentliche Sicherheit mit dem Ziel der Ausübung der Fachaufsicht sind durchaus zu erkennen. So wurde z.B. kritisiert, daß das LPA kein Ausrüstungssoll für die Beschaffungen festgelegt hatte. Es wurden wiederholt Verstöße gegen Haushalts- und Vergaberecht festgestellt. Weiterhin wurde darauf gedrängt, die Qualität der Planungen für die Haushalte zu verbessern.

Allerdings wurde die Fachaufsicht letztlich nicht durchgesetzt.

- Die mit Beschaffungsaufgaben betrauten Mitarbeiter hatten einen sehr unterschiedlichen Ausbildungsstand. Einige von ihnen waren schon in den alten Ländern im Beschaffungswesen in der öffentlichen Verwaltung tätig, für andere war die Tätigkeit völlig neu, wieder andere hatten nur zum Teil Vorkenntnisse. Nach Bekunden der Polizei war die personelle Ausstattung nicht ausreichend bemessen, um das bewilligte Haushaltsvolumen umzusetzen und gleichzeitig notwendige Qualifizierungsmaßnahmen durchführen zu können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird der vorübergehende Ausfall durch Schulungsmaßnahmen aber dadurch wieder wettgemacht, daß danach die Arbeit zügiger und verständiger durchgeführt werden kann. Die Vermittlung von haushalts- und beschaffungsrechtlichen Lehrinhalten führt zu Fachkenntnissen, die einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln erst ermöglichen.

- Soweit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen vorgenommen worden sind, vermittelten sie nicht den zwingend erforderlichen Kenntnisstand auf den hier einschlägigen Gebieten der Landeshaushaltsordnung und der Verdingungsordnung für Leistungen. In sehr vielen Fällen wurden gegen Ende des Haushaltsjahres Rechnungen bezahlt, ohne daß die Leistung bereits erbracht worden war (vgl. Tzn. 147, 164, 170). Das legt die Annahme nahe, daß das Wissen, wie Haushaltsreste gebildet werden und wie die Mittel auf das folgende Jahr übertragen werden können, fehlte.

Ferner war anscheinend der Sinn der VOL/A – Ermittlung des wirtschaftlichsten Anbieters durch Wettbewerb – nicht geläufig. Viele Anschaffungen hätten güns-

tiger getätigt werden können, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden wären (§ 7 LHO).

Gruppierung der haushalts- und vergaberechtlichen Fehler

(133) Bei den untersuchten Beschaffungstiteln

517 01	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
811 01	Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen 1991 bis 1994
811 02	Neubau von Wasserschutzpolizeibooten
811 04	Erwerb von Einsatzküchen 1993/1994
812 08	Erwerb von Verkehrsüberwachungsanlagen 1992 bis 1994
812 10	Erwerb von Geräten für Einsatzleitstellen 1993/1994
812 11	Erwerb von Waffen und waffentechnischem Gerät 1991 bis 1994
812 12	Erwerb von kriminal- und fototechnischem Gerät 1992 bis 1994
812 17	Erwerb von Geräten für die Bereitschaftspolizei – SEK 1992 bis 1994
812 18	Erwerb von Geräten für Funkstreifenwagen 1992 bis 1994
813 01	Erwerb von Dienst- und Schutzkleidung 1991 bis 1994

kam es zu den verschiedensten haushalts- und vergaberechtlichen Verstößen, von denen der Landesrechnungshof die nachstehend genannten für die wesentlichsten hält.

Sie wurden bei den im folgenden aufgeführten Komplexen begangen:

- Bei dem Erwerb von Verkehrsüberwachungsanlagen, kriminal- und fototechnischem Gerät und von Geräten für Funkstreifenwagen kam es 1992 zu verdeckten Haushaltsüberschreitungen und damit zur Mißachtung des Etatrechts des Landtages (§ 6 Abs. 1 des Vorläufigen Statuts für das Land Mecklenburg-Vorpommern, §§ 45 Abs. 1, 71 Abs. 1, 81 Abs. 1 LHO).
- Zu Lasten fast aller geprüften Titel (außer Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume – vgl. hierzu jedoch noch gesondert Tzn. 135 ff. zu anderen Fehlern) wurden Zahlungen geleistet, ohne daß bereits eine Gegenleistung des Lieferanten erfolgt war (Verstoß gegen §§ 34 Abs. 2, 56 Abs. 1 LHO)

(siehe hierzu noch gesondert Tzn. 147, 170, 172, 174). Hierdurch erhielten die Lieferanten Liquidität, die zu Lasten des Landes ging. Dem Land entstand ein rechnerischer Zinsschaden. Es wurde das Risiko in Kauf genommen, daß der Lieferant in Konkurs ging, ohne seine Leistungen erbracht zu haben. Der Landesrechnungshof ist sich sicher, daß die handelnden Bediensteten bei ihren privaten Angelegenheiten nicht in gleicher Weise vorab bezahlt hätten.

- Bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen zu Lasten von zehn geprüften Titeln beachtete die Verwaltung den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung bzw. des Offenen Verfahrens (europaweite Ausschreibung) (§ 55 LHO und VV zu § 55 LHO) nicht (vgl. Tzn. 136, 139, 166, 172, 175). Sinn der Öffentlichen Ausschreibung ist es, im freien Wettbewerb den möglichst preisgünstigsten und wirtschaftlichsten Anbieter zu finden, um auf diesem Wege öffentliche Mittel möglichst sparsam einsetzen zu können und damit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung tragen zu können.
- Bei dem Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen, Waffen und waffentechnischem Gerät und kriminal- und fototechnischem Gerät wurden bestimmte Unternehmen durch die Leistungsbeschreibung bevorzugt und damit gegen § 8 Nr. 3 Abs. 4 VOL/A verstoßen (vgl. Tz. 164). Damit wurden vorzeitig für ausgewählte Unternehmen Vorteile geschaffen und die Chancengleichheit aller Wettbewerber nicht gewahrt.
- Bei dem Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen, Waffen und waffentechnischem Gerät, von kriminal- und fototechnischem Gerät sowie bei Gerät für Einsatzleitstellen und beim Neubau von Wasserschutzpolizeibooten wurden entgegen §§ 18 Nr. 1 Abs. 1, 18 a Nr. 2 Abs. 1 VOL/A den Firmen keine ausreichenden Fristen für die Bearbeitung und Abgabe der Angebote eingeräumt. Damit wurde der Kreis der denkbaren Wettbewerber unzulässig eingeeengt, da davon auszugehen ist, daß nicht alle Anbieter in der Lage waren, sehr kurze Fristen einzuhalten.
- Die nach § 23 Nr. 2 VOL/A vorgeschriebene Untersuchung der Angebote auf fachliche Richtigkeit wurde teilweise nicht nach einheitlichen Maßstäben durchgeführt (Waffen und waffentechnisches Gerät, Geräte für Funkstreifenwagen, Dienst- und Schutzkleidung, vgl. Tzn. 170, 175). Auch hierdurch wurde der Grundsatz der Chancengleichheit der Wettbewerber verletzt.

- Bei der Vergabe von Aufträgen wurde entgegen § 25 Nr. 3 VOL/A der Zuschlag nicht auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot erteilt (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume, Dienstkraftfahrzeuge, Neubau Wasserschutzpolizeiboote, Geräte für die Bereitschaftspolizei, Dienst- und Schutzkleidung). Damit liegt zugleich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO vor.
- Die Erlasse über die Bevorzugung von Unternehmen aus dem Beitrittsgebiet wurden bei dem Erwerb von Einsatzküchen nicht beachtet. Damit wurde die Möglichkeit, die einheimische Wirtschaft unter Beachtung des Vergaberechtes zu unterstützen, nicht genutzt.
- Einen weiteren Fall von Korruption außer dem bereits in der Öffentlichkeit bekannten, der zwischenzeitlich zu einer rechtskräftigen Verurteilung geführt hat (vgl. noch ausführlich Tzn. 176, 183), hat der Landesrechnungshof nicht gefunden. Von seinen Erkenntnismöglichkeiten her ist der Landesrechnungshof insoweit auch nur eingeschränkt hierzu in der Lage. Er kann aber besonders auffällige Fehler im Beschaffungs- und Haushaltswesen aufzeigen und disziplinarische und strafrechtliche Ermittlungen anregen. Bei allen insoweit einschlägigen Vorgängen hat der Landesrechnungshof entsprechende Hinweise gegeben. Hieraus können letztlich Schadensersatzansprüche und Regresse im Interesse des Landeshaushaltes erwachsen.

(134) Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen Bedienstete – möglicherweise mit Billigung oder auf Anweisung ihrer Vorgesetzten – vor Fälligkeit und vor Erhalt der Gegenleistung gezahlt haben. Neben der insoweit denkbaren strafrechtlichen Verfolgbarkeit wegen Untreue hält der Landesrechnungshof die Prüfung der Geltendmachung von Regreßansprüchen für notwendig. Die vorzeitigen Zahlungen erweisen sich dann als verloren, wenn der Lieferant seine Leistung wegen eines zwischenzeitlich eröffneten Gesamtvollstreckungsverfahrens nicht mehr erbringen kann. Hierzu wird auf den Komplex Neubau von Wasserschutzpolizeiboote verwiesen (vgl. Tzn. 143, 148, 150).

Im übrigen ist hinsichtlich des Schadens zu differenzieren:

Zum einen kann der Schaden eines Landes in dem zusätzlichen Aufwand, der ihm für den Zeitraum der vorzeitigen Hingabe der Haushaltsmittel entstanden ist, bestehen. Für den ursächlichen Zusammenhang zwischen dem pflichtwidrigen Verhalten und der vorzeitigen Kreditaufnahme des Landes genügt der abstrakte Nachweis, daß das Land derartige Verstöße in die Ermittlung seines Kreditbedarfes einbezogen hat. Zum anderen wird bei Zahlungen vor Fälligkeit als Schaden des Landes in diesen Fällen der Zinsverlust in Höhe der Zinsen für Anleihen und Schulscheindarlehen im jeweils fraglichen Zeitpunkt angesehen. Letzteres kann jedoch in entsprechender Anwendung der o.g. Schadensregelung durch Skontierung ausgeglichen werden. Fehlt es im jeweiligen Einzelfall am Ausgleich, liegt ein Schaden vor.

In Mecklenburg-Vorpommern muß eine Zahlung vor Fälligkeit bis Ende 1994 keinen Vermögensschaden i.S. von entgangenen Habenzinsen bewirkt haben, weil das Land bis Frühjahr 1994 seine Geldanlagemöglichkeiten nach § 17 Bundesbankgesetz i.d.R. ausgeschöpft hat. Damit bleibt nur die fehlende Diskontierung als Schaden. Seither ist das Land allerdings ständig gehalten, Kredite in Anspruch zu nehmen.

Der Landesrechnungshof hat bei den im einzelnen in Betracht kommenden Fällen rechnerische Zinsschäden in Höhe von etwa 200.000 DM ermittelt.

Methodisch hat er dabei durchgängig einen Zinssatz von 6 v.H. zugrunde gelegt. Dies entspricht dem in den entsprechenden Zeiträumen niedrigen Zinsniveau.

Bei der Dauer der Zeiträume, für die Zinsen berechnet worden sind, ergaben sich dann keine Schwierigkeiten, wenn sich aus den Akten problemlos entnehmen ließ, wann die Leistungen bezahlt und wann sie erbracht worden sind. Es gab aber auch Fälle, in denen sich Lieferdaten den Akten nicht entnehmen ließen oder in denen viele Teilleistungen erbracht worden sind. Hierzu erwiesen sich die dort angestellten Berechnungen, sofern sie überhaupt möglich waren, als risikobehaftet.

Bemerkenswerte Einzelfeststellungen

- (135) Aus der Sicht des Landesrechnungshofes erscheinen folgende Einzelkomplexe besonders bedeutsam:
1. Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
 - 1.1 Vertrag zur Entsorgung von pyrotechnischer Munition aus DDR-Altbeständen
- (136) Ohne die gebotene europaweite Ausschreibung zuvor durchgeführt zu haben, schloß das Innenministerium 1994 mit einer Firma einen Vertrag über die Entsorgung von pyrotechnischer Munition aus DDR-Altbeständen ab. Hierunter fiel die Entsorgung von Farbwurfkörpern, Nebelkörpern, Nebelwurfkörpern, Rauchkörpern und Raucheinsätzen.
- (137) Die Prüfung durch den Landesrechnungshof ergab Differenzen zwischen vertraglich vereinbarter Liefermenge, den gebuchten Abgängen von pyrotechnischem Material im Bestandsverzeichnis und der späteren Rechnungslegung. So waren einerseits nach einem Vergleich von Bestandsverzeichnis und Empfangsbescheinigung 5.640 Nebelwurfkörper, 2.340 Raucheinsätze und 14 schwimmende Rauchsignale orange verschwunden. Andererseits ergibt der Vergleich, daß der Entsorger bei einigen Positionen mehr, bei anderen Positionen weniger pyrotechnisches Material empfangen hat. Dabei wird selbstverständlich von einer korrekten Empfangsbescheinigung ausgegangen. Nunmehr prüft das Innenministerium, ob wegen etwaiger Überzahlungen Rückforderungsmöglichkeiten bestehen.

Das Innenministerium hat die Mängel bestätigt und sie mit der geringen Anzahl an Personal begründet, bei dem es obendrein eine hohe Fluktuation gegeben habe. Ferner hat es darauf hingewiesen, daß trotz der sehr großen Mengen an pyrotechnischer Munition die Bestandssicherung von Waffen Vorrang haben mußte.

1.2 Vertrag zur Entsorgung von Medizinischen Schutzpäckchen aus DDR-Altbeständen

- (138) In den Jahren 1992 und 1993 machte der Ärztliche Dienst der Polizei des LPA darauf aufmerksam, daß die Medizinischen Schutzpäckchen aus DDR-Altbeständen entsorgt werden müßten, zumal sie schmerzstillende suchtmittelhaltige Stoffe enthielten.
- (139) Die vom Landesrechnungshof geprüften, offensichtlich unvollständigen Unterlagen zeigen, daß der Auftrag im Wege der Freihändigen Vergabe erteilt wurde, ohne daß zuvor die eigentlich erforderliche Ausschreibung durchgeführt worden war. Der Zuschlag ging erneut an die oben bereits erwähnte Firma, obwohl sie im Vergleich zu einem anderen Anbieter etwa 40.000 DM teurer war. Wenn auch das preisgünstigste Angebot nicht immer das wirtschaftlichste sein muß, so liegt doch die Annahme nahe, daß hier nicht das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhielt. Jedenfalls waren besondere Gründe für diese Entscheidung nicht aktenkundig gemacht worden.
- (140) Ob es überhaupt notwendig war, eine Entsorgungsfirma einzuschalten, ist dem Landesrechnungshof nach Lektüre eines auf Ersuchen der Kriminalpolizei Schwerin 1995 erstellten Gutachtens der Bundesopiumstelle Berlin zweifelhaft geworden. Möglicherweise hätte die Entsorgung durch den landeseigenen Munitionsbergungsdienst durchgeführt werden können.
- (141) Im Oktober und November 1994 wurde das Material aus Schwerin und Neubrandenburg abtransportiert. Wieviel es war, ist unklar geblieben. Die Nachweise der ZTB über den Bestand an Medizinischen Schutzpäckchen waren dabei unvollständig. Übergabeprotokolle, aus denen sich die Abgabemenge des zu entsorgenden Materials ergibt, konnte der Landesrechnungshof nicht auffinden. Aus diesen Gründen stellt sich die Frage, warum die ZTB den Rechnungen gleichwohl die sachliche Richtigkeit bescheinigen konnte, ohne aufgrund eigener Erhebungen Kenntnisse über die Mengen zu haben. Hierzu wäre sie aber aufgrund der einschlägigen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung verpflichtet gewesen.

Vor allem angesichts der Tatsache, daß die Medizinischen Schutzpäckchen suchtmittelhaltige Stoffe enthalten, wäre eine genauere Nachweisführung zwingend erforderlich gewesen.

1.3 Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofes und Reaktion des Innenministeriums hierauf

- (142) Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen zu prüfen, ob und in welchen Mengen sich noch Altbestände an pyrotechnischer Munition und Medizinischen Schutzpäckchen im Besitz der Polizei befinden, und möglichst rasch eine fachgerechte Entsorgung durchzuführen.

Das Innenministerium hat dies zugesagt und seinen Ausführungen zufolge bereits teilweise in Angriff genommen.

2. Neubau von Wasserschutzpolizeibooten

- (143) Ende 1993 beschloß die Polizei die Anschaffung von neun Streifenbooten. Im Frühjahr 1994 bewertete eine Vergabekommission, bestehend aus Vertretern der ZTB, der Wasserschutzpolizei sowie einem Vertreter des Wirtschaftsministeriums, die aufgrund einer Ausschreibung eingegangenen Angebote. In diesem Zusammenhang holte das Wirtschaftsministerium ein Gutachten bei einem im Lande liegenden Ingenieurzentrum ein.

Die Vergabekommission entschied zugunsten der einheimischen Schiffswerft W, mit der sodann ein Vertrag über die Lieferung von neun Streifenbooten in den Jahren 1994 und 1995 zu einem Preis von rd. 6,6 Mio. DM abgeschlossen wurde, dessen Volumen sich durch einen aus technischen Gründen im nachhinein notwendig gewordenen Ergänzungsvertrag auf rd. 6,9 Mio. DM erhöhte.

Die Schiffswerft W hatte sich zunächst im Besitz einer anderen GmbH befunden und war im Oktober 1993 an eine GmbH aus Nordrhein-Westfalen verkauft worden, deren Geschäftszweig der Erwerb, die Veräußerung, die Vermietung und Verpachtung von beweglichen Wirtschaftsgütern, soweit hierfür keine behördliche Erlaubnis erforderlich ist, sowie die Herstellung, der Vertrieb und der Verkauf von Damen- und Herrenbekleidung ist.

Am 15.9.1995 stellte die Werft Antrag auf Durchführung des Gesamtvollstreckungsverfahrens. Bis November 1995 waren vier Boote fertiggestellt, die restlichen fünf befanden sich in unterschiedlichen Fertigungsständen. Bis dahin hatte die Werft rd. 5,4 Mio. DM erhalten.

- (144) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu:

Bei der Auswahl der Angebote, die für den Zuschlag in Betracht kommen, sind nach den vergaberechtlichen Bestimmungen nur die Bieter zu berücksichtigen, die die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen. Angesichts des in vorstehender Textzahl beschriebenen Geschäftszwecks der GmbH, die zur Zeit des Vertragsabschlusses Eigentümerin der Schiffswerft war, bestand durchaus Veranlassung, sich insoweit noch näher zu informieren. Außerdem läßt sich den Akten nicht entnehmen, daß geprüft wurde, ob die zur Zeit der Vergabe bestellten Geschäftsführer Branchenkenntnisse aufweisen.

- (145) Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß der von der Schiffswerft W angebotene Preis in einem offenbaren Mißverhältnis zur Leistung stand, so daß es schon von daher bedenklich war, mit ihr den Vertrag zu schließen:

Ihr Angebot lag um 4 Mio. DM unter dem des teuersten Anbieters und um etwa 1,8 Mio. DM unter dem des zweitgünstigsten. Allerdings stellte sich bei der Prüfung durch den Landesrechnungshof heraus, daß die Angebotskalkulation Rechenfehler aufwies, die den Abstand zum nächstgünstigsten Bieter um 200.000 DM verringerten.

Der in Ansatz gebrachte Nettodurchschnittslohn war ungewöhnlich niedrig. Dem Angebot lag eine im Quervergleich zu anderen Anbietern auffällig geringe Stunden- und Materialkalkulation zugrunde. Die angenommenen Fertigungsstunden betrugen etwa 70 v.H. derjenigen, die der insoweit nächstgünstigste Anbieter kalkuliert hatte. Schon das o.g. Gutachten des Ingenieurzentrums wies darauf hin, daß der Preis der Schiffswerft W nicht kostendeckend sein konnte.

- (146) Nach den einschlägigen vergaberechtlichen Bestimmungen hat der Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erfolgen, der niedrigste Angebotspreis ist allein nicht entscheidend.

Demgegenüber hat der Landesrechnungshof den Eindruck, daß hier der niedrigste Preis und standortpolitische Aspekte den Ausschlag gegeben haben:

- Die Wasserschutzpolizei als künftiger Nutzer der Boote hatte sich schon aus technischen Gründen für einen anderen Anbieter ausgesprochen und dabei in Kauf genommen, daß sie wegen des höheren Einzelpreises der Boote des von ihr bevorzugten Bieters nur sieben statt neun Boote erhalten würde. Sie hatte darauf hingewiesen, daß bei der Entscheidung auch Folgekosten von Bedeutung sein müßten.
- Obwohl das o.g. Gutachten des Ingenieurzentrums nicht die Schiffswerft W favorisiert hatte, entschied sich die Vergabekommission für eine Auftragserteilung an diese Werft. Wasserschutzpolizei und ZTB standen, wie die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes ergeben haben, unter dem Eindruck, daß der Auftrag unter allen Umständen an ein Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern vergeben werden sollte.

Das Vergaberecht läßt allerdings nur in sehr geringem Umfang eine Begünstigung aus standortpolitischen Gründen zu, indem es unter bestimmten Voraussetzungen Bietern aus den neuen Bundesländern – aber nicht zwingend aus dem Bundesland des Auftraggebers – ein Eintrittsrecht gewährt.

- (147) Bei der Abwicklung des Vertrages ist zu beobachten, daß zwar detaillierte Zahlungsbedingungen und -pläne ausgearbeitet worden waren, diese aber nicht beachtet wurden. So sollten u.a. Zahlungen erst erfolgen, wenn nach Fertigstellung von Bauabschnitten Abnahmeprotokolle verbindlich von beiden Vertragspartnern unterzeichnet worden waren.

Hingegen wurden in der Realität Rechnungen weit vor Vorlage der Abnahmeprotokolle bezahlt. Dabei wurden z.T. unerklärlicherweise Abschlagszahlungen für mehrere Bauabschnitte an einem Tag in Rechnung gestellt, etwa am 10.11.1994:

die erste Rate für die Boote	6, 7, 8
die zweite Rate für die Boote	4, 5, 6, 7
die dritte Rate für die Boote	3, 4, 5, 6
die vierte Rate für die Boote	2, 3, 4

Die hierdurch in Rechnung gestellten 2,25 Mio. DM entsprachen fast einem Drittel des gesamten Vertragsvolumens.

Bis auf drei Ausnahmen datieren alle entsprechenden Kassenanweisungen vom 8.12.1994. Die Abnahmeprotokolle waren nur von der Bauaufsicht der Wasserschutzpolizei, aber nicht von der Schiffswerft W unterzeichnet worden.

(148) Dieser Vorgang verdeutlicht aus Sicht des Landesrechnungshofes in ganz besonderer Weise, daß

- im Interesse des Landes erstellte Zahlungsbedingungen und -pläne nur dann etwas nützen, wenn sie auch beachtet werden,
- Zahlungen vor Fälligkeit mit dem Risiko behaftet sind, daß das Erbringen der noch ausstehenden Gegenleistung durch ein Gesamtvollstreckungsverfahren ganz erheblich gefährdet ist. Zu Recht sind Vorauszahlungen von der Landeshaushaltsordnung nur unter ganz engen Voraussetzungen zugelassen.

(149) Das Innenministerium hat auf die großen einschlägigen Erfahrungen der Bootswerft W in der Vergangenheit hingewiesen. In der Vergabep Praxis sei es durchaus üblich, mit auf wenig Gewinn kalkulierten Angeboten in den Besitz öffentlicher Aufträge zu gelangen, um sodann mit Reparaturaufträgen o.ä. konjunkturschwache Zeiten zu überwinden.

Das Innenministerium habe es seinerzeit begrüßt, daß aufgrund einer Vergabe an eine Werft im Lande Arbeitsplätze gesichert werden konnten. Bei den jeweiligen Zahlungen sei versäumt worden zu prüfen, ob der tatsächliche Baufortschritt dem angenommenen entsprochen habe.

(150) Derzeit werden die Boote von einer anderen Werft fertiggestellt. Zu den bisher an die Schiffswerft W gezahlten 5,4 Mio. DM werden hierdurch noch etwa 3,7 Mio. DM zusätzlich erforderlich sein. Der Bau der Boote kostet nunmehr etwa 9,1 Mio. DM statt der ursprünglichen 6,9 Mio. DM. Damit ist dem Land ein rechnerischer Schaden von ca. 2,2 Mio. DM entstanden.

Das Innenministerium hat zwischenzeitlich gegen die Werft Schadensersatzansprüche wegen Nichterfüllung, Vertragsstrafen und einen Bereicherungsanspruch geltend gemacht. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sie – neben etwaigen Ansprüchen aus Bankbürgschaften über die in Tz. 147 genannten 2,25 Mio. DM – zu einer Schadensminderung führen werden.

3. Waffen und waffentechnisches Gerät

3.1 Kompensationsvertrag mit einem Waffenhersteller

(151) Die Polizei mußte nach der Wende die bislang genutzten Makarowpistolen wegen in einem Gutachten behaupteter schwerwiegender Sicherheitsmängel durch ein anderes Fabrikat ersetzen. Um Entsorgungskosten zu sparen, entschied sie sich dafür, die Makarow bei einem Waffenhersteller gegen die von diesem vertriebenen Pistolen des Typs A einzutauschen. Demzufolge schloß sie im Jahr 1991 einen Kompensationsvertrag mit dem Waffenhersteller ab, der den Tausch von 10.215 Pistolen vom Typ Makarow sowie 35.000 Patronen Kaliber 5,45 mm gegen 299 fabrikneue Pistolen vom Typ A zum Inhalt hatte.

(152) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Beim Abschluß des Kompensationsvertrages erfolgte weder die notwendige Veranschlagung auf der Ausgabenseite noch die auf der Einnahmenseite. Damit wurden das Etatrecht des Landtags verletzt und eine parlamentarische Kontrolle verhindert. Die aus dem Kompensationsvertrag resultierenden Einnahmen und Ausgaben wurden nicht bei den hierfür vorgesehenen Titeln veranschlagt bzw. gebucht.
- Die Preise, zu denen Waffen und Munition abgegeben wurden, waren im Vergleich zu denen, die die anderen neuen Länder erzielt haben, relativ niedrig. Die 1991 für die Preisgestaltung in einem internen Vermerk des LPA gegebene Rechtfertigung mit dem Überangebot an Waffen aus dem Ostblock trägt nicht. Angesichts der Tatsache, daß 1991 die Polizei in Verhandlungen mit dem Waffenhersteller über die Neubeschaffung von Pistolen stand, die nur dieser vertrieb (vgl. Tz. 160), überzeugen die letztlich vereinbarten Preise nicht.

3.2 Tauschgeschäfte mit dem Waffenhersteller außerhalb des Kompensationsvertrages

- (153) Über den Kompensationsvertrag hinaus lieferte die Polizei ohne gesonderte Vereinbarung noch 6.494 Pistolen und 4,3 Mio. Patronen verschiedener Typen an den Waffenhersteller. Diese Lieferungen hatten einen Wert von 180.000 DM. Dieser Betrag wurde dem Innenministerium jedoch nicht überwiesen, sondern statt dessen führte der Lieferant ein „Guthaben“ zugunsten der Polizei. Aus dem „Guthaben“ bestellte er für die Waffenwerkstatt der Polizei Prüfwerkzeuge, Ersatzteile und Werkzeugausstattungen und bezahlte diese Lieferungen für die Polizei. Die Bestellungen hatten einen Wert von etwa 75.000 DM. Das hiernach im Juni 1995 bestehende Restguthaben zugunsten der Polizei von ca. 105.000 DM wurde nach Auskunft der ZTB zwischenzeitlich ausgezahlt.
- (154) Der Landesrechnungshof beanstandet hierzu folgendes:
- Ebenso wie beim Kompensationsvertrag waren auch hier die Abgabepreise der Waffen relativ gering.
 - Die Abgabe der Waffen und Munition in den Jahren 1992 bis 1995 war nach Aussage des Innenministeriums weder den dort zuständigen Stellen noch der Führung des LPA und der ZTB bekannt. Die einschlägigen Verwaltungsvorschriften sehen vor, daß mindestens alle zwei Jahre der Leiter der Dienststelle eine unvermutete Prüfung der Bestände vorzunehmen hat. Wären die Vorschriften beachtet worden, hätten die Veräußerungen an Waffen und Munition auffallen müssen.
 - Das bei dem Waffenhersteller geführte „Guthaben“ verstieß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und das Bruttoprinzip. Die Führung des „Guthabens“ bedeutete, daß nicht alle Einnahmen im Haushaltsplan bzw. der Haushaltsrechnung erschienen. Dem Land zustehende Einnahmen wurden weder rechtzeitig noch vollständig erhoben. Das Nichteintreiben zustehender Forderungen führte einerseits zu Zinsverlusten des Landes, andererseits zu Zinsgewinnen des Waffenherstellers. Die Staatsanwaltschaft prüft derzeit das Vorliegen des Untreuetatbestandes.
 - Die Ausgaben für den Kauf von Ersatzteilen und Werkstattausrüstungen hätten im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen. Diese Geschäfte liefen aber au-

ßerhalb des Haushalts. Eine ordnungsgemäße Veranschlagung und Buchung dieser Ausgaben fand nicht statt.

- Die Geschäfte, insbesondere das „Guthaben“ bei dem Waffenhersteller, unterliegen das Etatrecht und die Kontrolle durch das Parlament.

3.3 Stellungnahme des Innenministeriums und deren Bewertung durch den Landesrechnungshof

- (155) Das Innenministerium hat die ihm vorgeworfenen Rechtsverstöße zugegeben.

Zur Preisgestaltung bei Waffen und Munition im Rahmen und außerhalb des Kompensationsvertrages hat es ausgeführt:

Die Verkaufspreise seien durch das Überangebot an Handfeuerwaffen aus dem Ostblock zu erklären, dadurch sei der Markt gesättigt worden, obendrein sei der Dollarkurs gefallen. Das Innenministerium hat eine Übersicht über die von den neuen Bundesländern erzielten Preise beim Verkauf von Waffen und Munition erstellt, aus der sich nach seiner Auffassung ergibt, daß die von ihm erzielten Preise im Mittelfeld gelegen haben.

Bei der Gestaltung der Preise, die der Waffenhersteller sodann erzielt habe, seien dessen Aufwendungen vor dem Weiterverkauf und die im Waffenhandel übliche erhebliche Gewinnspanne zu beachten.

- (156) Der Landesrechnungshof ist sich der grundsätzlichen Problematik der Preisgestaltung von Waffenverkäufen durchaus bewußt. Er kommt aufgrund einer eigenen Auswertung der Übersicht zu für das Innenministerium ungünstigeren Ergebnissen. Für ihn ist außerdem nicht nachvollziehbar, warum auch ohne das Bestehen einer vertraglichen Verpflichtung der Waffenhersteller sogar noch 1995 bereit war, Waffen abzunehmen, wenn die Marktlage für ihn tatsächlich so ungünstig war.

- (157) Soweit das Innenministerium meint, auch die vorgeschriebene Prüfung der Bestände hätte den Verkauf nicht zu verhindern vermocht, übersieht es dabei, daß vom Zeitpunkt der Überprüfung an weitere Verkäufe ohne die Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht mehr möglich gewesen wären.

3.4 Bestandsnachweisführung über die Waffen bei der Polizei

(158) Im August 1995 nahmen die Mitarbeiter der ZTB auf Veranlassung des Innenministeriums eine umfassende Prüfung der Bestandsnachweisführung vor. Dabei ergab sich, daß die Bestandsnachweisführung des LPA bzw. der ZTB eine lückenlose Dokumentation der Bestände seit dem 30.10.1989 ermöglicht.

(159) Der Landesrechnungshof hat hierzu den Eindruck gewonnen, daß die Systematik der Bestandsnachweisführung ein Unterschlagen von Beständen verhindert. Er kann die Vollständigkeit der Bestände allerdings nicht definitiv bestätigen, weil er eine Prüfung der Übereinstimmung von Ist-Bestand und Soll-Bestand aufgrund der Mengen der Bestände und ihrer geographischen Verteilung nicht vorgenommen hat.

Nach Angaben des Waffenherstellers sind die Waffen ins Ausland exportiert worden, da sich ein Vertrieb im Inland finanziell nicht gelohnt habe.

3.5 Einführung einer neuen Standardwaffe für die Polizei

(160) Bei der Frage, welches Pistolenmodell als Standardwaffe für die Polizei eingeführt werden sollte, stand das Innenministerium vor der Wahl zwischen dem von dem vorstehend genannten Waffenhersteller vertriebenen Modell A und einem Modell B. Diese beiden Typen erfüllten die technischen Anforderungen. Die Einführung hatte letztlich ein Investitionsvolumen von 6,5 Mio. DM bis 1995 zur Folge.

Im Jahre 1991 führte die Polizei eine Kostenanalyse bezüglich der Einführung des Modells A durch, die die Jahre 1991 bis 1995 umfaßte. Im März 1992 verglich das LPA die Einzelpreise (ohne Mehrwertsteuer) der Modelle A und B miteinander, wobei sich die Waffe A als günstiger herausstellte. Dementsprechend wurde sie angeschafft.

(161) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Die Kostenanalyse im Juni 1991 hätte auch die Kosten für Verpackung, Reservemagazin usw. sowie eine Preissteigerungsrate umfassen müssen.
- Es fällt auf, daß im Juni 1991 nur für die Pistole des Modells A eine Kostenanalyse durchgeführt wurde, nicht aber für das Modell B.
- Anstelle des im März 1992 durchgeführten Vergleichs der Einzelpreise der Waffen hätte sich das Innenministerium angesichts des Investitionsvolumens von 6,5 Mio. DM Angebote unterbreiten lassen müssen, die den Erwerb von insgesamt 6.500 Waffen in einem Zeitraum von 1992 bis 1995 berücksichtigen. Erst

das Gesamtangebot hätte es dem Innenministerium ermöglicht, eine exakte wirtschaftliche Analyse der beiden Alternativen durchzuführen, die dann eine sachgerechte Entscheidungsgrundlage gewesen wäre.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, daß er nicht die Entscheidung zugunsten der Pistole des Modells A beanstandet, sondern die unzureichende Betrachtung der mit der Entscheidung verbundenen Kosten.

- (162) Das Innenministerium hat die Mängel der Nutzen-Kosten-Untersuchung bestätigt.

3.6 Raumschießanlagen

- (163) In den Jahren 1993 und 1994 kauften das LPA bzw. die ZTB insgesamt vier Schießcontainer, davon eine Mobile Raumschießanlage und drei Halbmobiler Raumschießanlagen.

3.6.1 Mobile Raumschießanlage

- (164) Das LPA beantragte im Oktober 1993 die Genehmigung der Beschaffung dieser Mobil-Raumschießanlage und gab im Beschaffungsantrag 677.200 DM als benötigte Mittel an. Hierbei bezog der mit diesem Komplex betraute Mitarbeiter der LPA die Kosten für ein Schießsystem mit ein, mit dessen Hersteller (Firma F) er bis zum 31.8.1993 einen Beratervertrag gehabt hatte.

Im Vergabeverfahren umfaßten die für das Angebot maßgebenden Unterlagen auch die Technischen Richtlinien, deren Zeichnungen identisch mit denen im Angebot der Firma F waren.

Für die Bearbeitung und Abgabe der Angebote wurde den interessierten Firmen eine Frist vom 28.10.1993 bis zum 15.11.1993 gesetzt.

Mittels eines Kriterienkatalogs wurden die Angebote bewertet. Hiernach gewann die Firma F Am 6.12.1993 erstellte sie Rechnungen über bereitgestelltes Material und forderte eine Vorauszahlung in Höhe von insgesamt 446.000 DM. Einen Tag danach wurde der Vertrag mit einem Gesamtvolumen von 677.200 DM abgeschlossen und hierin die Abschlagszahlungen vorgesehen, über die am Vortag bereits die Rechnungen ausgestellt worden waren.

Im Juli 1994 erfolgte die Endabnahme der Mobilen Raumschießanlage. Anstelle des laut Leistungsverzeichnis von der Firma F vorgesehenen Kugelfangs des Typs Polywall war ein Geschößfang aus Gummilamellen eingebaut worden.

Im September 1994 wurde die Anlage von der Landespolizeischule Neustrelitz übernommen. Im Oktober mußte der Geschößfang ausgetauscht werden, da wegen des Rückpralls der Geschosse vom Gummilamellenfang die Sicherheit der Schützen nicht mehr gewährleistet war. Im Mai 1995 mußte der Geschößfang wieder ersetzt werden. Diesmal wurde der Gummilamellengeschößfang durch einen Stahlgeschößfang ersetzt. Die Kosten in Höhe von 55.000 DM zahlte die ZTB.

- (165) Der Landesrechnungshof hat große Zweifel daran, ob ein objektives Vergabeverfahren durchgeführt worden ist:

Die Identität der Zeichnungen in Technischer Richtlinie und Angebot der Firma F läßt die Vermutung aufkommen, daß die Firma F schon vorinformiert war. Die Angebotsfrist erscheint angesichts der Kompliziertheit der Anlage als zu kurz und nur für denjenigen akzeptabel, der sich sehr gut auskennt. Es verwundert, daß der Vertrag genau zu den 677.200 DM abgeschlossen wurde, die bereits in dem Beschaffungsantrag vorgesehen waren.

Die Tatsache, daß schon einen Tag vor Vertragsschluß eine Materialrechnung erstellt wurde, spricht gleichfalls für eine Vorinformation des Anbieters, andernfalls wäre es unerklärlich, daß schon frühzeitig spezifische Einzelteile (Fahrgestell, Videoprojektoren usw.) auf Lager waren.

Durch eine Vorinformation wäre die Chancengleichheit aller Wettbewerber nicht mehr gewahrt gewesen.

- (166) Die erforderliche europaweite Ausschreibung war nicht durchgeführt worden.

- (167) Unverständlich bleibt auch, warum die Endabnahme erfolgen konnte, obwohl der lt. Leistungsbeschreibung vorgesehene Geschoßfang nicht vorhanden war. Außerdem hält es der Landesrechnungshof für nicht nachvollziehbar, warum trotz bestehender Gewährleistungsansprüche die Kosten des Austausches des Geschoßfanges der Polizei zur Last fielen.
- (168) Das Innenministerium hat die Fehler im Vergabeverfahren eingeräumt. Trotz der vom Landesrechnungshof zurecht als zu kurz kritisierten Angebotsfrist sei es aber mehreren Bewerbern mit hinreichender Erfahrung gelungen, die Frist einzuhalten.
- Eine Entscheidung über den richtigen Geschoßfang sei immer risikobehaftet, da die auf dem Markt vorhandenen Geschoßfänge generell als nicht optimal zu beurteilen seien. Das Innenministerium will Schadensersatzansprüche prüfen, die sich daraus ergeben könnten, daß ein anderer als der im Leistungsverzeichnis genannte Geschoßfang eingebaut worden ist.

3.6.2 Halbmobiler Raumschießanlage

- (169) Die ZTB stellte im April 1994 einen Beschaffungsantrag über drei Halbmobiler Raumschießanlagen zu einem Gesamtpreis von 1,9 Mio. DM. Die aufgrund des vorgeschriebenen Vergabeverfahrens eingegangenen Angebote wertete sie mittels einer Tabelle aus. Die schon als Anbieterin der Mobil Raumschießanlage aufgetretene Firma F schnitt danach am besten ab, ohne daß diese jedoch angegeben hatte, welche Art Geschoßfang sie verwenden wollte. Im Unterschied zu dem Angebot des schärfsten Mitbewerbers, das sich auf die Erfüllung der Technischen Richtlinie beschränkte, enthielt das der Firma F Optionen über Verbesserungen der technischen Leistungsfähigkeit. Das Angebot der Firma F war mit 1.426.920 DM (ohne Optionen) das preisgünstigste, so daß ihm am 11.8.1994 der Zuschlag erteilt wurde. 13 Tage später wurden auch die Optionen angenommen. Damit belief sich die Auftragssumme auf 1.894.070,70 DM. Der Vertrag vom 13.9.1994 sah die Lieferung für das vierte Quartal 1994 vor. Zwei Tage später erfolgte eine Anzahlung über 30 v.H. der Auftragssumme, im Dezember eine Abschlagszahlung über weitere 50 v.H. Beide Zahlungen waren durch eine Bankbürgschaft gesichert. Im Februar, Juni und Oktober 1995 wurden die Halbmobil Raumschießanlagen übergeben.

- (170) Der Landesrechnungshof beanstandet, daß die Firma F den Zuschlag bekam, obwohl zur Zeit der Vergabe nicht feststand, welcher Geschoßfang eingebaut werden sollte. Die unterschiedliche technische Leistungsfähigkeit bei den beiden günstigsten Anbietern konnte nicht miteinander verglichen werden, da die Optionen nicht von der Leistungsbeschreibung gefordert waren.

80 v.H. der Zahlungen an den Lieferanten erfolgten vor Fälligkeit. Zwar war eine Bankbürgschaft gestellt worden, es darf aber nicht übersehen werden, daß durch die vorzeitige Zahlung dem Land ein rechnerischer Zinsschaden entstand, während sich das Unternehmen Liquidität verschaffte. Dies wiegt um so schwerer, als die Lieferungen z.T. erheblich später als vertraglich vereinbart erfolgten.

Im übrigen ist dem Landesrechnungshof aufgefallen, daß die vertraglich vereinbarte Summe nur geringfügig unter der im Beschaffungsantrag blieb. Eigentlich wäre anzunehmen, daß ein Ausschreibungsverfahren zu einer Abweichung der Summe im Haushaltsansatz führt.

- (171) Das Innenministerium hat im wesentlichen auf ein laufendes strafrechtliches Ermittlungsverfahren hingewiesen.

4. Dienst- und Schutzkleidung

4.1 Uniformen und Einsatzanzüge

- (172) In den Jahren 1991 bis 1993 vergab das LPA mehrere Aufträge über die Lieferung von Uniformen und Einsatzanzügen an eine im Lande ansässige Bekleidungsfirma. Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung wurde stets und die Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung in zwei Fällen mißachtet.
- Schon der erste Auftrag wurde an die Bekleidungsfirma vergeben, obwohl sie nicht der preisgünstigste Anbieter war. Entsprechendes gilt für die Folgeaufträge.

- Die Lieferungen erfolgten nicht termingerecht. Teilweise dauerte es mehr als ein Jahr, bis die bestellten Waren eintrafen. Gleichwohl wurde vielfach vor Lieferung gezahlt. Damit wurde das Risiko in Kauf genommen, daß die Bekleidungs-firma, ohne ihre Leistungen zu erbringen, in Konkurs ging. In der Tat wurde Mitte 1994 das Gesamtvollstreckungsverfahren über das Vermögen der Firma eröffnet. Lieferungen an die Polizei standen zu der Zeit allerdings nicht mehr an.
- Die schleppende Lieferweise war dem LPA bekannt. Um so mehr verwundert, daß es trotzdem Aufträge an die Bekleidungs-firma mit der Begründung vergab, die Firma habe von Anfang an pünktlich geliefert.

Der Landesrechnungshof hat den Eindruck – das Innenministerium hat ihm insoweit recht gegeben –, daß in diesem Falle standortpolitische Gründe den Vorrang vor den Grundsätzen des Haushalts- und Vergaberechts hatten. Daß dies unzulässig ist, wurde bereits unter Tz. 146 dargestellt.

4.2 Sonstige Schutzkleidung

- (173) Ende 1994 waren Bestechungsvorwürfe gegen einen Polizeidirektor in Zusammenhang mit dem Erwerb von Dienst- und Schutzkleidung bei einem bestimmten Anbieter erhoben worden. Der Landesrechnungshof folgte der Bitte der ermittelnden Staatsanwaltschaft um Unterstützung und prüfte die entsprechenden Beschaffungsvorgänge, die einen Umfang von 10,3 Mio. DM gehabt hatten. Dabei stellten sich viele Haushalts- und vergaberechtliche Fehler heraus, die bereits in der Fehlergruppierung unter Tzn. 133 erwähnt worden sind. Wegen seiner Besonderheit sei nur folgender Vorfall aufgeführt:
- (174) Der o.g. Polizeidirektor vergab einen Auftrag an den o.g. Anbieter über 1.400 Schlag- und Stichschutzausstattungen, den er als weltweit einzigen bezeichnete. Die Beschaffung sei dringlich, da die vorhandenen 2.000 Oberkörperschlagschutzausstattungen nicht der Technischen Richtlinie für Körperschutzausstattungen entsprächen.

Mit dieser Begründung kam es zu einer Freihändigen Vergabe. Dementsprechend wurde am 15.2.1993 ein Vertrag mit einem Gesamtvolumen von 5.884.435 DM abgeschlossen. Die Leistung sollte in drei Teillieferungen erfolgen, die Zahlungen bei Lieferung. Unter Hinweis auf die Rechnungen von Zulieferern bat der Anbieter im März 1993 um Zahlung von 4.194.050 DM. Daraufhin veranlaßte der Bedienstete Y für die ZTB im Mai 1993 die Zahlung von rd. 4,1 Mio. DM. Die vereinbarten Lieferungen wurden erst später erbracht.

- (175) Der Landesrechnungshof beanstandet, daß der Auftrag freihändig vergeben wurde, ohne daß die hierfür erforderlichen Voraussetzungen vorlagen. Angesichts der Tatsache, daß noch 2.000 Körperschutzausstattungen vorhanden waren, bestehen zunächst einmal Zweifel an der Dringlichkeit. Darüber hinaus gab es mehr als einen Anbieter weltweit. Dies ergibt sich aus einer Liste von Unternehmen, die sich in Besitz des Polizeidirektors befand. Die Auftragssumme gebot vielmehr eine europaweite Ausschreibung, die aber unterblieben war.

Die Zahlungen durften nicht vor Erhalt der Gegenleistungen erfolgen. Insoweit sind dem Land rechnerische Zinsschäden entstanden.

- (176) Die von dem Polizeidirektor begangenen Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften finden ihre Erklärungen darin, daß er von dem zwischenzeitlich verstorbenen Geschäftsführer des Anbieters, der den Auftrag auf alle Fälle bekommen wollte, insgesamt 70.000 DM erhalten hatte. Aus diesem Grund ist der Polizeidirektor zwischenzeitlich rechtskräftig verurteilt worden.

Weil der Mitarbeiter Y weit vor Fälligkeit die Zahlung in Höhe von rd. 4,1 Mio. DM veranlaßt hat, ist gegen ihn ein zwischenzeitlich rechtskräftiger Strafbefehl wegen Untreue erlassen worden.

- (177) Das Innenministerium hat die Dringlichkeit der Beschaffung mit den Ereignissen von Rostock-Lichtenhagen im Jahr 1992 begründet. Im übrigen habe es dem Polizeidirektor völlig vertraut.

Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung des Landesrechnungshofes an der Bekämpfung der Korruption

(178) Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Korruption werden in der öffentlichen Diskussion vereinzelt auch die Rechnungshöfe erwähnt. Die Prüfung des Beschaffungswesens der Polizei hat dem Landesrechnungshof eigene Erfahrungen seiner hierbei bestehenden Möglichkeiten und Grenzen vermittelt.

1. Beweggründe des Landesrechnungshofes zur Prüfung korruptionsverdächtiger Beschaffungsvorgänge

(179) Zum einen können Anstöße von außen, wie hier durch Staatsanwaltschaft und Innenministerium, dazu führen, daß der Landesrechnungshof korruptionsverdächtigen Beschaffungsvorgängen nachgeht.

Zum anderen kann sich der Landesrechnungshof durch seine eigene Prüfungstätigkeit hierzu veranlaßt sehen:

Der Landesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen Fehler im Beschaffungswesen nicht nur fest, sondern er geht – um eben diese Fehler abzustellen – auch deren Ursachen nach.

Neben anderen Gründen für Fehlentscheidungen im Beschaffungswesen, wie mangelnde Schulungen und Erfahrungen, kommt auch Korruption in Betracht, d.h. Zahlungen oder sonstige Leistungen Dritter.

Durch Korruption im Zuge von Beschaffungsverfahren entsteht der Verwaltung dann ein Schaden, wenn der Bedienstete ohne den ihm von einem Dritten gewährten Vorteil eine Entscheidung getroffen hätte, die andernfalls für die Verwaltung kostengünstiger ausgefallen wäre. Der Landesrechnungshof ist gehalten, sich in Prüfungsverfahren mit möglichen Regreßansprüchen im Interesse des Landeshaushaltes auseinanderzusetzen. Das folgt aus § 98 Satz 1 LHO. Korruption kann zwar auch stattgefunden haben, wenn der Verwaltungsvorgang an sich korrekt behandelt wurde. Solche Fälle kann der Landesrechnungshof jedoch nicht erkennen.

Liegt keine Korruption vor, können gleichwohl Straftaten begangen worden sein, die finanzielle Nachteile zu Lasten des Landeshaushaltes mit sich bringen.

- Wegen der Zahlung von Rechnungen weit vor Fälligkeit kommt Strafbarkeit wegen Untreue (§ 266 StGB) in Betracht. Dies hat das Innenministerium bereits erkannt und in einem Fall unter diesem Gesichtspunkt einen Strafbefehl erwirkt, der zwischenzeitlich rechtskräftig geworden ist.
- Im übrigen können Fehler im Beschaffungswesen ihre Ursachen in mangelnder Dienstaufsicht haben oder hierdurch erleichtert werden, ggf. können derartige mangelnde Kontrollen sogar strafbar sein (vgl. § 357 Abs. 2 StGB).

2. Anhaltspunkte für das Vorliegen korruptionsverdächtiger Vorgänge

- (180) Der Landesrechnungshof hat bei der Aufdeckung von Korruption nur beschränkte Möglichkeiten. Sieht man die Gewährung eines Vorteils für einen Bediensteten im Zusammenhang mit einer Amtshandlung als Korruption an, geht dieser Vorteil in aller Regel in die Privatsphäre des Bediensteten ein. Diese zu untersuchen bleibt anderen Institutionen als dem Landesrechnungshof vorbehalten. Das gilt auch für die Fälle, in denen es dem Bediensteten einen mittelbaren Vorteil bringt, daß einem Dritten eine Zuwendung gemacht wird (etwa eine Spende an einen Verein, in dem der Bedienstete im Vorstand ist).

Der Landesrechnungshof kann auch nicht den vorteilgewährenden Dritten (Firma, Unternehmen) und dessen Zahlungsverkehr überprüfen. Der Landesrechnungshof kann weder Durchsuchungen noch Beschlagnahmen bei Vorteilsgebern und Vorteilsempfängern durchführen, noch sie oder etwaige Zeugen vernehmen.

Die Indizien, die auf von dritter Seite gewährte Vorteile hindeuten, bleiben dem Landesrechnungshof in aller Regel verschlossen: z.B. ein dem (Familien-) Einkommen nicht entsprechendes Auto, Urlaubsreisen, Lokalbesuche, Hobbys, Schmuck usw. Ihnen nachzugehen, ist außerdem nicht Aufgabe des Landesrechnungshofes.

- (181) Damit beschränken sich die Möglichkeiten des Landesrechnungshofes bei der Aufklärung von Korruptionsvorwürfen darauf, Auffälligkeiten im Vergabeverfahren zu finden. Das betroffene Ministerium und ggf. die Staatsanwaltschaft werden unter Berücksichtigung der o.g. Indizien – falls sie deren Bedeutsamkeit für Korruptionsvorwürfe teilen – und der Aus- und Fortbildung des jeweiligen Bediensteten und seiner bisherigen Berufserfahrung für nähere Aufklärung sorgen müssen.
- (182) Schon ein einzelner Fehler im Vergabeverfahren kann auf Korruption hindeuten, muß aber nicht. Gedacht sei etwa an den Fall, daß der Zuschlag einem Bieter entgegen § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. a VOL/A erteilt wird, dessen Angebot eigentlich hätte ausgeschlossen werden müssen, weil für seine Wertung wesentliche Preisangaben fehlten.
- (183) Bedenklicher und daher besonders aufklärungsbedürftig ist es, wenn in einem einzigen Vergabevorgang mehrere Fehler gemacht worden sind, die in ihrer Gesamtschau einen einzelnen Bieter begünstigen. Hierzu verweist der Landesrechnungshof auf einen Einzelkomplex aus dem Titel Erwerb von Dienst- und Schutzkleidung. Hier liegen mehrere Vergabefehler vor:
- Eine Freihändige Vergabe ist mit der unzutreffenden Begründung erfolgt, es gebe nur einen einzigen Anbieter weltweit – was eine Wiedergabe des Prospektes des Anbieters war –, der letztlich den Zuschlag erhielt (§ 3 Nr. 4 lit. a VOL/A),
 - fehlende Dringlichkeit (§ 3 Nr. 4 lit. f VOL/A),
 - Unzulässigkeit der Freihändigen Vergabe aufgrund der Überschreitung von Schwellenwerten (§ 3 a VOL/A).

Letztlich wurden diese Fehler begangen, weil der Polizeidirektor vom Geschäftsführer des Lieferanten 70.000 DM erhalten hatte und das Unternehmen diese Aufträge unter allen Umständen bekommen sollte. Hierüber liegt ein rechtskräftiges Urteil gegen den Polizeidirektor vor.

- (184) Werden in mehreren Vergabevorgängen verschiedene Vergabefehler gemacht, die sich in jedem einzelnen Vorgang zugunsten eines bestimmten Anbieters auswirken, ist intensiver als im vorherigen Beispielsfall den Ursachen für die Fehler nachzugehen.

- (185) Bieten einzelne Sachverhalte zwar keine Anhaltspunkte für Korruption, so können sie doch disziplinarische oder sogar strafrechtliche Relevanz aufweisen (vgl. Tz. 134). Das jeweils geprüfte Ministerium wird daher die Fälle näher zu untersuchen haben, in denen falsche Vermögensnachweise geführt und darüber hinaus oder unabhängig davon die Kasse zu Zahlungen veranlaßt wurden, obwohl die sachliche Richtigkeit nicht gegeben war.
- (186) Das Innenministerium weist darauf hin, daß es in seinem Bereich zur Korruptionsbekämpfung folgende Maßnahmen ergriffen hat:
- seit dem Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 1995 seien Aufträge mit einem Wert von über 100.000 DM vorab dem Innenminister persönlich zur Genehmigung vorzulegen,
 - voraussichtlich Mitte 1996 werde eine einheitliche Dienstanweisung Beschaffungswesen erarbeitet,
 - etwa zum gleichen Zeitpunkt werde eine Innenrevision errichtet,
 - seit Mitte 1995 seien die Mitarbeiter der ZTB einer umfassenden Rotation unterworfen worden,
 - Dienst- und Fachaufsicht seien zwischenzeitlich klar geregelt und daher in ihrer Wirkung erheblich verbessert worden,
 - in besonderen Fällen seien disziplinarische Vorermittlungen oder strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet worden, die aber – bis auf zwei rechtskräftige Verurteilungen – noch nicht abgeschlossen seien.

3. Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft

- (187) Der Bitte der Staatsanwaltschaft um Unterstützung bei ihrer Arbeit konnte der Landesrechnungshof im Falle der Prüfung des Beschaffungswesens der Polizei im Rahmen seiner Aufgabenstellung entsprechen.

Zu den Aufgaben des Landesrechnungshofes gehört – vordringlich – die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung. Zur Erfüllung seiner Aufgaben stehen ihm bestimmte Mittel zu Gebote, wie etwa Zugangs – und Auskunftsrechte. Der Landesrechnungshof hat aber nicht die Möglichkeit, Akten zu beschlagnahmen, so etwa die von Privatunternehmen, die möglicherweise Zahlungen an Bedienstete geleistet haben. Er kann auch nicht den privaten Zahlungsverkehr der Bediensteten kontrollieren. Der Landesrechnungshof ist nicht zur Zeugenvernehmung befugt. Damit hat er von vornherein geringere Erkenntnisquellen als die Staatsanwaltschaft.

Nur wenn die Staatsanwaltschaft im Rahmen des rechtlich Zulässigen ihre Erkenntnisse dem Landesrechnungshof zur Verfügung stellt, kann dieser im Wege der Amtshilfe beratend tätig werden und einzelne Vorgänge haushalts- und beschaffungsrechtlich auswerten.

Dabei ist die Amtshilfe aber nur soweit und solange möglich, wie es die Erfüllung seiner Aufgaben im übrigen zuläßt. Es ist zu berücksichtigen, daß der Landesrechnungshof entsprechend seiner unabhängigen Stellung als oberste Landesbehörde seine Prüfungen nach Arbeitsplänen abwickelt, die von seinem Senat für jedes Jahr im voraus beschlossen werden. Die Prüfungen ziehen sich wegen der Stofffülle meist über mehrere Monate hin. Dabei wird vom Landesrechnungshof zu Recht erwartet, daß er gründlich arbeitet. Unter diesen Gesichtspunkten und auch wegen der begrenzten Prüfungskapazität können Prüfungshandlungen aufgrund von Ersuchen der Staatsanwaltschaft nicht ohne weiteres, vor allem nicht spontan zu jeder Zeit, vorgenommen werden. Der Landesrechnungshof kann aber Änderungen seines Gesamtarbeitsplanes vornehmen. Wie er sich im Einzelfall entscheidet, ist eine Frage seines Ermessens. Bislang hat der Landesrechnungshof nicht nur bei dieser Prüfung enge Kontakte mit der Staatsanwaltschaft gepflegt und in mehreren Fällen auf strafbare Handlungen hingewiesen.

Im vorliegenden Prüfungsverfahren erhielt die Staatsanwaltschaft Zwischenergebnisse. Die Staatsanwaltschaft wiederum informierte umfassend den Landesrechnungshof.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Kassenorganisation und Vollstreckung

Der Landesrechnungshof hält eine Verkleinerung der Kassenorganisation des Landes Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der verstärkten Automatisierung des Kassenverfahrens für möglich. Die Beitreibung von Forderungen des Landes bei säumigen Schuldnern durch die Vollstreckungsbeamten der vier Landesbezirkskassen ist unzureichend.

(188) Die Kassenorganisation in Mecklenburg-Vorpommern wurde in Anlehnung an die Kassenorganisation des Landes Schleswig-Holstein aufgebaut. Dies war aufgrund der Übernahme der kassenrechtlichen Vorschriften und des automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahrens (HKR-Verfahren) des Landes Schleswig-Holstein folgerichtig.

(189) Mit Beginn des Haushaltsjahres 1996 hat das Finanzministerium ein eigenes HKR-Verfahren ^{Pro}fiskal eingeführt, ohne jedoch die Kassenorganisation mit einer Landeshauptkasse und vier Landesbezirkskassen in Greifswald, Neubrandenburg, Rostock und Schwerin zu verändern.

Der Landesrechnungshof hält die Aufrechterhaltung dieser Kassenstruktur nicht für erforderlich.

Durch den Einsatz von ^{Pro}fiskal werden Möglichkeiten einer Straffung der Kassenorganisation eröffnet.

Der Landesrechnungshof hat das Finanzministerium mit Schreiben vom 29.6.1995 deshalb um Prüfung gebeten, ob die Struktur der Kassen des Landes (eine Landeshauptkasse und vier Landesbezirkskassen) mit Einführung des neuen Kassenverfahrens ^{Pro}fiskal so verändert werden kann, daß die Kassengeschäfte auf eine Kasse konzentriert werden können.

(190) Das Finanzministerium hat bestätigt, daß für die Anwendung von ^{Pro}fiskal im Haushalts- und Kassenwesen des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus technischen Gründen nur eine Landeskasse erforderlich ist.

Die Einführung von ^{Pro}fiskal berühre jedoch nicht die Zuständigkeit der Kassen auf den Gebieten

- der Vollstreckung,
- der Tätigkeit als gerichtliche Hinterlegungskasse und
- des Bargeldverkehrs.

Es solle daher zunächst bei der derzeitigen Kassenorganisation verblieben werden. Das Finanzministerium sieht aber auch die Notwendigkeit der Überprüfung der Kassenorganisation zu einem späteren Zeitpunkt.

Der Landesrechnungshof hat die Auffassung des Finanzministeriums zunächst zur Kenntnis genommen. Er erwartet, daß zu gegebener Zeit die Kassenorganisation des Landes überprüft und ggf. auch den veränderten Verhältnissen angepaßt wird.

- (191) Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Kassen des Landes festgestellt, daß das Finanzministerium vom „Grundsatz der Einheitskasse“ des Landes Ausnahmen zugelassen hat. So sind aus dem Zuständigkeitsbereich der Landesbezirkkasse Schwerein sämtliche Kassengeschäfte (außer der Vollstreckung) für das Finanzministerium und der bare Zahlungsverkehr für die Staatskanzlei und das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt der Landeshauptkasse übertragen worden.

Durch diese Abweichung vom „Grundsatz der Einheitskasse“ ist es in Einzelfällen zu Schwierigkeiten bei der Abwicklung der Kassengeschäfte gekommen.

Der Landesrechnungshof sieht keine Notwendigkeit für die Abweichung vom „Grundsatz der Einheitskasse“. Nach der Auffassung des Finanzministeriums gibt es keinen Zusammenhang zwischen den aufgetretenen Buchungsfehlern und der Wahrnehmung der Aufgaben einer Einheitskasse durch die Landeshauptkasse.

Der Landesrechnungshof hat diese Auffassung des Finanzministeriums zur Kenntnis genommen und wartet zunächst das Ergebnis der Überprüfung der Kassenstruktur durch das Finanzministerium ab.

- (192) Für die vier Landesbezirkkassen ist im Haushaltsplan des Landes ein eigenes Kapitel 0502 eingerichtet worden. Der Haushaltsplan 1994 weist im Kapitel 0502 insgesamt 176 Stellen aus. In diesen Stellen sind neun Stellen für Kassenprüfer enthalten. Kassenprüfer dürfen nach der VV Nr. 4.1 (neu: VV Nr. 3.1) zu § 78 LHO nicht Beamte einer Landeskasse sein. Sie sind Beamte der Aufsichtsbehörde. Die Stellen für die

Kassenprüfer müssen daher künftig bei Kapitel 0501 (Finanzministerium) ausgewiesen werden.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und angekündigt, bis zur Erstellung des Haushaltes 1998 die Zuordnung der Kassenaufsicht zum Kapitel 0501 vorzunehmen oder die Organisation der Kassenprüfung zu ändern.

- (193) Der Landesrechnungshof hat im Sommer 1994 bei den vier Landesbezirkskassen jeweils etwa 4.000 noch nicht abgeschlossene Vollstreckungsvorgänge vorgefunden. Zur Bearbeitung der Vollstreckungsvorgänge standen den Landesbezirkskassen jeweils drei Vollstreckungsbeamte zur Verfügung, die in der Woche ca. 100 Aufträge zur Bearbeitung erhielten.

Die Anzahl der Aufträge wurde u.a. beeinflußt durch lange Fahrzeiten aufgrund großer räumlicher Zuständigkeitsbereiche.

Die Erledigung der Vollstreckungsaufträge ist unbefriedigend. Lediglich in 27 v.H. der Fälle führte die Vollstreckung zum Erfolg.

Auch die 16 Finanzämter des Landes haben eigene Vollstreckungsbeamte. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß es dadurch zu Überschneidungen kommt. Er hat das Finanzministerium gebeten zu prüfen, ob die Vollstreckung bei einer Behörde konzentriert werden kann. Dadurch könnten Vollstreckungen bei demselben Schuldner durch verschiedene Vollstreckungsbeamte des Landes vermieden und durch Einsparung von Fahrzeiten mehr Vollstreckungsaufträge bearbeitet werden.

Nach Auffassung des Finanzministeriums gibt es Zweifel, ob ein nennenswerter Rationalisierungseffekt durch die Zusammenlegung von Vollstreckungsbereichen eintritt. Es hat für die nächsten Jahre eine Entscheidung auf der Grundlage einer Organisationsuntersuchung angekündigt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung von privaten Unternehmen des Fremdenverkehrs

Das Wirtschaftsministerium hat in der Zeit vom 1.1.1993 bis 6.7.1993 private Unternehmen des Fremdenverkehrs im Gaststätten- und Dienstleistungsbereich sowie Ferienwohnungen ohne ausreichende Förderrichtlinie gefördert. Bei der Durchführung der Fördermaßnahmen sind im Wirtschaftsministerium Verfahrensfehler gemacht worden.

- (194) Die Richtlinie „Gewährung von Zuwendungen an private Unternehmen des Fremdenverkehrs 1992“ als rechtliche Grundlage der Förderung ist nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Vor dem Erlass der Förderrichtlinie wurde der Landesrechnungshof nicht gehört.
- (195) Die Richtlinie weist inhaltliche Mängel auf:
1. Es wurde von den Grundsätzen für Förderrichtlinien (VV Nr. 14.2 zu § 44 Abs. 1 LHO) abgewichen, insbesondere wurden:
 - das Gliederungsschema nicht eingehalten,
 - die Zuwendungs- und Finanzierungsart nicht bestimmt und
 - Angaben über das Inkrafttreten weggelassen.
 2. Es wurde bestimmt, daß vom Zuwendungsempfänger Mittel nicht eher angefordert werden dürfen, als sie innerhalb von drei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden, obwohl grundsätzlich nur eine Frist von zwei Monaten (VV Nr. 7.2 zu § 44 Abs. 1 LHO) zulässig ist.

Die Richtlinie trat am 6.7.1993 außer Kraft.

(196) Das Wirtschaftsministerium hat Zuwendungen bewilligt, obwohl Antragsunterlagen wie z.B.

- Finanzierungsplan (VV Nr. 3.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO),
- die Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung (VV Nr. 3.3.3 zu § 44 Abs. 1 LHO),
- die Versicherung des Antragstellers zu den subventionserheblichen Tatsachen (VV Nr. 3.7.5 zu § 44 Abs. 1 LHO)

fehlten.

(197) An den Inhaber einer Gaststätte wurde am 8.6.1993 eine Zuwendung in Höhe von 65.000 DM ausgezahlt, obwohl das Vorhaben nicht mehr gefördert werden durfte. Bereits am 12.2.1993 hatte die Stadt als Eigentümer des Gebäudes den Mietvertrag mit dem Betreiber der Gaststätte außerordentlich gekündigt, weil seit Februar 1992 Mietrückstände bestanden. Eine dem Zuwendungszweck entsprechende Förderung war damit unmöglich.

Das Wirtschaftsministerium hat die Zuwendung erfolglos zurückgefordert; es weist darauf hin, daß zum Zeitpunkt der Zuwendungsauszahlung der Sachverhalt nicht bekannt gewesen sei.

(198) Das Wirtschaftsministerium hat entgegen der Vorschrift (ANBest-P Nr. 6.1 i.V.m. VV Nr. 10.1 zu § 44 Abs. 1 LHO) für die Vorlage der Verwendungsnachweise generell eine Frist von sieben Monaten in allen Zuwendungsbescheiden festgelegt. Selbst diese Frist ist nicht von allen Zuwendungsempfängern gewahrt worden, ohne daß das Wirtschaftsministerium dieses sogleich beanstandet hat.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Zuwendungen für Film und Medien

Bei der kulturellen Filmförderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist die Gewährung von Zuwendungen, insbesondere ihre Weiterleitung an Dritte, unzureichend geregelt. Das Verfahren muß auf eine rechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden.

- (199) Der Landesrechnungshof hat im Kultusministerium die Zuwendungen geprüft, die in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 für Projekte im Bereich Film und Medien gewährt worden sind. Gegenstand der Prüfung war das Verfahren bis zur Auszahlung des Zuwendungsbetrages; der Landesrechnungshof hat sich dabei besonders mit den Zuwendungen zur kulturellen Filmförderung befaßt.
- (200) Zuwendungen für die kulturelle Filmförderung werden in Mecklenburg-Vorpommern in einem besonderen Verfahren gewährt. Das Kultusministerium bewilligt einem eingetragenen Verein in einer Gesamtsumme Mittel für die kulturelle Filmförderung, die vom Verein zum überwiegenden Teil an die „Filmemacher“ weitergegeben werden. Über diese Weitergabe entscheiden die von der Mitgliederversammlung des Vereins gewählten Auswahlgremien. Der Verein schließt sodann mit dem jeweiligen „Filmemacher“ einen privatrechtlichen Vertrag über die Förderung.

Die notwendigen speziellen Regelungen zur rechtlichen Ausgestaltung dieses zweistufigen Verfahrens fehlen. Weder aus einer verbindlichen Förderrichtlinie noch aus einer gültigen Vereinbarung zwischen dem Kultusministerium und dem Verein ist ersichtlich, nach welchen Grundsätzen das Bewilligungsverfahren auf der „2. Stufe“ ablaufen soll und nach welchen Regeln insbesondere die Verwendung der Zuwendungen dem Verein gegenüber nachzuweisen ist. Entsprechende Regelungen fehlten auch im Bewilligungsbescheid des Kultusministeriums an den Verein. Die damit dem Verein sowohl bei seinen Förderentscheidungen als auch bei der Prüfung der Verwendung eingeräumten Handlungsspielräume gehen zu weit:

- Das Kultusministerium hat darauf verzichtet, die als im erheblichen Landesinteresse i.S.d. §§ 23, 44 LHO liegenden Maßnahmen der kulturellen Filmförderung verbindlich festzulegen. Förderpolitische Entscheidungen grundsätzlicher Art müssen aber dem Ministerium vorbehalten bleiben. Es kann nicht Sache des Vereins sein, das erhebliche Landesinteresse zu definieren.
- Fehlen Regelungen über die Voraussetzung und den Umfang der Zuwendung sowie über das einzuhaltende Verfahren, ist nicht sichergestellt, daß Anträge nach einheitlichen Maßstäben behandelt werden. Allen Bewerbern müssen aber gleiche Rechte und Möglichkeiten für die Gewährung von Zuwendungen eingeräumt sein.
- Das Land kann nur dann Zuwendungen gewähren, wenn deren zweckgerechte Verwendung zuverlässig überprüft werden kann. Sachgerechte Regelungen zur Verwendungsnachweisführung sind damit unumgänglich.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die kulturelle Filmförderung und hierbei insbesondere die Gewährung von Zuwendungen zur Weitergabe an Dritte durch den Verein auf eine rechtlich tragfähige Grundlage zu stellen.

- (201) Die Auswahlgremien des Vereins treffen selbst Förderentscheidungen oder auch Entscheidungen über die Rückforderung im Einzelfall und nehmen damit eine originäre Verwaltungstätigkeit wahr. Die Wahrnehmung solcher hoheitlichen Aufgaben durch eine juristische Person des privaten Rechts setzt voraus, daß diese durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, entweder durch Verwaltungsakt oder durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag hierzu besonders ermächtigt, „beliehen“ worden ist. Auf dem Gebiet der Zuwendungen hat der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern die für eine Beleihung erforderliche gesetzliche Grundlage mit § 44 b LHO geschaffen. Das Kultusministerium hat die bei der jetzigen Ausgestaltung der kulturellen Filmförderung erforderliche Beleihung des Vereins jedoch nicht vorgenommen.

Der Landesrechnungshof hat das Kultusministerium darauf hingewiesen, daß der Entscheidung über die Einschaltung von juristischen Personen des privaten Rechts in das Zuwendungsverfahren und über die dann regelmäßig notwendig werdende Beleihung

u.a. auch sorgfältige Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit dieses Verfahrens vorausgehen müssen. Es wäre nicht zu rechtfertigen, daß Beliehene einerseits Aufgaben des Landes wahrnehmen und dafür eventuell sogar Geldleistungen erhalten, sich die Aufgabenreduzierung auf seiten des Kultusministeriums andererseits aber im Landeshaushalt nicht durch eine entsprechende Ausgabenminderung – nicht zuletzt auch im personellen Bereich – bemerkbar macht.

- (202) Das Kultusministerium hat hierzu mitgeteilt, in den Bewilligungsbescheiden werde künftig geregelt sein, daß die Weitergabe in privatrechtlicher Form zu erfolgen hat und wie die Verwendung der Mittel dem Verein gegenüber nachzuweisen ist. Eine Beleihung des Vereins sei nicht vorgesehen. Die Entscheidung, welche Filmprojekte über den Verein gefördert werden, treffe künftig das Kultusministerium.
- (203) Der Landesrechnungshof hält an seinen Bedenken gegen das Verfahren fest, denn wenn, wie das Kultusministerium erklärt, die Verwendung der Fördermittel gegenüber dem Verein nachgewiesen werden soll, nimmt der Verein mit der Prüfung der Verwendungsnachweise eine hoheitliche Aufgabe wahr. Insofern könnte auf eine Beleihung nicht verzichtet werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Absicherung des Zusatzbedarfs an Lehrkräften

Das Kultusministerium hat Stellen und Mittel nur unzureichend bewirtschaftet. Insbesondere haben das Ministerium und die Schulämter zur Absicherung der Unterrichtsversorgung befristete Dienstverträge mit Lehrern für das gesamte Schuljahr 1994/1995 abgeschlossen, obwohl hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht vorlag. Dem Land sind nicht zu rechtfertigende Ausgaben in Höhe von mindestens 1 Mio. DM entstanden, weil das Kultusministerium und Schulämter Dienstverträge abgeschlossen haben, die auf ein Schuljahr befristet waren und gleichwohl zu Beginn einen Teil der Sommerferien und zum Ende annähernd die gesamten Sommerferien umfaßten.

- (204) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben für die zusätzlichen Dienstverträge geprüft, die zur Absicherung der Unterrichtsversorgung in den Schuljahren 1993/1994 und 1994/1995 abgeschlossen worden sind.

Stellenbewirtschaftung im Schuljahr 1993/1994

- (205) Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 1993 hatte der Landtag einen zusätzlichen Bedarf von 500 Lehrerstellen anerkannt und mit der Neufassung des § 9 Abs. 7 Haushaltsgesetz 1993 u.a. die Möglichkeit geschaffen, intern Stellen zu streichen und in anderen Bereichen der Landesverwaltung neu auszubringen. Auf dieser Grundlage wurden für den Bereich der Schulen 326 Stellen intern neu geschaffen, die dem Kultusministerium im Schuljahr 1993/1994 „leihweise“ zur Verfügung standen.
- (206) Das Kultusministerium hat die 326 intern neu geschaffenen Stellen schularbezogen aufgeteilt. Danach entfielen auf den allgemeinbildenden Bereich 214 Stellen und auf

den der Sonderschulen 62. Den beruflichen Schulen standen 50 Stellen zur Verfügung. Das Kultusministerium hat jedoch Nachweise zur Stellenüberwachung nicht geführt bzw. deren Führung durch die Schulämter nicht überwacht. Damit war es nicht ohne weiteres möglich festzustellen, in welchem Umfang die neugeschaffenen Stellen tatsächlich in Anspruch genommen worden sind.

Das Kultusministerium leistete darüber hinaus die zusätzlichen Ausgaben für die „Leihstellen“ aus den Personaltiteln für „reguläre“ Lehrkräfte. Das bedeutet, daß ohne erheblichen Aufwand eine Übersicht über die Ausgaben für die zusätzlichen Lehrkräfte nicht möglich war und damit aus der Haushaltsrechnung auch nicht festgestellt werden kann, in welcher Höhe Ausgaben für die „regulären“ Lehrkräfte geleistet worden sind.

Diese Mängel hatten zur Folge, daß bei Personalausgaben der Schulkapitel – einem ausgabenintensiven Bereich – die erforderliche Haushaltsklarheit nicht bestand.

- (207) Das Kultusministerium legt Wert auf die Feststellung, es habe sich bei der Zuweisung der „Leihstellen“ an die Schulen und Schulämter strikt an die Höchstgrenze von 326 „Leihstellen“ gehalten. Allerdings habe die angespannte Personalsituation in der Schulabteilung die erforderliche Überwachung der Besetzung der „Leihstellen“ nicht zugelassen.

Verletzung des Etatrechts

- (208) Nach Auslaufen der „Leihstellen-Regelung“ am 31.7.1994 konnte im Schuljahr 1994/1995 der weiter bestehende Zusatzbedarf nicht mehr über die Bereitstellung von „Leihstellen“ befriedigt werden. Vielmehr wurden im Haushaltsplan 1994 die Ausgabemittel für Beschäftigungsentgelte an Aushilfs- und Vertretungskräfte deutlich erhöht. Damit sollte der Abschluß von 326 Zeitarbeitsverträgen von August bis Dezember 1994 ermöglicht werden. Für die Befriedigung eines Zusatzbedarfs über das Haushaltsjahr 1994 hinaus lag eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan nicht vor.

- (209) Das Kultusministerium und die Schulämter haben gleichwohl Zeitarbeitsverträge über den 31.12.1994 hinaus für das gesamte Schuljahr 1994/1995 ohne die erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung abgeschlossen. Damit hat das Kultusministerium das Etatrecht des Parlaments verletzt.

Verpflichtungen für laufende Geschäfte, zu denen auch solche gehören, die sich auf Personalausgaben beziehen, dürfen zwar nach § 38 Abs. 4 LHO grundsätzlich eingegangen werden. Da das Kultusministerium jedoch Verpflichtungen einzugehen beabsichtigte, die 25 v.H. des Ansatzes für das laufende Haushaltsjahr überstiegen, war nach den VV zu § 38 LHO die Einwilligung des Finanzministeriums erforderlich. Das Finanzministerium hat die Einwilligung mit Rücksicht auf den letztlich nicht dargetanen Bedarf jedoch nicht erteilt. Die fehlende Einwilligung des Finanzministeriums ist auch nicht durch eine Entscheidung der Landesregierung (§ 116 Abs. 1 LHO) ersetzt worden.

- (210) Das Kultusministerium hat dazu geäußert, der Nichtabschluß von Jahresverträgen im Rahmen der zusätzlich bereitgestellten Mittel hätte mit Beginn des Schuljahres 1994/1995 zu einer erheblichen Lücke in der Unterrichtsversorgung und somit zu massivem Unterrichtsausfall geführt. Nach seinen Erfahrungen seien Lehrkräfte nur in geringem Maße bereit, befristete Verträge für eine derartig kurze Zeitdauer (1.8. bis 31.12.1994) abzuschließen.

- (211) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Die vom Kultusministerium befürchteten Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung und die von ihm angenommenen Engpässe in der Unterrichtsversorgung rechtfertigten es nicht, Verpflichtungen für das folgende Haushaltsjahr ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung einzugehen. Es hätte eine Entscheidung nach § 116 Abs. 1 LHO eingeholt werden können und müssen.

Stellenbewirtschaftung im Schuljahr 1994/1995

- (212) Obgleich der Haushaltsgesetzgeber für die Zeit nach dem Wegfall der „Leihstellen-Regelung“ lediglich einen Zusatzbedarf im Umfang von 326 in Stellen umgerechnete Beschäftigungsverhältnisse bewilligte, hat das Kultusministerium zur Absicherung des Zusatzbedarfs 440 in Stellen umgerechnete Beschäftigungsverhältnisse (398 im allgemeinbildenden und Sonderschulbereich, 42 im Bereich der beruflichen Schulen) be-

gründet. Das Kultusministerium konnte daher an sich nicht damit rechnen, daß die veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen. Zu einer Haushaltsüberschreitung ist es gleichwohl nicht gekommen. Nähere Feststellungen hierzu waren nicht möglich, weil auch im Haushaltsjahr 1994 die Ausgaben zur Deckung des Zusatzbedarfes nicht einzeln veranschlagt worden waren.

- (213) Zu der hohen Zahl der eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse hat das Kultusministerium ausgeführt, die Schulämter seien dafür verantwortlich gewesen, daß die Mittelbewirtschaftung im Rahmen der VV zur LHO unter Beachtung der für das jeweilige Schulamt vom Kultusministerium festgesetzten Mittelansätze erfolgt. Das Ministerium verweist in diesem Zusammenhang aber auf die Vielzahl und den Umfang der von den Schulräten zu erfüllenden Aufgaben. Die personelle und technisch-apparative Ausstattung in den Schulämtern, für die die öffentlichen Schulträger verantwortlich sind, sei teilweise unzureichend. Zudem sei die Personalsituation auch im Ministerium angespannt gewesen.

Im übrigen bezweifelt das Kultusministerium, daß tatsächlich von 440 in Stellen umgerechneten Beschäftigungsverhältnissen für das gesamte Schuljahr ausgegangen werden könne. In dem dann notwendigen Umfang hätten Haushaltsmittel nicht zur Verfügung gestanden.

- (214) Die vom Landesrechnungshof festgestellte Zahl von 440 in Stellen umgerechneten Beschäftigungsverhältnissen ergibt sich aus den ihm vorgelegten Unterlagen der Schulämter und des Kultusministeriums. Der Landesrechnungshof hat, unabhängig von der Ausstattung der Schulbehörden und der aktuellen Aufgabenwahrnehmung, die Angelegenheit gerade deshalb aufgegriffen, weil die Haushaltsmittel zur Finanzierung von 440 „Stellen“ nicht ausreichen konnten und somit die Frage offen blieb, wie das Land die überraschend hohe Zahl der eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse finanziert hat.

Ferienvergütung

- (215) Nach dem Einstellungserlaß des Kultusministeriums war für das Schuljahr 1993/1994 der Tag des tatsächlichen Schulbeginns, der 16.8.1993, als Einstellungstermin vorgesehen. Für das Schuljahr 1994/1995 hat das Kultusministerium als Einstellungsdatum den 15.8.1994 (Schulbeginn) und als Enddatum den 28.6.1995 (Tag des tatsächlichen Schulendes) bestimmt.

Sowohl das Kultusministerium als auch Schulämter haben in beiden Schuljahren Verträge abgeschlossen, ohne diese Termine zu beachten. Das führte dazu, daß ein Teil des Vertragszeitraums in die Sommerferien fiel. Insbesondere zum Ende des Schuljahres 1994/1995 hatte das Land deshalb bei rd. 38 v.H. der zu diesem Schuljahr befristet eingestellten Aushilfskräfte für annähernd fünf Wochen über das Unterrichtsende hinaus die vollen Personalausgaben zu leisten.

Dem Land sind hierdurch unnötige Ausgaben in Höhe von mindestens 1 Mio. DM entstanden.

- (216) Das Kultusministerium hat hierzu erklärt, daß neu eingestellte Lehrkräfte nicht erst am ersten Schultag ihren Dienst antreten können, weil die Vorbereitung eines Schuljahres einige Tage Zeit erfordert.
- (217) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, denn das Kultusministerium konnte nicht erklären, warum es notwendig gewesen sein soll, auch nach dem Unterrichtsende des Schuljahres 1994/1995 Aushilfskräfte für mehrere Wochen zu vergüten. Darüber hinaus hatte das Kultusministerium selber als Einstellungsdatum den jeweiligen ersten Schultag vorgegeben.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Beschaffungen, Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsleistungen des Klinikums einer Universität für die Zahnmedizin

Die Prüfung des Landesrechnungshofes in einer Universitätsklinik für den Bereich der Zahnmedizin ergab, daß das Kultusministerium seine Fachaufsicht nicht mit nötiger Konsequenz wahrgenommen hat.

Die Medizinische Fakultät verstieß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und verletzte baurechtliche wie beschaffungsrechtliche Vorschriften in vielfältiger Weise.

Der Landesrechnungshof stellte insbesondere fest, daß

- Ausgaben teilweise über die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungsmitteln des Landes bis zu einer Höhe von rd. 95 Mio. DM finanziert wurden;**
- im Einvernehmen mit dem Kultusministerium über Jahre Ausgaben für Bauleistungen aus einem von der Zweckbindung nicht zuständigen Titel geleistet wurden;**
- die Zuständigkeit des Landesbauamtes umgangen wurde und auch größere Baumaßnahmen eigenständig durch die Medizinische Fakultät durchgeführt wurden;**
- häufig gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung verstoßen wurde;**
- die Pflicht, Aufträge, die vom Wertumfang einen bestimmten Betrag übersteigen, europaweit auszuschreiben, nicht erfüllt wurde.**

- (218) Der Landesrechnungshof hat für die Haushaltsjahre 1991 bis 1994 die Beschaffungen, die Bauleistungen sowie die Bauunterhaltungsleistungen für die Zahnmedizin im Klinikum einer Universität geprüft. Um eine Wertung der Prüfungsergebnisse vornehmen zu können, wurden die Einnahmen und die Ausgaben des gesamten Klinikums betrachtet. In die Prüfung einbezogen wurden auch die zuständigen Referate des Kultusministeriums.

Der Landesrechnungshof berücksichtigt, daß die Jahre 1991 und 1992 Jahre des Aufbaus und der Umstellung waren.

- (219) Nach dem Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern hat das Kultusministerium die Rechts- und Fachaufsicht gem. § 120 Landeshochschulgesetz über die Medizinische Fakultät. Das Kultusministerium ist dieser Aufgabe nicht gerecht geworden, soweit es den Prüfungsgegenstand der vorliegenden Prüfung betraf. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Kultusministerium nicht in der Lage gewesen, aus den Jahresabschlüssen und den eingereichten Wirtschaftsplänen der Medizinischen Fakultät die richtigen Schlüsse zu ziehen und im Rahmen seiner Fachaufsicht regulierend einzugreifen. Das Kultusministerium gibt in seiner Stellungnahme zum Beitrag des Jahresberichtes an, daß erst seit 1993 die Jahresabschlüsse durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen sind. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hindert das nicht das Kultusministerium, aus nichtgeprüften oder auch vorläufigen Jahresabschlüssen notwendige Schlüsse zu ziehen. Das Kultusministerium erläutert weiter, daß aufgrund der Entscheidungen des Wissenschaftsrates „*kein Anlaß*“ bestanden hatte, die „*Verwendung von Mitteln zugunsten der Zahnmedizin zu beanstanden*“. Zudem sei „*für das Kultusministerium aus den seinerzeit verfügbaren Unterlagen selbstverständlich nicht zu erkennen gewesen, daß das Universitätsklinikum möglicherweise Finanzmittel unter Mißachtung und unter Verstoß von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften einsetzte*“.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes ergab, daß im August 1993 das Kultusministerium feststellte, daß für Baumaßnahmen in der Zahnmedizin weder Bauanträge noch Genehmigungen vorlagen. Im Juli 1994 hat nach eigener Darstellung das Kultusministerium *„überraschend und mit Verwunderung festgestellt, daß die Klinik für ZMK (Zahnmedizin) inzwischen außergewöhnlich gut räumlich untergebracht und ausgestattet ist“* und das Kultusministerium hat die Auffassung vertreten, *„daß nach Augenscheinnahme der Mittelaufwand für die baulichen Maßnahmen höher als die angegebenen 1.293.163 DM“* gewesen sein muß.

Insofern erwartet der Landesrechnungshof, daß die Wahrnehmung der Fachaufsicht des Kultusministeriums über das Anpassen der Wirtschaftspläne hinaus geht.

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Medizinischen Fakultät

- (220) Die Einnahmen und Ausgaben der Medizinischen Fakultät wurden im Jahr 1991 brutto im Landeshaushalt veranschlagt und bewirtschaftet.

Dennoch leistete die Medizinische Fakultät Zahlungen über eigene Bankkonten bzw. nahm Zahlungen an. Da nicht alle Zahlungsbewegungen parallel im Landeshaushalt gebucht wurden, wiesen der Jahresabschluß der Medizinischen Fakultät und die Haushaltsrechnung des Kapitels 0731 „Medizinische Fakultät der Universität ...“ unterschiedliche Beträge aus. Obwohl dies den Beteiligten (Medizinische Fakultät, Kultusministerium und zuständige Landesbezirkskasse) bekannt war, wurden Differenzen nicht aufgeklärt.

- (221) Seit 1992 werden in Ausnahme von der Bruttoveranschlagung die Zuschüsse des Landes an die Medizinische Fakultät im Haushaltsplan des Landes netto veranschlagt. Es werden zur Erläuterung der Nettoveranschlagung Wirtschaftspläne erstellt. Seit 1993 prüft eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Jahresabschlüsse. Die Medizinische Fakultät wird somit wie ein Landesbetrieb behandelt.

- (222) Sämtliche durch die Medizinische Fakultät, das Kultusministerium und die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gefertigten Unterlagen zu den Jahresabschlüssen, die dem Landesrechnungshof zur Prüfung vorlagen, weisen größtenteils für dieselben Sachverhalte unterschiedliche Beträge auf.

Auch die der Haushaltsrechnung als Anlage beigefügte „Kurzübersicht zum Wirtschaftsplan-Jahresabschluß“ ist aus sich heraus nicht in jedem Fall verständlich. So wurde für den Jahresabschluß 1994 in keiner Weise erläutert, warum zu der im Jahresabschluß 1993 ausgewiesenen Deckungslücke in Höhe von rd. 12,4 Mio. DM nun die Position Bilanzverlust in Höhe von 7,1 Mio. DM für das Jahr 1993 entstand und als Verlustvortrag in den Jahresabschluß 1994 aufgenommen wurde. Der Landesrechnungshof erwartet, daß durch das Kultusministerium sichergestellt wird, daß die Verbindung zwischen der kameralistischen und betriebswirtschaftlichen Darstellung gewährleistet wird. Das Kultusministerium argumentiert in seiner Erläuterung zum Jahresberichtsbeitrag, daß „eine Verbindung zwischen der kameralistischen und betriebswirtschaftlichen Darstellung“ erst mit Vorliegen von „geprüften Jahresabschlüssen“ hergestellt werden kann. Dem kann der Landesrechnungshof nicht uneingeschränkt folgen (vgl. Tz. 219).

- (223) Die Medizinische Fakultät ist verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Für den gesamten geprüften Zeitraum weist die Medizinische Fakultät einen sehr hohen Bestand an offenen Forderungen aus. So standen beim Jahresabschluß 1992 den Gesamteinnahmen in Höhe von rd. 150 Mio. DM offene Forderungen in Höhe von insgesamt 76 Mio. DM gegenüber, von denen für ca. 13 Mio. DM im April des Folgejahres noch keine Rechnungen gestellt waren. Für den Zeitraum zwischen den getätigten Ausgaben für erbrachte Leistungen und dem Eingang der Zahlungen für diese Leistungen griff die Medizinische Fakultät auf das selbsttätige Kassenverstärkungsverfahren zurück. Das heißt, sie konnte von der Landeshauptkasse selbständig Kassenmittel abrufen, um zahlungsfähig zu sein.
- (224) Die Höhe der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel der Medizinischen Fakultät ist bedenklich. Sie betrug Ende 1992 53.283.889,69 DM und per 30.12.1994 69.469.189,69 DM. Teilweise war die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel sogar noch erheblich höher, per 11.10.1994 wurde ein Betrag von 95.997.121,69 DM ausgewiesen.

Das Kultusministerium führte in seiner Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag an, daß der Medizinischen Fakultät keine liquiden Mittel als Ausstattung zur Verfügung gestellt wurden. Dem kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Die Medizinische Fakultät war in den Jahren 1991 noch haushaltsfinanziert und ab 1992 waren die Konten in die selbsttätige Verstärkung und Ablieferung gegenüber der Landeshauptkasse einbezogen. Die Inanspruchnahme der Kassenverstärkung per 31.12.1994 in Höhe von 70.450.136,97 DM kann nicht mit der Höhe der Verbindlichkeiten, die in der Eröffnungsbilanz zum 1.1.1993 ausgewiesen waren, begründet werden. Diesen Verbindlichkeiten standen offene Forderungen gegenüber, die in den Jahren 1993 und 1994 hätten realisiert werden müssen. Falls die Zahlungen für die offenen Forderungen aus verschiedenen Gründen nicht eingingen oder die Höhe der offenen Forderungen im nachhinein korrigiert werden mußte, hätte das Kultusministerium dem Parlament den so entstandenen Fehlbetrag offenlegen müssen.

- (225) Die Medizinische Fakultät hätte darauf hinwirken müssen, daß die Einnahmeerhebung erheblich beschleunigt wird, und auch das Kultusministerium hätte im Rahmen seiner Fachaufsicht hierauf mit erkennbarer Wirkung Einfluß nehmen müssen. Nicht nur der Zahlungseingang alter Forderungen wird unsicherer, es entsteht dem Land auch ein rechnerischer Zinsverlust für die Zeit, in der die Einnahmen durch das Land vorfinanziert werden müssen.

Auch im Fall der sonstigen Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel stellt sich die Frage eines rechnerischen Zinsverlustes für das Land, da die Kassenverstärkung faktisch einen unbegrenzten zinslosen Dispositionskredit für die Medizinische Fakultät darstellt.

- (226) Die Medizinische Fakultät hat allein 1993 Mehrausgaben ohne notwendige Einwilligung des Finanzministeriums von insgesamt 1.489.100 DM getätigt. Die Finanzierung der Mehrausgaben erfolgte über Kassenverstärkungsmittel. Anstatt im Jahr 1994 Einsparungen für die Mehrausgaben zu erwirtschaften, hat die Medizinische Fakultät auch im Jahr 1994 wiederum weitere Mehrausgaben in Höhe von 768.100 DM ohne notwendige Einwilligung der Finanzministerin geleistet. Das Kultusministerium hätte aufgrund seiner Fachaufsicht über die Medizinische Fakultät konsequent Einfluß auf

die Ausgabendisziplin der Medizinischen Fakultät nehmen und konkrete Einsparungen fordern und ihre Realisierung überprüfen müssen. Das Kultusministerium argumentiert in seiner Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag, daß die Entscheidung über die Mehrausgaben im Finanzplan 1993 erst im Dezember 1994 getroffen wurde. Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß das Kultusministerium im Rahmen seiner Aufsichtspflicht gleich mit Bekanntwerden dieser Mehrausgaben auf die Einsparung dieses Betrages im Folgejahr hinwirken müssen. Mit dem am 23.11.1994 an das Finanzministerium gestellten Antrag zur Zuweisung von Verstärkungsmitteln zur Deckung dieser Mehrausgaben wurde nach Auffassung des Landesrechnungshofes statt dessen die mangelnde Ausgabendisziplin der Medizinischen Fakultät unterstützt.

- (227) In den Jahren 1992 und 1993 hat die Medizinische Fakultät – mit Kenntnis des Kultusministeriums – aus dem Kapitel 0731 Titel 682 04 „Zuschuß für Instandhaltung und Wartung von Geräten“ in nicht unerheblichem Maße Ausgaben zur Bauunterhaltung getätigt. Ausgaben dürfen nur für die im Titel aufgeführten Zwecke geleistet werden. Das Kultusministerium stellt zum Beitrag des Jahresberichtes dar, es hätte *„einernehmlich mit dem Finanzministerium“* diese Vorgehensweise abgestimmt, um der Medizinischen Fakultät *„entsprechend der Gleichbehandlung mit allen anderen Krankenhäusern (...) wenigstens teilweise ein(en) Ausgleich“* der Instandhaltungskosten zuzubilligen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätten diese Instandhaltungskosten jedoch nicht im Kapitel 0731 veranschlagt werden dürfen, sondern wären als Bauausgaben aus Kapitel 1207 „Hochbaumaßnahmen des Landes“ zu leisten gewesen. Damit ist das Parlament bewußt nicht über den vollständigen Umfang der Bauausgaben informiert worden.

Baumaßnahmen der Medizinischen Fakultät

- (228) Die Medizinische Fakultät führte in den Jahren 1991 bis 1994 Bauleistungen mit einem Gesamtbetrag von 1.944.780,89 DM für die Zahnmedizin in eigener Regie durch. Baumaßnahmen wurden nicht nur mit Mitteln aus Epl. 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“ finanziert, sondern auch mit Mitteln aus Kapitel 0731 Titel 682 04 „Zuschuß für Instandhaltung und Wartung von Geräten“ in einem nicht unerheblichem Umfang zweckwidrig finanziert (vgl. Tz. 227).

- (229) Für die Durchführung von Bauleistungen ist grundsätzlich das Landesbauamt zuständig, nur Maßnahmen des sog. Kleinen Baufonds dürfen von der hausverwaltenden Dienststelle in eigener Regie ausgeführt werden. Aus den Mitteln des Kleinen Baufonds können dringende Instandhaltungsmaßnahmen, die sich ohne technische Sachkunde beurteilen lassen und die Struktur eines Gebäudes nicht verändern, finanziert werden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß durchgängig im gesamten Prüfungszeitraum Baumaßnahmen vorschriftswidrig mit den Mitteln des Kleinen Baufonds von der Medizinischen Fakultät durchgeführt wurden, für die die Zuständigkeit jedoch beim Landesbauamt lag.

- (230) Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Baumaßnahmen ist der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung zu beachten (§ 55 LHO und § 3 VOB/A). Hiergegen hat die Medizinische Fakultät in zahlreichen Fällen verstoßen.

Hochschulbauförderungsmittel

- (231) Der Aus- und Neubau von Hochschulen wird nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) vom Bund bis zu 50 v.H. gefördert. Der Wissenschaftsrat hat es abgelehnt, in Mecklenburg-Vorpommern an zwei Universitäten eine zahnmedizinische Ausbildung durch den Bund mitfinanzieren zu lassen, ohne daß sich jede Fakultät auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert und einzelne Disziplinen nur an einem Standort aufgebaut werden.

Die Medizinische Fakultät der geprüften Universität hat für den Bereich der Zahnmedizin Baumaßnahmen durchgeführt, ohne diese über das HBFG durch den Bund mitfinanzieren zu lassen. Damit sind dem Land zumindest für diese Maßnahmen Fördermittel des Bundes verlorengegangen. Die Medizinische Fakultät argumentierte, daß aufgrund der Anforderungen der neuen Approbationsordnung die Maßnahmen schnell und außerhalb des Verfahrens des HBFG durchgeführt werden mußten. Einen Zwang zur Vollfinanzierung durch das Land vermag der Landesrechnungshof insbesondere auch unter dem Aspekt der angespannten finanziellen Lage des Landes nicht zu erkennen. Dem Land ist durch die fehlende Förderung nach dem HBFG ein nicht unerheblicher finanzieller Nachteil entstanden.

Die Landesregierung hat angekündigt, erst Ende 1997 einen Hochschulgesamtplan vorlegen zu wollen. Im Interesse des Landes ist es jedoch dringend geboten, so schnell wie möglich eine Entscheidung über die künftige Hochschulstruktur in Mecklenburg-Vorpommern herbeizuführen, die den Bedürfnissen der Zukunft und den finanziellen Möglichkeiten des Landes Rechnung trägt.

Einzelne Beispiele für Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich der Baumaßnahmen

- (232) Für die Jahre 1991 und 1992 konnten keinerlei Ausschreibungsunterlagen vorgelegt werden, sondern nur Rechnungen aus der Buchhaltung. Bauaufträge sind nach dem Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Sofern Ausschreibungen durchgeführt wurden, hatte die Medizinische Fakultät ihre Pflicht, die Unterlagen aufzubewahren, nicht erfüllt. Andernfalls hat sie gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung verstoßen.
- (233) Von 1991 bis 1994 vergab die Medizinische Fakultät Leistungen für Instandhaltungsmaßnahmen an ausgewählte Firmen in einem von ihr festgelegten Wertumfang per Abrufauftrag. Sie schloß also Zeitverträge mit bestimmten Firmen ab. Zeitverträge für regelmäßig wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten können abgeschlossen werden, jedoch nur durch die Landesbauämter. Die Vergabe von Zeitverträgen ist auszuschreiben. Ausschreibungsunterlagen konnten nicht vorgelegt werden. Sofern Ausschreibungen durchgeführt wurden, hatte die Medizinische Fakultät ihre Pflicht, diese aufzubewahren, nicht erfüllt. Andernfalls hat sie gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung verstoßen. Zudem dürfen aufgrund von Zeitverträgen nur Einzelaufträge erteilt werden, wenn die Vergütung für die Arbeiten 20.000 DM für eine Baumaßnahme nicht übersteigt. Auch dies ist nicht immer von der Medizinischen Fakultät beachtet worden.
- (234) Im Jahr 1993 ließ die Medizinische Fakultät ein Ausbildungslabor für den vorklinischen Teil der zahnärztlichen Ausbildung mit 40 Arbeitsplätzen für insgesamt 175.635,94 DM einrichten. Der Auftrag in Höhe von 66.149,52 DM wurde zunächst mit einer unvollständigen Leistungsbeschreibung beschränkt ausgeschrieben. Zwei Nachtragsaufträge, die nicht ausgeschrieben wurden, waren zusätzlich notwendig.

Die Leistung hätte vollständig und insgesamt ausgeschrieben werden müssen. Zudem lag die Zuständigkeit für die Durchführung der Arbeiten beim Landesbauamt und nicht bei der Medizinischen Fakultät.

- (235) Im Jahr 1993 ließ die Medizinische Fakultät Bauunterhaltungsmaßnahmen in Fluren und Kellerräumen der Zahnmedizin ausführen. Hierzu beauftragte sie ohne Durchführung einer Ausschreibung eine Handwerksfirma. Den Auftrag teilte sie in sieben Einzelaufträge auf, um bewußt den Eindruck zu vermitteln, daß es sich hier um kleine Bauunterhaltungsmaßnahmen des Kleinen Baufonds handele. Dies ist unzulässig, die Gesamtmaßnahme hätte nicht aus dem Kleinen Baufonds finanziert werden dürfen. Die Zuständigkeit lag beim Landesbauamt. Zudem hätte die Maßnahme ausgeschrieben werden müssen.
- (236) Im Jahr 1994 stellte die Medizinische Fakultät 25 Dental-Behandlungseinheiten auf. Die Aufstellung der Dental-Behandlungseinheiten wurde in zwei Aufträge geteilt und zeitgleich beschränkt ausgeschrieben, d.h. die Medizinische Fakultät bat vier Firmen jeweils um ein Angebot. Eine Firma erhielt den Zuschlag für beide Aufträge in einem Leistungsumfang von insgesamt 215.180,06 DM. Auch hier wurden Nachtragsaufträge notwendig, die ohne Ausschreibung an die ausführende Firma vergeben wurden. Insgesamt gab die Medizinische Fakultät 478.766,98 DM für die Aufstellung der 25 Dental-Behandlungseinheiten aus.
- Die Bauleistungen für die Aufstellung der 25 Dental-Behandlungseinheiten ist als eine Maßnahme zu betrachten, die öffentlich hätte ausgeschrieben werden müssen. Die Zuständigkeit lag auch hier wieder beim Landesbauamt.
- (237) Zur Herrichtung eines provisorischen Operationssaales ließ die Medizinische Fakultät eine OP-Leuchte installieren. Mit der Ausführung des Auftrages wurde ohne vorherige Ausschreibung eine Firma im Dezember 1993 beauftragt, die auch die weiteren Nachtragsaufträge im November 1994 erhielt. Jedoch erst im April 1994 beauftragte die Medizinische Fakultät ein Ingenieurbüro zu untersuchen, ob die Deckentragfähigkeit für den Tragarm der OP-Leuchte gegeben ist. Zu diesem Zeitpunkt war mit der Montage der OP-Leuchte schon begonnen worden. Der Tragfähigkeitsnachweis wurde im November 1994 geliefert. Wäre der Deckentragfähigkeitsnachweis nicht positiv ausgefallen, wären alle bis dahin erbrachten bautechnischen Leistungen eventuell überflüssig geworden bzw. würde die OP-Leuchte eine Gefährdung darstellen.

Auch diese Maßnahme stellt keine Leistung des Kleinen Baufonds dar, sondern lag in der Zuständigkeit des Landesbauamtes. Weiterhin hätten alle Leistungen als ein Auftrag ausgeschrieben werden müssen. Eine Teilung in mehrere Einzelaufträge war unzulässig.

Investitionen für Geräte und Ausstattungen

- (238) In den Jahren 1991 bis 1994 wurden für die Zahnmedizin Gesamtinvestitionen für Geräte und Ausstattungen von rd. 4 Mio. DM getätigt. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschaffung von Geräten und Ausstattungen ist der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung zu beachten (§ 55 LHO und § 3 VOL/A). Der Landesrechnungshof stellte fest, daß die Medizinische Fakultät gegen diesen Grundsatz in zahlreichen Fällen verstoßen hat. Aufträge wurden i.d.R. freihändig vergeben. Einen Öffentlichen Teilnahmewettbewerb vor einer Freihändigen Vergabe oder Beschränkten Ausschreibung hat die Medizinische Fakultät in keinem Fall durchgeführt.

Einzelne Beispiele für Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich der Beschaffungen von Geräten und Ausstattungen

- (239) Für die Jahre 1991 und 1992 konnten keinerlei Ausschreibungsunterlagen vorgelegt werden. Sofern Ausschreibungen durchgeführt wurden, hatte die Medizinische Fakultät ihre Pflicht, die Unterlagen aufzubewahren, nicht erfüllt. Andernfalls hat sie gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung verstoßen.
- (240) Für die Jahre 1993 und 1994 sind Ausschreibungsunterlagen vorhanden. Der Landesrechnungshof stellte Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Aufträgen fest. So sind beispielsweise Aufträge freihändig an einen bestimmten Anbieter vergeben worden, obwohl zumindest zwei bis drei Angebote einzuholen waren. Auch sind die Wertgrenzen, ab denen eine Öffentliche Ausschreibung statt der vereinfachten Freihändigen Vergabe vorgesehen ist, nicht immer beachtet worden. Der Landesrechnungshof stellte weiterhin Mängel bei bedarfsgerechter und vollständiger Planung von Leistungsvergaben fest.

- (241) Im Jahr 1993 hat die Medizinische Fakultät 20 Dental-Behandlungseinheiten im Gesamtwert von 996.853,35 DM im Wege einer Beschränkten Ausschreibung beschafft. Der Preis lag erkennbar über dem zu dem Zeitpunkt geltenden Wert von 410.532 DM, ab dem die Leistung europaweit hätte ausgeschrieben werden müssen. Die Medizinische Fakultät hat den Auftrag jedoch nur bundesweit ausgeschrieben. Damit hat sie die Leistung nicht in einem EU-weiten Wettbewerb vergeben, um so das wirtschaftlichste Angebot für die Dental-Behandlungseinheiten zu erzielen.
- Im Zusammenhang mit dieser Beschaffung bestellte die Medizinische Fakultät bei der gleichen Firma drei Monate später fünf weitere Dental-Behandlungseinheiten, die sie als Nachbestellung ansah und daher nicht ausschrieb. Zum einen war der Wert der „Nachbestellung“ zu hoch, als daß nach den beschaffungsrechtlichen Vorschriften eine Freihändige Vergabe an den Lieferanten der 20 Dental-Behandlungseinheiten erlaubt war. Zum anderen lagen die beiden Beschaffungen zeitlich so nahe zusammen, daß sie bei bedarfsgerechter Planung als ein geschlossener Auftrag hätten durchgeführt werden müssen. Eine EU-weite Ausschreibung wäre somit geboten gewesen. Im Sinne einer sparsamen Bewirtschaftung öffentlicher Gelder hätte so eventuell ein günstigerer Preis für den Gesamtauftrag erzielt werden können.
- Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für kommunale und private Schulbauvorhaben

Es ist erforderlich, daß die Verteilung der Haushaltsmittel auf das Schulbauprogramm und das Schulbausonderprogramm im Haushaltsplan erkennbar ist. Erläuterungen, die zur Bewirtschaftung unerläßlich sind, müssen in den Haushaltsplan aufgenommen und für verbindlich erklärt werden.

Die Zuwendungspraxis entsprach nicht immer der bestehenden Richtlinie. Die Auszahlung der bewilligten Zuwendungen erfolgte häufig nicht nach Baufortschritt, die Eigenmittel der Zuwendungsempfänger wurden nicht zeitgleich eingesetzt. Damit war nicht gewährleistet, daß die Auszahlungen nur soweit und nicht eher geleistet wurden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich waren.

Insbesondere war bei privaten Trägern von Ersatzschulen die Gesamtfinanzierung zum Zeitpunkt der Erteilung der Zuwendungsbescheide nicht immer gesichert.

Bei zwei Baumaßnahmen wurde aufgrund des Verdachtes von Manipulationen im Vergabeverfahren mit strafrechtlicher Relevanz die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Schwerin informiert.

Die Zuwendungsempfänger vernachlässigten notwendige Bauherrenfunktionen mit der Folge, daß die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Baumaßnahmen beeinträchtigt war. Insbesondere wurde sowohl von den Zuwendungsempfängern, als auch durch die von ihnen beauftragten Planer gegen die Bestimmungen der VOB verstoßen, so daß oftmals der faire Wettbewerb unter den Bietern nicht zustande kam.

Insofern hat in diesem Bereich die Landesbauverwaltung als zu beteiligende zuständige technische Instanz ihre Überwachungsaufgabe nicht ausreichend wahrgenommen.

- (242) Mit dem Haushaltsplan 1992 wurde für 1992 und die folgenden Jahre ein allgemeines Schulbauprogramm mit einem finanziellen Volumen von jährlich 40 Mio. DM beschlossen (Kapitel 0750, Titel 883 65 „Zuschüsse für kommunale Schulbauvorhaben“ und Titel 893 65 „Zuschüsse für Schulbauvorhaben privater Träger von Ersatzschulen“). Um dem großen Baubedarf in diesem Bereich gerecht werden zu können, verabschiedete das Kabinett am 2.3.1993 das Schulbausonderprogramm als Ergänzung zum allgemeinen Schulbauprogramm mit einem Finanzvolumen von 120 Mio. DM, die ab 1993 in jährlichen 40 Mio. DM-Raten zur Verfügung gestellt werden sollten.
- (243) Das Kultusministerium trifft die Entscheidung über die Vergabe der Zuwendungen des Landes nach der Dringlichkeit des Bauvorhabens, orientiert an der Prioritätenliste der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage der Schulbaurichtlinie -SchBauRL- vom 18.10.1991, ergänzt durch die Technischen Richtlinien für den Schulbau Teil 1 vom 6.5.1993 und Teil 2 vom 15.3.1993.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Planung sowie die Einwerbung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, das Bewilligungsverfahren auf der Grundlage der Schulbaurichtlinie sowie die Durchführung der Zuwendungsmaßnahmen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und den baulichen Aufwand stichprobenweise für die Haushaltsjahre 1992 bis 1994 geprüft.

Veranschlagung und Finanzierung

- (244) Das allgemeine Schulbauprogramm unterscheidet sich vom Schulbausonderprogramm durch die Höhe der Regelfördersätze. Weder 1993 noch 1994 wurde im Haushaltsplan erläutert, in welchem Verhältnis Schulbauten nach dem allgemeinen Schulbauprogramm (Regelfördersatz 33 v.H., maximale Förderhöhe 50 v.H.) und dem Schulbausonderprogramm (Regelfördersatz 50 v.H., maximale Förderhöhe 80 v.H.) gefördert werden sollten.

Nach § 17 Abs. 1 LHO i.V.m. VV Nr. 2.2 zu § 17 LHO hätten Erläuterungen, die zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel unerlässlich sind, in den Haushaltsplan aufgenommen und für verbindlich erklärt werden müssen.

Für das Schulbausonderprogramm bestand jedoch weder eine Richtlinie (vgl. VV Nr.1.4 § 44 Abs. 1 LHO u. VV-K Nr. 1.1 § 44 Abs. 1 LHO), noch wurde die bestehende Schulbaurichtlinie entsprechend geändert.

Das Kultusministerium hat zugesagt, zukünftig würden derartige Fälle in der Richtlinie geregelt.

- (245) Für Zuschüsse an kommunale Träger von Schulbaumaßnahmen standen im Haushaltsjahr 1993 Haushaltsmittel in Höhe von 92,685 Mio. DM einschließlich übertragener Reste zur Verfügung. Am Ende des Haushaltsjahres 1993 mußte ein Haushaltsrest von rd. 13,4 Mio. DM (rd. 15 v.H.) gebildet werden, was u.a. darauf zurückzuführen war, daß allein im Zeitraum vom 29.11.1993 bis zum 21.12.1993 Zuwendungsbescheide erteilt wurden, die die Bereitstellung von Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 10 Mio. DM noch für das laufende Haushaltsjahr vorsahen. Tatsächlich wurden jedoch nur rd. 3 Mio. DM von den Zuwendungsempfängern innerhalb dieses sehr kurzen Zeitraumes abgerufen.

Im Haushaltsjahr 1994 wurden insbesondere bei Titel 893 65 „Zuschüsse für Schulbauvorhaben privater Träger von Ersatzschulen“ größere Haushaltsreste gebildet. Von

den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln (3,91 Mio. DM) wurden lediglich 1,47 Mio. DM kassenwirksam.

Das Kultusministerium begründet die Entstehung der Haushaltsreste u.a. mit Schwierigkeiten der Zuwendungsempfänger bei der Sicherung der Komplementärfinanzierung und der daraus resultierenden späten Erteilung der Zuwendungsbescheide.

Für den Bau eines privaten Internatsgymnasiums – das inzwischen fertiggestellt ist – wurde nach den Antragsunterlagen eine öffentliche Förderung in Höhe von 5,03 Mio. DM beantragt. Das Kultusministerium bewilligte auf der Grundlage des Prüfvermerks gem. ZBau Nr. 6.3 zu § 44 Abs. 1 LHO eine Zuwendung von 2,4 Mio. DM, d.h. nur ungefähr die Hälfte der ursprünglich beantragten Mittel, ohne daß nunmehr die Gesamtfinanzierung gesichert war (vgl. VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO). Ein Vermerk nach VV Nr. 3.4.4 zu § 44 Abs. 1 LHO, in dem u.a. auf die Sicherung der Gesamtfinanzierung eingegangen werden muß, war in den Unterlagen nicht vorhanden.

Das Kultusministerium will die Hinweise des Landesrechnungshofes zukünftig beachten.

- (246) Ein gemeinnütziger Verband beantragte am 5.2.1992 beim Kultusministerium Landeszuwendungen für die Sanierung einer Schule. Die Finanzierung der Baumaßnahme sollte u.a. durch Eintragung einer Grundschuld in Höhe von 3,556 Mio. DM nach Rechtsverbindlichkeit des Erbbaurechtsvertrages zwischen der Kommune und dem Verband abgesichert werden. Die dazu erforderliche Eigentumsübertragung des Grundstücks auf die Kommune war jedoch noch nicht erfolgt.

Am 1.10.92 wurde durch das Kultusministerium der Zuwendungsbescheid erteilt. Bereits im November 1992 kam es zur Mittelanforderung in voller Höhe (1,71 Mio. DM) und zur Auszahlung.

Der Zuwendungsbescheid vom 1.10.92 an den Verband hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht erteilt werden dürfen, da die in der Gesamtfinanzierung vorausgesetzte Eintragung einer Grundschuld in Höhe von 3,556 Mio. DM noch nicht erfolgen konnte.

Da trotzdem eine Zuwendung gewährt wurde, mißachtete die Verwaltung die Vorschriften der VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO. Ein Nachweis der Prüfung der Gesamt-

finanzierung (vgl. VV Nr. 3.4.4 zu § 44 Abs. 1 LHO) durch die Verwaltung war in den Akten nicht vorhanden.

- (247) Der Zuwendungsempfänger konnte auch 10 Monate nach Erteilung des Zuwendungsbescheides die notwendigen komplementären Eigenmittel nicht aufbringen, da eine Grundschuldeintragung aufgrund der immer noch ausstehenden Eigentumsübertragung der Liegenschaft an die Stadt nicht möglich war. Das Kultusministerium hätte entsprechend VV Nr. 4.5 zu § 44 Abs. 1 LHO prüfen müssen, wie unter den gegebenen Umständen der Zuwendungszweck noch zu erreichen war.

Da das Kultusministerium daraufhin die Zustimmung zur Mittelverwendung ohne eigenen Anteil gab, wurde eine „Anfinanzierung“ geduldet, die nach VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO unzulässig ist.

Das Kultusministerium hat mitgeteilt, der Zuwendungsempfänger habe die Liegenschaft zwischenzeitlich käuflich erworben. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden in Zukunft beachtet.

Mängel bei der Baudurchführung durch die Zuwendungsempfänger und der Kontrolle durch die Landesbauämter

- (248) Der Landesrechnungshof hat Vergabe, Abrechnung und Baudurchführung des vom Kultusministerium mit Zuwendungsbescheid vom 14.12.1992 geförderten Um- und Erweiterungsbaus eines Gymnasiums stichprobenweise geprüft.
- Er hat festgestellt, daß es Unzulänglichkeiten bei der Planung sowie der Erarbeitung der Verdingungsunterlagen gab, die auch auf die unzureichende Kontrolle der Leistungen der Architekten und Ingenieure durch die Verwaltung (Kommunalverwaltung als Bauherr bzw. Landesbauämter als technische Instanz gem. ZBau) zurückzuführen waren.

Zuwendungsempfänger haben gem. ANBest-K Nr. 5.2 zu § 44 Abs. 1 LHO die Landesbauverwaltung rechtzeitig über die erstmalige Ausschreibung, Vergabe und den Baubeginn zu unterrichten, damit die Landesbauverwaltung ihre Kontrollpflicht erfüllen kann. Da jedoch nicht alle Zuwendungsempfänger dieser Mitteilungspflicht nachgekommen sind, hat der Landesrechnungshof gefordert, daß das Landesbauamt sich noch stärker um zeitnahe und umfassende Informationen bemüht.

Das Finanzministerium vertritt dazu den Standpunkt, daß die Intensität der Kontrolle durch die Landesbauverwaltung auch vom Anteil der Mitfinanzierung durch das Land abhängig ist. Die Landesbauverwaltung werde jedoch bemüht sein, innerhalb der gem. VV-K Nr. 6 zu § 44 Abs. 1 LHO geforderten stichprobenweisen Baubegleitung entsprechende Baukontrollen durchzuführen, soweit dies mit der vorhandenen Personalkapazität möglich sei.

Dabei sei geplant, z.B. auch bei der Baustandsbescheinigung, die für den Mittelabfluß erforderlich ist, die vom Bauherren beauftragten Architekten stärker in die Pflicht zu nehmen.

(249) Folgende vom Landesrechnungshof festgestellte Unzulänglichkeiten in den Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen hätten die kommunalen Zuwendungsempfänger erkennen und ausschließen müssen:

- In den vorliegenden Leistungsverzeichnissen, z.B. im Gewerk Bodenbelagsarbeiten, wurden Positionen so unzureichend beschrieben, daß für die Bieter nicht zu erkennen war, welcher Leistungsumfang wirklich auszuführen war. Damit wurde gegen § 9 Nr. 1 VOB/A verstoßen.
- Im Gewerk Estricharbeiten wurde durch große Mengenänderungen die mit einem Angebotspreis von 99.663,09 DM vergebene Leistung mit einem Betrag von 69.810,60 DM abgerechnet, was eine Reduzierung gegenüber dem ursprünglichen Auftragswert um ca. 30 v.H. bedeutet und nach § 2 Nr. 3 Abs. 3 VOB/B eine Veränderung der Einheitspreise aufgrund der veränderten Kalkulationsgrundlage für den Auftragnehmer hätte zur Folge haben können.

Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, daß die Leistungen der Architekten und Ingenieure durch die Verwaltung entsprechend überwacht werden. Bei der Gestaltung der Verträge mit freiberuflich Tätigen sollten Grundleistungen nach § 15 HOAI, die im Rahmen der Vertragsausführung durch die Verwaltung erbracht werden, honorarmindernd berücksichtigt werden. (vgl. RBBau/RLBau-Musterverträge)

Das Innenministerium hat dazu mitgeteilt, es würden Erlasse vorbereitet, die insbesondere der Erläuterung vergaberechtlicher Vorschriften dienen sollen. Darüber hinaus werde geprüft, ob die Vertragsgestaltung mit freiberuflich Tätigen auf der Grundlage der Vertragsmuster der RBBau/RLBau im Erlaßwege eingeführt werden sollte.

Unregelmäßigkeiten im Vergabeverfahren

- (250) Die VOB soll sicherstellen, daß in einem formalisierten Verfahren in transparenter und nachvollziehbarer Weise die Vergabe von Bauaufträgen dem Wettbewerb unterliegt und Unregelmäßigkeiten auf Auftragnehmer- wie Auftraggeberseite vorgebeugt wird. Deshalb müssen die Bestimmungen der VOB eingehalten und Verstöße gegen diese erkannt und geahndet werden.

Feststellungen des Landesrechnungshofes in den Vergabeverfahren zu den mit Mitteln des Landes geförderten Baumaßnahmen in einem Gymnasium und einer Grundschule begründeten nach Auffassung des Landesrechnungshofes den Verdacht, daß Manipulationen mit strafrechtlicher Relevanz vorgekommen sind. Hierüber wurde die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Schwerin informiert.

- (251) Durch VOB-widrige Veränderungen am Zahlenmaterial der Submissionsunterlagen, nachträgliche Eintragungen in den Originalangeboten nach der Submission und Aufnahme von später nicht auszuführenden Positionen in das Leistungsverzeichnis des Angebots ist es möglicherweise zu einem wirtschaftlichen Vorteil für den Auftragnehmer gekommen.

Der Verfahrensablauf in der Verwaltung sowie der nicht VOB-gerechte Umgang mit den abgegebenen Angeboten (§§ 21 bis 23 VOB/A) begünstigten diese Manipulationen. So wurden z.B. die Originalangebote nach der Submission teilweise nicht gekennzeichnet (§ 22 Nr. 3 Abs. 2 Satz 1 VOB/A). Die Überprüfung der Angebote hinsichtlich etwaiger Auffälligkeiten (z.B. doppelte Blätter, lückenhaft ausgefüllte Positionen usw.) war unzureichend.

Die Originalangebote wurden im Anschluß an die Submission sofort dem beauftragten Architekturbüro zur Wertung übergeben. Es wurde damit möglich, durch Austausch von Blättern oder durch nachträgliche Veränderungen im Zahlenwerk ohne größeres Risiko zu manipulieren. Eine Kopie der Originalangebote wurde in den Ämtern bisher nicht aufbewahrt.

- (252) Die Beschwerde einer durch diese Handlungsweise benachteiligten Firma an die nach § 31 VOB/A zuständige Vergabepflichtstelle im Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie die Tatsache, daß nach rechnerischer Prüfung der Angebotsunterlagen durch das Architekturbüro die festgestellte Angebotsendsumme so wesentlich von der Angebotsendsumme zum Zeitpunkt der Submission abwich, hätten z.B. das Bauamt des Landkreises zu einer gründlichen Prüfung der Angebotsunterlagen im eigenen Hause veranlassen müssen. Daß dies nicht geschah, wertet der Landesrechnungshof als Vernachlässigung notwendiger Bauherrenfunktionen.

Es ist deshalb notwendig, die Bauherrenkontrolle bereits bei der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, der Ausschreibung und der Vergabe sicherzustellen.

- (253) Das Kultusministerium vertritt dazu die Auffassung, daß die genannten Verstöße in der Verantwortung der jeweiligen Bauherren liegen, die selbst für eine lückenlose Kontrolle sorgen müssen. Es werde jedoch in Abstimmung mit dem Finanzministerium darauf eingewirkt, daß die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion verbessert wird. Hinsichtlich der einzelnen Prüfungsfeststellungen werde unter Beteiligung der Landesbauverwaltung geprüft, in welchem Umfang die Höhe der Zuwendung bei einzelnen Vorhaben neu festzusetzen ist.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, daß im Rahmen der Kommunalaufsicht die o.g. Probleme mit dem Landkreis bzw. dem Amt erörtert wurden. Die Schulträger wollen zukünftig die Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften innerhalb der Verwaltung sowohl verfahrensmäßig als auch im Wege der Dienstaufsicht sicherstellen.

Der Landkreis bzw. das Amt prüfen, ob das beauftragte Planungsbüro und der Auftragnehmer zur Rückerstattung der Mehrausgaben in Anspruch genommen werden können.

- (254) Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, zukünftig die beauftragten Architekturbüros und Fachingenieure stärker zu kontrollieren. Das bedeutet insbesondere, die Leistungsverzeichnisse inhaltlich genauer zu prüfen, bevor diese durch den Auftraggeber zur Ausschreibung freigegeben werden. Ebenso müssen auffällige Vergabevorschläge genauer überprüft werden. Nur so kann der öffentliche Auftraggeber sein Bauherreninteresse vertreten und für einen fairen Wettbewerb sorgen.

Förderung der Schlachtung leukoseverseuchter Kühe und Jungrinder

Das Ministerium für Landwirtschaft hat zur Bekämpfung und Tilgung der enzootischen Leukose der Rinder für die Schlachtung leukoseverseuchter Kühe und Jungrinder Entschädigungen geleistet. Für mindestens 398 Rinder wurden Beihilfen in Höhe von insgesamt 137.350,00 DM ohne die Vorlage der vorgeschriebenen Schlachtbescheinigungen gewährt.

Im Rahmen einer Nachprüfung wurde festgestellt, daß eine Agrar GmbH eine Beihilfe in Höhe von 163.200,00 DM erhielt, obwohl die Besitz- bzw. Eigentumsverhältnisse an den geschlachteten Tieren nicht zweifelsfrei feststanden.

- (255) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben für die Schlachtung leukoseverseuchter Kühe und Jungrinder im Landwirtschaftsministerium und bei den Veterinärämtern elf ausgewählter Landkreise geprüft. In der Zeit von 1991 bis zum 30.6.1993 (Beginn der Prüfung) wurden in den ausgewählten Landkreisen Entschädigungen in Höhe von 16,8 Mio. DM gewährt. Grundlage für die Entschädigungsleistungen war der „Plan zur Tilgung der enzootischen Leukose der Rinder in der Bundesrepublik Deutschland“ des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 26.9.1990, der zu 50 v.H. von der EG mitfinanziert wurde. Mit der Ausmerzungsaktion wurde bereits Anfang 1991 begonnen, aber erst mit Erlaß vom 12.7.1991 wurden die Grundsätze für die Gewährung von Entschädigungen für die Schlachtung leukoseverseuchter Kühe und Jungrinder vom Ministerium festgelegt.

Vor dem Erlass der Grundsätze wurden in den geprüften Kreisen 2.276 Kühe geschlachtet, für die keine Schlachtbescheinigungen vorlagen. Die Entschädigungssumme für diese Tiere betrug 569.000,00 DM. Eine detaillierte Prüfung war nicht möglich, da mangels einer Regelung der Nachweis der Schlachtungen vielfach fehlte. Aber auch nach dem Erlass der Grundsätze wurden für die Schlachtung von mindestens insgesamt 398 Rindern Ausmerzungsbeihilfen in Höhe von 137.500,00 DM ohne Vorlage der Schlachtbescheinigungen geleistet.

- (256) Der Landesrechnungshof hat seine Feststellungen dem Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz mitgeteilt, aber im Hinblick auf die Schwierigkeiten beim Aufbau einer neuen Verwaltung im Ministerium und in den Veterinärämtern gerade im überwiegend geprüften Zeitraum auf eine Stellungnahme und eine Weiterverfolgung der Angelegenheit verzichtet.
- (257) Bei einer Nachprüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß eine Agrar GmbH als Nachfolgebetrieb einer LPG (T) die Ausmerzungsbeihilfe für geschlachtete 713 Rinder in Höhe von 163.000,00 DM erhalten hat, obwohl sie nicht Eigentümerin der Tiere war. Die Tiere gehörten vielmehr weiterhin der LPG (T) i.L. und wurden auch vom Liquidator zur Schlachtung verkauft. Auch die Erlöse aus den Schlachtungen flossen der LPG (T) i.L. zu. Nach den Grundsätzen für die Gewährung von Ausmerzungsbeihilfen durfte keine Beihilfe gewährt werden, wenn zum Zeitpunkt der Schlachtung der Rinder bekannt war, daß sich der rinderhaltende Betrieb auflöst. Dem zuständigen Veterinäramt waren diese Umstände bekannt, es hätte also die Ausmerzungsbeihilfe nicht ohne Prüfung der Eigentums- bzw. Besitzverhältnisse auszahlen dürfen.
- (258) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz ist der Auffassung, daß die Entschädigung zu Recht geleistet wurde. Nach seiner Meinung ist die Agrar GmbH als Tierhalter im Sinne der Grundsätze vom 12.7.1991 anzusehen und es sieht für eine Rückforderung der gewährten Ausmerzungsbeihilfe daher keine Grundlage.
- Gegen den Geschäftsführer der Agrar GmbH ist ein Ermittlungsverfahren wegen Subventionsbetruges anhängig.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen

Förderung einer Fischmastanlage

Das Landwirtschaftsministerium förderte im Haushaltsjahr 1992 die Errichtung einer Fischmastanlage mit 434.284,72 DM.

Die Fördermittel wurden bewilligt, obwohl schon bei der Antragsprüfung erhebliche fachliche und wirtschaftliche Bedenken gegen das Vorhaben bestanden. Nachdem im August 1993 bekannt geworden war, daß der Zuwendungsempfänger Zahlungsschwierigkeiten hatte, wurde die Zuwendung am 14.1.1994 widerrufen.

- (259) Das Ministerium für Landwirtschaft förderte aufgrund der „Richtlinien für die Förderung der Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe im Haupterwerb als Gemeinschaftsaufgabe ‘Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes’“ (AmtsBl. M-V 1992 S.1391 ff.) mit Bescheid vom 17.9.1992 einen Fischmastbetrieb mit einer bereits 1990/91 errichteten Fischmastanlage:

Öffentliches Darlehen:	400.000,00 DM.
Zinsverbilligung = Zinszuschüsse bis zum 30.6.1993 für ein Kapitalmarktdarlehen in Höhe von 319.000,00 DM:	9.884,72 DM
Starthilfe:	23.500,00 DM
Zuschuß zum Wiedereinrichtungsplan:	900,00 DM

Die tatsächliche Gesamtfördersumme betrug somit 434.284,72 DM.

Die Voraussetzungen für die Förderung des Betriebes lagen nicht vor:

- (260) Bei der Prüfung des Antrages wurde im Ministerium für Landwirtschaft ausdrücklich festgestellt, daß
- der Betrieb der Anlage sehr risikoreich sei,
 - nicht ausgeschlossen werden könne, daß es trotz eines guten Sicherheitssystems zu Ausfällen kommen kann und dann zusätzlicher Finanzierungsbedarf erforderlich ist,
 - solche Anlagen zur Mast von Fischen bisher nicht wirtschaftlich oder mit Gewinn betrieben worden seien,
 - der Antragsteller keine spezifischen Kenntnisse zur Fischintensivhaltung besitze und
 - auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht der Antrag eine Deckungslücke enthalte.
- (261) Der Antragsteller besaß als Kühlanlagenmonteur und Rinderzüchter nicht die gem. Teil I Nr. 4.1 der Richtlinien erforderliche berufliche Vorbildung und/oder angemessene Berufserfahrung. Auch eine berufliche Fortbildung war mangels entsprechender Bildungsangebote nicht möglich.
- (262) Die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens seit 1991 zeigte bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung, daß die vorausgesetzte Fischproduktion nicht erreicht werden konnte. Der Betrieb konnte nur mit Hilfe von Zuschüssen und Bankdarlehen betrieben werden, ohne auf Dauer ein ausreichendes Arbeitseinkommen je Arbeitskraft sicherzustellen.
- (263) Am 17.8.1992 wurde der Antragsteller u.a. darauf hingewiesen, daß sein Finanzierungsplan Deckungslücken aufweise, daß er nicht die erforderliche Qualifikation besitze und der Bundesminister für Landwirtschaft entschieden habe, daß der Fischbesatz in der Intensivmast nicht förderfähig sei.
- Mit Schreiben vom 21.8.1992 befürwortete der Landrat des damals zuständigen Kreises die Fördermaßnahme und bat den Landwirtschaftsminister persönlich um Unterstützung.

Nach einer Besprechung im Ministerium für Landwirtschaft am 2.9.1992 wurde der Wiedereinrichtungsplan überarbeitet und mit folgender Bemerkung am 7.9.1992 vorgelegt: *“...Wir hoffen, daß mit dem überarbeiteten WEP die Unterlagen für die Bewilligung der Fördermittel ausreichend sind. Mit den Unterlagen übergeben wir Ihnen auch den Jahresabschluß für die Zeit vom 1.7.91 bis 30.6.1992. Der relativ hohe Verlust von 343.961,00 DM beinhaltet noch nicht den Optionsvorteil (Rückführung der Mehrwertsteuer) von 133.756,00 DM und die Investitionszulage von 82.534,00 DM...“*. Der Verlust im Jahresabschluß betrug damit 127.671,00 DM. Dennoch erfolgte die Bewilligung am 17.9.1992.

- (264) Das Darlehen wurde ohne besondere Begründung in Höhe des gem. Richtlinien zulässigen Höchstbetrages von 400.000,00 DM gewährt. Dies war unzulässig.
- (265) Am 7.9.1993 legte die Betreuungsgesellschaft den steuerlichen Jahresabschluß 1992 vor, der einen Verlust von 80.246,54 DM ausweist. Am 24.9.1993 teilte dann die Hausbank des Antragstellers dem Landwirtschaftsministerium mit, daß der Antragsteller bei der Bank mit 917.700,00 DM verschuldet sei und daß die Fortführung des Betriebes keine Aussichten auf Erfolg biete. Es werde deshalb nach Möglichkeiten gesucht, das Anlagevermögen und das Grundstück des Antragstellers möglichst optimal zu verwerten.
- Das Ministerium für Landwirtschaft leitete daraufhin das Verfahren zum Widerruf der Zuwendung ein. Nach Anhörung des Zuwendungsempfängers wurde die Bewilligung mit Bescheid vom 14.1.1994 widerrufen.
- Die Rückforderung blieb erfolglos, der Landesrechnungshof erwartet, daß geprüft wird, ob Regreßforderungen bestehen.
- (266) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz teilt zwar die Bedenken des Landesrechnungshofes, vertritt aber die Auffassung, *„... daß zum Zeitpunkt der Bewilligung keine stichhaltigen Gründe vorlagen, die Förderung der Maßnahme abzulehnen...“*. Es sei auch *„... immanenter Inhalt jedweder Förderpolitik, daß das eine oder andere Vorhaben im nachhinein nicht den Zweck erfüllt, der eigentlich erreicht*

werden soll...“. Bei der Entscheidung über die Förderung des Betriebes seien neben betriebswirtschaftlichen Aspekten auch „... *die Vorstellung des Konzeptes durch den Antragsteller, der in persönlichen Gesprächen den Eindruck einer dynamischen, betriebswirtschaftlich orientierten Unternehmenspersönlichkeit machte...*“ einbezogen worden.

Als Ergänzung zu den bisherigen Stellungnahmen werden „... *die überzogenen Angaben des Herstellers über die zu erzielenden Produktionsmengen ...*“ als Grund für das finanzielle Scheitern des Mastbetriebes angeführt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hat trotz Zusage benötigte Unterlagen verspätet übersandt.

Beschaffungen im Landessozialgericht

Das Landessozialgericht, mit Sitz in Neubrandenburg, bezahlte Erstaussstattungen im Wert von 326.433,23 DM für das Sozialgericht und das Verwaltungsgericht Schwerin, ohne an der Planung und Durchführung der Beschaffungen beteiligt gewesen zu sein.

Es bescheinigte die sachliche Richtigkeit der Rechnungen, obwohl es nicht die Möglichkeit gehabt hatte, sie zu überprüfen.

- (267) Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 1995 das Landessozialgericht, das seinen Sitz in Neubrandenburg hat. Die Prüfung ergab u.a., daß das Landessozialgericht für die Erstaussstattung des neu einzurichtenden Gebäudes für das Verwaltungsgericht und das Sozialgericht in Schwerin im Jahr 1993 Rechnungen in Höhe von 326.433,23 DM angeordnet hatte. Davon entfielen Ausgaben in Höhe von 236.901,52 DM auf Räume, die von beiden Gerichten gemeinsam genutzt werden, und 89.531,73 DM auf Räume, die nur vom Sozialgericht Schwerin allein genutzt werden.

Die Planung und Durchführung der Beschaffungen lagen vorwiegend in den Händen des Verwaltungsgerichts, das auch nach Fertigstellung des Gebäudes als hausverwaltende Dienststelle fungieren sollte. Das Sozialgericht Schwerin und das Amt für Rehabilitation und Wiedergutmachung haben als künftige Mitnutzer an den Beschaffungen mitgewirkt.

- (268) Nach ersten Abstimmungen im Justizministerium sollten die Ausgaben für die Ausstattung der von beiden Gerichten gemeinsam genutzten Räume unter Zugrundelegung der Personalstärke zu zwei Dritteln auf das Verwaltungsgericht und zu einem Drittel auf das Sozialgericht entfallen. Da das Verwaltungsgericht über keine ausreichenden

Haushaltsmittel verfügte, legte das Justizministerium im Juni 1993 fest, daß der Verwaltungsgerichtsbarkeit Mittel der Sozialgerichtsbarkeit zur Verfügung gestellt werden sollten. Infolgedessen übernahm das Landessozialgericht weisungsgemäß die Anordnung der Zahlung, ohne zuvor an den Beschaffungsvorgängen beteiligt gewesen zu sein.

Das Landessozialgericht bescheinigte auch die sachliche Richtigkeit der übernommenen Rechnungen, obwohl es keine Möglichkeit hatte, deren Richtigkeit zu überprüfen. Bei fünf Vorgängen war versäumt worden, die beschafften Gegenstände in das Bestandsverzeichnis des Sozialgerichts Schwerin aufzunehmen.

- (269) Das Justizministerium hat diesen Sachverhalt bestätigt und mitgeteilt, daß eine Prüfung der Bestandsnachweise ergeben hätte, daß nunmehr alle über das Landessozialgericht finanzierten Beschaffungen als Vermögen des Sozialgerichts Schwerin ausgewiesen sind.

Der Landesrechnungshof bemerkt dazu:

Zur Finanzierung der Erstausrüstung des gemeinsamen Dienstgebäudes des Sozialgerichts und des Verwaltungsgerichts Schwerin fehlten eindeutige Vorgaben. Das Justizministerium hätte bereits bei der Veranschlagung im Haushaltsplan deutlich machen müssen, wie die Gemeinschaftsausstattung finanziert werden sollte. Nur so kann dem grundsätzlichen Verbot einer Doppelveranschlagung (§ 17 Abs. 4 LHO) wirksam begegnet und auch verhindert werden, daß Ausgaben aus verschiedenen Titeln für denselben Zweck (§ 35 Abs. 2 LHO) geleistet werden.

Zur künftigen Verwaltungsvereinfachung empfiehlt der Landesrechnungshof, die Haushaltsmittel für gemeinschaftlich zu nutzende Räume bei den entsprechenden Haushaltstiteln der hausverwaltenden Dienststelle (gem. VV Nr. 1.1.2 zu § 64 LHO) zu veranschlagen. Auf diesem Wege wird gleichzeitig gesichert, daß die sachliche Richtigkeit für Lieferungen und Leistungen (gem. VV Nr. 12 zu § 70 LHO) auch von kompetenter Seite bescheinigt und die Nachweisführung von Vermögensgegenständen besser vorgenommen bzw. veranlaßt wird.

Widersprüchliche Antwort eines Landkreises

Ein Landkreis verhinderte den Abschluß eines Prüfungsverfahrens, weil er sich seit über einem Jahr zu Widersprüchen zwischen den Prüfungsfeststellungen und seinen späteren Erklärungen zu den Feststellungen nicht äußerte.

- (270) Im Rahmen einer Prüfung nach § 39 Abs. 4 Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. 1993 S. 990) hat der Landesrechnungshof die Verwendung der pauschalen Fördermittel (§ 23 Krankenhausfinanzierungsgesetz, BGBl. I 1991 S. 886) geprüft und über diese Prüfung in seinem Jahresbericht 1995 (Tzn. 217 bis 227) auch Mitteilung gemacht. Dieses Prüfungsverfahren konnte nicht abgeschlossen werden, weil ein Landkreis, dessen Krankenhäuser in das Prüfungsverfahren einbezogen waren, bei der Erörterung der Prüfungsfeststellungen nicht mitwirkte.
- (271) Der Landesrechnungshof hatte bei dem geprüften Landkreis u.a. die folgenden Feststellungen getroffen:
- a) Eines der Krankenhäuser des Landkreises, für das er in vollem Umfang pauschale Fördermittel in Anspruch nahm, wurde teilweise nicht als Krankenhaus, sondern als Pflegeheim genutzt. In einem internen Sachstandsbericht über die Verwendung von Fördermitteln durch dieses Krankenhaus hieß es 1993 entsprechend: *„In den Monaten Jan. bis April 1991 mußten ... (für dieses Krankenhaus) 602.058,12 DM für Löhne und Gehälter aufgewendet werden. Einnahmen von den Krankenkassen oder der Kassenärztlichen Vereinigung konnten aufgrund des Patientengutes (Pflegefälle) nicht erzielt werden“*. Darüber hinaus hatte auch der Wirtschaftsprüfer festgestellt: *„Das Pflegeheim ... wurde im 1. Halbjahr 1991 gemischt als Krankenhaus und als Alten- und Pflegeheim genutzt, ab dem 2. Halbjahr 1991 entfiel die Krankenhausnutzung.“*
 - b) Dieses Krankenhaus setzte die pauschalen Fördermittel zur Rückzahlung eines Betriebsmittelkredites ein, so daß die Fördermittel für ihren eigentlichen Zweck nicht mehr zur Verfügung standen.

- c) Der Landkreis hat im Rahmen einer Umbaumaßnahme eine Rechnung über 200.000 DM aus pauschalen Fördermitteln beglichen. Leistungsnachweise, aus denen sich die Verpflichtung zur Zahlung ergeben hätten, waren nicht vorhanden oder jedenfalls nicht auffindbar. Entsprechend waren die Zahlungsvorgänge um die Baumaßnahme nicht prüffähig. Dazu teilte der Landkreis dem Landesrechnungshof auf eine schriftliche Anfrage nach Abschluß der örtlichen Erhebungen noch einmal mit, *„daß es ... trotz energischer Bemühungen nicht gelungen ist, mehr Belege und Originaldokumente ... aufzufinden“*.
- d) Aus der Vermietung von Ärzte- und Schwesternwohnungen waren dem Krankenhaus Defizite entstanden, die es – jedenfalls teilweise – mit pauschalen Fördermitteln abgedeckt hat.

(272) Der Landkreis hat zu diesen Beanstandungen gegenüber dem Landesrechnungshof unter dem 29.11.1994 nunmehr erklärt:

- a) In dem in Rede stehenden Krankenhaus seien Pflegefälle gar nicht betreut worden, es habe sich vielmehr um „langzeittherapeutische Fälle“ gehandelt, für die entsprechend auch die Krankenkassen die Krankenhaus-Pflegesätze gezahlt hätten.

Der Landesrechnungshof bat darum, den Widerspruch zwischen den Prüfungsfeststellungen und der nunmehrigen Behauptung aufzuklären.

- b) Zur Rückzahlung des Kredites sei vereinbart worden, daß die Kreiskasse berechtigt sein sollte, eingehende Mittel aus der pauschalen Krankenhausförderung mit Rückzahlungsansprüchen aus dem Kredit zu verrechnen. Da die Liquiditätslage des Krankenhauses jedoch keine Verbesserung erfuhr, habe diese Praxis dazu geführt, daß für das Krankenhaus nicht sämtliche empfangenen Fördermittel verbraucht wurden. Sie seien daher dem Sozialministerium gegenüber als nicht verbraucht nachgewiesen und auf das Folgejahr 1992 übertragen worden.

Der Landesrechnungshof hat hierzu um eine erläuternde Stellungnahme gebeten und angemerkt, daß die Mittel hier, anders als der Landkreis meint, für laufende Ausgaben verbraucht waren und nicht als nicht verbraucht in das Folgejahr übertragen werden konnten. Das Krankenhaus ist zum 31.12.1991 geschlossen worden.

- c) Der Landkreis sei dabei, einzelne Geschäftsvorfälle aufzuarbeiten, dies sei aber „*noch nicht vollständig abgeschlossen*“, ein Verlust von Buchungsunterlagen habe sich aber „*im einzelnen nicht nachvollziehen lassen*“. In diesem Sinne erklärte der Landkreis zu der Verwendung der Investitionspauschale gegenüber dem Innenministerium mit Schreiben vom 23.9.1995, es seien sämtliche Rechnungen für die Baumaßnahme vorhanden. Das Innenministerium hatte dieselbe Baumaßnahme gefördert.

Der Landesrechnungshof bat daraufhin um Mitteilung des Ergebnisses der Aufarbeitung bzw. um Bestätigung durch das Rechnungsprüfungsamt, daß die Maßnahme doch noch ordnungsgemäß abgerechnet und geprüft worden ist.

- d) Wegen der Defizite aus der Vermietung von Wohnraum habe es eine fehlerhafte Verwendung von pauschalen Fördermitteln nicht gegeben, das Krankenhaus sei in der Lage, die entsprechenden Verwendungsnachweise zu erbringen.

Der Landesrechnungshof bat, dies noch zu tun.

Das entsprechende Schreiben des Landesrechnungshofes datiert vom 23.3.1995. Er erbat die Stellungnahme des Landkreises bis zum 13.5.1995. Obwohl der Landesrechnungshof die Stellungnahme des Landkreises in der folgenden Zeit mehrfach fernmündlich und auch schriftlich angemahnt und der Landkreis die Antwort auch wiederholt in Aussicht gestellt hat, ist die Antwort des Landkreises ausgeblieben, so daß das Prüfungsverfahren nicht zum Abschluß gebracht werden konnte.

- (273) Derselbe Landkreis hatte 1994/95 auch dem Innenministerium nicht zur ordnungsgemäßen Verwendung von Fördermitteln aus der Investitionspauschale geantwortet. Der Landesrechnungshof sah sich deshalb veranlaßt, diesen Vorgang in seinem Jahresbericht 1995 (Tzn. 119 bis 121) mitzuteilen. Der Landtag ist der Beanstandung des Landesrechnungshofes beigetreten.

(274) Vor diesem Hintergrund beschloß der Landesrechnungshof, in seinem Jahresbericht 1996 ein weiteres Mal über die ungenügende Mitwirkung des Landkreises bei der Ausräumung von Prüfungsbeanstandungen zu berichten. Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, daß Widersprüche zwischen Prüfungsfeststellungen einerseits und späteren Behauptungen der geprüften Stelle andererseits aufgeklärt werden. Die Finanzkontrolle kann sich nicht mit überraschenden neuen Behauptungen zufrieden geben, ohne ihnen auf den Grund zu gehen. Dazu gehört auch, daß geprüfte Stellen in geeigneter Weise zur Mitwirkung im Prüfungsverfahren angehalten werden (vgl. § 95 LHO).

Wie in anderen Fällen auch, übersandte der Landesrechnungshof dem Landkreis unter dem 4.7.1996 den Entwurf dieses Beitrages zum Jahresbericht vorab zur Kenntnis und bat um Mitteilung, wenn der Landkreis Bedenken gegen die Sachdarstellung in dem Bericht habe. Bereits unter dem 10.7.1996 bat der Landkreis um Entschuldigung für die unangemessene Behandlung des Vorganges und stellte in Aussicht, daß sich Vergleichbares nicht wiederholt.

(275) Aufgrund der vom Landkreis unter dem 16.7. und 24.7.1996 zur Sache abgegebenen Erklärung konnte das Prüfungsverfahren inzwischen für abgeschlossen erklärt werden:

- a) Der Landkreis räumte nunmehr ein, daß es in der fraglichen Zeit in dem Krankenhaus sowohl Krankenhaus- als auch Pflegebetten gab.
- b) Die als Liquiditätshilfe eingesetzten pauschalen Fördermittel habe der Landkreis als Rückforderung des Landes erfaßt. In dem noch anhängigen Rechtsstreit zwischen dem Landkreis und dem Sozialministerium gehe es allein um die Frage, ob diese Mittel dem Landkreis im Wege der Umdeutung doch noch belassen werden können.
- c) In dem Prüfungsvermerk Nr. 80/96 vom 23.7.1996 kam das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt des Landkreises zu dem Ergebnis, daß der Rechnung über 200.000 DM Leistungsnachweise oder ein Aufmaß für die bis zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung ausgeführten Bauarbeiten nicht beigelegt sind. Dies stimmt mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes überein. Die Schlußrechnung habe dann allerdings als Anlage eine Leistungsabrechnung über alle durchgeführten Bauarbeiten enthalten.

- d) Der Landkreis erklärte nunmehr, er habe eine Rückführung der als Defizitabdeckung verwendeten Beträge zu den pauschalen Fördermitteln vorgenommen. Dies deckt sich mit der Mitteilung des Sozialministeriums, wonach es die Rückführung zu den pauschalen Fördermitteln verlangt und insofern auf die Rückforderung der Mittel verzichtet habe.

(276) Zu beanstanden bleibt, daß sich der Landkreis zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zunächst nicht korrekt geäußert hat und daß es wiederholt eines besonderen Verwaltungsaufwandes bedurfte, das Prüfungsverfahren doch zum Abschluß zu bringen. Eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung verlangt ein Verhalten, das unnötigen Verwaltungsaufwand gar nicht erst entstehen läßt. Wenn es, wie in diesem Fall, üblich würde, daß eine Behörde nur mit besonderen Anstrengungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben angehalten werden kann, stünde die öffentliche Verwaltung in der Gefahr, sich weitgehend nur noch mit sich selbst zu beschäftigen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Förderung für nicht aufgestellte Krankenhausbetten

Das Land hat bis 1993 pauschale Fördermittel nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz gezahlt, ohne daß hierfür stets eine sachliche Notwendigkeit bestand.

Die Liquidität der Krankenhäuser ließe sich verbessern, wenn sie auf ihre Leistungen Abschläge erhielten.

- (277) Der Landesrechnungshof hat in einem Klinikum unter anderem die Bewirtschaftung der Fördermittel nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und die Erhebung von Einnahmen geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung hat der Landesrechnungshof auch Feststellungen getroffen, die in den Verantwortungsbereich des Sozialministeriums fallen.

Zahl der Planbetten

- (278) Bis zum Auslaufen dieser Regelung am 31.12.1993 bildete gemäß § 23 Krankenhausfinanzierungsgesetz (BGBl. I 1991 S. 886) die Zahl der Planbetten die Grundlage für die Bemessung der pauschalen Fördermittel. In der gemäß § 24 Abs.1 Krankenhausfinanzierungsgesetz erstellten Vorläufigen Krankenhausförderliste vom 11.6.1991 und im Krankenhausplan vom 8.12.1992 ist das geprüfte Klinikum mit jeweils 1.334 Planbetten aufgeführt. Demgegenüber gab das Klinikum in seinen Kennzahlen für die Jahre 1992 und 1993 die Zahl der tatsächlich aufgestellten Betten mit lediglich 1304 an. Aus der Differenz von 30 Betten errechnet sich ein vom Land für zwei Jahre gezahlter Förderbetrag von 900.000 DM.

Das Sozialministerium erklärte hierzu, daß die Zahl der Planbetten und die Zahl der tatsächlich aufgestellten Betten nicht identisch zu sein brauche. Entscheidend für die Förderung sei die Zahl der vom Sozialministerium anerkannten Planbetten. Darüber hinaus habe die Auslastung der Betten in den Jahren 1991 und 1992 nur unwesentlich unter der Planauslastung von 85 v.H. gelegen, so daß eine Anpassung der Bettenzahl

zu diesem Zeitpunkt nicht in Frage gekommen sei. Die im Jahr 1994 vorgenommene Reduzierung der Bettenzahl zeige im übrigen deutlich, daß das Sozialministerium die Entwicklung kritisch beobachtet und sachgerecht reagiert habe.

- (279) Der Landesrechnungshof verweist demgegenüber darauf, daß die tatsächlich vorgehaltene Zahl von 1.304 Betten den notwendigen Bedarf erkennbar abgedeckt hat. Wenn das Sozialministerium bei dieser Sachlage geltend macht, es komme entscheidend auf die Zahl der anerkannten Planbetten und nicht auf die Zahl der tatsächlich aufgestellten Betten an, muß jedenfalls beanstandet werden, daß das Sozialministerium mehr Planbetten anerkannt hat, als es dem für die Versorgung der Bevölkerung tatsächlich erforderlichen Bedarf entsprach.

Dies findet seine Bestätigung auch in folgendem:

- Zum Beispiel betrug in der Pädiatrischen Abteilung des Klinikums bei anerkannten 110 Betten die Auslastung 1992 lediglich 66,1 v.H. und 1993 nur noch 59,5 v.H.; in der Frauenklinik betrug bei 126 anerkannten Betten die Auslastung 1992 78,8 v.H. und 1993 nur noch 68,2 v.H.
- In fast allen Krankenhäusern in Mecklenburg-Vorpommern lag die Zahl der tatsächlich aufgestellten Betten unter der Planbettenzahl. Dies widerspricht den Erfahrungswerten, denn damit die Krankenhäuser bei der vorgegebenen Planbettenzahl und Auslastung die regelmäßig auftretenden Spitzenbelastungen auffangen können, liegt die Zahl der tatsächlich aufgestellten Betten üblicherweise über der Zahl der anerkannten Planbetten.

Zur Verhinderung sachlich nicht gerechtfertigter Zahlungen wäre das Sozialministerium gehalten gewesen, nur die bedarfsnotwendigen Planbetten anzuerkennen und die Vorläufige Krankenhausförderliste bzw. den Krankenhausplan der Entwicklung anzupassen. Die Bettenzahl in den Krankenhäusern des Beitrittsgebietes war seit 1991 stark rückläufig, und es lag auf der Hand, daß pauschale Fördermittel in nicht unerheblichem Umfang auch für solche Investitionen eingesetzt würden, die letztlich nutzlos sind, weil ganze Krankenhaus-Abteilungen und -Standorte wegen der rückläufigen Auslastung auf Dauer nicht fortgeführt werden können (vgl. Tz. 285).

- (280) Für das Jahr 1993 gibt der Krankenhausplan für das Land Mecklenburg-Vorpommern die Zahl der Betten mit 14.063 an. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern betrug die Zahl der aufgestellten Betten 1993 dagegen 13.577 (Statistisches Landesamt: Statistische Sonderhefte, 1995, Heft 7, S. 41), mithin 486 weniger als anerkannte Planbetten. Da das Land für die 14.063 geförderten Betten im Haushaltsjahr 1993 insgesamt 144.293.700 DM an pauschalen Fördermitteln zur Verfügung gestellt hat, errechnet sich auf dieser Basis für 486 Betten ein Förderbetrag von immerhin 4.985.000 DM.

Mit dieser Berechnung will der Landesrechnungshof nicht zum Ausdruck bringen, daß ein Betrag in dieser Höhe letztlich auch einzusparen gewesen wäre. Die Berechnung macht aber deutlich, daß bei sachgerechter Planung und Anpassung der Planbetten an die Entwicklung Landesmittel in erheblichem Umfang hätten eingespart werden können.

Vergütung ambulanter Leistungen

- (281) Die in Krankenhäusern für Kassenpatienten erbrachten ambulanten Leistungen werden mit der Kassenärztlichen Vereinigung Mecklenburg-Vorpommern quartalsweise abgerechnet. Da die Abrechnungsunterlagen geprüft werden müssen, erfolgt die Bezahlung der Leistungen durch die Kassenärztliche Vereinigung erst mit mehrmonatiger – im Durchschnitt sind es fünf Monate – Verzögerung. Der Landesrechnungshof hat deshalb angeregt, das Sozialministerium möge prüfen, ob nicht die Krankenhäuser ebenso wie die niedergelassenen Ärzte Abschlagszahlungen erhalten können.

Das Sozialministerium hat in seiner Antwort den Tatbestand bestätigt und die Auffassung der Kassenärztlichen Vereinigung wiedergegeben, wonach diese für den Abschluß eines Vertrages über die Abrechnung ambulanter Krankenhausleistungen keinen Bedarf sehe. Nur die Krankenhäuser selbst könnten darauf hinwirken, daß sie Abschlagszahlungen erhalten. Mit entsprechenden Schreiben an die Kassenärztliche Vereinigung und an das Innenministerium sieht das Sozialministerium seine Möglichkeiten erschöpft.

- (282) Der Landesrechnungshof ist der Meinung, das Sozialministerium solle im Interesse der Krankenhäuser im Lande weiterhin darauf dringen, daß ein Vertrag über die Abrechnung der ambulanten Leistungen der Krankenhäuser geschlossen wird, der auch die Zahlung von Abschlägen vorsieht.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Fördermittel zur Krankenhausfinanzierung

Das Sozialministerium hat in den Jahren 1991 und 1992 Investitionen in einem Krankenhaus mit 1,72 Mio. DM gefördert, obwohl dessen Schließung angestrebt wurde. Das Krankenhaus wurde 1993 geschlossen.

Von den Fördermitteln hätten Ausgaben in Höhe von ca. 1,68 Mio. DM vermieden werden können, wenn Förderung und Schließung nach einem schlüssigen Gesamtkonzept erfolgt wären.

Bei den Anträgen auf die Förderung von Einzelmaßnahmen wurde der Nachweis der Notwendigkeit und Angemessenheit der beabsichtigten Ausgaben regelmäßig nicht erbracht. Es wurde weitgehend versäumt, Regelungen für die gezielte Verwertung oder Weitergabe der mit Fördermitteln beschafften Gegenstände nach Schließung von Krankenhäusern zu treffen.

Die eindeutige Festlegung des Förderzweckes sowie der Nachweis und die Prüfung der Verwendung wiesen erhebliche Mängel auf.

Nach der Schließung des Krankenhauses konnten durch den Träger Ausgaben für angeschaffte Gegenstände oder deren Verbleib in erheblichem Umfang nicht oder nicht schlüssig nachgewiesen werden.

Soweit es dem Sozialministerium aufgrund von Mängeln im Bewilligungsverfahren nicht möglich ist, Rückforderungsansprüche gegenüber den Krankenhausträgern durchzusetzen, müssen Fördermittel in erheblichem Umfang als „vertan“ angesehen werden. Um künftig derartige Nachteile für den Haushalt auszuschließen, müssen bisher fehlende Rechtsvorschriften erlassen werden. Das wird zur Zeit vom Sozialministerium geprüft.

- (283) Die Krankenhäuser in Mecklenburg-Vorpommern haben in den Jahren 1991 bis 1994 für Neubau, Umbau, Erweiterung und Rekonstruktion, Instandsetzung und Instandhaltung sowie die Beschaffung von Medizintechnik etwa 1,1 Mrd. DM erhalten. Um den investiven Nachholbedarf zu befriedigen, werden in den nächsten Jahren weitere 2,5 Mrd. DM benötigt.

Gesetzliche Grundlage dieser Förderung war für den hier interessierenden Zeitraum das „Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG)“ in der Neufassung vom 10. April 1991 (BGBl. I, S. 887). Danach war die Aufstellung einer Vorläufigen Krankenhausförderliste zur Feststellung der Voraussetzungen für eine Förderung gem. §§ 22 und 23 KHG erforderlich.

Nach der Krankenhausplanung sind sowohl Neubauten als auch Bettenreduzierungen und Standortaufgaben (Schließungen) erforderlich.

- (284) Der Landesrechnungshof hat 1994/1995 im Sozialministerium stichprobenweise die Verwendung der Fördermittel des Landes für Neu-, Um- und Ersatzbaumaßnahmen sowie für Betrieb und Unterhaltung nach §§ 22 und 23 KHG geprüft.

Fehlendes Schließungskonzept

(285) Das Sozialministerium bewilligte dem Träger eines kommunalen Krankenhauses 1991/1992 insgesamt 1,72 Mio. DM für Beschaffungen sowie für Bau- und -unterhaltungsmaßnahmen, obwohl

- nach einem Gutachten zur Krankenhausplanung vom September 1991 die Schließung des Krankenhauses empfohlen wurde,
- seit Ende 1991 das Sozialministerium anstrebte, die Einrichtung zu schließen.

Das Krankenhaus wurde 1993 tatsächlich geschlossen.

Im Hinblick auf die künftige Nutzung als Senioren-Wohn- und Pflegeheim, dessen Errichtung ebenfalls durch das Sozialministerium bezuschußt wird, müssen Fördermittel in Höhe von ca. 1,68 Mio. DM als nicht notwendige Ausgaben angesehen werden, insbesondere weil

- bei der Bewilligung der Fördermittel die geplante Schließung des Krankenhauses unberücksichtigt blieb,
- die Schließung ohne schlüssiges Konzept und ohne sachliche Begleitung durch das Sozialministerium den Betroffenen (kommunale Träger und Krankenhausleitung) selbst überlassen wurde,
- wesentliche Gebäudeteile zwischenzeitlich abgerissen wurden, obwohl sie mit Krankenhausfördermitteln saniert worden waren.

Soweit die Förderung über die unbedingt notwendigen, für die noch kurzzeitig erforderliche Aufrechterhaltung des Krankenhausbetriebs unverzichtbaren Unterhaltungsarbeiten hinausging, wurde der Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln gem. § 7 LHO verletzt.

Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten zu prüfen, ob Fördermittel von dem Krankenhausträger zurückgefordert werden können.

(286) Das Sozialministerium teilte zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes mit:

- Für das Krankenhaus habe ein Rechtsanspruch auf Fördermittel bestanden, da durch Bescheid des Sozialministeriums festgestellt worden war, daß die Einrichtung mit der betreffenden Bettenzahl in die Vorläufige Krankenhausförderliste vom 11.6.1991 aufgenommen worden ist.

Das Sozialministerium habe insofern auf maßvolle Fördermittelbewilligung geachtet, als die vom Krankenhaus gewünschten Leistungserweiterungen nicht genehmigt worden seien.

- Die gesamte Entwicklung sei nicht vorherzusehen gewesen.

Erst nachdem 1993 die Belegung im Krankenhaus einen drastischen Rückgang verzeichnete, hätten die Krankenkassen die Schließung und die Konzentration der medizinischen Versorgung an einem anderen Standort gefordert.

Ein gezieltes Betreiben der Krankenhausschließung wäre erst möglich gewesen, als der Eröffnungstermin des beabsichtigten Neubaus eines Fachkrankenhauses in der gleichen Region feststand. Es sei jedoch weder 1992 noch 1993 abzusehen gewesen, daß dieser Neubau dann tatsächlich bereits Mitte 1995 in Betrieb ging.

Eine weitere Steuerung durch das Sozialministerium hätte zudem erhebliche Aktivitäten vor Ort erfordert. Hierzu habe es aus Gründen der Personalkapazität keine Möglichkeiten gegeben.

- Für den Abriß von Gebäudeteilen sowie für verschiedene Maßnahmen des Um- und Ausbaus und für Bauunterhaltung seien Einzelfördermittel weder beantragt noch bewilligt worden. Über die beabsichtigte Verwendung der pauschalen Fördermittel habe der Krankenhausträger keine Angaben machen müssen. Eine Rückforderung von Fördermitteln halte das Sozialministerium aus mehreren Gründen für aussichtslos, u.a. wegen fehlender Angaben zu den Bindungsfristen in den Bewilligungsbescheiden und wegen Ablaufs der Jahresfrist gem. § 49 Abs. 3 VwVfG M-V.

Bewilligung und Abrechnung der Fördermittel

- (287) Abgesehen davon, daß die Förderung in diesem Umfang generell nicht gerechtfertigt war, kam es bei der Bewilligung und Abrechnung zu Versäumnissen und Fehlern beim Sozialministerium und bei den Empfängern der Fördermittel.
- Die aufgrund der Prüfung der Antragsunterlagen festzulegende Höhe der Förderbeträge war vielfach nicht nachvollziehbar. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bzw. Kosten-Nutzen-Untersuchungen zum Nachweis der Notwendigkeit und Angemessenheit der Kosten wurden weder mit den Antragsunterlagen vorgelegt, noch nachträglich eingefordert.
 - In den Bewilligungsbescheiden fehlte die eindeutige Festlegung des Förderzweckes. Es war nicht zweifelsfrei zu erkennen, ob mit den bewilligten Fördermitteln nur die Anschaffung von Geräten oder auch damit im Zusammenhang stehende Baumaßnahmen, Altgerätebeseitigungen und Zubehörschaffungen zu finanzieren waren.
 - Die Regelungen über die Zweckbindung der mit Fördermitteln erworbenen oder hergestellten Gegenstände fehlten weitgehend. Insbesondere aus Anlaß der Schließung von Krankenhäusern wären Festlegungen über den weiteren Verbleib oder die gezielte Weitergabe beschaffter Gegenstände erforderlich gewesen. Die Empfänger der Fördermittel hätten das Sozialministerium über die beabsichtigte Verwertung informieren müssen.
 - Die Prüfung der Verwendung von Fördermitteln war unzulänglich. Gerade in der Anfangsphase der Krankenhausfinanzierung hätte eine zeitnahe und intensive Prüfung der Verwendung gesichert werden müssen, z.B. um Schlußfolgerungen zur Effizienz der laufenden und künftigen Förderpraxis ziehen zu können. Belegprüfungen und örtliche Erhebungen wären insbesondere bei zu schließenden Einrichtungen erforderlich gewesen. Nur so wäre die Verwaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der wirtschaftlichen und sparsamen Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nachgekommen.

- Die Rechnungslegung und die Aktenführung waren mangelhaft. Empfänger von Fördermitteln haben durch Originalbelege die Ausgaben nachzuweisen und den Verbleib angeschaffter oder hergestellter Gegenstände durch die vorgeschriebenen Nachweise zu belegen; dies ist im Falle des bereits geschlossenen Krankenhauses weitestgehend nicht geschehen. Insbesondere gab es für Ausgaben über ca. 450.000 DM keinen Nachweis, weitere ca. 270.000 DM konnten nur mit Rechnungskopien belegt werden.

Das Sozialministerium wurde gebeten zu prüfen, ob Rückforderungen für Ausgaben, deren Nachweis nicht erbracht werden kann, durchsetzbar sind oder mit noch ausstehenden Förderbeträgen verrechnet werden können.

(288) Das Sozialministerium erklärte hierzu:

- Spätestens seit 1995 werde bei jeder Bewilligung, auch in Fällen, in denen die Bauabteilung des Finanzministeriums fachlich prüft, grundsätzlich ein Vermerk über das Ergebnis der Antragsprüfung in die Akten aufgenommen.
- Die Qualität der Bewilligungsbescheide sei kontinuierlich verbessert worden. Die Bescheide enthalten nun auch in der Regel die genaue Bezeichnung der Investitionsmaßnahme und Angaben über deren Umfang.
- Durch fehlende Erfahrungen der Mitarbeiter in den Anfängen der Krankenhausförderung sei seinerzeit versäumt worden, in den Fördermittelbescheiden festzulegen, daß und wie lange die mit den Fördermitteln finanzierten Anlagegüter für Zwecke des Krankenhausbetriebes zu nutzen sind.

Bei dieser Sach- und Rechtslage halte das Sozialministerium es nicht für aussichtsreich, wegen einer im Zusammenhang mit der Schließung des Krankenhauses stehenden Weitergabe von Einrichtungsgegenständen Rückforderungsansprüche geltend zu machen.

Aufgrund der Formulierung der Fördermittelbescheide könne der Adressat davon ausgegangen sein, daß mit der Beschaffung von Gegenständen für das Krankenhaus der Verwendungszweck bereits erfüllt wurde. Damit seien auch die Mitteilungspflichten des Fördermittelempfängers entfallen.

Darüber hinaus bemühe sich das Sozialministerium, durch eine Umgestaltung der Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden die Zweckbindung für die Dauer der üblichen Nutzungszeit der angeschafften Einrichtungsgegenstände deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

- Bezüglich der Vorlage der Verwendungsnachweise habe das Sozialministerium bereits im August 1993 eine schriftliche Erinnerung abgesandt, verbunden mit der Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000 DM.

Die Vorlage der Verwendungsnachweise habe sich dadurch erheblich verzögert, daß ein Trägerwechsel stattfand und für die Mitarbeiter des neuen Trägers die Erstellung sehr schwierig war. Einen Widerruf der Fördermittelbescheide habe das Sozialministerium nicht für sinnvoll gehalten, zumal durch das nun zuständige Krankenhaus immer wieder bestätigt worden sei, daß an der Erstellung der Verwendungsnachweise gearbeitet werde.

Im übrigen seien alle Verwendungsnachweise zusätzlich durch einen Wirtschaftsprüfer oder das Rechnungsprüfungsamt geprüft worden. Örtliche Erhebungen der Bewilligungsbehörde hätten aus Kapazitätsgründen nicht durchgeführt werden können.

- In neueren (Bewilligungs-) Bescheiden würden die Vorschriften über die Rechnungslegung für Baumaßnahmen ausdrücklich zum Bestandteil gemacht. Für Baumaßnahmen ohne Beteiligung des Landesbauamtes werde das Sozialministerium das Verfahren im Rahmen seiner Möglichkeiten entsprechend regeln.

Das Sozialministerium sehe keine rechtlichen Möglichkeiten für eine Rückforderung von Ausgaben, deren Nachweis nicht erbracht werden kann. Die Tatsache, daß die Anlagegüter im Zusammenhang mit der Schließung des Krankenhauses vom Krankenhaussträger veräußert wurden oder nicht mehr vorhanden sind, rechtfertige keinen Widerruf der Fördermittelbescheide nach § 49 VwVfG M-V, da die dauerhafte Verwendung der finanzierten Gegenstände für den Betrieb eines Krankenhauses in den Fördermittelbescheiden nicht vorgeschrieben worden war.

Durchführung der Investitionen

- (289) Das Sozialministerium hielt es für notwendig, die Erneuerung der Röntgenabteilung in dem 1993 zu schließenden Krankenhaus noch 1992 mit einem Aufwand von insgesamt 518.000 DM zu fördern. Die dazu angegebene Begründung des Krankenhauses, die vorhandene Anlage verlöre sonst am 31.12.1992 die Betriebserlaubnis, war weder nachweisbar noch stichhaltig, da – wie in anderen Krankenhäusern – z.B. die Möglichkeit bestanden hätte, die vorhandene Röntgenanlage mit einer befristeten Ausnahmegenehmigung bis zur Schließung der Einrichtung weiter zu nutzen.

Die neue Röntgenanlage wurde nur wenige Monate genutzt, weil zum Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme die unmittelbare „Schließungsphase“ des Krankenhauses begann. Mitte 1993 wurden die Geräte ausgebaut und in einem anderen Krankenhaus eingebaut und in Betrieb genommen. Die erheblichen Aufwendungen hierfür wurden zum Teil durch das Sozialministerium gefördert.

Im Sommer 1995 wurde auch dieses Krankenhaus planmäßig geschlossen. Die Röntgenanlage wurde erneut ausgebaut und unter Inkaufnahme weiterer Kosten und Wertverluste in ein anderes Krankenhaus umgesetzt.

- (290) Bei seinen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, daß es bei der Beschaffung und Verwertung von Gegenständen, die mit Fördermitteln beschafft worden waren, zu Unregelmäßigkeiten kam:
- Thermostatventilköpfe mit einem Wert von etwa 3.200 DM waren demontiert und unauffindbar.
 - Aus der bewilligten Fördersumme von insgesamt 518.000 DM für eine Röntgenanlage wurden rd. 66.000 DM für die Anzahlung eines weiteren Röntgengerätes verwendet, für dessen Beschaffung weder ein Antrag des Krankenhauses noch eine Bewilligung des Sozialministeriums vorlag. Abgesehen von den einseitig vom Lieferer festgelegten und für den Auftraggeber nachteiligen Zahlungsmodalitäten war festzustellen, daß für dieses Gerät keine Schlußrechnung vorliegt. Somit ist unklar, ob die Anzahlung der Höhe nach berechtigt war und ob ein entsprechendes Röntgengerät überhaupt geliefert wurde.

- Ein Notstromaggregat wurde, unter Verwendung der Originalrechnung und einer Kopie der Rechnung, doppelt abgerechnet. Dies führte zu einer Überzahlung von 4.218 DM. Der Verbleib des Gerätes nach Schließung des Krankenhauses konnte nicht nachgewiesen werden.

Würdigung durch den Landesrechnungshof

- (291) Hinsichtlich der obengenannten Gegenstände will das Sozialministerium den Krankenhausträger um Stellungnahme bitten. Soweit es im weiteren Prüfungsverfahren dabei bleibt, daß die Rückforderungsansprüche gegenüber Krankenhausträgern aufgrund von Mängeln im Bewilligungsverfahren nicht durchsetzbar sind, müssen Fördermittel in erheblichem Umfang als „vertan“ angesehen werden. Das wird beanstandet.

Um derartige Fehler künftig auszuschließen, bietet § 38 Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 8. Dezember 1993 (GVOBl. M-V S. 990) nunmehr die notwendigen Eingriffsmöglichkeiten. Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, baldmöglichst die Rechtsverordnung gem. § 28 Abs. 6 Landeskrankenhausgesetz zu erlassen, in der insbesondere das Nähere zum Antragsverfahren, zur Bewilligung und zum Nachweis der Verwendung zu regeln sein wird. Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dies werde zur Zeit geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für den Bau von Abwasseranlagen

Die Bewilligungsbescheide sollten durch die zuständigen Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur erteilt werden.

Auf der ministeriellen Ebene sollten zukünftig keine Einzelfallentscheidungen mehr getroffen, sondern vor allem übergeordnete Planungs- und Koordinierungsaufgaben wahrgenommen werden.

Bei der Erarbeitung der Abwasserkonzeption für ein abwassertechnisches Großvorhaben wurden notwendige Untersuchungen, z.B. zu

- der Frage der zentralen oder dezentralen Abwasserbeseitigung,**
- der wirtschaftlichsten Lösung angesichts der vorhandenen Siedlungsstruktur und der demographischen Entwicklung,**
- den zu erwartenden späteren Betriebskosten sowie der Höhe der späteren Beitragssätze und Gebühren,**

nicht im erforderlichen Maß durchgeführt; dadurch kam es zu einer wirtschaftlich unbefriedigenden Gesamtlösung.

Die Gemeinschaftskläranlage eines Abwasserzweckverbandes wurde vom Umweltministerium und vom Wirtschaftsministerium in unterschiedlicher Ausbaugröße gefördert. Die Maßnahme wurde daher über das nach den Richtlinien des Umweltministeriums maximal zulässige Maß hinaus mit Landesmitteln gefördert.

Bei der Ausschreibung von Rohbauarbeiten für den Neubau der Kläranlage einer Hansestadt ist es zu erheblichen Verstößen gegen die VOB/A gekommen, die u.a. Auswirkungen auf die Bieterreihenfolge hatten. Beim Verwendungsnachweis für Planungsleistungen wurden bereits bezuschufte Leistungen nochmals als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt, so daß es möglicherweise zu einer Überzahlung von rd. 100.000 DM kam.

- (292) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung Zuwendungen des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt (Ministerium) für den Bau von Abwasseranlagen geprüft. Ebenso wurden auch Zuwendungen für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung der Ministerien für Wirtschaft sowie für Landwirtschaft und Naturschutz stichprobenweise geprüft. Über diese Prüfung wird im folgenden berichtet. Dabei wurden auch Fragen der Beitrags- und Gebührenerhebung sowie der Organisation untersucht (vgl. Tzn. 307 - 319).

Rechtsgrundlagen für die Förderung der Abwasseranlagen sind u.a. das Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669) i.V.m. den am 13. Februar 1992 vom damaligen Umweltministerium erlassenen Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (AmtsBl. M-V S. 296).

Das Ministerium gewährte im Zeitraum von 1991 bis 1994 in mehreren Förderprogrammen rd. 653,61 Mio. DM Zuwendungen (Kapitel 1302, Titel 883 32 „Förderung von Abwasseranlagen“).

- (293) Der Landesrechnungshof hat die Planung sowie die Einwerbung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, das Bewilligungsverfahren auf der Grundlage der Förderrichtlinie sowie die Durchführung der Zuwendungsmaßnahmen auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und den baulichen Aufwand stichprobenweise geprüft.

Zur Problematik der Mittelveranschlagung und des Mittelabflusses bei dem geprüften Titel hatte sich der Landesrechnungshof bereits im Jahresbericht 1995, Tz. 62, geäußert. Der Landtag hat die Landesregierung daraufhin ersucht, für den Haushaltsplanentwurf 1997 konkrete Vorschläge zur Einschränkung der Deckungsfähigkeitsvermerke auf die sachlich gebotenen Fälle zu unterbreiten (Drs. 2/1305 vom 28.2.96).

Das Ministerium hat nunmehr darauf hingewiesen, daß, um eine flexible Förderpolitik betreiben zu können, die bisherige Deckungsfähigkeit durch Haushaltsvermerk vom Parlament zugelassen wurde. Mit dem Haushalt 1996 würden die Erwartungen des Landesrechnungshofes erfüllt, da der Haushaltsansatz dem erwarteten Mittelabfluß angepaßt worden sei.

Bewilligungsverfahren

- (294) Den Gemeinden wurde die Pflicht zur Abwasserableitung und -beseitigung als hoheitliche Aufgabe im Rahmen der Selbstverwaltung nach § 40 Abs. 1 LWaG übertragen. Bewilligungsbehörde für die von den Gemeinden und Abwasserzweckverbänden eingereichten Förderanträge für abwassertechnische Anlagen ist das Ministerium. Nach Prüfung der Antragsunterlagen durch die Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (STÄUN) erhält das Ministerium Vorhabenlisten und erläßt die Zuwendungsbescheide.

Der Landesrechnungshof hält es für nicht erforderlich und nicht zweckmäßig, daß Antragsbearbeitung und Bewilligung von Zuwendungen auf ministerieller Ebene durchgeführt werden. Er ist vielmehr der Auffassung, daß diese Aufgaben auf die untere und problemnähere Ebene der STÄUN verlagert werden sollten, wo bereits jetzt die Antragsunterlagen fach- sowie fördertechnisch geprüft und die Bewilligungsentscheidungen durch Erarbeitung der Prioritätenlisten vorbereitet werden.

Aufgaben des Ministeriums sollten in erster Linie übergeordnete Planungs- und Koordinierungsaufgaben sowie die Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen und die Aufsicht über die nachgeordneten Behörden sein. Einzelfallentscheidungen – mit Ausnahme von Entscheidungen grundsätzlicher Bedeutung – sollten nicht auf der ministeriellen Ebene getroffen werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mittelfristig sei vorgesehen, das Bewilligungsverfahren insgesamt auf die Ebene der STÄUN bzw. auf das Landesförderinstitut zu übertragen.

Konzeptionen zur Abwasserbeseitigung

- (295) In den letzten Jahren ist eine deutliche Verminderung der Menge des anfallenden Abwassers, bedingt durch den Rückgang des Wasserverbrauchs, und des Schadstoffeintrages in die Gewässer durch Erhöhung des Reinigungsgrades von Kläranlagen eingetreten. Der Abwasseranfall hat weiterhin eine sinkende Tendenz.

Dadurch, daß dies nicht ausreichend vorhergesehen wurde, und durch Fehleinschätzungen bei künftigen Flächennutzungen (z.B. Gewerbegebiete) ist es in den letzten Jahren in den neuen Bundesländern vielfach zur Überdimensionierung von Abwasseranlagen mit nachteiligen Folgen für die Gebühren und Beiträge gekommen. Die Rechnungshöfe der neuen Bundesländer und Berlins haben zur Beurteilung und Lösung dieses Problems „Leitsätze“ erarbeitet, deren wesentliche Punkte nachfolgend angeführt werden:

1. Die Landesregierungen sollten sich für Übergangslösungen zugunsten der neuen Länder einsetzen. Eine Reduzierung von überhöhten Standards sollte erreicht werden.
2. Die Bundesländer sollten Initiativen gegenüber dem Bund und der EU zur Verlängerung der bis 1998 und 2005 gesetzten Fristen unter Berücksichtigung des erheblichen Nachholbedarfs weiterverfolgen.

3. Gemeinden und Zweckverbände haben Abwasserbeseitigungskonzepte aufzustellen. Hierbei sollten die Grundlagenermittlungen und die Festlegung der Planungsgrößen von Abwasseranlagen durch die zuständigen Fachbehörden und die beauftragten Ingenieurbüros sorgfältig abgesichert werden, um die Überdimensionierung von Anlagen zu vermeiden. Diese so ermittelten Grundlagen sollten durch die zuständigen Fachbehörden in einem „Vorverfahren“ kritisch geprüft werden und erst danach als Basis für weitere Planungen gelten.
4. Alternative Lösungen der Abwasserbeseitigung müssen ausreichend untersucht werden; das gilt vor allem für die Frage der „Zentralen“ oder „Dezentralen“ Konzeption. Der Frage eines stufenweisen Baus und Ausbaus von Abwasseranlagen ist nachzugehen. Ebenso sind bereits in der Planungsphase die voraussichtlichen späteren Betriebskosten, Beiträge und Gebühren zu ermitteln.
5. Förderungen dürfen grundsätzlich nicht gewährt werden, wenn geordnete Verwaltungsstrukturen fehlen, Entscheidungen über die Organisation (Gemeinde, Zweckverband) und die Betriebsform (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Eigengesellschaft, Betreibermodell) noch nicht getroffen wurden sowie keine mit den zuständigen Fach- bzw. Aufsichtsbehörden abgestimmten Entwässerungs-, Gebühren- und Beitragssatzungen vorliegen.

Nach Aussage des Ministeriums werden diese Leitsätze zur Abwasserbeseitigung bei der Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen weitgehend berücksichtigt.

Planung und Durchführung eines abwassertechnischen Großvorhabens

- (296) Der Landesrechnungshof hat die großräumige Abwasserplanung im Rahmen der Sanierung eines Sees, bei dem das kommunale Abwasser mit einem Anteil von rd. 20 v.H. zur Eutrophierung des Sees beitrug und als Hauptverursacher der Seebelastung die Landwirtschaft anzusehen war, untersucht. Es wurden ab 1991 zahlreiche abwassertechnische Baumaßnahmen mit Baukosten von rd. 24 Mio. DM durchgeführt, die vom Land mit rd. 10,7 Mio. DM gefördert wurden.

Das ursprüngliche Sanierungskonzept ging von einer zentralen Abwasserentsorgung im gesamten Einzugsgebiet des Sees mit langen Transportleitungen und der Überleitung zur Kläranlage einer größeren Stadt aus. Als im Zuge der weiteren Entwicklung die Fördermittel knapper wurden, sind aufgrund von fachtechnischen Überprüfungen im Einzugsbereich des Südufers wirtschaftlichere, bereits zu einem früheren Zeitpunkt geplante dezentrale Lösungen realisiert worden. Entsprechende Umplanungen wurden im Westen und Osten des Sees jedoch nicht mehr ausreichend vorgenommen.

Dazu hat das Ministerium erklärt, die damals existierenden besonderen Bedingungen (Übergang der Rechte und Pflichten für die Abwasserableitung auf die Gemeinden) hätten zu der weniger gründlichen Variantenuntersuchung geführt. Die Fachbehörden und die Bewilligungsbehörde seien zur Entscheidung gezwungen gewesen, obwohl weder die Strukturen noch die Entwicklungstendenzen von Bevölkerung und Gewerbe eindeutig waren. Das Ministerium folgt der Auffassung des Landesrechnungshofes, wonach spätestens im Frühjahr 1992 eine kritische Auseinandersetzung mit dem bisherigen Gesamtkonzept erforderlich gewesen wäre; dies sei für den noch nicht realisierten Teil des Gesamtvorhabens auch praktiziert worden, allerdings habe der Baufortschritt für das Ostuferprojekt kaum noch Spielraum zugelassen.

- (297) Die Bemessung der geplanten Abwasserentsorgungsanlagen am Ostufer des Sees beruhte auf folgenden Berechnungsannahmen:

	Einwohnergleichwerte	Abwasseranfall m³/Tag	Anteil %
1. Bevölkerung	3.500	404	16,8
2. Gewerbe	11.200	2.000	83,2

Hierbei bestanden hinsichtlich der Bevölkerungs- und Gewerbeentwicklung große planerische Unsicherheiten, da Entscheidungen zur Regionalplanung nicht fristgerecht getroffen wurden. So wurde eine Einwohnerzahl von 3.500 zugrunde gelegt, während nach Angaben des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern lediglich von einer maximalen Einwohnerzahl von 2.024 auszugehen war. Auch der angenommene Abwasseranfall aus den beabsichtigten Gewerbestandorten war nicht realistisch, da z.B. der geplante Standort für einen Schlachthof (4.800 Einwohnergleichwerte) in einer Trinkwasserschutzzone lag und deshalb für eine solche Nutzung von vornherein nicht geeignet war.

Die in den Projektunterlagen angeführten Planungsansätze und Berechnungsannahmen waren zum überwiegenden Teil hinsichtlich der Bevölkerungs- und Gewerbeentwicklung nicht mit den zuständigen Fachbehörden abgestimmt und führten zu einem unrealistischen Ansatz. Im Ergebnis wurden die Anlagen somit überdimensioniert.

Der Landesrechnungshof hat, um Überdimensionierungen von Abwasserentsorgungsanlagen künftig zu vermeiden, empfohlen, die durch spätere Betreiber zusammen mit ihren Ingenieurbüros erarbeiteten Planungsgrundlagen zunächst mit den zuständigen Fachbehörden abzustimmen und durch die STÄUN in einem „Vorverfahren“ kritisch zu prüfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Hinweise zu einer derartigen Prüfung der Ausgangsdaten würden beachtet.

(298) Extrem hohe Einzelkosten für Pumpwerke und Leitungen zum Anschluß an das Abwassergroßvorhaben wurden u.a. am Ostufer festgestellt für :

– Anschluß N. (3 Einwohner)	rd. 242.000,00 DM
– Anschluß A. (5 Einwohner)	rd. 90.000,00 DM
– Anschluß Sch. (8 Einwohner)	rd. 90.000,00 DM
– Anschluß B. (6 Einwohner, 105 Hotelplätze geplant)	rd. 98.000,00 DM
– T.-Heim (65 Einwohner)	rd. 222.000,00 DM

Der Landesrechnungshof hält diese Ausgaben für unvertretbar hoch. Es ist unerlässlich, daß bei zukünftigen Projekten wasserwirtschaftliche Lösungen gesucht werden, deren Erstellungs- sowie Betriebskosten in einem vertretbaren Verhältnis zu dem zu erwartenden Erfolg stehen. Bereits in einem frühen Planungsstadium müssen daher technische sowie wirtschaftliche Alternativlösungen gesucht und bewertet werden.

Das Ministerium hat dazu erklärt, die Bemerkungen des Landesrechnungshofes würden künftig beachtet und bei der Neufassung der Förderrichtlinien berücksichtigt.

Kläranlage eines Abwasserzweckverbandes

- (299) Ein Abwasserzweckverband plante den Neubau einer Gemeinschaftskläranlage für drei Gemeinden mit einem Anschlußwert von 27.200 Einwohnerequivalenten.

In dem Prüfvermerk des für die technische Prüfung zuständigen STAUN wurden für die Ausbaugröße der Anlage nicht 27.200 Einwohnerequivalente, sondern 20.000 Einwohnerequivalente zugrunde gelegt. Entsprechend wurden die Gesamtausgaben und die förderfähigen Ausgaben, wie in der folgenden Übersicht dargestellt, durch das STAUN geändert.

Kläranlage	für 27.200 Einwohner- gleichwerte	für 20.000 Einwohnergleichwer- te
Gesamtausgaben (Mio. DM)	11,23	9,72
förderfähige Ausgaben	9,59	7,05
davon Zuwendungen	4,80	3,52
davon Eigenmittel	4,79	3,53

Das Umweltministerium folgte dieser Änderung und gewährte im August 1993 Fördermittel in Höhe von 3,52 Mio. DM als Anteilsfinanzierung mit 50 v.H. Das Ministerium ging nicht der Frage nach, ob die Angaben des Antragstellers zur Gesamtfinanzierung zutrafen; das wäre erforderlich gewesen.

- (300) Für die gleiche Gemeinschaftskläranlage stellte auch das Wirtschaftsministerium auf Antrag des Abwasserzweckverbandes Fördermittel bereit. Nach Aktenlage hat es keine ausreichende Abstimmung zur zulässigen maximalen Förderhöhe zwischen beiden Ministerien gegeben (vgl. § 25 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern).

Das Wirtschaftsministerium hielt die Ausbaugröße von 27.200 Einwohnerequivalenten für gerechtfertigt, wobei als zuwendungsfähige Ausgaben rd. 11,96 Mio. DM anerkannt wurden, obwohl das Umweltministerium nur rd. 9,59 Mio. DM für 27.200 Einwohnerequivalente akzeptiert hatte. Das Wirtschaftsministerium förderte einen

Differenzbetrag von rd. 4,91 Mio. DM mit 70 v.H., d.h. mit rd. 3,43 Mio. DM. Insgesamt erhielt der Abwasserzweckverband somit Zuwendungen des Landes von rd. 6,95 Mio. DM, so daß es zu einer Förderung von rd. 72 v.H. der vom STAUN ermittelten zuwendungsfähigen Ausgaben (9,59 Mio. DM) bei einer Anlage für 27.200 Einwohnergleichwerte kam. Damit erhielt das Vorhaben rd. 2,1 Mio. DM mehr Zuwendungen, als nach der maßgebenden Förderrichtlinie des Umweltministeriums zulässig gewesen wäre, denn hiernach dürfen bei Maßnahmen, die durch Dritte gefördert werden, die Zuwendungen insgesamt 50 v.H. der förderfähigen Ausgaben nicht übersteigen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist zu prüfen, ob eine teilweise Rückforderung von Fördermitteln erforderlich ist.

Das Wirtschaftsministerium hat dazu erklärt, daß grundsätzlich alle Fördervorhaben des Ministeriums auf dem Gebiet der Kläranlagen mit dem Umweltministerium abgestimmt werden. Die Förderung der vom Landesrechnungshof untersuchten Maßnahme werde überprüft.

Kläranlagen zweier kreisangehöriger Städte

- (301) Für den Bau einer Kläranlage mit einem Gesamtaufwand von rd. 17 Mio. DM wurden alle Bauleistungen beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben. Weitere Bauleistungen an Abwasserentsorgungsanlagen für rd. 2,2 Mio. DM und für rd. 1,1 Mio. DM wurden beschränkt ausgeschrieben. Damit wurden Aufträge mit einem Gesamtwert von mehr als 20 Mio. DM nicht dem öffentlichen Wettbewerb unterstellt.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß gem. § 29 GemHVO i.V.m. Nr. 3 ANBest-K zu § 44 Abs. 1 LHO u.a. die Anwendung der VOB gefordert wird. Für eine der Baumaßnahmen wären gem. § 1 a VOB/A bei der Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen die Zusätzlichen Bestimmungen für Bauaufträge aufgrund der Baukoordinierungsrichtlinie der EU anzuwenden gewesen, da der geschätzte Gesamtwert aller Bauaufträge (ohne Umsatzsteuer) mehr als fünf Millionen Europäische Währungseinheiten (ECU) betrug. Nach § 3a Nr. 1a VOB/A hätten demnach die Bauaufträge im Offenen Verfahren, d.h. europaweit öffentlich ausgeschrieben und vergeben werden müssen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß zukünftig von der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung auf die Einhaltung der für die Förderung geltenden Bestimmungen geachtet wird.

Den Bemerkungen des Landesrechnungshofes wurde von seiten des Ministeriums zugestimmt.

Kläranlage einer Hansestadt

- (302) Die Gesamtkosten für den Neubau einer Kläranlage (3 Bauabschnitte in den Jahren 1991 bis 1997) sollten laut Kostenschätzung der Vorplanung rd. 93,25 Mio. DM betragen.

Im September 1991 gingen erste Fördermittelanträge beim Umweltministerium ein. Nach deren Prüfung wurden im November 1991 Zuwendungen von 480.000 DM für Planungsleistungen bewilligt. Im Frühjahr 1992 wurden die Rohbauarbeiten für den 1. Bauabschnitt ausgeschrieben, die ungeprüften Angebotsendsummen lagen zwischen 18,1 Mio. DM und 24,8 Mio. DM.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß offensichtlich nach Angebotseröffnung an mehr als 17 Positionen des Leistungsverzeichnisses Veränderungen vorgenommen wurden. Das betraf sowohl Mengenansätze als auch Einheits- und Gesamtpreise; 11 Positionen wurden nachträglich zu Positionen erklärt, bei denen nur Einheitspreise angegeben werden sollten (sog. NEP-Positionen). Dabei wurden Eintragungen im Angebot mit Korrekturlack unleserlich gemacht und überschrieben, was den Gepflogenheiten in der Geschäftswelt und der Verwaltung widerspricht. Da offenbar alle Angebote in ähnlicher Form Änderungen erfahren haben, war die ganze Vergabe in Frage zu stellen. Die Art und Weise der „Prüfung“ der Angebote hat zur Veränderung der Bieterreihenfolge geführt.

Das Ingenieurbüro nahm damit nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen massiven Eingriff in die Verdingungsunterlagen vor, was nach § 21 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A unzulässig war.

Das Ministerium pflichtet den Feststellungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich bei.

Nach Angaben des Zuwendungsempfängers seien die Veränderungen u.a. damit zu begründen, daß zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch Planungsunsicherheiten z.B.

- a) bei den Vorleistungen des Statikers,
- b) bei den Vorleistungen des Baugrundgutachters,
- c) bei der maschinellen Ausrüstung

bestanden.

Ferner hätten die Ausschreibungen Nebenangebote und Sondervorschläge zugelassen, so daß ein Teil der Planung projektbegleitend erfolgte. Damit seien die Ausschreibungen i.d.R. nicht als in jeder Position richtige Beschreibung der Leistung anzusehen gewesen.

Dem Ministerium erschienen die Erklärungen des Zuwendungsempfängers plausibel. Wegen der Schwere der Vorwürfe werde jedoch eine nochmalige Kontrolle vor Ort in Abstimmung mit dem Innenministerium als zuständiger Kommunalaufsichtsbehörde vorgenommen.

- (303) Bei einer stichprobenweisen Prüfung der Vertrags- und Abrechnungsunterlagen von Bauleistungen wurde u.a. festgestellt, daß sich die Auftragssumme vom Dezember 1992 bis März 1994 durch fünf Nachtragsaufträge von rd. 19,26 Mio. DM um rd. 1,64 Mio. DM auf rd. 20,90 Mio. DM erhöht hat.

Als Ursache dafür kommen die Vergabe zusätzlicher, aber auch Änderungen von bereits vertraglich vereinbarten Leistungen in Betracht. So wurde beispielsweise nach dem Erstellen der Ausführungsplanung und der Leistungsverzeichnisse vom Statiker gefordert, daß Raum- und Scheinfugen in Gebäuden (rd. 8.855,00 DM) auszubilden und im Vorklärbecken Betonaufrichtungen und Schwindfugen (rd. 107.640,00 DM) herzustellen sind. Leistungsänderungen betrafen u.a. den kompletten Ausbau der Schlamm-trockenbeete (rd. 274.850,00 DM) und die Änderung des ausgeschriebenen Fenster- und Türmaterials von Holz auf Aluminium (rd. 66.700,00 DM).

Der Titel Rohrleitungsarbeiten umfaßte im Ausschreibungstext 159 Positionen, ausgeführt und abgerechnet wurden 88 Positionen. 71 Positionen sind entfallen. Hinzu kamen durch Nachtrag 31 Positionen. Auch bei anderen Titeln gab es erhebliche Differenzen zwischen der Auftragshöhe und der vorliegenden Schlußrechnungssumme.

Der Landesrechnungshof bemerkte dazu, daß nach § 16 Nr. 1 VOB/A erst dann ausgeschrieben werden soll, wenn alle Verdingungsunterlagen fertiggestellt sind. Der Umfang der Änderungen läßt den Schluß zu, daß zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch nicht alle für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse notwendigen Unterlagen in der erforderlichen Ausführungsqualität vorlagen. Gemäß § 9 Nr. 1 VOB/A sind die Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben; das ist eine wesentliche Voraussetzung für eine einwandfreie Preisermittlung.

Den Bemerkungen des Landesrechnungshofes pflichtet das Ministerium grundsätzlich bei, auch in der Stellungnahme des Zuwendungsempfängers werden die Feststellungen des Landesrechnungshofes im wesentlichen bestätigt.

- (304) Bei einer Vielzahl von Positionen waren die abgerechneten Mengen und damit die Gesamtpreise um ein Vielfaches höher als vertraglich vereinbart. Andererseits gab es auch Mengenunterschreitungen.

Zum Beispiel:

Angebot			Schlußrechnung		
Position	Menge	Gesamtpreis in DM	Menge	Gesamtpreis in DM	Preiserhöhung in DM
Betonstahl	15 t	29.716,50	38,6 t	76.527,91	+ 46.811,41
Beton- u. Stahl- betonflächen	220 m ²	20.552,40	643,5 m ²	60.117,64	+ 39.565,24
Betonstahl	420 t	832.062,00	542,9 t	1.075.658,06	+ 243.596,06
Fugenblech	440 m	13.345,20	1.292,9 m	39.214,87	+ 25.869,67
Grobplanum Außenanlagen	5.000 m ³	24.350,00	18.719,9 m ³	91.166,35	+ 66.816,35

Der Landesrechnungshof führt die doch erheblichen quantitativen Änderungen u.a. auf einen nicht ausreichenden Planungsstand zum Zeitpunkt der Ausschreibung zurück und sieht hierin einen Verstoß gegen die Grundsätze einer Ausschreibung (u.a. §§ 9 und 16 VOB/A). Außerdem wurde versäumt, gem. § 2 Nr. 3 Abs. 2 und 3 VOB/B über Preisänderungen aufgrund der Mehr- und Minderkosten zu verhandeln.

Das Ministerium sowie der Zuwendungsempfänger bestätigen, daß es bei der Ausführung und Abrechnung der Bauleistungen teilweise erhebliche Mengenänderungen gegenüber der Ausschreibung gegeben hat. Verhandlungen über Preise gem. § 3 VOB/B seien in der Praxis jedoch selten. Es zeige sich, daß sich Veränderungen von Einheitspreisen i.d.R. zum Nachteil des Auftraggebers auswirkten. Objektiv ließen sich Veränderungen von Einheitspreisen nur über eine Preisprüfung feststellen, die aber im Rahmen einer zügig abzuwickelnden Baumaßnahme nicht möglich sei. Zum Schutz der Zuwendungsempfänger sei darauf verzichtet worden, bei Mehr- oder Mindermengen über Einheitspreise zu verhandeln.

- (305) Bei der Prüfung eines Verwendungsnachweises vom Juni 1993 für abgerechnete Planungsleistungen des Jahres 1992 wurde vom Ministerium nicht bemerkt, daß es offensichtlich eine Doppelförderung einzelner Leistungen gegeben hat. Die im Verwendungsnachweis genannten Gesamtausgaben von 1.484.918,67 DM beruhten auf vier Rechnungen mit einem Betrag von insgesamt 620.624,91 DM, die bereits in einem Verwendungsnachweis vom Februar 1992 erfaßt waren.

Die förderfähigen Ausgaben hätten sich somit von rd. 1,485 Mio. DM auf rd. 0,864 Mio. DM reduzieren müssen, d.h. bei 30 v.H. Anteilfinanzierung hätte die Fördersumme rd. 0,259 Mio. DM anstelle der gewährten 0,360 Mio. DM betragen müssen. Das Land zahlte möglicherweise rd. 100.000 DM zuviel.

Die stichprobenweise Prüfung des Verwendungsnachweises für Bauleistungen ergab auch, daß in einer Rechnungszusammenstellung vom April 1994 u.a. Ausgaben für den Kauf eines Dienstfahrzeuges (21.740,69 DM), den Kauf eines Computers (4.169,95 DM) und Versicherungskosten in Höhe von 41.250,00 DM enthalten waren. Diese wurden als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt, obwohl die anzuwendende Förderrichtlinie dies nicht gestattete.

Der Landesrechnungshof wies in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit einer umfassenden, kritischen Prüfung der Verwendungsnachweise hin, um finanzielle Schäden für das Land auszuschließen. Für die geprüften Einzelfälle hat er gebeten, die Verwendungsnachweise zu überprüfen und ggf. ungerechtfertigt in Anspruch genommene Fördermittel zurückzufordern.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das zuständige STAUN werde mit der erneuten Prüfung der Unterlagen beauftragt.

- (306) Aufgrund der festgestellten VOB-Verstöße hält es der Landesrechnungshof im Interesse einer einheitlichen Handhabung des Vergabeverfahrens und zur Vermeidung von Verstößen gegen die VOB für angebracht zu prüfen, ob nicht auch im Bereich des Zuwendungswesens die Anwendung des mit Erlaß der Finanzministerin vom 11. März 1991 (AmtsBl. M-V S. 433) für die Landeshochbauverwaltung eingeführten Vergabehandbuches (VHB) gefordert werden sollte.

Das Ministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, daß die Anwendung des VHB mittlerweile für seine Zuwendungsmaßnahmen bindend vorgeschrieben sei.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Entwicklung der Entgelte im Bereich der Abwasserentsorgung

Die Entwicklung der Gebührenhöhe im Bereich der Abwasserbeseitigung birgt wirtschaftliche und soziale Risiken. Um dieser Entwicklung zu begegnen, hat der Landesrechnungshof Maßnahmen zur Gewährleistung sozialverträglicher und kostendeckender Abwassergebühren aufgezeigt. Dies sind insbesondere

- Streckung der Investitionen und Gewährleistung wirtschaftlicher Lösungen bei der Abwasserbeseitigung,**
- die Schaffung optimaler Betriebsgrößen,**
- eine Verbesserung der Betriebsführung,**
- Vereinfachungen des Kommunalabgabenrechts,**
- eine Umstellung der Förderung durch das Land und**
- als langfristige Zielsetzung die Privatisierung der Abwasserbeseitigung.**

In Ausnahmefällen werden sich vorübergehend Zuschüsse zum laufenden Betrieb, die unter strengen Bedingungen zur Ausschöpfung aller Einsparungsmöglichkeiten gewährt werden sollten, nicht umgehen lassen.

- (307) Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1995 über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände berichtet und dabei u.a. auf die kritische finanzielle Situation der Betriebe zur Abwasserentsorgung hingewiesen. Den Ursachen ist er zum einen im Rahmen einer Zuwendungsprüfung, bei der auch grundsätzliche Fragen des Bewilligungsverfahrens und der Konzeptionen zur Abwasserbeseitigung untersucht wurden (vgl. Tzn. 294 - 295), zum anderen im Rahmen seiner Aufgaben bei der Prüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe nachgegangen.
- Während sich die Zuwendungsprüfung in erster Linie mit abwassertechnischen Planungen und mit der Effizienz der Förderung durch das Land auseinandergesetzt hat, ist für letztere die betriebswirtschaftliche Situation des einzelnen Unternehmens maßgebend.

Schwachstellenanalyse

- (308) Die wesentlichen Ursachen der gegenwärtigen Situation lassen sich wie folgt zusammenfassen:
- Wie bei der vorgenannten Zuwendungsprüfung festgestellt wurde, sind aus folgenden Gründen teilweise zu aufwendige Anlagen geplant worden:
 - Überzogene Erwartungen hinsichtlich der Gewerbeansiedlung und des Einwohnerzuwachses führten zu einer Überdimensionierung von Kläranlagen;
 - Zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen wurde ohne ausreichende Untersuchungen der Vorzug vor dezentralen Anlagen gegeben;
 - Die Standards der Abwasserbeseitigung sind sehr hoch angesetzt.
 - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Hinblick auf die Folgekosten und damit auf die finanzielle Belastbarkeit des Anschlußnehmers wurden nicht hinreichend vorgenommen.
 - Die Größe und die Organisation der einzelnen Abwasserbeseitigungsbetriebe ist betriebswirtschaftlich nicht optimal.
 - Die finanziellen Hilfen des Landes für die Abwasserbeseitigung stellen keinen genügenden Anreiz für die wirtschaftlichste Lösung dar.

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur finanziellen Heranziehung der Grundstückseigentümer und Benutzer sind sehr kompliziert.
- Der Ausbildungsstand des technischen und kaufmännischen Personals wird den Aufgaben nicht immer gerecht.

Abhilfe

Der Landesrechnungshof hat der Landesregierung ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen, um die Gesamtbetriebskosten der Abwasserbeseitigung zu senken und sozialverträgliche Beiträge und Gebühren für die Bürger zu gewährleisten.

Ausbau von Anlagen der Abwasserbeseitigung

- (309) Der in den westlichen Ländern im Zeitraum von mehreren Jahrzehnten geschaffene Ausbaustand der Abwasserbeseitigung kann ohne finanzielle Überforderung nicht in kürzester Zeit auch in den neuen Ländern geschaffen werden. Unter Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Dringlichkeit ist das zu bewältigende Investitionsvolumen in einem den finanziellen Spielräumen der kommunalen Körperschaften gerecht werdenden Zeitrahmen schrittweise umzusetzen. Die Landesregierung sollte sich für langfristige Übergangsregelungen bei den Vorgaben von Bundes- und EU-Recht für die Abwasserbeseitigung einsetzen. Die Streckung des Ausbauzeitraumes bringt erhebliche finanzielle Entlastungen mit sich. Das Abschreibungsvolumen und die Verzinsung des aufgewandten Kapitals reduzieren sich erheblich. Damit sinkt die Belastung der Gebührenschuldner und Beitragspflichtigen erheblich, zugleich wird der Landeshaushalt wegen des geringen Zuwendungsbedarfs entlastet.

Darüber hinaus erlaubt eine gestreckte Investitionstätigkeit eine vergleichsweise geringere Personalausstattung innerhalb der kommunalen Körperschaft, da ein allmählicher Ausbau der Abwasserbeseitigung im Vergleich zum sofortigen Gesamtausbau mit geringerem Personaleinsatz möglich ist.

Verbesserung des Ausbildungsstandes durch Beratung

- (310) Der Ausbildungsstand des technischen und kaufmännischen Personals der mit der Aufgabe der Abwasserbeseitigung betrauten kommunalen Körperschaften ist nicht überall zufriedenstellend. Ansatzpunkte für eine auf Wirtschaftlichkeit und Kostenminimierung gegründete Abwasserbeseitigung finden sich aber nur in einer sach- und kostengerechten Betriebsführung.

In dem Bereich der kommunalen Körperschaften besteht insbesondere auch Bedarf an kaufmännischer, organisatorischer und technischer Beratung. Diese notwendige Unterstützung könnte durch zeitlich befristete Beratungsverhältnisse gewährleistet werden. Nach den Vorstellungen des Landesrechnungshofes könnte eine Intensivberatung über ca. zwei Monate, verbunden mit dem Aufzeigen individueller Lösungsansätze, sowie eine begleitende Unterstützung über einen weiteren Zeitraum von ca. zwei Jahren in den kommunalen Körperschaften Rahmenbedingungen für eine kostenorientierte Abwasserbeseitigung schaffen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, Anreize für die kommunalen Körperschaften zu geben, externe Fachkompetenz in Anspruch zu nehmen. Möglichkeiten hierzu werden in einem angemessenen Zuschuß zu den Kosten des Beratungsverhältnisses gesehen.

Größe und Organisation der Abwasserbeseitigungsbetriebe

- (311) Zur Zeit bestehen in Mecklenburg-Vorpommern 80 abwasserentsorgungspflichtige Körperschaften, davon 35 Zweckverbände. Größe, der Zuschnitt ihrer Einzugsgebiete sowie ihre betriebliche Organisation befriedigen aus betriebswirtschaftlicher Sicht häufig nicht. Es muß darauf hingewirkt werden, daß betriebliche Einheiten entstehen, die in ihrer Größenordnung und nach ihrer Organisation eine wirtschaftlichere Betriebsführung gewährleisten.

Durch Straffung und Zusammenschluß der zu kleinen Einheiten in größeren Verbänden werden zusätzliche Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren und kostengünstigeren Aufgabenerfüllung gesehen. Zum einen entfällt bei raumübergreifenden Maßnahmen der Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Trägern der Abwasserentsorgung. Mögliche Reibungsverluste und langfristige Entscheidungsfindungen werden durch eine große Verbundlösung ausgeschlossen. Zum anderen ergibt sich ein erhebliches Einsparungspotential im Bereich der Betriebsführung. Die Abwassergebühr wird zu ca. 1/3 durch die Höhe der Betriebskosten bestimmt. Darunter fallen die Personal- und Sachkosten für den laufenden Betrieb einschließlich der Unterhaltung. Das Einsparungspotential liegt im Bereich der Personalkosten bei etwa 25 v.H., der Kosten für Betriebsorganisation und Verwaltung bei etwa 20 v.H. und bei der Instandhaltung technischer Anlagen bei mindestens 5 v.H. Eine großräumige Organisation der Abwasserbeseitigung hat neben der Zusammenfassung der Sach- und Entscheidungskompetenz auch eine kostengünstigere Personalplanung und -steuerung zur Folge. Kleinere Betriebseinheiten haben gegenüber größeren einen vergleichsweise höheren Personalbedarf. Bei der großen Lösung ist ein reibungsloser Betriebsablauf auch im Falle der Urlaubs- und Krankheitsvertretung ohne zusätzlichen Personalbedarf gewährleistet. Die Landesregierung ist daher gefordert, auf die Bildung großflächiger Einheiten zur Abwasserbeseitigung hinzuwirken, damit die Entsorgung insgesamt wesentlich wirtschaftlicher gestaltet werden kann.

- (312) Der Landesrechnungshof hat auf die rechtlichen Grundlagen zur Vergrößerung der Verbandsstruktur nach
- § 40 Abs. 4 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669) i.V.m. § 60 Wasserverbandsgesetz (WVG) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405) sowie
 - § 150 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249)
- hingewiesen.

Die Bildung von Pflichtverbänden sollte allerdings nicht zu vorschnell angestrebt werden. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, durch finanzielle Anreize eine Vergrößerung der Organisationsstruktur zu erreichen. Möglichkeiten werden darin gesehen, die Landesförderung für den weiteren Ausbau der Abwasserbeseitigung auch von dem Einzugsbereich des Trägers der Abwasserbeseitigung abhängig zu machen.

Optimierung der Förderung durch das Land

Umstellung auf Darlehensbasis

- (313) Das Land hat als unselbständiges Sondervermögen den Kommunalen Aufbaufonds gebildet. Aus diesem Aufbaufonds werden Investitionen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur durch die Gewährung zinsgünstiger Darlehen gefördert.

Diese Förderung auf dem Darlehenswege hat im Vergleich zur Zuschußgewährung für das Land den Vorteil, daß durch den Rückfluß von Zins- und Tilgungsleistungen in einem Haushaltsjahr weitere Kapitalmittel zur Darlehensgewährung erneut zur Verfügung stehen.

Ein weiterer Vorteil der Förderung auf dem Darlehenswege liegt darin, daß durch die kommunale Körperschaft bereits in der Planungsphase der Schwerpunkt auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet wird. Die Darlehensgewährung ist außerdem mit einer Rückzahlungsverpflichtung verbunden, die eine realistischere Einschätzung der notwendigen Kapazitäten mit sich bringt. Gegenwärtig erfolgt die Förderung von Abwasseranlagen durch einmalige Baukostenzuschüsse. Die Höhe des maximal zu gewährenden Zuschusses steht in Relation zu dem Größenumfang der geplanten Abwasseranlage. Dabei besteht jedoch die Gefahr, daß der Zuschuß durch die kommunale Körperschaft als „Geschenk“ angesehen wird, das nach Möglichkeit besonders großzügig bemessen sein sollte. Die Planung überdimensionierter Abwasseranlagen wird geradezu herausgefordert.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, anstelle verlorener Zuschüsse in erster Linie – wie bereits im Kommunalen Aufbaufonds praktiziert – die Zuwendung im Rahmen von Zinszuschüssen auf Darlehen bzw. durch zinsgünstige Landesdarlehen zu gewähren.

Berücksichtigung von Folgekosten

- (314) Gegenwärtig wird für die Beurteilung der Förderfähigkeit einer Maßnahme – ohne Berücksichtigung der Folgekosten – überwiegend auf die Verbesserung der Gewässergüte abgestellt. Dem Aspekt der Gebührenbemessung hingegen wird bei der Förderung von Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung kaum Rechnung getragen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte bereits im Rahmen der Antragstellung ein Nachweis über die zukünftig zu erhebende kostendeckende Gebühr vorgelegt werden. Dazu eignet sich am besten das Gutachten eines fachkundigen Sachverständigen, der mit der Planung des Vorhabens nicht befaßt ist. Es wurde empfohlen, verstärkt darauf hinzuwirken, daß nur solche Vorhaben gefördert werden, die zu kostendeckenden und sozialverträglichen Gebühren errichtet und betrieben werden können.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Heranziehung von Grundstückseigentümern und Benutzern

Pflicht zur Beitragserhebung

- (315) Im Bereich der leitungsgebundenen Einrichtungen sind gem. § 8 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 1. Juni 1993 (GVOBl. M-V S. 522) Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung einer notwendigen öffentlichen Einrichtung von den Grundstückseigentümern zu erheben, denen hierdurch die Vorteile erwachsen. Das KAG sieht insoweit eine Pflicht zur Beitragserhebung vor.

Die Ermittlung einer Beitragsschuld für ein an die Abwasserbeseitigung angeschlossenes Grundstück ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Der genauen Feststellung des umzulegenden Investitionsaufwandes sowie der vorteilsgerechten Umlegung auf die Beitragsschuldner folgen häufig langwierige verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen.

Einerseits wird auch nach Bestandskraft der Beitragsbescheide das kalkulierte Beitragsaufkommen nur in den seltensten Fällen erreicht werden können. Gründe hierfür liegen in Härtefallregelungen bei übergroßen Grundstücken, in der Stundung und in

dem Erlaß von Ansprüchen. Andererseits können – bei einer auf das Beitragsaufkommen fixierten Gesamtfinanzierung – erhebliche Beitragsausfälle zu einer kostenintensiven Zwischenfinanzierung führen.

Darüber hinaus führt das Beitragsaufkommen zwar zu einer Verringerung des Ansatzes für die Verzinsung des Anlagekapitals bei der Gebührenberechnung. Der für die Bemessung der Gebühr maßgeblichere Abschreibungs- und Betriebsaufwand bleibt hiervon jedoch unberücksichtigt.

Soweit ersichtlich, führt die Beitragserhebung dort, wo sie nicht in Neubaugebieten durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vorgenommen wird, zu erheblichen rechtlichen Problemen und stellt die Praxis vor große Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Sachverhaltes, der den Abgabentatbestand bildet. Im Hinblick auf diese Schwierigkeiten ist die Finanzierung allein über Gebühren in der Verwaltungspraxis einfacher zu vollziehen. Der Vorzug der Praktikabilität gewinnt noch mehr an Gewicht bei der Finanzierung von Verbesserungsmaßnahmen (z.B. einer weiteren Reinigungsstufe im Klärwerk). Aus Erfahrungswerten ist lediglich eine Steigerung der Gebühr von ca. 10 bis 15 v.H. zu erwarten, wenn auf die Erhebung von Beiträgen verzichtet wird.

Angesichts der aufgeführten mit der Beitragserhebung verbundenen Problematik schlägt der Landesrechnungshof vor, die Kommunen durch eine Änderung des KAG von der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen für die Herstellung leitungsgebundener Einrichtungen zu befreien. Es bliebe dann der kommunalen Körperschaft überlassen, ob sie neben Gebühren auch Beiträge erhebt oder ob der Aufwand allein im Rahmen der Benutzungsgebühr abgegolten werden soll.

Einheitliche Gebühren bei mehreren Abwasserbeseitigungsanlagen

- (316) Die kommunalen Körperschaften haben für das Recht der leitungsgebundenen Anlagen ein ihnen zustehendes Organisationsermessen. Sie können selbst regeln, ob sie eine oder mehrere öffentliche Einrichtungen betreiben. Es besteht die grundsätzliche Berechtigung, leitungsmäßig voneinander getrennte Entwässerungseinrichtungen als rechtlich einheitliche Einrichtung mit einheitlichen Entwässerungsabgaben zu betreiben. Dieser Umstand gewinnt mit zunehmender Größe der Organisationseinheit mehr an Bedeutung.

Mit den miteinander einhergehenden Maßnahmen,

- der Verbesserung der Betriebsstruktur der Abwasserentsorgung durch die Schaffung großer Verbände,
- dem rechtlichen Zusammenschluß der technisch getrennten Anlagen sowie
- der Erhebung einer einheitlichen Abwassergebühr

könnte die bestehende, in manchen kommunalen Körperschaften extreme Gebührensituation entschärft werden.

Der Zusammenfassung verschiedener Entwässerungseinrichtungen zu einer rechtlich einheitlichen Einrichtung mit dem Ziel einer Einheitsgebühr sind allerdings durch den gebührenrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz und durch das Äquivalenzprinzip Grenzen gesetzt.

Im Bereich der zentralen Abwasserbeseitigung sind die verschiedenen Anlagen in ihrer Arbeits- und Funktionsweise vergleichbar. Insofern ist die Zusammenfassung von mehreren technisch selbständigen Systemen zu einer rechtlich einheitlichen Einrichtung möglich, demzufolge kann auch eine einheitliche Gebühr festgesetzt werden.

Die Reinigungsleistung der jeweiligen Kläranlagen ist für die Gebührenbemessung unbeachtlich, soweit allen Benutzern durch die Abwasserbeseitigung ein in etwa gleicher Nutzen vermittelt wird. Der Nutzen besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofes darin, daß dem Benutzer das Abwasser ohne eigene weitere Vorkehrungen oder Leistungen abgenommen und entsorgt wird. Die Situation ist nicht anders als bei der Abfallentsorgung zu beurteilen, bei der der Nutzen sich nicht danach unterscheidet, ob der Abfall deponiert, verrottet oder thermisch behandelt wird. Darüber hinaus sprechen Gründe der Verwaltungspraktikabilität für eine Einheitsgebühr.

Würde die Reinigungsleistung eines jeden Klärwerks bei der Gebührenbemessung berücksichtigt, wäre das mit einem unvermeidbar hohen Verwaltungsaufwand zur Ermittlung von Einzelfallgebühren und einer entsprechend komplizierten Ausgestaltung der Gebührensatzung verbunden.

Darüber hinaus können durch die Erhebung einer Einheitsgebühr extrem hohe Abgabensätze bei kleineren Anlagen, z.B. hervorgerufen durch eine geringe Anschlußdichte, ausgeglichen werden. Der durch das Landesplanungsgesetz geforderten Zielsetzung von gleichwertigen Lebensbedingungen wird durch identische Gebührensätze Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof hat vorgeschlagen, das KAG erläuternd so zu ergänzen, daß leitungsgebundene Einrichtungen grundsätzlich zu einer rechtlichen Einheit zusammengefaßt und demzufolge auch einheitliche Gebührensätze erhoben werden können.

Privatisierung der Abwasserbeseitigung

- (317) Langfristig sollte von der derzeitigen öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Abwasserbeseitigung zu einer privatrechtlichen Organisationsform übergegangen werden.

Die Vorteile in der Privatisierung der Abwasserbeseitigung bestehen insbesondere darin, daß die Aufgabenerfüllung ohne weitgehende Bindung an die Vorschriften des kommunalen Verwaltungs- und Abgabenrechts erfolgen kann. Dies führt in der Praxis dazu, daß durch das Kommunalrecht vorgeschriebene Verfahrensabläufe (z.B. Beratungen in verschiedenen Ausschüssen) gestrafft und vereinfacht werden bzw. gänzlich entfallen können. Darüber hinaus gestaltet sich im Rahmen der Privatrechtsform die Bemessung des Leistungsentgelts allein nach den preisrechtlichen Vorschriften, insofern bedarf es keiner vergleichsweise aufwendigen Ermittlung der Benutzungsgebühr oder eines Anschlußkostenzuschusses nach den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften. Preisnachlässe für Großverbraucher wie im Energiebereich üblich wären dann zulässig.

Für die privatrechtliche Aufgabenerfüllung kommt insbesondere die Rechtsform der GmbH mit ausschließlicher Beteiligung der jeweiligen Träger der Abwasserbeseitigung in Betracht. Durch diese Kapitalbeteiligung und einer entsprechenden Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge werden Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der kommunalen Körperschaften weiterhin gesichert.

Gegenwärtig wird die pflichtige Aufgabe der Abwasserentsorgung als hoheitliche Tätigkeit betrachtet und steuerrechtlich begünstigt. Durch eine privatrechtliche Ausgestaltung der Abwasserentsorgung werden diese Betriebe dann der Körperschaft-, der Gewerbe-, Umsatz- und Vermögenssteuer unterworfen.

Eine steuerliche Mehrbelastung und damit eine Erhöhung der Gebühr ist zwangsläufig aber damit nicht verbunden. Gerade angesichts des noch zu bewältigenden Investitionsvolumens wird allein durch die Gewährung von Investitionszulagen und des Vorsteuerabzugs eine Aufwandsminderung und damit eine Gebührenentlastung eintreten.

Mit abnehmender Investitionstätigkeit werden sich die Vorteile einer Privatrechtsform gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung vermindern. Hierbei sind jedoch die Reformbestrebungen des Bundesministers der Finanzen zu beachten, die unabhängig von der gewählten Rechtsform auf eine einheitliche Besteuerung der Ver- und Entsorgungswirtschaft abzielen. Tendenzen in der Rechtsprechung deuten darüber hinaus darauf hin, daß die bisherige Differenzierung ohnehin mit dem Gleichheitsgebot nicht in Einklang steht.

Insgesamt sieht der Landesrechnungshof durch eine privatrechtliche Gestaltung der Abwasserbeseitigung

- eine effizientere Aufgabenerfüllung,
- eine vereinfachte Erhebung des Leistungsentgelts sowie
- Steuervorteile (angesichts des noch zu bewältigenden Investitionsvolumens).

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, auf eine Privatisierung der Abwasserbeseitigung hinzuwirken.

Zuschüsse zum laufenden Betrieb als letztes Mittel

- (318) Die aufgeführten Vorschläge zur künftigen Organisation der Abwasserbeseitigung werden die aus der Vergangenheit resultierenden Fehlentwicklungen nur bedingt kompensieren können.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Abwassergebühr weiterhin kostendeckend und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln ist. Sofern der Gebührensatz auch bei Ausnutzung aller Einsparungsmöglichkeiten einen sozialverträglichen Rahmen überschreitet, ist den kommunalen Körperschaften für den nicht refinanzierbaren Kostenaufwand eine Unterstützung zu gewähren. Mit dieser Zuwendung sollte gleichzeitig eine Lenkungsfunction verfolgt werden, die die Träger der Abwasserbeseitigung zum Zusammenschluß mit anderen Aufgabenträgern auffordert. Die Zuwendung sollte daher von folgenden Voraussetzungen abhängig gemacht werden:

- Der Träger der Abwasserbeseitigung muß eine bestimmte Größenordnung aufweisen. Kleine Organisationseinheiten mit einem entsprechenden geringen Entsorgungsbereich sind von der Förderung auszunehmen.
- Der Träger der Abwasserbeseitigung muß eine auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Konzeption vorlegen, die eine langfristige und kostendeckende Sicherung der Abwasserentsorgung zu tragbaren Gebühren gewährleistet.
- Der Rahmen für die Erhebung einer sozialverträglichen Abwassergebühr muß ausgeschöpft sein.

Der Landesrechnungshof hat eine Ergänzung des KAG angeregt, so daß aus Gründen der sozialen Zumutbarkeit auf die Erhebung kostendeckender Gebühren im Bereich der Abwasserbeseitigung verzichtet werden kann, sofern der Einnahmefall aus allgemeinen Deckungsmitteln oder Zuwendungen Dritter getragen wird. Dabei sollte die Mindestgrenze der Zumutbarkeit betragsmäßig festgeschrieben werden.

Vorläufiger Standpunkt der Landesregierung

- (319) Die Landesregierung hat am 5.7.1996 ein unter Federführung des Innenministeriums erarbeitetes Konzept zur Unterstützung der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften vorgelegt (Drs. 2/1717 – im folgenden Konzept).

Darüber hinaus hat das Innenministerium in Übereinstimmung mit dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt zu den Vorschlägen des Landesrechnungshofes Stellung genommen.

– *Ausbau von Anlagen der Abwasserbeseitigung*

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, daß eine Streckung der Investitionen zu geringeren Entgelten für die Abwasserbeseitigung führt. Zuweisungen aus Mitteln des Bundes und der EU stehen allerdings nur zeitlich begrenzt zur Verfügung und drohen, verloren zu gehen. Die Streckung des Investitionszeitraumes führt darüber hinaus auch zu Kostensteigerungen.

– *Verbesserung des Ausbildungsstandes durch Beratung*

Die Landesregierung spricht sich ebenfalls für Beratungshilfe aus, ihr Konzept geht aber von einer weniger langfristigen und weniger umfassenden Beratung aus als das des Landesrechnungshofes.

– *Größe und Organisation der Abwasserbeseitigungsbetriebe*

Nach Auffassung der Landesregierung gibt es keine betriebswirtschaftlich optimalen Betriebsgrößen. Die Entscheidung über die richtige Betriebsgröße liege bei dem Aufgabenträger, solange eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gewährleistet sei. Es sei aber auf jeden Fall sinnvoll, § 150 Abs. 3 der KV M-V dahingehend zu erweitern, daß bei nicht ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung auch Zweckverbände zusammenschlossen werden können (S. 14 Konzept).

– *Optimierung der Förderung durch das Land*

Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat sich dagegen ausgesprochen, die Förderung mit Zuschüssen durch Darlehen zu ersetzen. Zur Begründung verweist es darauf, daß der vom Zuwendungsempfänger zu leistende Eigenanteil erheblich sei und sich auch erhöhe, wenn sich die Gesamtausgaben erhöhten. Mit diesem erheblichen Eigenanteil sei bereits sichergestellt, daß der Zuwendungsempfänger sich an das Gebot der Wirtschaftlichkeit halte. Die Förderung in Form von Darlehen würde – auch bei Einräumung sehr günstiger Konditionen – dazu führen, daß die Träger der Abwasserbeseitigung in Zukunft mit noch höheren Kosten belastet würden. Diese Kosten müßten dann auf die Gebührenzahler umgelegt werden.

Das Innenministerium weist darüber hinaus darauf hin, daß der Vorschlag des Landesrechnungshofes zu einer erhöhten Kreditaufnahme der kommunalen Körperschaften führen müsse und damit die Genehmigungsfähigkeit der Haushaltspläne gefährdet sei.

– *Rechtliche Rahmenbedingungen zur Heranziehung von Grundstückseigentümern und Benutzern*

An der Pflicht zur Beitragserhebung will die Landesregierung festhalten. Die Finanzierung einer Abwassermaßnahme ausschließlich über Gebühren wäre unsozial gegenüber den Mietern, weil diese die grundstücksbezogenen Vorteile über die Miete mitzutragen hätten. Der vom Landesrechnungshof erwähnte Vorzug der Verwaltungspraktikabilität wäre im übrigen auch verfassungsrechtlich bedenklich, weil wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird.

Die Erhebung einheitlicher Gebühren bei Abwasserbeseitigungsanlagen hält das Innenministerium im Rahmen des geltenden Rechts für rechtlich nicht zulässig.

– *Privatisierung der Abwasserbeseitigung*

Die Privatisierung der Abwasserbeseitigung wird seit geraumer Zeit sehr kontrovers und mit jeweils ernst zu nehmenden Argumenten diskutiert. Aus der Sicht des Innenministeriums erscheint es verfrüht, auf gesicherter tatsächlicher und rechtlicher Grundlage Empfehlungen zu geben.

– *Zuschüsse zum laufenden Betrieb als letztes Mittel*

Zuschüsse zum laufenden Betrieb hält die Landesregierung in besonderen Ausnahmefällen insbesondere zum Ausgleich vergangener Fehlentwicklungen für sinnvoll.

Entgegnung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält an seinen Auffassungen zur Beseitigung von Fehlentwicklungen im Bereich der Abwasserentsorgung fest. Nach seiner Auffassung muß die Finanzkrise des Landes auch zu einem Umdenken bei den Aufgaben der Abwasserbeseitigung führen. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung führt nicht zu einem Anspruch auf Förderung und verpflichtet das Land damit nicht zur Förderung unter

anderen als betriebswirtschaftlich optimierten Bedingungen. Soweit das Land fördert, muß es eine betriebswirtschaftliche Optimierung der Abwasserbeseitigung durchsetzen. Soweit abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften die dafür notwendigen Voraussetzungen nicht schaffen, kann daher eine Förderung nicht in Betracht kommen.

Im Hinblick auf den vorläufigen Standpunkt der Landesregierung weist der Landesrechnungshof ergänzend auf folgendes hin:

– *Ausbau von Anlagen der Abwasserbeseitigung*

Dem nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierten Ausbau der Abwasserbeseitigung muß der Vorrang vor der umfassenden Verausgabung von Fördermitteln gegeben werden.

– *Verbesserung des Ausbildungsstandes durch Beratung*

Eine begleitende Unterstützung der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaft über relativ lange Zeiträume ist das beste Mittel, um in einem Prozeß von „trial and error“ zu betriebswirtschaftlich optimalen Lösungen in gemeinsamer Arbeit zwischen Beratung und Mitarbeitern zu kommen.

– *Größe und Organisation der Abwasserbeseitigungsbetriebe*

Der Landesrechnungshof stimmt mit der Landesregierung darin überein, daß optimale Betriebsgrößen für Abwasserbeseitigungsbetriebe nicht im Aufsichtswege zu erreichen sind. Die Landesregierung ist jedoch nicht gezwungen, dort zu fördern, wo optimale Betriebsgrößen und das damit verbundene Einsparungspotential nicht angestrebt werden.

– *Optimierung der Förderung durch das Land*

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis erfolgen sollte, da so der Einsatz von Landesmitteln am effizientesten ist. Kredite, die der Finanzierung rentierlicher Vorhaben dienen, gefährden nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

– *Rechtliche Rahmenbedingungen zur Heranziehung von Grundstückseigentümern und Benutzern*

- *Pflicht zur Beitragserhebung*

Der Landesrechnungshof bedauert, daß Mecklenburg-Vorpommern als einziges Bundesland die Pflicht zur Beitragserhebung beibehalten will. Dadurch bleibt eine wesentliche Möglichkeit zur Vereinfachung und Einsparung bei den Betriebskosten der Abwasserbeseitigung ungenutzt.

- *Einheitliche Gebühren bei mehreren Abwasserbeseitigungsanlagen*

Der Landesrechnungshof bedauert, daß der Rechtsetzung anderer Bundesländer, die eine Einheitsgebühr im KAG festgeschrieben haben (§ 9 Abs. 1 Satz 2 KAG Baden-Württemberg vom 12. Februar 1996, § 9 Abs. 2 KAG Sachsen vom 16. Juni 1993) nicht gefolgt wird und insoweit Chancen für Vereinfachungen nicht genutzt werden sollen.

- *Zuschüsse*

Zuschüsse, auch wenn sie zum Ausgleich vergangener Fehlentwicklungen dienen, sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur verantwortbar, wenn sie an Bedingungen geknüpft sind, die der Verwirklichung eines betriebswirtschaftlichen Optimums dienen.

Landesregierung und Landesrechnungshof stehen weiterhin in einem ständigen Austausch über die Probleme der Abwasserbeseitigung.

Baumaßnahmen kommunaler Tiefbauämter

Haushaltsmittel für Baumaßnahmen wurden entgegen den Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts „global“ veranschlagt und Verpflichtungsermächtigungen zur bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend vorgesehen. Es wurden unzulässige Vorauszahlungen geleistet.

Beim Abschluß von Zeitverträgen für Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten wurden die Aufträge auf der Basis gemittelter Preise an mehrere Firmen vergeben. Von den günstigsten Preisen wurde nicht Gebrauch gemacht.

Den Rechnungsprüfungsämtern sind bei der Vorbereitung und Vergabe von Bauleistungen weitgehende Mitwirkungspflichten übertragen worden. Die eigentliche Prüfungskapazität wurde dadurch eingeschränkt.

- (320) Im Rahmen einer überörtlichen Prüfung gem. § 14 Landesrechnungshofgesetz (LRHG) vom 21. November 1991 i.V.m. § 5 Kommunalprüfungsgesetz (KPG) vom 6. April 1993 hat der Landesrechnungshof im Bereich des Tiefbau- und Ingenieurwesens zweier kreisfreier Städte die Einnahmen, Ausgaben sowie die Planung, Ausschreibung, Vergabe und Rechnungslegung stichprobenweise ausgewählter Baumaßnahmen der Jahre 1992 bis 1994 geprüft.

Veranschlagung

- (321) Der Landesrechnungshof hat Mängel bei der Veranschlagung von Ausgaben für Straßen- und Kanalbauarbeiten in den Jahren 1993 und 1994 festgestellt:
- Die Ausgaben für Baumaßnahmen wurden „global“ veranschlagt. In den Erläuterungen wurden Einzelmaßnahmen ohne konkrete Haushaltsansätze benannt. Damit sollte die „Flexibilität“ bei der Verwendung der Mittel verbessert werden.
 - Bei Baumaßnahmen, die sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckten, wurden Haushaltsansätze zu hoch und Verpflichtungsermächtigungen in zu geringem Umfang veranschlagt. Hohe Ausgabereste waren die Folge (in einer der beiden Städte im Jahr 1993 rd. 9,6 Mio. DM = 76 v.H. des Haushaltssolls).
- (322) Der Landesrechnungshof hat dazu auf folgendes hingewiesen:
- Die globale Veranschlagung von Ausgaben für Einzelmaßnahmen des Vermögenshaushaltes widerspricht dem Spezifikationsgebot gem. § 6 Abs. 3 GemHVO, wonach im Vermögenshaushalt die einzelnen Vorhaben getrennt zu veranschlagen sind.
 - Entsprechend dem Fälligkeitsprinzip (§ 6 Abs. 1 GemHVO) ist eine bedarfsgerechte Veranschlagung von Haushaltsmitteln (Jahresraten) erforderlich. Bei haushaltsjahrüberschreitenden Maßnahmen ist die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen anstelle von Kassenmitteln ein wesentliches Mittel zur Vermeidung von Ausgaberesten.

Vorauszahlungen

- (323) Die Tiefbauämter beider kreisfreier Städte ordneten Vorauszahlungen an, bevor die entsprechenden Gegenleistungen erbracht waren und ohne daß dieses üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt war.
- Bei einer Straßenbaumaßnahme wurde Ende 1992 eine Vorauszahlung von rd. 660.000 DM geleistet, obwohl dieses nicht durch besondere Umstände gerechtfertigt war. Die Leistung wurde erst im Frühjahr 1993 erbracht.

- Für Straßenbauarbeiten wurde während der Bauausführung eine Abschlagszahlung von 150.000 DM geleistet, die über dem vorläufigen Gesamtpreis des Auftrages lag. Die notwendigen zahlungsbegründenden Unterlagen lagen nicht vor, da die Leistungen noch nicht erbracht waren.
- Drei Rechnungen vom 8. Dezember 1993 für die Lieferung von Ausrüstungsteilen mehrerer Lichtsignalanlagen (insgesamt ca. 124.000 DM) wurden von der Verwaltung „sachlich richtig“ festgestellt und bezahlt, obwohl die Teile tatsächlich beim Auftraggeber nicht angeliefert worden waren.
- Die Bauleistungen für eine Kanalbaumaßnahme (rd. 814.000 DM) wurden mit einem Fördersatz von 60 v.H. bezuschußt. Bei der Finanzierung wurden die Eigenmittel und die Fördermittel zwischenzeitlich nicht anteilig entsprechend Nr. 1.4.1 ANBest-K zu § 44 Abs. 1 LHO eingesetzt. Zeitweise wurden Zuwendungsmittel des Landes vorzeitig in Anspruch genommen und Rechnungen nur mit 17 v.H. Eigenmitteln der Stadt bezahlt.

Der Landesrechnungshof hat die Vorauszahlungen beanstandet und darauf hingewiesen, daß nach § 25 Abs. 1 letzter Halbsatz GemHVO die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel erst dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn es die Aufgabenerfüllung erfordert. Ein solcher Umstand ist auch nicht gegeben, wenn durch eine Vorauszahlung am Ende eines Haushaltsjahres vor Fälligkeit Ausgaben geleistet oder Fördermittel in Anspruch genommen werden, damit die haushaltsrechtliche Ermächtigung weitgehend ausgeschöpft wird. Bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln muß beachtet werden, daß diese nicht zur „Vorfinanzierung“ der einzusetzenden Eigenmittel vorzeitig abgerufen werden dürfen. Die unzutreffende Feststellung der sachlichen Richtigkeit hat der Landesrechnungshof ausdrücklich gerügt.

Zeitverträge

- (324) Die kommunalen Bauverwaltungen haben auch regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungsarbeiten und Betriebsaufwendungen an dem in ihrer Baulast befindlichen Straßennetz zu vergeben.

Diese Leistungen wurden durch Zeitverträge (Kleinverträge) teilweise aufgrund Beschränkter Ausschreibungen vergeben, wonach die Auftragnehmer für eine bestimmte Zeit Arbeiten auf Abruf zu festgelegten Bedingungen auszuführen haben. Dabei erfolgte die Vergabe nach gemittelten Einheitspreisen, die von der Verwaltung aus den verschiedenen Angeboten der Firmen errechnet wurden.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß

- für die Instandsetzungsarbeiten Beschränkte und nicht Öffentliche Ausschreibungen durchgeführt wurden,
- wegen der Notwendigkeit, mehrere Firmen mit den Instandsetzungsarbeiten auf dem gesamten städtischen Straßennetz zu beauftragen, die Aufträge nach gemittelten Einheitspreisen vergeben wurden, so daß damit die preisgünstigsten Angebote nicht berücksichtigt wurden; es solle überlegt werden, das Straßennetz in mehrere Gebiete zu unterteilen und dann Aufträge an jeweils nur eine Firma zu vergeben.

Rechnungsprüfungsämter

- (325) Die Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) beider kreisfreier Städte wurden frühzeitig bei Kostenermittlungen und Vergaben eingeschaltet und in die Verwaltungsentscheidungen eingebunden.

Dazu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Eine Mitwirkung der RPÄ an Vorgängen der laufenden Verwaltung wirkt sich nachteilig auf die eigentliche Prüfungstätigkeit aus.
- Durch die Einbindung der RPÄ in Entscheidungen der Verwaltung besteht die Gefahr, daß die nach § 3 KPG geforderte Unabhängigkeit der RPÄ beeinträchtigt wird.
- Die RPÄ sollten grundsätzlich nachträglich kontrollieren.

Stellungnahme der Städte

- (326) Die Städte haben die Beanstandungen zur Veranschlagung und – in drei der aufgeführten vier Fälle – zu den Vorauszahlungen anerkannt und zugesagt, die haushaltsrechtlichen Vorschriften künftig zu beachten. Hinsichtlich der Vorauszahlungen für die Ausrüstungsteile der Lichtsignalanlagen sind die Erörterungen noch nicht abgeschlossen. Beim Abschluß von Zeitverträgen wollen sie weiterhin die Aufträge für das Straßennetz des gesamten Stadtgebietes, teilweise nach Fachlosen, vergeben. Sie haben aber zugesagt, künftig die Bauarbeiten im Wettbewerb auf der Grundlage der VOB/A zu vergeben.

Zur Einbindung der RPÄ in Verwaltungsentscheidungen haben die Städte mitgeteilt, daß dies nur noch im Ausnahmefall geschehe und im Regelfall die Vorprüfung von Vergaben durch die RPÄ nicht mehr vorgesehen sei.

- (327) Das Innenministerium hat zu einem der Prüfungsberichte aufgrund der Stellungnahme der Stadt und im Ergebnis der Schlußbesprechung gem. § 10 Abs. 1 KPG mitgeteilt, daß den Prüfungsempfehlungen im wesentlichen entsprochen worden ist und die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig beachtet werden.

In dem anderen Fall steht die abschließende Stellungnahme des Innenministeriums noch aus.

Prüfung im Klinikum Schwerin

Bei einer 1992 durchgeführten Prüfung im Klinikum Schwerin hatte der Landesrechnungshof erhebliche Mängel im Finanz- und Rechnungswesen festgestellt. Eine 1994 durchgeführte Nachschau ergab, daß die Mängel durch personelle und organisatorische Maßnahmen weitgehend abgestellt waren. Noch immer unzureichend waren dagegen insbesondere die Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie die Abrechnung ambulanter und stationärer Leistungen.

- (328) Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage von § 14 LRHG bzw. § 5 KPG das Klinikum Schwerin im Jahre 1992 und – im Wege einer Nachschau – auch im Jahre 1994 geprüft. Die Prüfung berührte schwerpunktmäßig die Abrechnung stationärer und ambulanter Leistungen, die Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie die Erfassung und Abrechnung von Leistungen für Dritte.

Die Prüfung führte im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

Abrechnung ambulanter Leistungen

- (329) Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Abrechnung ambulanter Institutsleistungen festgestellt, daß die Zahl der Behandlungsfälle, die das Klinikum der Kassenärztlichen Vereinigung Mecklenburg-Vorpommern zur Vergütung der erbrachten Leistungen vorgelegt hat, zu Lasten des Krankenhauses in erheblichem Maße von der Zahl der Fälle abwich, für die die Kassenärztliche Vereinigung die Vergütung dann auch tatsächlich geleistet hat. Eine Prüfung der an die Kassenärztliche Vereinigung weitergegebenen Behandlungsscheine auf Vollständigkeit und offensichtliche Unrichtigkeiten hat das Klinikum nur in Einzelfällen vorgenommen.

Der Landesrechnungshof sah einen Zusammenhang zwischen mangelhaft ausgefüllten Behandlungsscheinen und den von der Kassenärztlichen Vereinigung nicht vergüteten Leistungen. Der Landesrechnungshof regte an, diesem Mißstand ggf. durch die Einführung der bei niedergelassenen Ärzten üblichen Datentechnik entgegenzuwirken.

Das Klinikum erklärte in seiner Antwort, es habe 1995 ein entsprechendes EDV-Projekt eingeführt, mit dem u.a. die Abrechnungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung besser vorgenommen und kontrolliert werden können. Auch sei durch die Benutzung der Versicherungschipkarte eine Verbesserung erreicht worden.

Zwischenabrechnung bei stationären Behandlungen

- (330) Für Krankenhausaufenthalte, die voraussichtlich länger als eine Woche dauern, kann das Krankenhaus angemessene Teilzahlungen verlangen. Gemäß § 14 Abs. 9 Satz 1 Bundespflegesatzverordnung (BGBl. I 1994 S. 2750) kann das Krankenhaus ausdrücklich auch Vorauszahlungen fordern.

Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung sowohl 1992 als auch 1994 festgestellt, daß das Krankenhaus Zwischenabrechnungen nicht regelmäßig vorgenommen hat.

Dazu hat das Klinikum erklärt, daß es zur Liquiditätsverbesserung nunmehr in entsprechenden Fällen zweimal monatlich eine Zwischenabrechnung vornehmen wird.

Erfassung wahlärztlicher Leistungen

- (331) Unter der Voraussetzung, daß ein Wahlleistungsvertrag zwischen Krankenhausträger und Patient vorliegt, können alle liquidationsberechtigten Ärzte des Klinikums wahlärztliche Leistungen abrechnen. Um die Abgaben der Ärzte an das Krankenhaus aus den Liquidationserlösen (§ 45 Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern, GVOBl. 1993 S. 990) berechnen und beiziehen zu können, sind dem Krankenhaus die dafür erforderlichen Unterlagen vollständig und umgehend zur Verfügung zu stellen.

Bei seiner Prüfung im Jahr 1992 stellte der Landesrechnungshof fest, daß das Klinikum keinen Überblick hatte über die Erfassung und Abrechnung wahlärztlicher Leistungen. Die Nachschau ergab, daß bei säumigen Ärzten die Abrechnung der Leistungen nunmehr angemahnt wurde. Gleichwohl war zu beanstanden, daß bei den stichprobenweise geprüften Fällen eines Monats die Rechnungen durchschnittlich erst 43 Tage nach der Entlassung der Patienten gestellt worden waren, in einem Fall sogar erst 126 Tage nach der Krankenhausentlassung.

Das Klinikum hat hierzu erklärt, daß es noch während der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes eine kontinuierliche Kontrolle über die Rechnungslegung mit Hilfe einer Überwachungsliste sichergestellt hat.

Mitarbeiterbeteiligung

- (332) Werden im stationären Bereich wahlärztliche Leistungen gesondert berechnet, sind gem. § 45 Abs. 2 Landeskrankenhausgesetz ärztliche und ggf. auch andere Mitarbeiter an den hierdurch erzielten Einnahmen zu beteiligen. Die Standardverträge des Klinikums sehen vor, daß für die Mitarbeiterbeteiligung 20 v.H. der Einnahmen in einen „Pool“ einzuzahlen sind.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat ergeben, daß ein „Pool“ noch nicht bestand. Vielmehr sollte der „Poolanteil“ in eigener Verantwortung des betreffenden Arztes verteilt werden. Für eine „Poolordnung“ lag lediglich ein Entwurf vor.

Das Klinikum teilte dem Landesrechnungshof mit, daß inzwischen eine „Poolordnung“ in Kraft ist. Die Auszahlung an die berechtigten Mitarbeiter erfolgt danach zweimal im Jahr.

Leistungen für Dritte

- (333) Der Landesrechnungshof stellte bei den örtlichen Erhebungen 1994 fest, daß im Klinikum nunmehr eine – im einzelnen noch verbesserungsfähige – Kosten- und Leistungsrechnung geführt wird. Hierdurch war es dem Klinikum möglich, auch Kosten für die Erbringung von Leistungen für Dritte besser zuzuordnen.

Aufgrund der Prüfung durch den Landesrechnungshof erfolgte u.a. eine Nachkalkulation und entsprechende Nachberechnung von Leistungen der Zentralküche in Höhe von 163.097 DM.

Vorzeitiger Fördermittelabruf

- (334) Bei seiner Prüfung im Klinikum stellte der Landesrechnungshof fest, daß das Klinikum sowohl 1992 als auch 1993 Einzelfördermittel jeweils in Höhe des Betrages des Fördermittelbescheides abgefordert hatte, eine fristgerechte Mittelverwendung jedoch nicht erfolgte.

Aufgrund des vorgelegten Verwendungsnachweises für die Mittel des Haushaltsjahres 1992 erhob das Sozialministerium wegen des vorzeitigen Abrufs bzw. der verspäteten Verwendung von Fördermitteln Zinsen in Höhe von 17.353,70 DM. Für die nicht fristgerechte Verwendung von Einzelfördermitteln des Jahres 1993 hat das Sozialministerium dem Klinikum insgesamt 66.699,25 DM Zinsen in Rechnung gestellt.

Chefarztdienstverträge

- (335) Der Landesrechnungshof stellte 1992 und 1994 fest, daß für einen bedeutenden Teil der im Klinikum tätigen Chefarzte ein schriftlicher Dienstvertrag noch nicht vorlag. Entsprechende Entwürfe hatte das Klinikum allerdings bereits 1991 durch eine Beraterfirma erstellen lassen.

Der Landesrechnungshof hat auf die damit verbundenen Probleme hingewiesen und darauf gedrungen, alsbald rechtlich einwandfreie Zustände herbeizuführen.

Nach Mitteilung des Klinikums ist diese Beanstandung inzwischen fast vollständig ausgeräumt.

Beteiligungsvergütung

- (336) Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß insbesondere ärztliche Mitarbeiter eine „Beteiligungsvergütung“ für Leistungen erhalten haben, die sie im Rahmen der Institutsermächtigung des Klinikums erbrachten. Diese ambulante Tätigkeit gehört zu den Dienstaufgaben, die mit dem Gehalt abgegolten sind. Der Landesrechnungshof sah keinen Grund, warum diese Dienstaufgaben doppelt vergütet werden.

Das Klinikum machte hierzu darauf aufmerksam, daß die Einnahmen aus Institutsambulanzen durch den Träger frei verwendet werden können und vertrat die Ansicht, daß Chefärzte üblicherweise an den Einnahmen der Institutsambulanzen beteiligt werden. Im übrigen sei die Beteiligungsvergütung *„als pauschale Abgeltung für Mehraufwand und eventuelle Überstunden“* gedacht.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die vom Klinikum gewährte Beteiligungsvergütung zu einer doppelten Vergütung der Dienstaufgabe führt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Hansestadt Wismar

Die Haushaltswirtschaft der Hansestadt Wismar muß verstärkt auf die gezielte Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und Ausgabeeinsparungen gerichtet werden. Diese Zielsetzung kann nur durch eine weitere Beschränkung des Personalbestandes, der Erhebung kostendeckender Gebühren und durch die Begrenzung freiwilliger Leistungen erreicht werden.

- (337) Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung der Hansestadt Wismar überprüft. Prüfungsschwerpunkte lagen im Bereich der Haushaltswirtschaft, der Verwaltungsorganisation und des Personalwesens. Die Prüfung berührte aber auch einige Fachämter sowie ausgesuchte Einzelprobleme, u.a. der kostenrechnenden Einrichtungen, der kommunalen Wohnungsbauförderung und der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

Die Prüfung führte im wesentlichen zu folgenden Feststellungen:

- (338) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage der Hansestadt Wismar war bisher aufgrund der in den Verwaltungshaushalten erwirtschafteten Überschüsse relativ günstig. Es ist jedoch eine rückläufige Tendenz erkennbar. Die Verschuldung der Hansestadt Wismar hat sich am Ende des Jahres 1994 mit rd. 78,0 Mio. DM um 56,9 Mio. DM gegenüber 1991 gesteigert. Gleichzeitig erhöhten sich die Schuldendienstleistungen von rd. 42.100,00 DM im Jahr 1991 auf rd. 5,3 Mio. DM im Jahr 1994.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, noch vorhandene Reserven in der Haushaltswirtschaft zur weiteren Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt zu nutzen, insbesondere durch die konsequente Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und Ausgabeeinsparungen bei freiwilligen Leistungen.

- (339) Die Hansestadt Wismar hat in allen geprüften Haushaltsjahren hohe Haushaltsausgabereste – bis zu 50 v.H. der veranschlagten Ausgaben der Vermögenshaushalte – in die Folgejahre übertragen. Haushaltsausgabereste sind im neuen Haushaltsjahr zusätzliche Ausgabeermächtigungen. Deren Deckung muß sich, wenn keine bzw. keine ausreichenden Haushaltseinnahmereste vorhanden sind, aus Einsparungen des laufenden Haushaltes ergeben.

Infolge zum Teil unausgereifter Planungen von Investitionsmaßnahmen bzw. unzureichender Präzisierung und Anpassung der Investitionsmaßnahmen sind Haushaltsmittel zu früh bzw. über den benötigten Umfang hinaus veranschlagt und damit unnötig gebunden worden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Veranschlagung von Investitionen erst nach vollständiger Vorlage der Planungsunterlagen und Kostenberechnungen in tatsächlich benötigter Höhe erfolgt.

- (340) Die Bürgerschaft hat in Einzelfällen über- und außerplanmäßigen Ausgaben zugestimmt, ohne daß die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllt waren. Gemäß § 41 Abs. 1 Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 (GBl. I S. 255) bzw. § 52 KV M-V vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249) sind über- und außerplanmäßige Ausgaben nur zulässig, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind. Die Unabweisbarkeit war in Einzelfällen nicht erkennbar, es entstand vielmehr der Eindruck, daß mit der außerplanmäßigen Bewilligung die Einschränkungen der mehrmonatigen vorläufigen Haushaltsführung umgangen werden sollten.

Der Landesrechnungshof hat mit Nachdruck auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hingewiesen.

- (341) In den Jahren 1991 und 1993 wurde ein Darlehen bei der Hamburger Gaswerke GmbH in Höhe von insgesamt 2,5 Mio. DM zur Finanzierung des Gesellschaftsanteils der Stadt an der Stadtwerke Wismar GmbH ohne Genehmigung des Innenministers und außerhalb des Haushaltes aufgenommen.

Der Landesrechnungshof hat den Verstoß gegen die zwingenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassung beanstandet und erwartet, daß zukünftig Darlehen nur für Investitionen, Investitionsmaßnahmen bzw. für Umschuldungen aufgenommen und im Vermögenshaushalt veranschlagt werden.

- (342) Die Hansestadt Wismar hat im Jahr 1991 ohne Genehmigung des Innenministers und ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung 16 Bausparverträge über eine Bausparsumme von insgesamt rd. 13,7 Mio. DM abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof vertritt den Standpunkt, daß ein Ansparen in Form einer höherverzinslichen Festgeldanlage und Umschuldungen in Niedrigzinsphasen verbunden mit Teilentschuldungen wirtschaftlicher sind, als der Abschluß von Bausparverträgen und die Umschuldung mittels Bauspardarlehen.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, daß zukünftig entsprechend dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor derartigen Entscheidungen Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu erstellen sind.

- (343) Die Hansestadt Wismar hat im Jahr 1991 mit der Hanseatischen Energieversorgung Aktiengesellschaft Rostock (HEVAG) einen Konzessionsvertrag über die öffentliche Versorgung mit elektrischer Energie abgeschlossen. Die im Vertrag festgelegten Berechnungsgrundlagen widersprachen den konzessionsabgaberechtlichen Bestimmungen. Nach der Konzessionsabgabenordnung vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12, berichtigt durch BGBl. I S. 417) dürfen Konzessionsabgaben nur in Pfennigbeträgen je Kilowattstunde vereinbart werden. Der Konzessionsvertrag bezieht sich bei der Konzessionsabgabe aber auf prozentuale Erlöse aus der Stromlieferung.

Für den Bereich der öffentlichen Gas- und Wasserversorgung wurden bisher keine Konzessionsabgaben von der Stadtwerke Wismar GmbH erhoben.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, den Konzessionsvertrag mit der HEVAG den Bestimmungen anzupassen und mit der Stadtwerke Wismar GmbH kurzfristig einen entsprechenden Vertrag abzuschließen, um auf dieser Grundlage Konzessionsabgaben erheben zu können.

- (344) Die Hansestadt Wismar ist Eigentümerin der St. Nikolai-, der St. Marien-, der St. Georgen- sowie der Heiligen-Geist-Kirche. Spendenmittel für die Kirchen wurden einerseits über das Verwahrkonto der Stadt abgewickelt, andererseits dem 1990 gebildeten „Kuratorium Stadtkirchen Wismar“ zugeführt.

Der Landesrechnungshof bemängelte, daß die Hansestadt Wismar keinen Überblick über die durch das Kuratorium vereinnahmten Spenden und deren Verwendung hat. Die Hansestadt Wismar wurde aufgefordert, entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Spendeneinnahmen im Haushalt der Stadt zu veranschlagen und abzuwickeln.

- (345) Die Hansestadt Wismar führt den Stadtverkehr als Eigenbetrieb. Im Jahr 1992 wurde aus dem städtischen Haushalt dem Eigenbetrieb zur Verlustabdeckung ein Betrag von 1,6 Mio. DM gezahlt. Der Eigenbetrieb hat diese Mittel für Investitionen verwendet und im Jahresabschluß 1993 einen Verlustvortrag aus dem Jahr 1992 in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM ausgewiesen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß Mittel zur Verlustabdeckung eines Eigenbetriebes auch zweckentsprechend zu verwenden sind.

- (346) Für die kostenrechnenden Einrichtungen hat die Hansestadt Wismar eine Dienstanweisung über die Durchführung der Kosten- und Anlagenrechnung sowie die Berechnung von Verwaltungskostenbeiträgen in Kraft gesetzt. Diese Dienstanweisung widerspricht teilweise den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften und den dazu ergangenen Erlassen des Innenministers erheblich.

Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Wismar aufgefordert, die Dienstanweisung im Hinblick auf die Regelungen zur Bewertung des Anlagevermögens und zur Festsetzung der kalkulatorischen Kosten zu überarbeiten.

- (347) Die Abschlüsse der kostenrechnenden Einrichtungen Rettungsdienst, Kindertagesstätten, Straßenreinigung, Stadtentwässerung und Friedhofswesen wiesen in dem Zeitraum von 1991 bis 1994 eine Unterdeckung in Höhe von 63,4 Mio. DM auf. Dabei hat die nur bedingt erfolgte Veranschlagung von kalkulatorischen Kosten noch keine Berücksichtigung gefunden.

Diese Ergebnisse hat der Landesrechnungshof zum Anlaß genommen, eine kritische Überprüfung der Ausgabenentwicklung sowie die Erhebung von kostendeckenden Gebühren auf der Grundlage sorgfältiger Kalkulationen zu fordern.

- (348) Die Hansestadt Wismar hat im Zeitraum von 1991 bis 1994 für den kommunalen Straßenbau Investitionen in Höhe von 14,8 Mio. DM getätigt. Dem standen lediglich Einnahmen aus Landeszuwendungen in Höhe von 10,1 Mio. DM gegenüber. Trotz Vorliegens satzungsrechtlicher Bestimmungen hat es die Hansestadt Wismar bisher versäumt, Straßenausbaubeiträge von den Anliegern zu erheben.

Der Landesrechnungshof hat zu bedenken gegeben, daß eine erhebliche Zeitspanne zwischen der Baumaßnahme einerseits und der Erhebung von Anliegerbeiträgen andererseits bei den betroffenen Grundstückseigentümern das Verständnis für die Beitrags-erhebung und damit die Zahlungsbereitschaft außerordentlich beeinträchtigt. Der Landesrechnungshof erwartet, daß für die kommunalen Straßenbaumaßnahmen künftig eine zeitgerechte Beitrags-erhebung erfolgt, auch um Zinsverluste zu vermeiden.

- (349) Die Hansestadt Wismar gewährte in nicht unerheblichem Maße Investitionszuschüsse und Darlehen zur Wohnungsbauförderung. Zur Sanierung von vier Objekten mit insgesamt 14 Wohneinheiten wurde der Wohnungsbaugesellschaft mbH Wismar ein Investitionszuschuß von 1,0 Mio. DM bereitgestellt. Tatsächlich wurden nur zwei Vorhaben mit insgesamt sieben Wohneinheiten verwirklicht. Der eigentliche Förderzweck, die Schaffung von 14 Wohneinheiten, war insoweit nicht eingetreten. Dabei hatte es die Hansestadt Wismar versäumt, die anteilig bereitgestellten Fördermittel zurückzufordern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Mittel zur Wohnungsbauförderung aufgrund nur bedingt aussagefähiger Antragsunterlagen vergeben wurden. Die Folge war insgesamt eine sehr großzügige und nicht bedarfsgerechte Gewährung von Zuschüssen und Darlehen.

Er hat gefordert, zukünftig bei der Vergabe von Fördermitteln einen strengeren Prüfungsmaßstab anzulegen, und angeregt, rückzahlbaren Leistungen den Vorzug vor verlorenen Zuschüssen zu geben.

- (350) Die Hansestadt Wismar hat durch verschiedene organisatorische Maßnahmen wesentliche Voraussetzungen für die Straffung der Verwaltungsorganisation geschaffen. Unbefriedigend ist jedoch die Verteilung der zentralen Führungs- und Steuerungsaufgaben auf verschiedene Organisationseinheiten, da ein Hauptamt im klassischen Sinne nicht mehr besteht. Darüber hinaus ist die Zuordnung von Aufgaben der Wohnungsbauförderung zum Sozial- und Wohnungsamt unzweckmäßig.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die vorgenommenen Organisationsmaßnahmen insoweit zu überdenken, mittelfristig wieder ein Hauptamt herkömmlicher Art einzurichten und die Aufgaben der Wohnungsbauförderung der Bauverwaltung zuzuordnen.

- (351) Die Gesamtzahl der Planstellen für die Verwaltung und die Einrichtungen konnte von 1.970 Stellen (1991) auf 1.049 Stellen (1995) zurückgeführt werden.

Soweit Stellen aus der Verwaltung bzw. den Einrichtungen herausgenommen und besondere Eigenbetriebe gebildet wurden, ist dies jedoch kein echter Stellenabbau, sondern lediglich eine Verlagerung von Stellen.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt Wismar empfohlen, weiterhin alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Personalbestand auf ein unabweisbar notwendiges Bedürfnis zu beschränken. Hierzu hat er mögliche Personaleinsparungen in Höhe von mindestens 80 Stellen und weiterer Stellen nach Vornahme eigener Organisationsuntersuchungen der Stadt aufgezeigt. Personaleinsparungen sollten insbesondere im Bereich des Schreibdienstes, im Bereich der Haushaltssachbearbeitung, im Amt für Umwelt und Grünflächen, im Gesundheitsamt, im Amt für Kultur, Schulverwaltung und Sport, im Jugendamt/Kindertagesstätten und im Bauordnungsamt vorgenommen werden.

- (352) Weitere Kosteneinsparungen im Personalbereich sieht der Landesrechnungshof in einer Überprüfung und Anpassung der bisher vorgenommenen Eingruppierungen bzw. Einstufungen des Personals. Er hat bei einer Vielzahl von leitenden Mitarbeitern eine nicht sachgerechte Eingruppierung festgestellt und in diesen Fällen eine Überprüfung und ggf. eine entsprechende Anpassung gefordert.

- (353) Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsergebnis am 11.10.1995 der Bürgermeisterin der Hansestadt Wismar und dem Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde übergeben. Die Hansestadt Wismar ist weitgehend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes gefolgt und hat entsprechende Maßnahmen der Verwaltung eingeleitet. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Prüfung des Landkreises Ostvorpommern

Der Landkreis Ostvorpommern ist finanziell nicht leistungsfähig. Zum Ende des Jahres 1994 hatten die Vorgängerlandkreise ein Haushaltsdefizit von 17,7 Mio. DM angehäuft.

Der Landkreis Ostvorpommern kann den Haushaltsausgleich nur erreichen, wenn konsequent alle strukturverbessernden Maßnahmen, die zur Ausgabenreduzierung führen, genutzt und alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden.

Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind unzureichend. Dies gilt insbesondere für den Abbau von Personalausgaben und die Verringerung der Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung sollte gestrafft werden.

- (354) Der Landesrechnungshof hat den Landkreis Ostvorpommern geprüft. Die Prüfung wurde schwerpunktmäßig in den Bereichen Haushaltswirtschaft, Verwaltungsorganisation und Personalwesen vorgenommen. Sie berührte aber auch besondere Einzelprobleme, wie z.B. die Defizitentwicklung im öffentlichen Personennahverkehr und die Investitionsmaßnahme Erweiterungsbau des Gymnasiums in Gützkow.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

- (355) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage des Landkreises Ostvorpommern war zum Prüfungszeitpunkt äußerst angespannt. Der Landkreis Ostvorpommern hatte Fehlbeiträge der Vorgängerlandkreise Anklam und Greifswald von insgesamt rd. 17,7 Mio. DM zu decken.

Der Haushaltsplan 1995, der Finanzplan und das Haushaltssicherungskonzept sehen den Abbau des Fehlbetrages und die Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches bis 1997 vor.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Konsolidierung des Haushaltes nur noch durch konsequente Nutzung aller Einnahmemöglichkeiten, Ausgabenreduzierungen und strukturverändernde Maßnahmen möglich ist.

- (356) Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Vorgängerlandkreise Anklam und Greifswald war durch die ständige Unterdeckung der Verwaltungshaushalte nicht mehr gegeben. Die Inanspruchnahme hoher Kassenkredite war die Folge. Der Landkreis Greifswald hatte im Dezember 1994 aufgrund unzureichender Haushaltssicherungsmaßnahmen den vom Innenministerium genehmigten Höchstbetrag der Kassenkredite um rd. 1,3 Mio. DM überschritten. (Die Haushaltsführung erfolgte bis Ende 1994 noch getrennt für die alten Landkreise.)

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß zukünftig bei der Inanspruchnahme von Kassenkrediten die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen zu beachten sind.

- (357) Aus der Zuschußentwicklung der Usedomer Verkehrsgesellschaft mbH (UVG), der Verpflichtung des Landkreises im Gesellschaftsvertrag zur Übernahme der jährlichen Fehlbeträge und der pauschalen Vergütung der Betriebsleistungen ergibt sich eines der größten Haushaltsrisiken für den Landkreis.

Der Landkreis hat im Jahr 1994 einen Zuschuß in Höhe von rd. 3,4 Mio. DM an die UVG gezahlt. Von dem im Wirtschaftsplan der UVG 1995 ausgewiesenen Zuschußbedarf in Höhe von rd. 3,1 Mio. DM sind im Haushaltsplan des Landkreises nur rd. 1,9 Mio. DM veranschlagt.

Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, eine Anpassung der für die Vergütung der Betriebsleistungen zugrunde liegenden Verkehrsleistungsverträge der UVG zu erwirken, um i.V.m. möglichen Umstrukturierungen die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs zu verbessern und den Haushalt des Landkreises zu entlasten.

- (358) Obwohl der Wirtschaftsplan der Eigengesellschaft Verkehrsbetrieb Greifswald Land GmbH (GVG) für 1995 einen Verlust in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM ausgewiesen hat, wurden im Haushaltsplan des Landkreises 1995 nur rd. 0,7 Mio. DM als Zuschuß zur Verlustabdeckung veranschlagt.

Der Landkreis ist gem. § 46 Abs. 1 KV M-V verpflichtet, im Haushaltsplan alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen. Der Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit hat aufgrund der prekären Finanzlage des Landkreises zur Folge, daß der im Haushaltsplan ausgewiesene Haushaltsausgleich und damit die notwendige Haushaltskonsolidierung gefährdet sind.

Darüber hinaus hatte der Landkreis jährlich Verluste der GVG vom Vorjahr auszugleichen, die über die nach dem Wirtschaftsplan zu erwartenden Verluste hinausgingen.

Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, auf eine möglichst genaue Wirtschaftsplanung Einfluß zu nehmen sowie die Defizitentwicklung und die Ursachen für die regelmäßig entstandenen überplanmäßigen Verluste der GVG zu analysieren, um die Wirtschaftlichkeit verbessern zu können.

- (359) Einerseits wurden Haushaltseinnahmen unzulässig über das Verwahrbuch abgewickelt und andererseits wurden Haushaltsausgaben unzulässig zu Lasten von Verwahrgeldbeständen finanziert.

Durch den Landkreis Anklam wurden im Jahr 1994 rd. 211,8 Mio. DM über das Verwahrbuch abgewickelt. Das Volumen des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes belief sich dagegen insgesamt nur auf rd. 76,5 Mio. DM.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Haushaltseinnahmen bei den zuständigen Haushaltsstellen zu buchen und Haushaltsausgaben nicht aus Verwahrgeldern, sondern aus Haushaltsmitteln zu finanzieren sind.

- (360) Aufgrund mangelhafter Kostenplanung und Bauleitung wird der Erweiterungsbau des Gymnasiums in Gützkow voraussichtlich um ca. 3,7 Mio. DM gegenüber ursprünglich veranschlagten Gesamtkosten von rd. 17,3 Mio. DM teurer werden.

Eine weitere Folge der mangelhaften Planung war die Bildung hoher Haushaltsausgabenreste. 1993 sind für diese Investitionsmaßnahme rd. 3,8 Mio. DM und 1994 rd. 4,5 Mio. DM in das Folgejahr übertragen worden.

Außerdem wurden im ersten Bauabschnitt zusätzliche Leistungen vergütet, ohne daß schriftliche Aufträge durch den Landkreis erteilt worden waren. Die aus unausgereiften Planungen, planabweichender Bauausführung und unzureichender Bauüberwachung entstehenden Mehrkosten können zu Finanzierungsproblemen führen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Planung und Veranschlagung von Investitionen zukünftig unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu erfolgen hat. Nach § 9 Abs. 3 GemHVO sind Investitionsmaßnahmen erst nach vollständiger Vorlage der Planungsunterlagen und Kostenberechnungen und entsprechend dem Grundsatz der Kassenwirksamkeit in tatsächlich benötigter Höhe zu veranschlagen. Außerdem ist es zur Vermeidung der Überschreitung geplanter Ausgaben erforderlich, die Bauausführung hinreichend zu überwachen.

- (361) Der Landkreis Ostvorpommern verzichtet auf Einnahmen aus Gebühren für die Inanspruchnahme von Leistungen kostenrechnender Einrichtungen, da kalkulatorische Kosten noch nicht für alle Einrichtungen veranschlagt werden.

Gemäß § 11 Abs. 1 GemHVO sind für kostenrechnende Einrichtungen auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen.

Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, insbesondere unter Berücksichtigung der angespannten finanziellen Lage auf die Erhebung kostendeckender Gebühren auf der Grundlage sorgfältiger Kalkulationen zu achten.

- (362) Die Führung der zum Prüfungszeitpunkt bestehenden vier Dezernate wurde den zwei gewählten Beigeordneten sowie zwei leitenden Mitarbeitern der Kreisverwaltung übertragen.

Die Bestellung von leitenden Mitarbeitern der Kreisverwaltung zu Dezernenten entspricht nicht dem Wesen der Kommunalverfassung. Da Dezernenten die Aufgabe haben, den Landrat bei der Führung der Verwaltung zu entlasten, sollten sie nur durch den Kreistag demokratisch legitimierte Beigeordnete sein.

Der Landesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die Kreisverwaltung Ostvorpommern künftig in drei Dezernate zu gliedern, wobei der Landrat selbst ein Dezernat übernehmen muß.

- (363) Die Gesamtzahl der Planstellen für Verwaltung und Einrichtungen konnte 1995 gegenüber 1993 zwar um 743 Vollstellen verringert werden, was jedoch insbesondere im Bereich der Einrichtungen darauf zurückzuführen ist, daß die vormals bei den Vorgängerlandkreisen als Regiebetriebe geführten Einrichtungen nunmehr verselbständigt in der Rechtsform des Eigenbetriebes geführt werden.

Die Personalausstattung des Landkreises ist für den Bereich der Kernverwaltung als überdimensioniert anzusehen. Auf der Grundlage der Hinweise des Innenministeriums zu verwaltungsorganisatorischen und personalrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Landkreisneuordnung sowie unter Berücksichtigung der örtlichen und personellen Gegebenheiten hat der Landesrechnungshof auf mögliche Personaleinsparungen im Umfang von 93 Stellen im Bereich der Verwaltung und 17 Stellen in den Einrichtungen hingewiesen. Darüber hinaus wurde empfohlen, auf der Grundlage weiterer eigener Organisationsuntersuchungen vorhandene Einsparungspotentiale auszuschöpfen.

- (364) Auf der Grundlage des § 15 c BAT-O hat der Landkreis Ostvorpommern für die Arbeitnehmer der Kernverwaltung des Landkreises Ostvorpommern einen Tarifvertrag abgeschlossen, wonach für die Zeit vom 1.1.1996 bis zum 31.12.1998 eine Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden mit entsprechenden Vergütungs- bzw. Lohnabschlägen vorgesehen ist. Hierdurch sollen betriebsbedingte Kündigungen aufgrund der bestehenden Personalüberhänge vermieden werden.

Der Landesrechnungshof hat dazu festgestellt, daß der Tarifvertrag die vorhandene personelle Überbesetzung nur teilweise kompensieren kann und die Problematik des erforderlichen Stellenabbaus nach Ablauf des Tarifvertrages zum 31.12.1998 erneut auf den Landkreis zukommt. Darüber hinaus führt diese Maßnahme dazu, daß das Haushaltssicherungskonzept, das ursprünglich ein Einsparvolumen von rd. 20 Mio. DM vorsah, nicht realisiert werden kann. Im o.g. Zeitraum werden lediglich rd. 10 Mio. DM an Personalausgaben eingespart werden können.

- (365) Obwohl bereits das Innenministerium in seinen Stellenplannerlassen in der Vergangenheit auf zu hohe Bewertungen hingewiesen hatte, sind im Stellenplan 1995 in der Kernverwaltung in 71 Fällen die Stellen gegenüber dem Vorjahr höher bewertet worden. Es sind zwar Arbeitsplatzbewertungen der Stellen durchgeführt worden, diese basieren jedoch ohne nähere Prüfung auf von den Mitarbeitern selbst erarbeiteten Stellenbeschreibungen.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, umgehend sachgerechte Arbeitsplatzbewertungen vorzunehmen und im Bedarfsfalle Änderungskündigungen auszusprechen.

- (366) Die Vorgängerlandkreise Anklam, Greifswald und Wolgast haben für 113 Mitarbeiter, deren Arbeitsverhältnis vorzeitig durch Auflösungsvertrag beendet wurde, Abfindungen in Höhe von insgesamt 4,9 Mio. DM geleistet. Diese Zahlungen waren sehr großzügig und teilweise nicht vertretbar. So wurde beispielsweise einer teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterin (24 Std. wöchentlich / Vergütungsgruppe VIII BAT-O), die noch nicht einmal vier Jahre beim Landkreis beschäftigt war, eine Abfindung von 50.000 DM gezahlt. Dieser Betrag entsprach in etwa der in der gesamten Beschäftigungszeit beim Landkreis erhaltenen Vergütung. Ein anderer Mitarbeiter, der kurz vor Vollendung des 63. Lebensjahres und somit kurz vor der Verrentung stand, wurde gleichfalls mit 50.000 DM abgefunden.

Vor dem Hintergrund, daß der Landkreis Ostvorpommern auch in Zukunft vor der Aufgabe eines sozial verträglichen Arbeitsplatzabbaus steht, hat der Landesrechnungshof empfohlen, die bestehende landkreisinterne Abfindungsregelung auf der Basis des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung grundlegend zu überarbeiten.

- (367) Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsergebnis am 17.1.1996 dem Landrat des Landkreises Ostvorpommern und dem Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde übergeben. Der Landrat hat mit Bericht vom 27.3.1996 gegenüber dem Innenministerium Stellung genommen. Der Landesrechnungshof hat eine Ausfertigung der Stellungnahme erhalten.

Der Landkreis Ostvorpommern ist weitgehend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes gefolgt. Er wird die Anregungen des Landesrechnungshofes bei seinen weiteren Überlegungen zur Straffung seiner Organisationsstruktur und des endgültigen Personalbedarfs berücksichtigen.

Der Landkreis hat den Tarifvertrag zur Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit mit entsprechenden Vergütungs- und Lohnabschlägen abgeschlossen. Er weist darauf hin, daß im Haushaltsjahr 1996 Personalausgaben eingespart werden, die in etwa einem Stellenabbau von ca. 50 Stellen entsprechen. Der Landkreis beabsichtigt, durch organisatorische Maßnahmen den vom Landesrechnungshof geforderten Stellenabbau während der Laufzeit des Tarifvertrages vorzubereiten, um diesen nach Ablauf des Tarifvertrages umzusetzen. Der vom Landesrechnungshof dringend geforderte Personalabbau – den der Landkreis im Grunde auch anerkannt hat – wird dadurch um weitere drei Jahre hinausgeschoben.

Daher ist davon auszugehen, daß die bis 1997 angestrebte Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches nicht erreicht werden kann.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Grundstücksveräußerungen unter dem Verkehrswert

Der Landesrechnungshof hat seine Prüfung des kommunalen Grundstücksverkehrs fortgesetzt. Aufgrund seiner Prüfungsergebnisse insbesondere im Landkreis Nordwestmecklenburg und seiner Prüfungsmitteilung vom 29. Juni 1995 hat das Innenministerium durch Erlaß vom 4. April 1996 die Landkreise angewiesen, die seit dem 4. Juni 1992 erfolgten Verkäufe kommunaler Grundstücke flächendeckend zu überprüfen. Die veräußernden Kommunen werden angehalten, bei Verkäufen unter Wert Nachverhandlungen aufzunehmen und notfalls die schon erteilten Genehmigungen zurückzunehmen.

Der Landesrechnungshof bedauert, daß bis heute noch in den im Erlaß des Innenministeriums vom 4. Juni 1992 bezeichneten Ausnahmefällen entgegen dem geltenden Recht, insbesondere dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz, Grundstücksverkäufe zu den gebundenen DDR-Bodenpreisen erfolgen können.

Das Innenministerium und der Landrat des Kreises Nordwestmecklenburg sind den Beanstandungen des Landesrechnungshofes nach seiner Prüfungsmitteilung vom 29. Juni 1995 nachgegangen.

- (368) Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahresbericht 1995 über seine Querschnittsprüfung der Grundstücksveräußerungen bei den Landkreisen und kreisfreien Städten berichtet (Tzn. 287 – 295). Nach Abschluß des Berichts über den Landkreis Nordwestmecklenburg haben die Beauftragten des Landesrechnungshofes Grundstücksverkäufe der Stadt Neubrandenburg und die Genehmigungsverfahren für Grundstücksverkäufe von Kommunen in den Landkreisen Güstrow und Bad Doberan untersucht. Entsprechende Prüfungsmitteilungen liegen den geprüften Behörden zur Stellungnahme vor oder werden zur Zeit erarbeitet. Der Landesrechnungshof wird die wesentlichen Ergebnisse dieses Prüfungsverfahrens voraussichtlich im nächsten Jahresbericht mitteilen.

Prüfung im Landkreis Nordwestmecklenburg

- (369) Wie der Landesrechnungshof bereits im letzten Jahr berichtete (Jahresbericht 1995, Tzn. 288 - 291) wurden 53 Flurstücke der Gemeinde Seehof im Landkreis Nordwestmecklenburg für jeweils 2 DM/m² verkauft. Der Verkehrswert dieser Flurstücke lag seinerzeit bei 30 DM/m². Außerdem wurden Unregelmäßigkeiten im Genehmigungsverfahren für Grundstücksverkäufe der Gemeinden Badow, Carlow – Gemarkung Klocksdorf und Perlin vorgefunden. Grundstücksveräußerungen der Gemeinden Gägelow, Klein Trebbow, Lübstorf und Perlin wurden genehmigt, obwohl sie offensichtlich unter dem Verkehrswert erfolgten. Entsprechende Verkaufsbeschlüsse faßten die Gemeindevertretungen Klein Trebbow, Lübstorf und Lützow. Ob sie ausgeführt wurden, ist nach der Aktenlage offen.

Mit Erlaß vom 27. Juli 1995 wies das Innenministerium den Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg an, die Genehmigungen für die Grundstücksveräußerungen der Gemeinde Seehof zurückzunehmen. Nach einem erfolglosen Widerspruchsverfahren hat die Gemeinde Seehof gegen die Rücknahme geklagt. Eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung steht noch aus.

Der Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg hat am 31. August 1995 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 29. Juni 1995 Stellung genommen. Er geht davon aus, daß die überwiegende Zahl der verkauften Flurstücke in Seehof nicht selbständig bebaubar bzw. unbebaubar seien. Der Verkaufspreis von 2 DM/m² erscheine ihm allerdings auch zu niedrig. Die Fälle, in denen die übrigen Gemeinden Grundstücke unter dem Verkaufswert verkauft hätten, untersuche er. Die Untersuchung dauere noch an.

Der Landesrechnungshof hält daran fest, daß die überwiegende Zahl der von der Gemeinde Seehof für 2 DM/m² verkauften Flurstücke Bauland darstellen. Er bedauert, daß der Landrat bisher nicht im Kommunalaufsichtsverfahren für die Sicherung der Rückabwicklungsansprüche der Gemeinde Seehof durch Eintragung von Widersprüchen im Grundbuch gesorgt hat, wie es der Erlaß des Innenministers vom 4. April 1996 vorsieht (vgl. Tz. 370).

Zu solchen grundbuchrechtlichen Sicherungsmaßnahmen hat das Innenministerium dem Landesrechnungshof empfohlen, ein Gutachten des Justizministeriums einzuholen. Denkbar sei, daß sich die Rücknahme nur auf das schuldrechtliche Grundgeschäft auswirke. Die Rücknahme berühre dagegen nicht das dingliche Geschäft der Grundstücksübereignung. Die Grundstücksübereignung bleibe wirksam. Der Landesrechnungshof sieht keine Veranlassung, ein Gutachten des Justizministeriums einzuholen. Er hält die Rechtslage für ausreichend geklärt. Nach einhelliger Lehre werden gem. §§ 49 Abs. 3 lit. b KV DDR, 57 Abs. 3 Nr. 2 KV M-V sowohl das schuldrechtliche (notarieller Kaufvertrag) als auch das dingliche Rechtsgeschäft (Auflassung) genehmigt. Eine gegenteilige Lehre hat sich nicht einmal vereinzelt finden lassen, denn nur bei Erstreckung auf das dingliche Geschäft kann die Genehmigung den Zweck der §§ 49 Abs. 3 lit. b KV DDR, 57 Abs. 3 Nr. 2 KV M-V erfüllen, die beliebige Veräußerung kommunalen Vermögens für kurzfristige Liquiditätsvorteile zu verhindern.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß nunmehr alsbald die Rechtsaufsichtsbehörden die Eintragung von Widersprüchen in die Grundbücher veranlassen.

Allgemeine Auswirkungen

(370) Aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes forderte das Innenministerium am 4. August 1995 die Landräte auf, bis zum 15. September 1995 zu berichten, ob Grundstücksverkäufe der Kommunen unter dem Verkehrswert aufgefallen seien. Diese Frist erschien der Landrätekonferenz des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern als zu kurz. Nach Diskussion mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Landesrechnungshof regelte das Innenministerium mit Erlaß vom 4. April 1996 die Überprüfung der Grundstücksveräußerungen der Gemeinden in den wesentlichen Punkten wie folgt:

- Die Genehmigungsvorgänge sind in eine einheitliche Aktenordnung zu bringen, gegebenenfalls mit Hilfe der Ämter zu vervollständigen und dann wie folgt zu prüfen:

Ist ein Grundstück unter dem Verkehrswert veräußert worden, so hat die Gemeinde vom Käufer grundsätzlich Nachbesserung zu verlangen. Alternativ dazu ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zu prüfen, ob die Genehmigung zurückgenommen werden kann. Für die Rücknahme von Genehmigungen für Unter-Wert-Verkäufe ist nach dem Erlaßzeitpunkt der Genehmigung zu unterscheiden.

Von der Rücknahme von Genehmigungen, die zwischen dem 12. Juni 1994 und dem 31. Dezember 1995 erteilt worden sind, kann abgesehen werden, wenn die Abweichung vom vollen Wert weniger als 25 v.H. beträgt. Die Prüfung dieser Fälle ist bis zum 30. September 1996 abzuschließen.

Von der Rücknahme von Genehmigungen, die zwischen dem 4. Juni 1992 und dem 12. Juni 1994 erteilt worden sind, kann abgesehen werden, wenn die Abweichung zum vollen Wert weniger als 50 v.H. beträgt. Die Prüfung dieser Fälle ist bis zum 30. Juni 1997 abzuschließen.

Wertverzichte über 5.000 DM sind in jedem Fall aufzugreifen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann nach pflichtgemäßem Ermessen auch diejenigen Genehmigungen aufheben, die vor dem 4. Juni 1992 erteilt worden sind.

- Die Gemeinden sollen ihre Ansprüche auf Rückabwicklung von Grundstücksveräußerungen absichern, indem sie gegen die Richtigkeit des Grundbuches Widersprüche eintragen lassen.

Der Landesrechnungshof begrüßt den Erlaß des Innenministeriums vom 4. April 1996 zur Überprüfung der Grundstücksveräußerungen der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. Er sieht darin vor allem einen gerechten Interessenausgleich zwischen dem Bestandsschutz der Grundstücks Käufer und der Pflicht der Gemeinden, ihre Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erzielen (§§ 43, 44 KV M-V, § 24 GemHVO).

(371) Außerdem hat das Innenministerium bereits mit Erlaß vom 23. Januar 1996 vorgeschrieben, im Genehmigungsverfahren nur bis zu einem Jahr alte Wertgutachten derjenigen Sachverständigen anzuerkennen, die entweder Mitglied eines Gutachterausschusses oder von der Industrie- und Handelskammer bestellt und vereidigt worden sind.

(372) Der Landesrechnungshof hat dem Innenministerium im Hinblick auf die Täuschungsgefahr, Beweisschwierigkeiten und den Zeitablauf wiederholt empfohlen, Pkt. 4 seiner Hinweise zur Veräußerung von Grundstücken im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft vom 4. Juni 1992 (AmtsBl. M-V S. 602) für notarielle Kaufverträge zeitnah im Interesse der Gemeindehaushalte aufzuheben. Pkt. 4 gestattet auch heute noch ausdrücklich, Grundstücke zum gebundenen DDR-Bodenpreis zu verkaufen, wenn vor dem Beitritt am 3. Oktober 1990 die Gemeindevertretung einen entsprechenden, bestimmten Verkaufsbeschluß gefaßt hat oder ein Vorvertrag ohne notarielle Beurkundung zustande gekommen ist.

Das Innenministerium wendet sich gegen die Aufhebung von Pkt. 4. Die Aufhebung von Pkt. 4 wäre gegenwärtig willkürlich, weil die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen noch nicht in allen Fällen über etwaige auf den zu veräußernden Grundstücken liegende Rückgabeansprüche entschieden haben.

Der Landesrechnungshof hält dagegen an seiner Auffassung fest, Pkt. 4 der Hinweise zeitnah aufzuheben, denn die finanzielle Lage der Kommunen gestattet es nicht, auf Einnahmen zu verzichten. Nach §§ 43, 44 KV M-V i.V.m. § 24 GemHVO sind die Gemeinden verpflichtet, die ihnen zustehenden Einnahmen vollständig zu erheben. Sie haben den Verkehrswert zu erlösen. Soll von diesen Grundsätzen abgewichen werden, bedarf es einer gesetzlichen Regelung.

Denkbar erscheint allenfalls, daß die Gemeinden binnen einer Übergangsfrist vor der Aufhebung des Pkt. 4 den unteren Rechtsaufsichtsbehörden diejenigen Verkäufe (zumindest nach Käufer, Grundstück, Verkaufsbeschluß oder Vorvertrag) benennen, die sie noch nach Pkt. 4 der Hinweise zum gebundenen DDR-Bodenpreis abwickeln wol-

len. Die verbleibenden Fälle sind ggf. interessengerecht nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz vom 21. September 1994 (BGBl. I S. 2457) zu lösen. Danach dürfen die genannten Flächen grundsätzlich zum halben Verkehrswert verkauft werden (§ 68 Abs. 1 KV M-V).

Das Prüfungsverfahren für den Landkreis Nordwestmecklenburg ist noch nicht abgeschlossen.

VI. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Prüfungsverfahren Deponie Ihlenberg

- (373) Der Landesrechnungshof hat die Nachverhandlungen zum Abschluß neuer Verträge zum Betrieb und der Vermarktung der Deponie Ihlenberg beratend begleitet. Zu dem Ergebnis dieser Verhandlungen hat er am 6.11.1995 Stellung genommen. Diese Stellungnahme hat er durch einen Prüfungsvermerk vom 5.12.1995 ergänzt. Bericht und Vermerk sind als Anlagen zur Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Antrag der Landesregierung – Drs. 2/958 vom 6. Dezember 1995 (Drs. 2/1067) abgedruckt.

Der Landesrechnungshof beschäftigt sich weiterhin bei seiner Betätigungsprüfung bei Landesunternehmen nach § 69 LHO mit der landeseigenen Ihlenberger Abfallwirtschafts-Gesellschaft, der Eigentümerin der Deponie. Darüber hinaus wird er im Rahmen der zur Zeit stattfindenden Prüfung des Landesabfallkonzeptes der Landesregierung zu den Aufgaben und der wirtschaftlichen Zukunft der Deponie Ihlenberg Stellung nehmen.

Prüfungsverfahren über die Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und Bürgschaften an die Bestwood E.F. Kynder GmbH, Ribnitz Damgarten

- (374) Der Landesrechnungshof hat die Bemühungen der Landesregierung zur Rettung der Bestwood E.F. Kynder GmbH kritisch begleitet. Mit Hilfe der BDO Deutsche Waren-treuhand AG als Sachverständigen hat er eine Stellungnahme zu dem Konzept der A-tex Werke GmbH und Co. KG, Grafenau in der Fassung vom 15.2.1996 zu der Übernahme der Bestwood E.F. Kynder GmbH erstellt und der Landesregierung am 27.3.1996 übermittelt. Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage der Ausführungen der BDO festgestellt, daß eine Förderung auf der Grundlage dieses Konzeptes betriebswirtschaftlich nicht verantwortbar und rechtlich unzulässig ist. Die Landesregierung hat daraufhin beschlossen, auf der Grundlage dieses Konzeptes dem Unternehmen eine Förderung zu versagen.

Der Landesrechnungshof hat sich mit dem am 3.6.1996 vorgelegten neuen Unternehmenskonzept der Atex Werke GmbH und Co. KG für die Firma Bestwood ebenfalls befaßt. Zu einer abschließenden Stellungnahme sah er sich bisher aus Gründen, die er im einzelnen mit der Landesregierung erörtert hat, nicht in der Lage.

Prüfung der Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und Bürgschaften durch das Land an die ehemals mit der Bremer Vulkan Verbund AG verbundenen Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern

- (375) Der Landesrechnungshof hat am 14.5.1996 einen Zwischenbericht über die Gewährung von Landesmitteln insbesondere an die Meerestechnikwerft GmbH Wismar und die Volkswerft Stralsund GmbH vorgelegt. Der Landesrechnungshof hat insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen, tragfähige Unternehmenskonzepte mit der Prognose positiver Erträge auf der Grundlage aussagekräftiger Kosten- und Leistungsrechnungen zu entwickeln und durchzusetzen, da andernfalls der sich aus dem Landeshaushalt ergebene Finanzbedarf unüberschaubar wird.

Der Landesrechnungshof befindet sich mit der Landesregierung im ständigen Dialog über den Zwischenbericht, sie hat indessen eine Stellungnahme dazu noch nicht abgegeben.

Rundfunkangelegenheiten

Norddeutscher Rundfunk

- (376) Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1995 (Tz. 298) über die Durchführung der gemeinsamen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer beim NDR berichtet. Diese haben ihre Prüfungstätigkeit beim NDR fortgesetzt.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof hat federführend das Beteiligungsengagement des NDR geprüft und die Prüfungsfeststellungen dem NDR im Juli 1994 mitgeteilt. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Unter Federführung des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein haben sich der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Mecklenburg Vorpommern mit der Prüfung des Beschaffungswesens beim NDR befaßt. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Die Bestimmungen zur Befangenheit sind beachtet worden.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 26. August 1996

Tanneberg
Präsident