

JAHRESBERICHT

**des Landesrechnungshofes
Mecklenburg - Vorpommern**

1997



LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1997

**über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1995**

Neubrandenburg, den 12. September 1997

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
I. Einleitung	
1. Vorbemerkungen	1 - 2
2. Haushaltsentwicklung des Landes	3 - 9
3. Neue Steuerungsmodelle und die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes	10 - 17
4. Europäische Währungsunion	18 - 32
5. Herstellung des Einvernehmens bei Einführung von DV-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens	33 - 35
6. Anhörung des Landesrechnungshofes vor dem Erlass von Richtlinien	36 - 42
7. Koordinierung des Einsatzes von Informationstechnik	43 - 47
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1995	
1. Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung	48 - 62
2. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1995	63 - 76
III. Empfehlungen zum Personalabbau im kommunalen Bereich	77 - 85
IV. Prüfungsfeststellungen	
Querschnittsprüfungen	
1. Vollzug der in den Stellenplänen und -übersichten ausgebrachten kw-Vermerke	86 - 113
Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums	
2. Personalausgaben und Stellenwirtschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege	114 - 130

3.	Erstattung von Personalausgaben und Lehrgangsgebühren für in Sachsen-Anhalt ausgebildete Polizisten des Landes Mecklenburg-Vorpommern	131 - 136
4.	Programm zur <u>A</u> ufstellung von IT- <u>R</u> essortplänen „PAR“	137 - 144
Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums		
5.	Arbeitsweise und Organisation der Grunderwerbsteuerstellen	145 - 152
6.	Baufachliche Prüfung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen	153 - 167
Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft		
7.	Förderung einer Windkraftanlage	168 - 182
8.	Förderung der Entwicklung einer Werkzeugmaschine	183 - 199
9.	Zuwendungen an Gemeinden für Infrastrukturmaßnahmen	200 - 210
Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Kultusministeriums		
10.	Zuwendungen für Film und Medien	211 - 219
11.	Förderung eines Modellversuchs im Schulwesen im Rahmen von Art. 91 b GG	220 - 236
12.	Ambulante Leistungen zum Nulltarif	237 - 244
13.	Prüfung im Universitätsklinikum Rostock	245 - 251
Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Naturschutz		
14.	Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in Liquiditätsschwierigkeiten	252 - 262
15.	Zuwendungen für den ländlichen Wegebau	263 - 269
Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union		
16.	Beschaffung von Sicherheitsanlagen für Justizvollzugsanstalten	270 - 289

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 17. | Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Landes | 290 - 331 |
| 18. | Bewirtschaftung von Fördermitteln | 332 - 335 |
| 19. | Zuwendungen für den Neubau eines Alten- und Pflegeheimes | 336 - 347 |

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

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 20. | Zuwendungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 348 - 353 |
| 21. | Zuwendungen zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung | 354 - 362 |
| 22. | Gewährung von Fördermitteln zur Schaffung von eigengenutzten Eigentumsmaßnahmen | 363 - 374 |
| 23. | Zuwendungen für Verwertungs- u. Entsorgungsanlagen der Abfallwirtschaft | 375 - 380 |
| 24. | Einzelfragen zum Abfallentsorgungsplan Mecklenburg-Vorpommern | 381 - 401 |
| 25. | Zuwendung des Landes zur Nachfinanzierung von Investitionsmaßnahmen im Abwasserbereich | 402 - 406 |

Überörtliche Kommunalprüfung

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 26. | Erhebung und Abrechnung von Leistungen für die ambulante Behandlung | 407 - 412 |
| 27. | Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin | 413 - 434 |
| 28. | „Personalanpassung 1995“ bei der Landeshauptstadt Schwerin | 435 - 472 |
| 29. | Grundstücksveräußerungen unter dem Verkehrswert | 473 - 485 |

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

- | | | |
|----|---|-----------|
| 1. | Kommunale Altschulden | 486 - 490 |
| 2. | Automatisiertes Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren PROfiskal® | 491 - 497 |

Abkürzungsverzeichnis

AbfAlG M-V	Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 4. August 1992
AbfG	Bundesgesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) vom 27. August 1986
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Aktiengesellschaft
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	Bundesangestelltentarifvertrag
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BauGB	Baugesetzbuch
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BQG	Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft mbH
bzw.	beziehungsweise
ca.	Circa
CNC	Computer Numerik Control
d.h.	das heißt
d.J.	des Jahres
dgl.	Dergleichen
Drs.	Drucksache
DVZ	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
e.V.	eingetragener Verein
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	„Europäischer Fonds für regionale Entwicklung“
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
EWU	Europäischen Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
ff.	fortfolgende
FHöVuR	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege
FöRi-AW	Richtlinien des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt und des Innenministeriums zur Unterstützung der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern (FöRi-AW) vom 15. Oktober 1996 (AmtsBl. M-V 1996, S. 947)
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAW	Gesellschaft für Kommunale Altkredite und Sonderaufgaben der Währungsumstellung mbH
gem.	gemäß
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GVO	Verordnung über den Verkehr mit Grundstücken – in der Fassung der

	Bekanntmachung vom 3. August 1992 (BGBl. I S. 1477) und in der Fassung des Artikels 15 § 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. S. 2182, 2221), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1995 (BGBl. I S. 895, 896)
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HRG	Haushaltsrechtsgesetz
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
IAG	Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH
IfG	Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost
IFP	Innovationsförderprogramm
IHK	Industrie- und Handelskammer
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KrW-/AbfG	Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG)
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
KV-DVO	Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung
KVMV	Kassenärztliche Vereinigung Mecklenburg-Vorpommern
kw	künftig wegfallend
LBFA	Landesbauförderungsamt
LFA	Länderfinanzausgleich
LFI	Landesförderinstitut
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 3. Februar 1994, GVOBl. M-V S. 186
lit.	littera
LKSt	Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LwSVG	Landwirtschaftssondervermögensgesetz
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
nds. U.	niedersächsisches Unternehmen
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
o.g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OVVD	Ostmecklenburgisch-Vorpommerschen Verwertungs- und Deponie GmbH
PAR	Programm zur Aufstellung der IT-Ressortpläne
PERSYS	Personal- und Stellenverwaltungssystem
Pkt.	Punkt
rd.	Rund
RÜG	Rentenüberleitungsgesetz
RV-MO	Rahmenvereinbarung Modellversuche
S.	Seite
SAS	Schweriner Abfallentsorgungs- und Straßenreinigungsgesellschaft mbH
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
StÄUN	Staatliche Ämter für Umwelt und Natur
StBauFR	Städtebauförderrichtlinien
Std.	Stunden
StGB	Strafgesetzbuch

StPIV	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung der Stellenpläne im kommunalen Bereich (Stellenplanverordnung) vom 10. September 1991, GVOBl. M-V S. 352
TA	Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen (TA Siedlungsabfall)
Tab.	Tabelle
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
TDM	Tausend DM
TFP	Technologieförderprogramm
TRAIBE	Modellversuch „Trainieren der Betriebspraxis in der Fachschule – Produktionstechnik und Organisation in einer Übungsfirma“
TV	Tarifvertrag
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
usw.	und so weiter
v.H.	vom Hundert
VAEP M-V	Verordnung über den Abfallentsorgungsplan des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Abfallentsorgungsplan M-V – VAEP M-V) vom 27. März 1996
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
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, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VwVfG	Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
WBV	Wasser- und Bodenverbände
WEP	Wiedereinrichtungsplan
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
WoBauRL	Wohnungsbaurichtlinie
WVG	Wasserverbandsgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit
ZASW	Zweckverband Abfallentsorgung Süd – West Mecklenburg
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu § 44 Abs. 1 LHO
Ziff.	Ziffer

I. Einleitung

Vorbemerkungen

- (1) Der Landesrechnungshof legt hiermit seinen Jahresbericht 1997 über die Prüfung der Haushaltsrechnung 1995 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). Haushaltsrechnung und Jahresbericht sind die Grundlagen für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung (Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V).

- (2) Der Landesrechnungshof hat nach Art. 68 Abs. 3 Verf. M-V eine umfassende und lückenlose Prüfungskompetenz bei allen Vorgängen, die die Finanzen des Landes betreffen. Die Prüfung erstreckt sich auf die Übereinstimmung mit der gesamten Rechtsordnung. Aufgrund des Umfangs der möglichen Prüfungsthemen muß sich der Landesrechnungshof auf Stichproben beschränken und von der Möglichkeit Gebrauch machen, Prüfungen nach seinem Ermessen zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). Im Rahmen seiner verfassungsmäßig garantierten Unabhängigkeit entscheidet der Senat des Landesrechnungshofes über die Auswahl der Prüfungsthemen und die Darstellung der Prüfungsergebnisse. Im vorliegenden Bericht wurden die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes des letzten Jahres zusammengefaßt. Die Bemerkungen beschränken sich nicht auf das Haushaltsjahr 1995, es wurden auch Feststellungen sowohl früherer als auch späterer Jahre aufgenommen. Aus dieser Auswahl lassen sich keine allgemeinen Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung ziehen.

Haushaltsentwicklung des Landes

- (3) Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1991 bis 1997 ist in der Tabelle 1 dargestellt. Die Zahlen sind den Haushaltsrechnungen 1991 bis 1995 sowie dem Haushaltsplan 1997, das Ist 1996 ist dem Haushaltsplanentwurf 1998 entnommen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich, das Haushaltsjahr 1996 betreffend, lediglich auf den Soll-Ist-Vergleich ohne die Einbeziehung von Resten, da die Haushaltsrechnung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorliegen kann.
- (4) Der Landesrechnungshof hat sich bereits in seinen vorangegangenen Jahresberichten ausführlich mit den Problemen der Haushaltsentwicklung des Landes (Überhöhung des Haushaltsvolumens, steigende Personal- und Zinsausgaben, Steuereinnahmen, die hinter den Erwartungen zurückblieben) auseinandergesetzt. Die dort dargestellten finanziellen Probleme und die Notwendigkeit, nach Lösungen zur Bewältigung der komplizierten Finanzsituation des Landes zu suchen, bestehen unverändert fort.
- (5) Mit der mittelfristigen Finanzplanung, die bis zum Jahr 2000 jeweils ein Haushaltsvolumen von bis zu rd. 14,6 Mrd. DM vorsieht, bleibt der Haushalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern rechnerisch um 5 Mrd. DM überhöht.
- Im Haushaltsjahr 1996 wurde der Haushaltsansatz bei den Gesamteinnahmen/-ausgaben um rd. 462 Mio. DM überschritten; das Finanzministerium weist ein Haushaltsvolumen von 15.009,6 Mio. DM aus. Damit wäre das Haushaltsvolumen 1996 im Ist gegenüber 1995 um rd. 1 Mrd. DM gestiegen.
- Die im Vergleich zu den Haushaltsansätzen 1996 höheren Ist-Einnahmen/-Ausgaben sind insbesondere im Zusammenhang mit dem Abbau der erheblichen Haushaltsreste, die in jedem der vorangegangenen Haushaltsjahre gebildet wurden, zu sehen. Das Volumen der Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 1997 übertragen worden sind, liegt erheblich unter dem der Vorjahre. Damit ist davon auszugehen, daß der Trend der ständig wachsenden Haushaltsvolumina mit der Umsetzung der Ziele der mittelfristigen Finanzplanung beendet sein wird.

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1991 bis 1997

	Ist 1991 -Mio. DM-	Ist 1992 -Mio. DM-	Ist 1993 -Mio. DM-	Ist 1994 -Mio. DM-	Ist 1995 -Mio. DM-	Soll 1996 ¹ -Mio. DM-	Ist 1996 -Mio. DM-	Soll 1997 -Mio. DM-
Einnahmen								
Steuereinnahmen	1.962,9	3.045,3	3.209,7	3.705,1	5.857,6	5.841,0	5.820,9	6.153,0
Länderfinanzausgleich	15,4	0	9,9	29,1	800,7	846,0	805,2	868,0
<i>Steuerdeckungsquote</i>	19,0 %	27,4 %	25,7 %	28,0 %	47,6 %	46,1 %	44,5 %	48,5 %
Einnahmen Fonds dt. Einheit bzw. BEZ	4.195,8	4.059,4	4.183,1	4.094,3	1.967,6	1.993,0	1.980,4	1.994,0
übrige laufende Einnahmen	1.844,7	1.767,6	1.834,0	1.552,2	1.579,4	1.776,4	1.874,6	1.875,7
Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	8.018,7	8.872,5	9.236,7	9.380,7	10.205,3	10.456,4	10.481,1	10.890,7
Spezielle Investitionseinnahmen	1.409,8	1.337,7	1.249,1	1.341,4	1.659,9	2.073,3	2.242,8	2.046,6
Bereinigte Gesamteinnahmen	9.428,5	10.210,3	10.485,8	10.722,0	11.865,2	12.529,7	12.724,0	12.937,2
Besondere Finanzierungseinnahmen	0	0,2	9,4	47,5	6,5	217,4	240,7	50,6
Krediteinnahmen	977,9	905,8	2.105,0	2.708,6	2.144,5	1.800,6	2.045,0	1.513,1
<i>Kreditfinanzierungsquote</i>	9,4 %	8,2 %	16,8 %	20,3 %	15,3 %	12,4 %	13,7 %	10,5 %
Gesamteinnahmen	10.406,4	11.116,3	12.600,1	13.478,1	14.016,2	14.547,7	15.009,6	14.500,9
Ausgaben								
Personalausgaben	2.327,0	2.713,0	2.892,3	3.075,2	3.373,7	3.607,3	3.493,3	3.638,9
Zinsen an Kreditmarkt	3,4	47,5	134,0	238,3	395,0	534,8	532,9	700,3
Mietkauf-/Leasingraten ¹				8,3	8,3	8,3		20,7
Sach- und Fachausgaben ¹	5.339,4	4.834,2	5.473,8	5.939,0	6.272,9	6.537,2	6.685,5	6.436,1
darunter Kommunalen Finanzausgleich			2.170,9	2.367,5	2.524,3	2.504,6	2.493,6	2.553,3
globale Mehr-/Minderausgaben	0,6	0	0	0	0	-130,0	0,0	-150,0
Summe bereinigte laufende Gesamtausgaben	7.670,4	7.594,7	8.500,1	9.260,8	10.049,9	10.557,6	10.711,7	10.645,9
Investitionsausgaben	2.735,9	3.510,5	4.031,9	4.072,7	3.932,3	3.942,5	4.165,3	3.830,2
darunter Kommunale Investitionen			367,2	174,6	151,2	137,0	157,3	137,0
Bereinigte Gesamtausgaben	10.406,3	11.105,2	12.532,0	13.333,4	13.982,2	14.500,2	14.877,0	14.476,1
Zuführungen an Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen	0,1	11,0	68,1	144,7	34,0	47,5	132,6	24,8
Gesamtausgaben	10.406,4	11.116,3	12.600,1	13.478,1	14.016,2	14.547,7	15.009,6	14.500,9

Tabelle 1: Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1991 bis 1997

¹ Soll 1996 einschließlich 2. Nachtrag

(6) Im Bereich der Sach- und Fachausgaben gab es 1996 nach den derzeit vorliegenden Zahlen erstmals Ausgaben in Höhe von 140 Mio. DM über den Haushaltsansatz hinaus, darunter allein 85,5 Mio. DM für gesetzliche Sozialleistungen. Unter Berücksichtigung der Minderausgaben bei Personal und Zinsen in Höhe von insgesamt 116 Mio. DM weist der vorläufige Abschluß bei den laufenden Ausgaben Mehrausgaben in Höhe von rd. 154 Mio. DM aus. Der Finanzierungssaldo für den laufenden Haushalt betrug danach 230,5 Mio. DM (Haushaltsplan: 101,3 Mio. DM). Auch die Investitionsausgaben überstiegen das Haushalts-Soll um 222,7 Mio. DM. Die Ursachen für die Überschreitung des Haushalts-Solls im Haushaltsjahr 1996 und das Erbringen der geplanten globalen Minderausgabe in Höhe von 130 Mio. DM sind nach Vorliegen der Haushaltsrechnung noch näher zu untersuchen. Die Betrachtung der nach 1996 und in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste deutet darauf hin, daß die Überschreitung des Haushalts-Solls im Zusammenhang mit dem Abbau der bisher erheblichen Haushaltsreste steht.

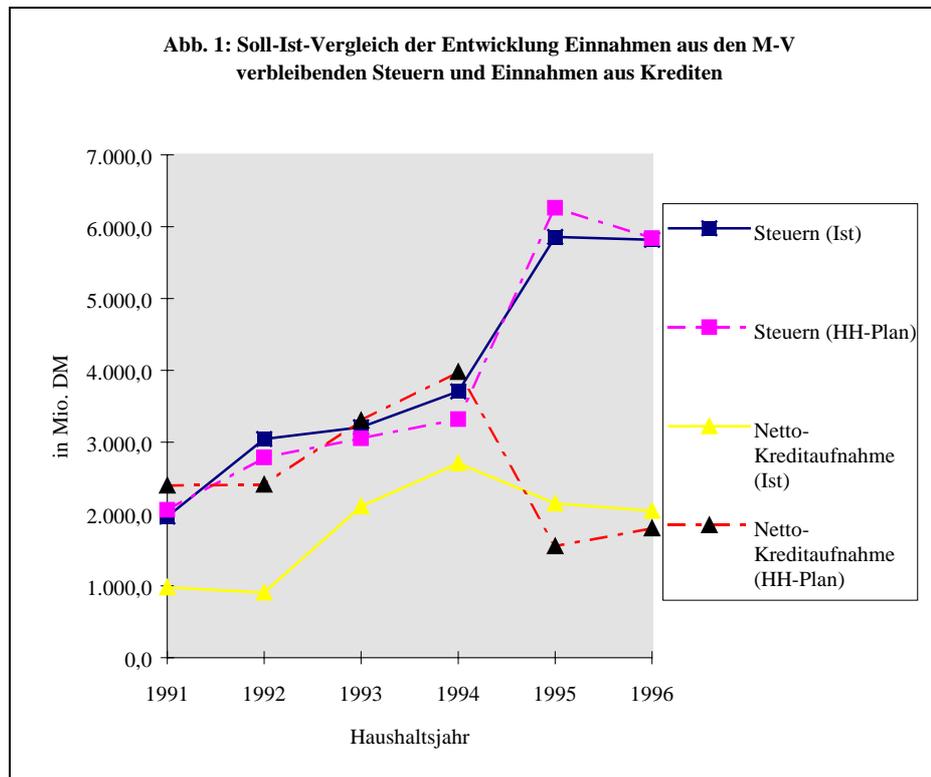
(7) Die Entwicklung der Einnahmen aus den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern bleibt auch unter dem Aspekt der sinkenden Bevölkerungszahl abzuwarten. Im Haushaltsjahr 1996 waren die Einnahmen aus den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern mit rd. 5.820,9 Mio. DM um 0,3 v.H. (20,1 Mio. DM) niedriger als geplant und blieben um 0,6 v.H. (36,7 Mio. DM) unter den Einnahmen des Vorjahres.

Die Einnahmen aus Krediten sind nach wie vor zu hoch. Laut Koalitionsvereinbarung war vorgesehen, die Kreditaufnahme wie folgt abzusenken:

1996	auf 1,0 Mrd. DM,
1997	auf 0,5 Mrd. DM,
1998	auf 0,5 Mrd. DM.

Die mittelfristige Finanzplanung 1996 bis 2000 sah für 1996 eine Netto-Kreditaufnahme von 1,8 Mrd. DM vor, die durch jährliche Reduzierung um rd. 300 Mio. DM auf einen Betrag von 600 Mio. DM im Jahr 2000 abgesenkt werden sollte.

Die tatsächliche Netto-Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 1996 betrug rd. 2 Mrd. DM. Somit wurde für das Haushaltsjahr 1996 das gesteckte Ziel, die Netto-Kreditaufnahme gegenüber 1995 um 300 Mio. DM zu reduzieren, nicht erreicht. Die Netto-Kreditaufnahme lag nur rd. 100 Mio. DM unter der von 1995 und um rd. 244 Mio. DM über dem Haushaltsansatz.



Die Gegenüberstellung der Einnahmen aus den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern und der Netto-Kreditaufnahme zeigt für das Land eine recht ungünstige Tendenz. Bis 1994 lagen die Steuereinnahmen über den Erwartungen des Haushaltsplanes und die Netto-Kreditaufnahme blieb deutlich unter den Ansätzen der Haushaltspläne. In den Haushaltsjahren 1995 und 1996 blieben nun die Einnahmen aus Steuern unter dem Haushaltsansatz und die Netto-Kreditaufnahme war höher als geplant.

- (8) Die Begrenzung der Neuverschuldung auf einem niedrigen Niveau ist für Mecklenburg-Vorpommern nicht nur notwendig, um Handlungsfreiräume für die Zukunft zu erhalten, sondern gewinnt auch unter dem Aspekt der Einführung des Euro

(Tz. 18 ff.) an Bedeutung. Die Ist-Zahlen zeigen aber, daß es erheblicher Anstrengung bedarf, den immer wieder bekundeten Konsolidierungswillen der Landesregierung bei der Bewirtschaftung des Haushalts tatsächlich umzusetzen.

- (9) Die besorgniserregende Finanzsituation zwingt nicht nur Mecklenburg-Vorpommern, über Möglichkeiten der Schuldenbegrenzung nachzudenken, sondern bundesweit wird nach neuen Wegen gesucht, die Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen und die Finanzkrise der öffentlichen Hand zu überwinden.

Neue Steuerungsmodelle und die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

- (10) Die Rahmenbedingungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben haben sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Die Lage der öffentlichen Haushalte hat sich aufgrund sinkender Steuereinnahmen und wachsender Verschuldung drastisch verschlechtert, so daß die Finanzierbarkeit staatlicher Leistungen, insbesondere freiwilliger Leistungen, zunehmend in Frage gestellt wird. Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind deshalb auf der Suche nach neuen Wegen, um die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu erhöhen sowie Defizite des öffentlichen Finanzsystems, wie
- Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
 - Input-orientierte Steuerung, die die Zuteilung von Haushaltsmitteln in den Vordergrund stellt, ohne die zu erbringenden Leistungen (Output) differenziert zu bestimmen,
 - fehlende Kostenermittlung und -zuordnung für die einzelnen Leistungen der öffentlichen Verwaltung,
 - daraus resultierendes mangelndes Kostenbewußtsein,
 - fehlende Anreize für wirtschaftliches und leistungsorientiertes Verhalten,
 - mangelnde Erfolgskontrolle und Controllingsysteme
- zu überwinden.

- (11) Ein Weg wird in der Einführung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells gesehen, welches von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelt worden ist. Zu den wesentlichen Elementen dieses Neuen Steuerungsmodells gehören
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement),
 - dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich,
 - Ablösung der Input-Steuerung durch eine Output-Steuerung,
 - Vorgabe eines Budgets für den/einen Fachbereich,
 - Steuerung und Controlling,
 - Qualitätsmanagement und Aktivierung von Wettbewerbselementen,
 - Personalentwicklung.

Die Einführung dieses Neuen Steuerungsmodells ist nicht möglich ohne eine Reform des Rechnungswesens und die Einführung von Budgetierungsformen.

- (12) Derzeit untersuchen der Bund und die Länder in einer Reihe von Modellvorhaben die Auswirkungen neuer Steuerungsinstrumente wie Flexibilisierung, Globalisierung und Budgetierung auf die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Kennzeichnend für diese Modellvorhaben ist eine Ausdehnung der sachlichen und zeitlichen Verfügbarkeit (weitgehende Deckungsfähigkeiten und überjährige Übertragbarkeiten) von Haushaltsmitteln, wobei sich alle Modellvorhaben durchweg im Rahmen des kameralistischen Systems bewegen.

Die Vorteile der neuen Steuerungsinstrumente werden insbesondere darin gesehen, daß

- die Eigenverantwortlichkeit der Mitarbeiter gestärkt,
- Mehrbedarfe im Laufe des Haushaltsvollzuges über das Limit hinaus vermieden,

- das „Dezemberfieber“ verhindert,
- Anreize zur Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen geschaffen und
- die Bildung von Rücklagen für Folgejahre ermöglicht werden.

Die Einführung dieser Steuerungsinstrumente birgt aber auch Gefahren in sich.

- Die Erweiterung der Deckungsfähigkeit und die Aufhebung der Jährlichkeit beeinträchtigen das Etatrecht sowie das Kontrollrecht des Parlaments und führen zur Fondswirtschaft.
- Durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal-, Sach- und Investitionsausgaben ist die Kontrolle der Einhaltung der verfassungsrechtlich geregelten Kreditobergrenze während des Haushaltsvollzugs nicht mehr möglich.
- Das vollständige Verbleiben der Einsparungen oder Mehreinnahmen im Budget des Fachbereichs nimmt dem Parlament die Möglichkeit, Einfluß auf die Verteilung der zur Verfügung stehenden zusätzlichen bzw. eingesparten Mittel zu nehmen. Das kann dazu führen, daß einzelne Ausgabezwecke privilegiert werden, während andere Teile des Haushalts nicht mehr oder nur unvollkommen finanzierbar sind; der Grundsatz der Gesamtdeckung wird außer Kraft gesetzt.

(13) Mecklenburg-Vorpommern hat seit 1996 für die Dauer von drei Jahren – bis einschließlich 1998 – in sechs Einrichtungen versuchsweise das Budgetierungsverfahren eingeführt. Den ausgewählten Kapiteln sind im Haushaltsplan Haushaltsvermerke vorangestellt, wonach

- Personal-, Sach- und Investitionsausgaben durchweg für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden,
- die Erläuterungen zu Investitionsausgaben nicht mehr verbindlich sind,
- durch Erschließung neuer Einnahmequellen Mehreinnahmen ganz oder teilweise den Ausgabeermächtigungen zuwachsen,

- Ausgabeermächtigungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgeschöpft worden sind, ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden dürfen sowie
- zur „Deckelung“ des Ausgabevolumens im Laufe des Haushaltsvollzuges auftretende unvorhergesehene und unabweisbare Mehrbedarfe (i.S. von § 37 Abs. 1 LHO) durch Änderung der Prioritäten ausgeglichen werden müssen.

- (14) Das Finanzministerium hat dem Finanzausschuß des Landtages einen Bericht über erste Erfahrungen bei der Durchführung der Modellvorhaben für das Haushaltsjahr 1996 vorgelegt. Eine gründliche Auswertung kann jedoch erst nach Ablauf des Versuchszeitraums erwartet werden. Der Nachweis einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bei Einführung eines Budgets wird jedoch nicht ohne weiteres möglich sein, zumal vor Beginn der Modellvorhaben keine umfassende Aufgabenanalyse erfolgte und Leistungen nicht klar definiert wurden.

Weder das Heranziehen des *„hypothetischen Verhaltens der Einrichtung, falls die neue Regelung nicht eingeführt worden wäre“*, kann als Maßstab der Erfolgskontrolle angesehen werden, noch die Vorgabe von *„einheitlichen Kriterien für die Abrechnung und Kontrolle der Leistung und Mittelbewirtschaftung“*, wie vom Finanzministerium bereits 1995 angedacht, ist ein aussagefähiges Steuerungsinstrument bzw. ersetzt eine Kosten- und Leistungsrechnung.

Auch erscheint der Versuchszeitraum für die Modellvorhaben zu kurz gewählt, um den wirtschaftlichen Mitteleinsatz beurteilen zu können. So können geplante Investitionsvorhaben ohne weiteres zeitlich hinausgezögert werden, um damit das Modellvorhaben während des Versuchszeitraums wirtschaftlich nicht zu belasten.

- (15) Voraussetzung für die Einführung flexibler Bewirtschaftungsverfahren muß die Entwicklung geeigneter Instrumentarien (Controlling, Kosten-/Leistungsrechnung, Berichtswesen) für eine wirtschaftliche Betriebssteuerung in der öffentlichen Verwaltung sein. Nicht nur die Leistungen, die die Verwaltung zu erbringen hat, müssen definiert sein, sondern die Verwaltung muß in die Lage versetzt werden, die Kosten der

einzelnen Leistungen ermitteln zu können, um gezielt auf diese Kosten Einfluß nehmen zu können. Die Einführung solcher Instrumentarien ist jedoch mit erheblichem Arbeits- und Koordinationsaufwand verbunden. Allein dieser hohe Aufwand setzt eine Prüfung voraus, für welche Bereiche die Einführung neuer Steuerungsmodelle und -instrumente eine höhere Wirtschaftlichkeit bringt. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß der Staat kein Unternehmen ist, welches sich von „kostenintensiven Produkten“ lösen kann.

Mit dem derzeit geltenden Haushaltsrecht ist zwar die Erprobung neuer Haushaltsinstrumente möglich, die flächendeckende Anwendung neuer Steuerungsmodelle und -instrumente über die Modellvorhaben hinaus ist jedoch nicht ohne Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes möglich.

- (16) Die Rechnungshöfe sehen die Notwendigkeit einer Überprüfung und ggf. Fortentwicklung des Haushaltsrechts und treten dafür ein, daß das Haushaltsrecht so weiterentwickelt wird, daß die Informations-, Steuerungs- und Kontrollrechte des Parlaments gesichert und ausgebaut werden. Diese Forderung ist in der folgenden Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zusammengefaßt:

Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

1. *Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und steigender Anforderungen an die Verwaltung wird neuen Steuerungsmodellen und -instrumenten wie Budgetierung, Globalhaushalten, Flexibilisierung und Controlling eine wachsende Bedeutung zugemessen. Bund und Länder untersuchen in einer Reihe von Vorhaben die Auswirkungen dieser neuen Steuerungsmodelle und -instrumente auf Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.*

Kennzeichnend für diese – im übrigen unterschiedlich strukturierten – Vorhaben ist auch die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft durch eine weitgehende Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel.

Abschluß, Auswertung und vergleichbare Bewertung der bisherigen Versuche stehen noch aus. Es läßt sich daher z.Z. nicht mit der erforderlichen Sicherheit bestimmen, inwieweit neue Systeme der Haushaltsführung tatsächlich ein wirksameres und wirtschaftlicheres Handeln des Staates fördern. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben, soweit bereits einzelne Vorhaben geprüft wurden, vorläufige Aussagen zur Wirksamkeit der neuen Steuerungsmodelle und -instrumente getroffen.

2. *Die Rechnungshöfe sehen die Notwendigkeit einer Überprüfung und ggf. Fortentwicklung des Haushaltsrechts. Ziel einer solchen Modernisierung ist ein Beitrag für eine effektivere, leistungsfähigere Verwaltung. Von besonderer Bedeutung sind dabei die mit einer entsprechenden Novellierung des Haushaltsrechts einhergehenden Auswirkungen auf das parlamentarische System.*

Eine weitreichende Flexibilisierung des Haushaltsvollzuges birgt die Gefahr einer Einschränkung der Steuerungs- und Kontrollrechte der Parlamente. Ein solcher Verlust muß durch verbesserte aufgabenbezogene Steuerungs- und Kontrollinstrumente kompensiert werden.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, daß im Interesse einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der Regierung nicht eingeschränkt wird.

Es bedarf hierzu verbindlicher Zielvorgaben, Leistungsbeschreibungen und Kennzahlen. Teilweise sind Steuerungsinstrumente, etwa in Form eines Berichtswesens, neu zu entwickeln, um Veranschlagung und Verwendung von Haushaltsmitteln sowohl für die Legislative als auch für die Finanzkontrolle weiterhin nachvollziehbar zu gestalten. Die Rechnungshöfe treten dafür ein, das Haushaltsrecht mit Augenmaß weiterzuentwickeln und einhergehend damit die Informations-, Steuerungs- und Kontrollrechte und die hierzu erforderlichen Instrumente der Parlamente zu sichern und auszubauen.

- (17) Der Druck auf die staatlichen Ebenen, die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen und die Haushalte zu konsolidieren, wird durch die bevorstehende Währungsunion zusätzlich verstärkt.

Terminplan zur Einführung des Euro

- (18) Nach dem „Vertrag über die Europäische Union“ soll am 1.1.1999 die entscheidende Stufe zur Europäischen Währungsunion (EWU) beginnen. Mit Beginn dieser Stufe werden unwiderruflich die Umrechnungskurse der nationalen Währungen zur neuen Europawährung und die Wechselkurse der teilnehmenden Länder untereinander fixiert. Die Kompetenz für die Geldpolitik geht sodann auf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) über, das sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Notenbanken zusammensetzt. Spätestens ab 1.1.2002 sollen die Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt sein. Der Abschluß der Währungsumstellung ist für den 1.7.2002 vorgesehen. Dann sind die nationalen Noten und Münzen keine gesetzlichen Zahlungsmittel mehr.
- (19) Derzeit wird zwar der Starttermin 1.1.1999 aus verschiedenen Gründen immer wieder einmal in Frage gestellt. Es ist jedoch mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, daß der Terminplan zur Europäischen Währungsunion eingehalten werden wird. In Plädoyers für die unbedingte Einhaltung des Starttermins wird insbesondere hervorgehoben, daß bei einer Verschiebung des Zeitpunktes die Länder in ihren Bemühungen um Stabilität und Konsolidierung ihrer Haushalte nachlassen würden, die Konvergenzkriterien würden weniger ernst genommen werden und letztlich wäre die Europäische Währungsunion überhaupt in Frage gestellt. Die Verfechter einer Terminverschiebung befürchten, daß das strikte Festhalten am Zeitplan zu einem Euro führt, der mit Sicherheit weicher als die D-Mark sein wird, so daß in- und ausländisches Geld andere Anlagen suchen könnte. Die Zukunft des Euro als Alternative zum US-Dollar wäre dann verspielt, noch ehe sie so recht begonnen hätte. Des weiteren wird befürchtet, daß Wettbewerbsunterschiede und -verzerrungen zu einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosenzahlen und zu Wachstumsverlusten, insbesondere in einkommensschwachen Ländern mit niedriger Spar- und Kapitalbildungsstärke, führen können. Bei allem Für und Wider halten die Regierungsvertreter der EU-Mitgliedstaaten gegenwärtig am bestehenden Fahrplan zum Euro fest.

Europäische Zentralbank – Kapital,
Gewinne und Währungsreserven

- (20) Nach der Entscheidung über den Teilnehmerkreis ernennen die Staats- und Regierungschefs der EWU-Mitgliedstaaten einvernehmlich die Mitglieder des Direktoriums der EZB. Unmittelbar danach werden die EZB und das ESZB errichtet. Diese treffen sodann alle Vorkehrungen für die Aufnahme ihrer vollen Tätigkeit ab 1.1.1999.
- (21) Das Startkapital der EZB soll 5 Mrd. Euro betragen. Die Kapitalanteile der teilnehmenden Notenbanken werden je zur Hälfte durch die Bevölkerung und das Bruttoinlandsprodukt bestimmt. Des weiteren statten nach Art. 30 des „Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank“ die nationalen Zentralbanken die EZB entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am gezeichneten Kapital der EZB mit Währungsreserven bis zu einem Gegenwert von 50 Mrd. Euro aus. Die Einkünfte, die den nationalen Zentralbanken aus der Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben des ESZB zufließen, werden grundsätzlich am Ende eines jeden Geschäftsjahres unter den nationalen Zentralbanken entsprechend ihren eingezahlten Anteilen am Kapital der EZB verteilt. Dieser Verteilungsschlüssel gilt in der Tendenz auch für die EZB-Gewinne. Dort können jedoch bis zu 20 v.H. des Nettogewinns dem allgemeinen Reservefonds zugeführt werden.
- (22) Bei dieser Verteilung haben Wissenschaftler Milliardenverluste für die Bundesbank vorausgesagt. Die Ursache hierfür wird in dem hohen D-Mark-Bargeldumlauf – insbesondere aufgrund hoher D-Mark-Bargeldhaltung im Ausland – gesehen. Der genaue Verlustbetrag kann derzeit noch nicht ermittelt werden, da dieser abhängig ist von den Teilnehmerstaaten, möglichen Mindestreserveverpflichtungen sowie den Marktentwicklungen in den EWU-Mitgliedstaaten. Kommt es zu den vorausgesagten Milliardenverlusten, so hat dies unmittelbare Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, da Gewinnanteile der Bundesbank an den Bundeshaushalt abgeführt werden. In den

ersten fünf Geschäftsjahren der EZB sind zwar nach Art. 51 des „Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank“ Abweichungen von der o.g. Verteilung der Notenbankgewinne möglich, die Hoffnung auf eine Änderung über die Anfangsphase hinaus könnte sich jedoch als Illusion erweisen.

Teilnehmerkreis

- (23) Eine Entscheidung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs über den Teilnehmerkreis wird voraussichtlich bis Mitte 1998 getroffen werden. Dabei wird der Europäische Rat bei seiner Entscheidung insbesondere die Konvergenzberichte der Europäischen Kommission und des Europäischen Währungsinstituts berücksichtigen. Nur die Mitgliedstaaten, welche die folgenden vier Konvergenzkriterien
- ein hoher Grad an Preisstabilität, d.h., die durchschnittliche Inflationsrate eines Landes darf nicht höher als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen,
 - eine öffentliche Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit gem. Art. 104 c Abs. 2 EG-Vertrag,
 - die Einhaltung der normalen Bandbreite des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates,
 - die Konvergenz der langfristigen Zinssätze, d.h., der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz darf im vorangegangenen Jahr nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen drei Mitgliedstaaten mit der besten Preisstabilität gelegen haben,
- erfüllen, können an der Währungsunion teilnehmen, da nur sie voraussichtlich einen gemeinsamen Kurs der Geld- und Währungspolitik auch dauerhaft durchhalten und somit die Basis für einen stabilen Euro gewährleisten können.

(24) Insbesondere die Einhaltung der finanzpolitischen Kriterien – das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt soll 3 v.H. und das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt soll 60 v.H. nicht überschreiten – steht im Zentrum der Diskussionen um die Europäische Währungsunion. Obwohl die Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten um die Konsolidierung ihrer Haushalte im Laufe des Jahres 1996 überwiegend von Erfolgen gekennzeichnet waren, blieb 1996 nur Luxemburg unter den Referenzwerten. Nach Art. 104 c Abs. 2 EG-Vertrag ist die Haushaltsdisziplin aber auch dann nicht verletzt, wenn

- beim Defizitkriterium der Referenzwert zwar überschritten ist, aber *„entweder das Verhältnis erheblich oder laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt“*,
- beim Schuldenstandkriterium der Referenzwert zwar überschritten ist, aber *„das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“*.

Dies sichert einen ausreichenden Beurteilungsspielraum, so daß erwartet wird, daß neben Luxemburg auch Frankreich, Großbritannien, Finnland, Belgien, Italien, die Niederlande, Österreich, Dänemark, Irland und Deutschland die Qualifikation erreichen können, wobei derzeit nicht alle Staaten eine frühe Teilnahme an der Währungsunion anstreben.

Sanktionsmechanismus bei Nichteinhaltung der fiskalischen Konvergenzkriterien

(25) Mit Beginn der Währungsunion sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite i.S. von Art. 104 c Abs. 2 EG-Vertrag zu vermeiden. Die Entscheidung darüber, ob in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges öffentliches Defizit besteht, trifft der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit. Das Land, bei dem ein übermäßiges Defizit festgestellt wird, muß grundsätzlich mit der Verhängung von Sanktionen rechnen, wenn es nicht umgehend mit erfolgversprechenden Korrektur-

maßnahmen beginnt. Nach dem Dubliner Stabilitätspakt bestehen die Sanktionen aus zinslos zu hinterlegenden Einlagen bei der Gemeinschaft in Höhe eines Sockelbetrages von mindestens 0,2 v.H. des nationalen Bruttoinlandsproduktes bis zu einer Obergrenze von 0,5 v.H. des nationalen Bruttoinlandsproduktes (bezogen auf die Bundesrepublik wären das Beträge zwischen ca. 7 Mrd. DM und ca. 17,5 Mrd. DM), die nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt werden, wenn der Referenzwert von 3 v.H. beim Defizit bis dahin noch immer nicht unterschritten wird.

Ob der Sanktionsmechanismus sich in der Praxis durchsetzen läßt, bleibt abzuwarten. Zum einen haben sowohl die Europäische Kommission als auch der Europäische Rat bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits einen Beurteilungsspielraum und die Verhängung von Sanktionen bedarf einer qualifizierten Mehrheit des Rates. Zum anderen erscheint es sinnwidrig, die Staaten zu belasten, die ohnehin schon Haushaltsprobleme haben.

Problem der innerstaatlichen Umsetzung der EG-rechtlichen Regelungen in einem förderativen Staat

- (26) Ein weiteres Problem wird in der innerstaatlichen Umsetzung der EG-rechtlichen Regelungen gesehen. So ist derzeit noch unklar, wie in einem förderativen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland die Einhaltung der Fiskalkriterien durch die einzelnen staatlichen Ebenen gesichert werden soll und wie gegebenenfalls Sanktionen des Europäischen Rates wegen eines übermäßigen Defizits, insbesondere eine Geldbuße in Milliardenhöhe, innerstaatlich zu tragen sind.

Der Bund und die Länder sind nach Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Auch den Gemeinden ist nach Art. 28 GG eine gewisse finanzielle Eigenverantwortung garantiert. Für eine Koordinierung der öffentlichen Defizitpolitik sind deshalb sowohl ökonomische als auch juristische Probleme zu lösen, die nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen nicht ohne eine Änderung des Grundgesetzes zu bewältigen sind.

- (27) Auf der Suche nach Möglichkeiten, den gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Verschuldungsrahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufzuteilen, hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen bereits in seinem Gutachten von 1994 unterschiedliche Verfahren erörtert; darunter u.a. das System der Versteigerung von Verschuldungsrechten.

Das Versteigerungsverfahren wäre wie folgt denkbar: Nach Festlegung des Gesamtbetrages für die staatliche Netto-Kreditaufnahme eines Jahres können Rechte zur Inanspruchnahme dieses Betrages in Form von Verschuldungszertifikaten ersteigert werden. Für die Zertifikate müssen in Abhängigkeit von der Kreditnachfrage unterschiedlich hohe Versteigerungsprämien gezahlt werden. Je größer die Kreditnachfrage, desto höher ist die Zertifikatsprämie. Die Gebietskörperschaft darf Kredite am Kapitalmarkt nicht über den Betrag der erworbenen Zertifikate hinaus aufnehmen.

Bei diesem Verfahren entscheidet die Gebietskörperschaft selbst, wie viele Verschuldungsrechte sie bei unterschiedlich hohen Versteigerungsprämien erwerben möchte, die Verschuldungsspielräume sind aber aufgrund der zu zahlenden Prämien eingeschränkt. Die Zahlung von Versteigerungsprämien zum Erwerb der Zertifikate könnte zum einen einnahmenschwache Gebietskörperschaften benachteiligen, aber zum anderen disziplinierend auf die Staatsausgaben wirken.

Eine weitere Möglichkeit zur Umsetzung der Verschuldungskriterien wird in der Aufteilung der Verschuldungsobergrenzen nach Schlüsselgrößen gesehen. Solche Schlüsselgrößen könnten beispielsweise aus dem Verhältnis der Haushaltsvolumina oder der Investitionen von Bund und Ländern gewonnen werden oder am bisherigen Schuldenstand bzw. an der bisherigen Netto-Kreditaufnahme von Bund und Ländern anknüpfen.

Der ebenfalls diskutierte Vorschlag, in jährlichen Ad-hoc-Verhandlungen des Finanzplanungsrates die Aufteilung der Defizitlimits und ggf. der Sanktionen auf den Bund und die einzelnen Bundesländer festzulegen, erscheint insofern ungeeignet zu sein, da der Finanzplanungsrat lediglich rechtlich unverbindliche Empfehlungen abgeben kann und mit ständigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern gerechnet werden muß.

- (28) Der Lösungsvorschlag des Bundesfinanzministers sieht vor, daß das maximal zulässige Defizit durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates auf Bund und Ländergesamtheit im Verhältnis 1:1 aufgeteilt werden soll. Die horizontale Aufteilung auf Länderebene könnte nach Einwohnerzahl oder nach durchschnittlichen Defiziten während einer Referenzperiode von zwei bis fünf Jahren erfolgen. Dabei beansprucht der Bund vorab für sich eine Konjunkturgutschrift. Des weiteren soll eine im Gesetz enthaltene Ausnahmeklausel Modifikationen des Verteilungsschlüssels bei bestimmten Problemlagen der Gebietskörperschaften ermöglichen. Zur Abwendung eines drohenden Staatsdefizits könnte die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung erlassen, die den Bund und die Länder einschließlich ihrer Gemeinden verpflichtet, ihre Defizite für das betreffende Haushaltsjahr auf die festgelegte Höhe zurückzuführen bzw. diese Höhe nicht zu überschreiten. Sollte die Bundesregierung mit Sanktionen belegt werden, müßten die Gebietskörperschaften, die ihre Defizite überschritten haben, die Belastungen aus den Sanktionen tragen, sofern eine Schuldenbegrenzungsverordnung ergangen ist. Fehlt diese Verordnung, würde die Aufteilung auf Bund und Ländergesamtheit im Verhältnis 1:1, auf Länderebene nach Maßgabe der Einwohnerzahl erfolgen.

Entgegen der Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und anderen Wissenschaftlern hält der Bundesfinanzminister eine Verfassungsänderung für entbehrlich. Er vertritt die Auffassung, das vorgeschlagene gesetzliche Regelwerk diene der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und wäre damit über Art. 109 Abs. 4 GG abgesichert.

- (29) In der Literatur ist zwar anerkannt, daß es sich bei dem Begriff „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Aber dennoch bleibt die konjunkturpolitische Ausrichtung des Art. 109 Abs. 4 GG unbestreitbar erhalten, so daß sich aus Art. 109 Abs. 4 GG keine Ermächtigung für das Einschreiten zur Verhinderung einer übermäßigen Verschuldung herleiten läßt. Auch sonst läßt sich aus dem Grundgesetz eine Kompetenz des Bundes zur gesetzlichen Regelung der Verschuldungsgrenzen nicht ableiten. Über eine Verfassungsänderung kann das Problem nur dann gelöst werden, wenn die Lösung das nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Mindestmaß an Eigenständigkeit der Bundesländer berücksichtigt.

- (30) Unabhängig davon, wie letztendlich die innerstaatliche Umsetzung der Fiskalkriterien erfolgen wird, Bund, Länder und Gemeinden müssen in den nächsten Jahren konsequent ihre Haushalte konsolidieren. Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf den Erhalt zukünftiger finanzieller Freiräume für gestaltende Politik unerlässlich.

Vorbereitungen der öffentlichen Verwaltungen auf die Europäische Währungsunion

- (31) Obwohl die Entscheidung über die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion erst 1998 getroffen wird, haben die Vorbereitungen der öffentlichen Verwaltungen auf die Währungsumstellung bereits begonnen. Grundsätzlich ist jede Behörde verantwortlich für die Planung und Durchführung der in ihrem Bereich erforderlichen Umstellungsmaßnahmen. In vielen Bereichen besteht die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Verfahren oder es besteht Abhängigkeit von bundesrechtlichen Vorgaben. Hier müssen im Zusammenwirken mit den entsprechenden Bund-Länder-Gremien oder im Rahmen der interkommunalen Koordination Lösungen erarbeitet werden.
- (32) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat auf Beschluß der Staatssekretäre der Landesregierung am 11.6.1997 eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die Vorbereitungen der öffentlichen Verwaltung des Landes auf die Einführung der einheitlichen Währung zu koordinieren. An dieser Arbeitsgruppe nehmen auch der Landesrechnungshof, das Statistische Landesamt und die Kommunalen Spitzenverbände teil.

Herstellung des Einvernehmens bei Einführung von DV-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens

- (33) Als oberste Finanzkontrollbehörde ist der Landesrechnungshof nicht nur mit den genannten Prüfungsrechten ausgestattet, sondern er ist auch bei einer Reihe von Verwaltungsentscheidungen zu beteiligen in Form der Unterrichtung, der Anhörung oder der Herstellung des Einvernehmens mit dem Landesrechnungshof.
- (34) Das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof ist u.a. bei Regelungen des Finanzministeriums über die Einrichtung der Bücher und Belege nach § 79 Abs. 3 Nr. 2

LHO herzustellen. In den Regelungsbereich des § 79 LHO fallen auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung, Buchführung und Rechnungslegung.

- (35) Für die Erklärung des Einvernehmens nach § 79 LHO zur Einführung von DV-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens werden vom Landesrechnungshof nur die Aspekte geprüft, die die Wahrung der Belange des Prüforgans Landesrechnungshof betreffen. Der Landesrechnungshof prüft, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeiten gewährleistet sind.

Die Verwaltung kann aus der Beteiligung des Landesrechnungshofes eine Gewährträgerschaft für die Funktionsfähigkeit solcher Verfahren nicht herleiten. Die Verantwortung der Verwaltung bleibt unberührt.

Anhörung des Landesrechnungshofes vor dem Erlaß von Richtlinien

- (36) Der Landesrechnungshof ist nach § 103 LHO vor dem Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Landeshaushaltsordnung zu hören, also auch vor dem Erlaß von Förderrichtlinien. Das Beteiligungsrecht des Landesrechnungshofes bei Förderrichtlinien ist formal rechtlich wenig bindend, da der Anhörungsverpflichtete die Stellungnahme des Landesrechnungshofes lediglich zur Kenntnis nehmen, sie aber nicht berücksichtigen muß. Dennoch sollte die Verwaltung sich nicht ohne gewichtige Gründe über die Stellungnahme hinwegsetzen, da der Landesrechnungshof damit der Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Hilfe anbietet, die Förderrichtlinien so zu gestalten, daß die Rechtssicherheit erhöht, die Entscheidungsfindung bei der einzelnen Förderung vereinfacht und der Verwaltungsaufwand verringert wird. Bei der Auslegung des § 103 LHO ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber eine derartige Vorschrift erlassen hat, um den im Landesrechnungshof vorhandenen ressortübergreifenden Sachverstand bereits bei der Erarbeitung von Verwaltungsvorschriften zu nutzen. Durch ein kooperatives Abstimmungsverfahren bei der

Erarbeitung der Richtlinien reduziert sich für die Verwaltung die Gefahr, daß im Rahmen einer späteren Prüfung durch den Landesrechnungshof die Richtlinien beanstandet werden.

- (37) Jedes Jahr werden in Mecklenburg-Vorpommern Haushaltsmittel für Zuwendungen in beträchtlichem Umfang vergeben. Aus diesem Grund und wegen der in seiner Prüfungstätigkeit und im Rahmen der Anhörung getroffenen Feststellungen hat sich der Landesrechnungshof mit dem Thema Zuwendungen ausführlich in seinem Nachtrag zum Jahresbericht 1995 befaßt und der Verwaltung damit eine Art Leitfaden in die Hand gegeben. Dennoch war die Qualität der mehr als 80 Richtlinienentwürfe im Jahr 1996 nicht zufriedenstellend. Die Mehrzahl der Entwürfe war mangelhaft. Folgende Fehler traten häufig auf:
- das Gliederungsschema für Förderrichtlinien nach VV Nr. 14.2 zu § 44 Abs. 1 LHO wurde nicht beachtet;
 - der Gegenstand der Förderung wurde nicht eindeutig beschrieben oder die Richtlinie enthielt Widersprüche in sich, so daß bei ihrer Anwendung Rechtsunsicherheiten entstehen können;
 - der Kreis der Zuwendungsempfänger war nicht genau bezeichnet;
 - Vordruckmuster für die Antragstellung, Bewilligung und Verwendungsnachweissführung fehlten;
 - die Antragsmuster waren teilweise nicht geeignet, die für die Bewilligung von Fördermitteln notwendigen Informationen bereitzustellen;
 - die Regelungen der Landeshaushaltsordnung, der Verwaltungsvorschriften oder der Allgemeinen Nebenbestimmungen wurden in den Richtlinien überflüssigerweise wiederholt oder sogar unzutreffend wiedergegeben,
 - es wurde nicht beachtet, daß bei Zuwendungen auf Ausgabenbasis lediglich „Ausgaben“ Grundlage der Bemessung der Zuwendungen sind, nicht dagegen „Kosten“ oder „Aufwendungen“;

- das allgemeine Verwaltungsrecht wurde nicht immer richtig angewandt, die „Standardklausel“ (Verweis auf zu beachtende Vorschriften) fehlte oder war fehlerhaft;
- die Zweckbindung für mit Zuwendungen beschaffte Gegenstände war nicht geregelt.

(38) Das Beispiel der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zur Stärkung der Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern durch das Wirtschaftsministerium zeigt, daß durch die Zusammenarbeit zwischen Landesrechnungshof und Ministerium auch auf diesem Gebiet Erfolge erzielt werden können. Die Förderung erfolgte aufgrund der vom Wirtschaftsministerium erlassenen Richtlinien:

1. *Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung von neuen Technologien als Teil des Wirtschaftsförderprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Technologieförderprogramm – TFP) vom 30. Juni 1991 (AmtsBl. M-V S. 676 ff.) und
Richtlinie für die Gewährung von Finanzhilfen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Durchführung angewandter Forschung und Entwicklung von Projekten und neuen Technologien sowie deren Einführung (Technologieförderprogramm – TFP) vom 26. Januar 1994 (AmtsBl. M-V S. 96 ff.)*
2. *Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung von Innovationen als Teil des Wirtschaftsförderprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Innovationsförderprogramm (IFP) – vom 30. Juni 1991 (AmtsBl. M-V S. 679 ff.) und
Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung von Innovationen als Teil des Wirtschaftsförderprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Innovationsförderprogramm – IFP) vom 26. Januar 1994 (AmtsBl. M-V S. 98 ff.)*
3. *Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung von Projekten wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen als Teil des Wirtschaftsförderprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Wirtschaftsnahes Forschungsförderprogramm – WFP) vom 26. September 1994 (AmtsBl. M-V S. 1047 ff.)*

Für diese Richtlinien war z.T. die Anhörung des Landesrechnungshofes versäumt worden und sie waren nicht frei von Mängeln. So wurden die 1994 veröffentlichten Richtlinien rückwirkend in Kraft gesetzt, der Kreis der Zuwendungsempfänger, der Gegenstand der Förderung und die Zuwendungsvoraussetzungen waren nicht eindeutig genug gefaßt.

Der Landesrechnungshof hat während des Prüfungsverfahrens eine Überarbeitung der Förderrichtlinien angeregt.

Das Wirtschaftsministerium hat dem entsprochen und die drei Richtlinien (TFP, IFP und WFP) unter Berichtigung der Mängel in einer neuen Richtlinie zusammengefaßt:

Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung von Technologie und Innovation als Teil des Landesaufbauprogramms des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Technologie- und Innovationsförderung – TIF –) vom 23 Oktober 1996 (AmtsBl. M-V S. 1052 ff.).

- (39) Bei den Richtlinienentwürfen, die dem Landesrechnungshof mit den dargestellten „handwerklichen Fehlern“ im Abstimmungsverfahren zugeleitet werden, kommt es aber auch immer wieder vor, daß die Hinweise des Landesrechnungshofes nicht entsprechend berücksichtigt werden.
- (40) So übersandte das Finanzministerium am 24.9.1996 dem Finanzausschuß auf dessen Wunsch zur Information Entwürfe von Förderrichtlinien im Zusammenhang mit der Entsperrung von Haushaltsmitteln für Hilfen an abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften und teilte dabei mit, daß die erforderliche Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO kurzfristig erfolgen werde. Bei der Behandlung der Entwürfe in einer gemeinsamen Sitzung des Innenausschusses und des Umweltausschusses am 25.9.1996 erklärte das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt, wenn der Landtag dem Antrag auf Entsperrung stattgegeben habe, sei es „völlig selbstverständlich“, daß die Landesregierung die Richtlinie erst dann in Kraft setzen werde, wenn der Landesrechnungshof seine Zustimmung gegeben habe. Mit Schreiben vom 15.10.1996 übermittelte der Landesrechnungshof seine Bedenken dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt, dem Innenministerium und dem Finanzministerium. Ohne hierauf gewartet zu haben, erließ das Innenministerium am gleichen Tag den Text der endgültigen Förderrichtlinie und schickte ihn einen Tag später dem Landesrechnungshof zu.

Das Innenministerium hat seine Vorgehensweise damit erklärt, es handele sich nur um eine Unterrichtung nach § 102 Abs. 1 LHO. Hiernach ist der Landesrechnungshof unverzüglich zu unterrichten, wenn oberste Landesbehörden allgemeine Vorschriften erlassen, welche die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel betreffen. Die Argumente des Landesrechnungshofes aus der Ausschußsitzung seien teilweise berücksichtigt worden. Im übrigen habe insoweit Zeitdruck bestanden, als die Zuwendungsanträge noch 1996 hätten bearbeitet werden müssen.

Das Finanzministerium gibt an, keine Kenntnis davon gehabt zu haben, daß die Veröffentlichung der Förderrichtlinie vor Abschluß der Anhörung des Landesrechnungshofes erfolgte.

- (41) Die Qualität der vorgelegten Richtlinienentwürfe zeigt, daß der Landesrechnungshof seine Tätigkeit erheblich schneller erledigen könnte, wenn das Finanzministerium bei der interministeriellen Abstimmung der Richtlinien auf Fehlerfreiheit und Einheitlichkeit achten würde.
- (42) Ein weiteres Problem besteht darin, daß auch Richtlinien veröffentlicht werden, ohne den Landesrechnungshof vorher zu beteiligen oder es wird versäumt, das Einvernehmen hinsichtlich des Verwendungsnachweises herzustellen. In diesen Fällen handelt es sich eindeutig um Haushaltsrechtsverstöße. Nach § 103 LHO ist die Verwaltung verpflichtet, den Landesrechnungshof vor dem Erlaß von Richtlinien zu hören. In § 44 Abs. 1 LHO ist geregelt, daß Verwaltungsvorschriften, welche Regelungen des Verwendungsnachweises betreffen, im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof erlassen werden.

Koordinierung des Einsatzes von Informationstechnik

- (43) Der Landesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen fest, daß die vorhandenen Strukturen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nicht immer ausreichend genutzt werden. So wurden bei Prüfungen des Einsatzes der Informationstechnik Mängel bei der Koordinierung durch das Innenministerium festgestellt.

- (44) Gemäß den Richtlinien für den Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnik (IT) in der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (IT-Richtlinien) ist das Innenministerium federführendes Ressort für die ressortübergreifende Koordinierung des IT-Einsatzes. Zu diesem Zweck hat das Innenministerium eine „Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik (LKSt)“ eingerichtet.
- (45) Die LKSt soll den Einsatz von Informationstechnik ressortübergreifend koordinieren und damit zur Wirtschaftlichkeit beitragen.
Hierbei sind aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere folgende Aufgaben zu nennen:
- Sicherstellung der wirtschaftlichen Nutzung gemeinsamer Ressourcen (Hard- und Software sowie Datenbestände),
 - Beratung der Ministerien in Fragen des zukunftsorientierten Einsatzes von Informationstechnik (Nutzung von ISDN, Multimedia, Internetnutzung usw.),
 - Auswertung der IT-Ressortpläne und Erstellung des IT-Gesamtplanes,
 - Aktualisierung und Fortschreibung des IT-Strukturrahmens M-V,
 - Schaffung und Weiterentwicklung IT-spezifischer Richtlinien,
 - Vermeidung der Mehrfachentwicklung von Programmen,
 - Sicherung der Kompatibilität von Hard-, Software und Datenbeständen und
 - Aufzeigen von Rationalisierungspotentialen.
- (46) Der Landesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, daß
- die Beratung der Ressorts durch das Innenministerium in zentralen Fragen der Informationstechnik nicht ausreichend erfolgt,
 - die Ressorts durch das Innenministerium nicht oder nicht ausreichend über Einsparmöglichkeiten informiert wurden,
 - zentral durch das Innenministerium beschaffte Softwarelösungen nicht oder nicht ausreichend in den Ressorts angewendet werden,
 - die fachlichen Anforderungen für übergreifende IT-Verfahren nicht ausreichend zwischen den Ressorts abgestimmt wurden.

Diese Koordinierungsmängel führen dazu, daß Informationstechnik zum Teil nicht wirtschaftlich eingesetzt wird. In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof auch auf die Feststellungen im Zusammenhang mit dem IT-gestützten Personal- und Stellenverwaltungssystem PERSYS im Jahresbericht 1996 (Tzn. 109 ff.).

- (47) Der Landesrechnungshof sieht in einer wirksamen Koordinierung eine Grundvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Einsatz der IT-Technik in der Verwaltung des Landes und fordert eine wesentliche Verbesserung der Koordinierungstätigkeit des Innenministeriums als LKSt. Sollte das derzeit vorhandene Instrumentarium für eine effektive Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht ausreichen, müßte die Landesregierung prüfen, ob – ähnlich wie in anderen Bundesländern – eine gesetzliche Grundlage für die Koordinierungsaufgabe geschaffen werden kann.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1995

Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung

- (48) Rechtsgrundlage für die Rechnung des Haushaltsjahres 1995 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 1995 mit der Vermögensübersicht wurde dem Landtag fristgemäß vor Ende des Folgejahres mit der Drs. 2/2180 vom 23. Dezember 1996 vorgelegt.

Vollständigkeit

- (49) 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 1995 enthält alle Angaben, die nach §§ 80 ff. LHO erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

- (50) 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

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

Grundlagen der Haushaltsführung 1995

- (52) Grundlagen der Haushaltsführung des Landes waren im Haushaltsjahr 1995
- das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 1995 – HRG 95) vom 27. Juni 1995,
 - das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes vom 18. Dezember 1995.

Zusammensetzung des Haushalts-Solls
und des Gesamt-Solls 1995

	Rechtliche Grundlage	Einnahmen -in DM-	Ausgaben -in DM-	Verpflichtungs- ermächtigungen -in DM-
	1	2	3	4
1	Haushaltsrechtsgesetz 1995 vom 27. Juni 1995	14.678.090.700,00	14.678.090.700,00	4.139.616.000,00
2	Summe der veranschlagten Mittel	14.678.090.700,00	14.678.090.700,00	4.139.616.000,00
3	Einwilligungen der Finanzministerin in zusätzliche Einnahmen und Ausgaben, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten gem. § 17 des Haushaltsgesetzes 1995 Absätze 1 und 2		+ 8.198.000,00 - 8.198.000,00	+ 92.272.000,00
4	Summe Einwilligungen der Finanzministerin		0,00	+ 92.272.000,00
5	Haushalts-Soll 1995	14.678.090.700,00	14.678.090.700,00	4.231.888.000,00
6	aus dem Haushaltsjahr 1994 übertragene Reste Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1995	+ 1.203.759.711,18	+ 1.417.192.800,27 - 99.855.267,67	
7	Haushalts-Soll 1995 zzgl. übertragene Reste aus Vorjahr, abzgl. Vorgriffe	15.881.850.411,18	15.995.428.232,60	
8	im Haushaltsjahr 1995 in Abgang gestellte Reste	- 47.047.788,68	- 113.451.034,46	
9	Gesamt-Soll	15.834.802.622,50	15.881.977.198,14	4.231.888.000,00

Tabelle 2: Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1995

Das Haushalts-Soll war in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Das Haushalts-Soll stieg 1995 gegenüber 1994 um 1,5 v.H.

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Gesamt-Soll (Tab. 2, Zeile 9) resultiert aus der unterschiedlichen Höhe der aus dem Haushaltsjahr 1994 übertragenen Reste sowie aus Vorgriffen auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1995 und der unterschiedlichen Höhe der Restabgänge.

Jahresabschluß

(54) 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.

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

Haushaltsjahr	1995	1994
kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 DM	0,00 DM
kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 DM	0,00 DM
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	+ 21.072.746,65 DM	- 233.363.816,47 DM
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	- 26.101.828,99 DM	- 113.577.821,42 DM

1995 wurde wiederum ein rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ausgewiesen, das nicht Null war, da bei der Resteübertragung in das Folgejahr die Summe der Ausgabereste um 26,1 Mio. DM höher war als die Summe der ins Folgejahr übertragenen Einnahmereste (vgl. Tz. 68). Im rechnungsmäßigen Jahresergebnis schlägt sich zusätzlich die unterschiedliche Inabgangstellung bei den Einnahme- und Ausgaberesten, die aus dem Vorjahr übertragen wurden, nieder.

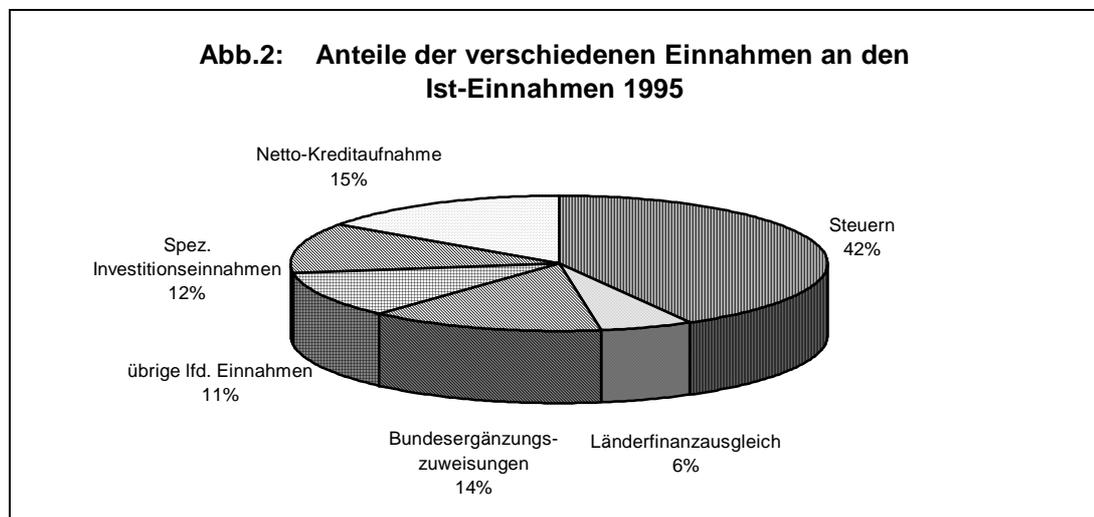
(56) Der Landesrechnungshof behält sich aufgrund der stichprobenweisen Prüfung vor, Sachverhalte aus dem Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Prüfungsergebnisse des Rechnungsjahres 1995 in den folgenden Jahren erneut aufzugreifen oder weitergehend zu untersuchen, soweit er dies infolge neuer Erkenntnisse für erforderlich hält.

(57) Das Jahresergebnis (Ist-Abschluß) für das Jahr 1995 lautet:

Ist-Einnahmen	14.016.188.159,49 DM
Ist-Ausgaben	<u>14.016.188.159,49 DM</u>
	0,00 DM

Der Haushaltsausgleich wurde durch eine Umbuchung von Krediteinnahmen vom Haushaltsjahr 1996 in das Haushaltsjahr 1995 in Höhe von 146.782.595,68 DM hergestellt.

- (58) Die Ist-Einnahmen sind 1995 gegenüber dem Vorjahr nur um 4 v.H. (1994 gegenüber 1993 um 7 v.H.) gestiegen. Die Anteile der verschiedenen Einnahmen an den gesamten Ist-Einnahmen sind der Abbildung 2 zu entnehmen.



Die Angaben in % sind gerundet.

Die Struktur der Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat sich beginnend mit dem 1.1.1995 maßgeblich verändert, da die mit dem Solidarpakt beschlossene Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wirksam geworden ist. In den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 waren die Zuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ die Haupteinnahmequelle des Landes. An dessen Stelle erhält Mecklenburg-Vorpommern ab 1995

- Bundesergänzungszuweisungen
- höhere Steuereinnahmen aufgrund der Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer und der vollständigen Einbeziehung der neuen Länder in die Umsatzsteuerverteilung

- höhere Einnahmen aus der vollständigen Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich (LFA).

Die Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um sieben Prozentpunkte ab 1995 und die vollständige Einbeziehung Mecklenburg-Vorpommerns in die Umsatzsteuerverteilung führten dazu, daß die Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 1995 gegenüber dem Vorjahr um 2.152,5 Mio. DM bzw. 58,1 v.H. gestiegen sind. Dagegen sind die tatsächlichen Steuereinnahmen aber um 406,4 Mio. DM unter dem Haushalts-Soll geblieben. Im gleichen Zeitraum stieg ihr prozentualer Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes von 27,5 v.H. auf 41,8 v.H.

Bei den übrigen laufenden Einnahmen sind gegenüber dem Haushalts-Soll Mehreinnahmen in Höhe von 2,3 v.H. und im Vergleich zum Vorjahr Mehreinnahmen in Höhe von 1,8 v.H. zu verzeichnen.

Dagegen weisen die speziellen Investitionseinnahmen gegenüber der veranschlagten Summe Mindereinnahmen in Höhe von 684,6 Mio. DM bzw. 29,2 v.H. aus. Wesentliche Ursache war nach Angaben des Finanzministeriums, daß das Investitionsförderungsgesetz nicht so schnell umgesetzt werden konnte wie ursprünglich vorgesehen.

Die Netto-Kreditaufnahme war für den Haushalt 1995 mit 1.550 Mio. DM veranschlagt worden, das waren 2.426,9 Mio. DM weniger als 1994 (3.976,9 Mio. DM). Tatsächlich lag die Netto-Kreditaufnahme nach Abschluß des Haushalts 1995 mit 2.144,5 Mio. DM um 594,5 Mio. DM bzw. 38,4 v.H. über der Veranschlagung. Die Überschreitung des Haushaltsansatzes von 594,5 Mio. DM war möglich geworden, weil das Finanzministerium erstmalig die nach § 18 Abs. 3 LHO fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1994 in Anspruch nahm.

- (59) Das Finanzministerium hat im Haushaltsvollzug 1995 erstmals auf die Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr zurückgreifen müssen. Bis einschließlich 1994 hatte das Finanzministerium zwar vorsorglich jeweils einen Teilbetrag der im Haushaltsjahr nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung als Krediteinnahmerest in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Dieser Krediteinnahmerest mußte jedoch nie in Anspruch genommen werden, da die Kreditermächtigung des laufenden Haushaltsjahres stets über dem jeweiligen Finanzierungsbedarf lag.

Im Haushaltsvollzug 1995 reichte erstmals die mit dem Haushaltsgesetz erteilte Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben nicht aus. Mit Hinweis auf § 18 Abs. 3 LHO wurde nun auf den Gesamtbetrag der nichtausgeschöpften Kreditermächtigung in Höhe von 1.290.820.551,22 DM aus dem Vorjahr zurückgegriffen. Dabei wurde die Restkreditermächtigung zuerst „verbraucht“. Erst danach wurde die Kreditermächtigung des laufenden Haushaltsjahres in Anspruch genommen. Diese Vorgehensweise hatte zur Folge, daß wiederum ein „Kreditermächtigungspolster“ in Höhe von 696.348.013,30 DM verblieb, das bei Bedarf im Haushaltsjahr 1996 für die Kreditaufnahme verwendet werden konnte.

Dieses Verfahren, das seit einigen Jahren gängige Haushaltspraxis beim Bund und bei einigen Ländern ist, führt somit zu einer Erhöhung des Kreditrahmens, ohne daß das Parlament als Haushaltsgesetzgeber für die konkrete Inanspruchnahme nochmals befragt werden muß.

Nach § 18 Abs. 3 LHO gelten Kreditermächtigungen bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Jahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes fort.

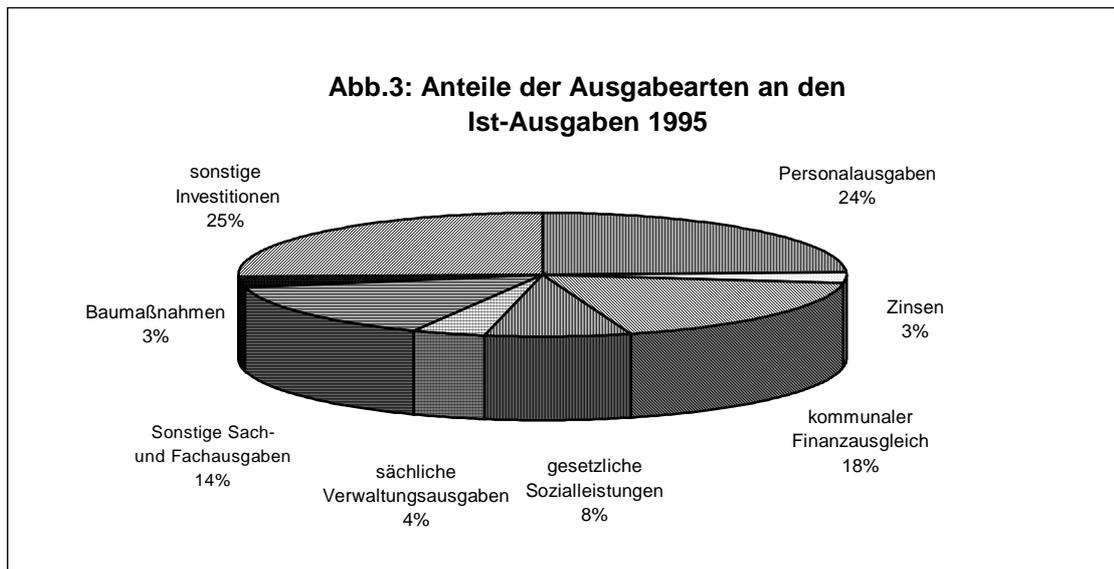
Die Stellung des § 18 Abs. 3 BHO/LHO im System des Haushaltsverfassungsrechts ist bislang noch nicht abschließend durch ein Verfassungsgericht geklärt worden. In einer vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organklage wird beantragt, festzustellen, daß die Erweiterung des Kreditrahmens durch Kreditermächtigungen aus den Vorjahren einen Verstoß gegen Art. 110 Abs. 1 GG darstellt.

In der Begründung wird ausgeführt, daß die Anwendung des § 18 Abs. 3 BHO im Rahmen einer planmäßigen Haushaltsführung und die Nutzung der Restkreditermächtigung aus den Vorjahren aus verfassungsrechtlicher Sicht besonders problematisch erscheine, *„da sie geeignet ist, eine `Schattenwirtschaft` zu begründen, die im laufenden Haushaltsplan keinen Niederschlag findet. Dies geschieht dadurch, daß zur Finanzierung des jeweils laufenden Haushaltsjahres zuerst die aus dem Vorjahr übernommene Kreditermächtigung vollständig ausgeschöpft wird, so daß die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres `geschont` und erst beansprucht werden, wenn die Restkreditermächtigungen verbraucht sind. Damit ist das Jährlichkeitsprinzip bei Kreditermächtigungen faktisch abgeschafft...“*.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung des § 18 Abs. 3 BHO bleibt abzuwarten.

- (60) Die Ist-Ausgaben 1995 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 538,1 Mio. DM bzw. 4 v.H. auf 14.016,2 Mio. DM. Sie blieben damit um 661,9 Mio. DM unter dem Haushalts-Soll.

Aus der nachstehenden Abbildung sind die verschiedenen Anteile der Ausgabearten an den Ist-Ausgaben zu ersehen:



Die Angaben in % sind gerundet.

- (61) Die Personalausgaben stellen mit 3.373,7 Mio. DM im Vergleich zu den anderen Ausgabearten wiederum den größten Einzelposten dar. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 298,5 Mio. DM bzw. 9,7 v.H. überproportional gegenüber den Gesamtausgaben (4 v.H.). Zugleich erhöhte sich ihr Anteil an den Gesamtausgaben von 22,8 v.H. auf 24,1 v.H. Gegenüber der Entwicklung von 1993 zu 1994 (Erhöhung um 182,9 Mio. DM bzw. 6,3 v.H.) haben die Personalausgaben wesentlich zugenommen und das, obwohl im Jahr 1994 52.463 Stellen (ohne Wirtschaftsbetriebe) und im Haushaltsjahr 1995 nur noch 51.712 Stellen ausgebracht wurden. Die Verringerung um insgesamt 751 Stellen hätte rechnerisch eine Einsparung von über 30 Mio. DM zur Folge haben müssen. Statt dessen sind die Personalausgaben jedoch im Vergleich zu 1994 um 298,5 Mio. DM gestiegen.

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben nach Titelgruppen im Jahresvergleich:

Gruppierungs- Nummer	Bezeichnung	Ist-Ausgaben 1994 -in DM-	Ist-Ausgaben 1995 -in DM-	Entwick- lung -in %-
1	2	3	4	5
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtliche Tätige	12.404.764,35	14.291.718,98	15,2
42	Dienstbezüge und dgl.	3.016.444.109,60	3.303.718.779,51	9,5
darunter:				
422	Bezüge der Beamten und Richter	665.335.706,26	801.430.323,36	20,5
425	Vergütungen der Angestellten	2.063.106.291,61	2.198.602.216,22	6,6
43	Versorgungsbezüge und dgl.	7.837.211,51	9.523.970,88	21,5
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	17.285.824,74	22.309.593,66	29,1
45	Personalbezogene Sachausgaben	21.244.723,29	23.830.107,09	12,2
4	Personalausgaben	3.075.216.633,49	3.373.674.170,12	9,7

Tabelle 3: Ist-Vergleich der Personalausgaben nach Titelgruppen

Die Personalausgaben in der Obergruppe 42 „Dienstbezüge und dgl.“ haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 9,5 v.H. erhöht. Auffällig ist die Entwicklung bei den Gruppen 422 – Bezüge der Beamten und Richter – und 425 – Vergütungen der Angestellten –. Der relativ geringen Steigerung der Vergütungen der Angestellten 1995 im Vergleich zum Vorjahr um 6,6 v.H. steht ein Anstieg der Bezüge der Beamten und Richter um 20,5 v.H. gegenüber.

Das Finanzministerium begründet die Erhöhung der Personalausgaben wie folgt:

- 185 Mio. DM bzw. 6 v.H. mit in 1995 realisierten allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen, Ost-West-Angleichungen, strukturellen Verbesserungen (Beförderungen, Höhergruppierungen, Bewährungsaufstiege, Aufsteigen in Lebens- und Dienstalterstufen) sowie Erhöhung der Beiträge zu den Sozialversicherungen,
- 33 Mio. DM bzw. 1 v.H. mit der zunehmenden Besetzung von Stellen, die im Haushaltsjahr 1994 noch frei waren (rd. 500 Zahlfälle 1995 mehr),
- 66,6 Mio. DM bzw. 2,2 v.H. als zusätzliche Personalausgaben im Zusammenhang mit der Lehrergleichstellung (tarifgerechte Eingruppierung) und
- 13,9 Mio. DM bzw. 0,5 v.H. mit sonstigen Personalmehrausgaben (z.B. aufgrund von Beförderungen oder Bewährungsaufstiegen).

Eine Übersicht über die Entwicklung der Stellenbesetzung der einzelnen Ressorts in der Gesamtheit liegt dem Finanzministerium noch nicht vor.

- (62) Die Zinsausgaben erreichten im Haushaltsjahr 1995 einen Stand von 395 Mio. DM. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Zinsen somit um 156,7 Mio. DM bzw. 65,8 v.H. gestiegen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben erhöhte sich von 1,8 v.H. im Haushaltsjahr 1994 auf 2,8 v.H. im Haushaltsjahr 1995.

Die Investitionsausgaben lagen 1995 mit 3.932,2 Mio. DM um 140,5 Mio. DM unter dem Vorjahresergebnis und mit 630,3 Mio. DM unter dem Haushalts-Soll.

Dagegen stiegen die Ausgaben für Baumaßnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 24,6 Mio. DM bzw. 6,6 v.H. auf 400,3 Mio. DM. Gleichzeitig wurde das veranschlagte Soll mit 39,8 Mio. DM bzw. 11 v.H. überschritten.

Die sonstigen Investitionen sanken im Vergleich zu 1994 um 165,1 Mio. DM bzw. 4,5 v.H. auf 3.531,9 Mio. DM und lagen mit 670,1 Mio. DM bzw. 84,1 v.H. unter dem Haushalts-Soll. Gleichzeitig verringerte sich ihr Anteil an den Gesamtausgaben von 27,4 v.H. auf 25,2 v.H.

Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1995

- (63) Die Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen in den Haushaltsjahren 1991 bis 1995 stellt sich wie folgt dar:

	Gesamt-Soll -in DM- (inkl. Reste unter Berücksichtigung von Restabgängen)	Ist-Ausgaben -in DM- (ohne in das jeweilige Haushaltsjahr übertragene Reste)	Verhältnis Ist zum Gesamt-Soll -in %-
1991	11.863.002.700,00	10.406.413.832,21	87,7
1992	12.582.985.094,09	11.116.251.530,96	88,3
1993	14.322.032.042,52	12.600.144.777,34	88,0
1994	15.380.526.496,60	13.478.146.053,47	87,6
1995	15.881.977.198,14	14.016.188.159,49	88,3

Tabelle 4: Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen in den Haushaltsjahren 1991 bis 1995

Die Übersicht zeigt, daß die Ist-Ausgaben auch im Haushaltsjahr 1995 um mehr als 10 v.H. unter dem Gesamt-Soll geblieben sind. Somit ist das Haushaltsvolumen des

Landes Mecklenburg-Vorpommern 1995 wie in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 wieder überhöht. Allerdings zeichnet sich bei einigen Ausgabegruppen aufgrund zunehmender Erfahrungswerte eine gestiegene Qualität der Veranschlagung bereits ab.

Die gestiegene Qualität der Veranschlagung kann man z.B. bei den Personalausgaben feststellen, die zu einer der größten Ausgabegruppen im Haushalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern gehören. So wurden im Haushaltsjahr 1994 die Ermächtigungen für Personalausgaben der Hauptgruppe 4 mit 90,3 v.H. und im Haushaltsjahr 1995 mit 99,6 v.H. in Anspruch genommen. Die Abweichung um nur 0,4 v.H. führt die Finanzministerin im Vergleich zu Vorjahren auf wesentlich genauere Planungsgrundlagen zurück.

Auch im Kapitel 1108 „Verstärkungsmittel“ bei Titel 461 01 „Zentral veranschlagte Personalausgaben“ zeigt sich die gestiegene Qualität der Veranschlagung. Im Haushaltsjahr 1995 waren Mittel in Höhe von 58,3 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, Tariferhöhungen, Besoldungsanpassungen u.a. – vorgesehen. Die zentral veranschlagten Personalausgaben in Höhe von 58,3 Mio. DM entsprechen im Vergleich zum Gesamt-Soll der Personalausgaben einem Anteil von 1,7 v.H. Dieser Anteil ist gegenüber dem Haushaltsjahr 1994 (4,8 v.H.) sowie dem Jahre 1993 (20,6 v.H.) wesentlich verringert worden. Die Entwicklung der zentral veranschlagten Personalausgaben wird in folgender Darstellung deutlich:

1993	597,1 Mio. DM
1994	148,3 Mio. DM
1995	58,3 Mio. DM
1996	54,5 Mio. DM
1997	48,0 Mio. DM.

Eine weitere Verringerung der Ansätze für zentral veranschlagte Personalausgaben ist nach Einschätzung der Finanzministerin aufgrund immer noch verbleibender Planungsunsicherheiten nicht möglich.

- (64) Im Haushaltsplan 1995 sind folgende „Globale Minderausgaben“ veranschlagt worden, und zwar:

Titel-Nr.	Zweckbestimmung	Ansatz -in TDM-
1108 462 01	Globale Minderausgaben für Personalausgaben zum Ausgleich von Veranschlagungsreserven in den Einzelplänen	- 120,0
1108 972 01	Globale Minderausgaben zum Ausgleich zwangsläufiger Mehrausgaben HV: Die Finanzministerin wird ermächtigt, Ausgaben, die zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe benannt worden sind, auf diesen Titel umzusetzen.	- 3,0
1111 549 01	Globale Minderausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben	- 20,0
1111 972 01	Globale Minderausgaben	- 150,0
1211 712 01	Globale Minderausgabe HV: Die globale Minderausgabe ist in der HH-Rechnung nachzuweisen.	- 22,0
	Summe	- 315,0

Tabelle 5: Globale Minderausgaben

Nach Darstellung des Finanzministeriums sind alle Einsparverpflichtungen erfüllt worden. Darüber hinaus sind für das Haushaltsjahr 1995 bei den Personalausgaben 23,4 Mio. DM, bei den sächlichen Verwaltungsausgaben 33 Mio. DM und bei den laufenden Ausgaben im Einzelplan 11 (ohne Personalausgaben und kommunalen Finanzausgleich) 200 Mio. DM eingespart worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes überschreiten die globalen Minderausgaben im Haushalt 1995 mit einem Anteil von 2,2 v.H. an den (Brutto-) Gesamtausgaben, wie auch schon im Vorjahr (1,5 v.H.), den vertretbaren Umfang eines „Bodensatzes“. Darauf hat der Landesrechnungshof bereits in seinen Jahresberichten 1995 (Tzn. 33 bis 40) und 1996 (Tzn. 39 bis 40) hingewiesen und gefordert, daß in den nächsten Haushaltsjahren weiter angestrebt werden soll, den Haushaltsausgleich im Verlauf der Haushaltsplanung durch Kürzungen bei Einzeltiteln und niedrigeren Ansätzen für globale Minderausgaben herbeizuführen. Bei Betrachtung der Veranschlagung der globalen Minderausgaben für die Haushaltsjahre 1996 (2,1 v.H. der Gesamtausgaben) und 1997 (1,7 v.H. der Gesamtausgaben) zeigt sich, daß die Landesregierung mit der Aufstellung des Haushaltsplanes 1997 begonnen hat, die Bemerkungen des Landesrechnungshofes und die im Entlastungsverfahren gefaßten Landtagsbeschlüsse (siehe Drs. 2/1305) umzusetzen.

Haushaltsüberschreitungen²

- (65) In der Haushaltsrechnung 1995 werden überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe in Höhe von 38.382.685,13 DM ausgewiesen. Das entspricht einem Anteil von 0,26 v.H. des Haushalts-Solls. Im einzelnen verteilen sich die Überschreitungen wie folgt:

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben	
mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO	24.915.223,38 DM
ohne Einwilligung der Finanzministerin	8.620.295,63 DM
sonstige Überschreitungen ³	4.847.166,12 DM
Von diesen insgesamt ausgewiesenen Überschreitungen der Ausgabeansätze in Höhe von entfielen auf	
– überplanmäßige Ausgaben	32.565.123,91 DM
– außerplanmäßige Ausgaben	2.117.561,22 DM
– Vorgriffe	3.700.000,00 DM.

Nach Angaben des Finanzministeriums sind alle Mehrausgaben durch Einsparungen/Minderausgaben sowie durch Einnahmen und Mehreinnahmen gedeckt.

Der Gesamtbetrag der Haushaltsüberschreitungen, der in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 stetig angestiegen ist, verringerte sich erstmals gegenüber dem Vorjahr (182,6 Mio. DM) um 144,2 Mio. DM bzw. 79 v.H. und hat damit in etwa den Stand des Haushaltsjahres 1993 erreicht. Ebenso reduzierten sich die darin enthaltenen Vorgriffe um 96,2 Mio. DM bzw. 96 v.H. gegenüber 1994 (99,8 Mio. DM).

Dagegen stieg der Anteil der Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin gegenüber dem Vorjahr (2,4 Mio. DM) um mehr als das Dreifache auf 8,6 Mio. DM. Der Anteil der sonstigen Überschreitungen stieg um 4,4 Mio. DM auf 4,8 Mio. DM an.

Die Überschreitungen verteilen sich folgendermaßen auf die Ressorts und die Hauptgruppen:

Epl.	Überschreitungen	HGr. 4	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 8
------	------------------	--------	--------	--------	--------

² 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.

³ Als sonstige Überschreitungen werden in der Haushaltsrechnung Beträge ausgewiesen, bei denen die Haushaltsüberschreitung durch Fehler entstanden sind, die von der Verwaltung nicht rechtzeitig genug erkannt wurden, um sie noch im laufenden Haushaltsjahr zu korrigieren. Zu sonstigen Überschreitungen führen z.B. Titelverwechslungen, Falschbuchungen, unrichtige Restebildung u.ä.

	insgesamt -in DM-	Personal- ausgaben -in DM-	sächl. Verwal- tungsausg. -in DM-	Zuw. mit Aus- nahme f. Inv. -in DM-	sonstige Investitionen -in DM-
01	164.277,97	0	0	164.277,96	0,01
02	0	0	0	0	0
03	14.799,44	14.799,44	0	0	0
04	4.183.228,37	7.930,10	111.809,22	4.063.489,05	0
05	931.447,12	3.924,14	0	0	927.522,98
06	0	0	0	0	0
07	6.600.422,46	1.164.193,69	410.134,53	4.514.583,47	511.510,77
08	2.602.448,12	45,32	7.143,14	2.281.357,69	313.901,97
09	3.894.067,96	1.843.372,54	2.012.998,73	37.696,69	0
10	8.476.507,45	1.960,76	0	8.474.546,69	0
11	9.105.659,23	0	0	9.105.659,23	0
12	2.153.757,38	0	0	0	2.153.757,38
13	256.069,63	0	17.193,32	238.876,31	0
	38.382.685,13	3.036.225,99	2.559.278,94	28.880.487,09	3.906.693,11

Tabelle 6: Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Einzelplänen und Ausgabegruppen

Die Analyse der Häufigkeit der Fälle zeigt, daß die Anwendung haushaltsrechtlicher Bestimmungen noch nicht zufriedenstellend ist, wenn die Finanzministerin in nur 39 von 80 Fällen (rd. 49 v.H.) in über- und außerplanmäßige Ausgaben eingewilligt hat.

Bildung von Haushaltsresten

- (66) Im Haushaltsjahr 1995 war es erstmals möglich, die Bildung der Einnahmereste sowie der Ausgabereste nicht zu erhöhen, sondern zu verringern. Der Anteil der Einnahmereste am Haushaltsvolumen sank 1995 auf 8,3 v.H. des Gesamt-Ists, 1994 lag der Anteil noch bei 8,9 v.H. und hat somit in etwa den Stand des Haushaltsjahres 1993 (8,2 v.H.) erreicht. Der Anteil der Ausgabereste am Haushaltsvolumen sank ebenfalls im Vergleich zum Vorjahr von 9,8 v.H. auf 8,5 v.H. des Gesamt-Ists. Der Restbestand bei den Ausgaben hat sich damit im Haushaltsjahr 1995 gegenüber dem Vorjahr um 128,7 Mio. DM verringert. Der Rückgang resultiert im wesentlichen aus einem Abbau von Resten bei den laufenden Ausgaben um 182,5 Mio. DM, dem eine Zunahme der gebildeten Reste bei den Investitionen um 53,8 Mio. DM gegenübersteht.

Aus nachfolgender Tabelle ist die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste der Haushaltsjahre 1991 bis 1995 zu entnehmen, die im Folgejahr realisiert bzw. in Anspruch genommen oder in Abgang gestellt wurden:

	aus 1991 in das Haushaltsjahr	aus 1992 in das Haushaltsjahr	aus 1993 in das Haushaltsjahr 1994	aus 1994 in das Haushaltsjahr 1995	aus 1995 in das Haushaltsjahr 1996

Einnahmen	1992 übertragene Einnahmereste -in DM-	1993 übertragene Einnahmereste -in DM-	übertragene Einnahmereste -in DM-	übertragene Einnahmereste -in DM-	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	1.162.542.421,41
Realisiert ⁴	41.472,52	78.864.869,28	119.787.909,80	96.133.537,66	77.339.603,47
Restabgang ⁵		34.550,00	9.071.532,23	95.650.814,27	47.047.788,68
Anteil der Reste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Abgang gestellt wurden		11,5 %	15,6 %	16,9%	10,3%

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-	aus 1995 in das Haushaltsjahr 1996 übertragene Ausgabereste -in DM-
	1	2	3	4	5
Nettoausgabereste	688.322.308,10	824.557.151,74	1.131.853.105,92	1.317.337.532,60	1.188.644.250,40
Inanspruchnahme ⁴	299.466,44	408.422.780,73	565.260.319,11	790.890.021,97	961.777.086,04
Restabgang ⁵		215.503.114,01	41.225.709,22	215.436.809,32	113.451.034,46
Anteil der Reste, die im Folgejahr in Anspruch genommen bzw. in Abgang gestellt wurden		90,6 %	73,5 %	88,9%	81,6%

Tabelle 7: Einnahme- und Ausgabereste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Anspruch genommen oder in Abgang gestellt wurden.

- (67) Der oben dargestellten Übersicht ist zu entnehmen, daß von den aus 1994 übertragenen Ausgabeermächtigungen in Höhe von 1.317,3 Mio. DM im Haushaltsjahr 1995 961,8 Mio. DM bzw. 73 v.H. in Anspruch genommen wurden. In Abgang gestellt wurden 113,5 Mio. DM bzw. 8,6 v.H. Der verbleibende Betrag von 242 Mio. DM bzw. 18,4 v.H. ist in den in das Haushaltsjahr 1996 übertragenen Ausgaberesten enthalten. Die Anteile der Einnahme- und Ausgabereste, die im Folgejahr realisiert bzw. in Abgang gestellt wurden, sind gleichfalls rückläufig.
- (68) Nach 1994 war es auch im Haushaltsjahr 1995 nicht möglich, die Einnahmereste in gleicher Höhe wie die Ausgabereste zu bilden, obwohl aus dem nachfolgenden sichtbar wird, daß die Deckungslücke zwischen Ausgabereinst und Einnahmerest kleiner geworden ist. So wurde auf der Ausgabeseite für laufende Ausgaben ein Haushalts-

⁴ Realisierung bzw. Inanspruchnahme des jeweiligen Restes aus dem Vorjahr

⁵ Teil des gebildeten Haushaltsrestes, für den die Möglichkeit der weiteren Übertragung entfallen ist

rest in Höhe von 128.144.002,49 DM gebildet, dem Einnahmereste nur in Höhe von 102.042.173,50 DM gegenüberstanden. Somit fehlt für die in das Haushaltsjahr 1996 übertragenen Ausgabereste auf der Einnahmeseite Deckung in Höhe von 26.101.828,99 DM. Die Deckung für Ausgaben im Rahmen der Inanspruchnahme der gebildeten Haushaltsreste belastet den Haushalt 1996 und ist ggf. durch Einsparungen in diesem Haushaltsjahr zu erwirtschaften.

- (69) In der nachstehenden Übersicht sind die Ausgabereste für das Haushaltsjahr 1995 nach Einzelplänen für ausgewählte Ausgabegruppen dargestellt:

Einzelplan	Reste gesamt -in TDM-	davon Reste für laufende Ausgaben		Reste für Investitionen	
		-in TDM-	-in %-	-in TDM-	-in %-
01-Landtag	325	0	-	325	100
02-Landesrechnungshof	7	0	-	7	100
03-Ministerpräsident/Staatskanzlei	234	0	-	234	100
04-Innenministerium	25.139	- 616	-	25.755	102,5
05-Finanzministerium	48.098	98	0,2	48.000	99,8
06-Ministerium für Wirtschaft	282.378	20.080	7,1	262.298	92,9
07-Kultusministerium	48.159	12.057	25,0	36.101	75,0
08-Ministerium für Landwirtschaft	47.912	16.518	34,5	31.395	65,5
09-Ministerium für Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union	20.495	16.097	78,5	4.398	21,5
10-Sozialministerium	79.203	28.359	35,8	50.844	64,2
11-Allgemeine Finanzverwaltung	113.405	26.793	23,6	86.612	76,4
12-Hochbaumaßnahmen des Landes	122.903	4.838	3,9	118.065	96,1
13-Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt	400.387	3.920	1,0	396.467	99,0
Gesamtsumme	1.188.644	128.144	10,8	1.060.500	89,2

Tabelle 8: Ausgabereste nach Einzelplänen für ausgewählte Ausgabegruppen

Diese Zusammenstellung zeigt, daß von den insgesamt gebildeten Ausgaberesten (1.188.644 TDM) 89,2 v.H. auf Investitionsausgaben und 10,8 v.H. auf die laufenden Ausgaben entfallen.

Die größten Ausgabereste des Haushaltsjahres 1995 mit einem Betrag ab 20 Mio. DM im Einzelfall ergeben sich aus nachstehender Übersicht:

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Betrag -in Mio. DM-
0501	861 01	Darlehen an private Wohnungsunternehmen	27,5
0603	883 02	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der GA	72,1
0603	892 02	Zuschüsse an private Unternehmen für Investitionen im Rahmen der GA	93,5
1102	883 01	Sonderbedarfszuweisungen	60,2
1102	883 07	Kommunale Investitionspauschale aus IFG-Mitteln	26,4
1111	663 01	Schuldendiensthilfen für Altschulden kommunaler Wohnungsunternehmen und Wohnungsgesellschaften	20,0
1302	883 32	Förderung von Abwasseranlagen	20,5
1302	883 61	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Maß- nahmen zur Verbesserung der Gewässergüte	28,4
1309	883 02	Zuweisungen an Gemeinden für Abwasseranlagen	25,3
1310	863 16	Landesprogramm für die Sanierung von Plattenbauten	41,7
1310	863 05	Aufwendungs- und Baudarlehen im 3. Förderungsweg gem. § 88 d II WoBauG	62,9
1310	863 09	Aufwendungs- und Baudarlehen im 3. Förderungsweg gem. § 88 d II. WoBauG aus Mitteln des Landes	69,9
1310	893 02	Zuschüsse des Landes zur Förderung von Maßnahmen des Neubaus sowie der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen (Programm 1995)	20,8

Tabelle 9: Ausgabereste mit einem Betrag ab 20 Mio. DM im Einzelfall

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

(70)	Die Verpflichtungsermächtigungen (VE)	
	wurden im Haushaltsplan 1995 in Höhe	
	von	4.139.616.000,00 DM
	veranschlagt.	
	Zusätzliche Verpflichtungs-	
	ermächtigungen gem. § 17 Abs. 1 des Haus-	
	haltungsgesetzes 1995:	<u>+ 92.972.000,00 DM</u>
	Summe der Verpflichtungsermächtigungen	
	des Haushaltjahres 1995 insgesamt:	<u>4.231.888.000,00 DM.</u>
	Inanspruchnahme der Verpflichtungser-	
	mächtigungen 1995 in Höhe von:	2.924.097.322,94 DM
	Nicht in Anspruch genommene	
	Verpflichtungsermächtigungen	
	1995 in Höhe von:	1.307.790.677,06 DM

Im Jahresvergleich stellt sich die Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen wie folgt dar:

	1991	1992	1993	1994	1995
veranschlagte VE in Mio. DM	2.419,8	4.032,4	4.475,4	4.986,5	4.231,9
eingegangene Ver- pflichtungen in Mio. DM	888,9	1.279,6	2.075,6	2.720,2	2.924,1
Inanspruchnahme in v.H.	36,7	31,7	46,4	54,6	69,1

Tabelle 10: Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen im Jahresvergleich

Die Höhe der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen ist nach einem permanenten Anstieg in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 im Haushaltsjahr 1995 erstmalig zurückgeführt worden. Gleichzeitig stieg die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen von 37 v.H. im Haushaltsjahr 1991 auf 69,1 v.H. im Haushaltsjahr 1995.

Dennoch ist der Landesrechnungshof der Auffassung, daß der Bedarf an Verpflichtungsermächtigungen immer noch zu hoch eingeschätzt wird. Die Steigerung der Inanspruchnahme gegenüber den Vorjahren läßt jedoch erkennen, daß das Haushaltsinstrument der Verpflichtungsermächtigungen verstärkt genutzt wird.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen sind in der Haushaltsrechnung 1995 mit 134.402.609,47 DM ausgewiesen. Im einzelnen verteilen sich die Überschreitungen folgendermaßen:

Überschreitungen der VE	Haushaltsjahr 1995
überplanmäßige Verpflichtungen	134.402.609,47 DM
außerplanmäßige Verpflichtungen	2.253.168,20 DM
insgesamt	136.655.777,67 DM

Tabelle 11: Überschreitungen der VE

Für alle Überschreitungen der Verpflichtungsermächtigungen lagen laut Haushaltsrechnung die Einwilligungen der Finanzministerin vor. In Überschreitungen von Verpflichtungsermächtigungen bei Beträgen über 3 Mio. DM (vgl. § 3 des Haushaltsgesetzes 1995) wurde in einem Fall in Höhe von 133,3 Mio. DM eingewilligt. Hierbei handelt es sich um den Titel 0602 683 02 „Zuschüsse im Rahmen der `Werfthilfe Ost`“.

Vermögen und Schulden des Landes

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

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern Stand: Ende Haushaltsjahr 1995				
	Stand: Ende 1994	saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 1995	Entwicklung
1	2	3	4	5
A. Vermögen				
I. Liegenschafts- vermögen				
	-in m ² -			-in %-
Verwaltungsvermögen	1.170.529.696	477.473.293	1.648.002.989	+ 40,8
Allg. Grundvermögen	12.191.905	3.137.596	15.329.501	+ 25,7
Summe I.	1.182.721.601	480.610.889	1.663.332.490	+ 40,6
II. Kapitalvermögen				
	-in DM-			-in %-
Darlehensforderungen	1.096.903.633,21	543.394.978,69	1.640.298.611,90	+ 49,5
Rücklagen	108.719.664,24	2.473.212,19	111.192.876,43	+ 2,3
Sondervermögen darunter:	468.574.757,68	62.200.412,32	530.775.170,00	+ 13,3
Grundstock	335.295.434,26		339.399.427,67	
Kommunaler Aufbaufonds	61.388.474,58		93.022.224,42	
Landwirtschafts- sonder vermö- gen	32.479.185,84		35.372.349,95	
Reinvermögen der Landesbetriebe	9.308.283,89	- 1.348.499,76	7.959.784,13	- 14,48
Beteiligungen (unmit- telbare)	122.519.000,00	24.139.200,00	146.658.200,00	+ 19,7
Summe II. Kapital- vermögen	1.806.025.339,02	630.859.303,44	2.436.884.642,46	+ 34,9
B. Schulden				
Schulden aus Kreditmarktmitteln	5.521.000.000,00	2.289.000.000,00	7.810.000.000,00	+ 41,5
sonst. Schulden	1.176.276.657,76	- 144.494.062,08	1.031.782.595,68	- 12,3
davon:				
innere Schulden	562.276.657,76		580.782.595,68	
Kassenkredite	614.000.000,00		451.000.000,00	
Summe Schulden	6.697.276.657,76	2.144.505.937,92	8.841.782.595,68	+ 32,0
C. Sicherheits- leistungen und Gewährleistungen				
Bürgschaften	1.722.130.056,90	550.845.896,16	2.272.975.953,06	+ 32,0

Tabelle 12: Vermögen und Schulden des Landes

- (72) Für das Vermögen und die Schulden des Landes werden auch für das Haushaltsjahr 1995 beachtliche Steigerungen ausgewiesen.

Das Vermögen des Landes Mecklenburg-Vorpommern stieg im Haushaltsjahr 1995 um 40,6 v.H. Die Zuwächse bei den Schulden beliefen sich auf 32 v.H.

- (73) Das Liegenschaftsvermögen (Grundstücke in m²) erhöhte sich von 1.182.721.601 m² auf 1.663.332.490 m² bzw. um 40,6 v.H. Dabei waren die größten Steigerungen beim Verwaltungsvermögen mit 40,8 v.H. zu verzeichnen.

Das Kapitalvermögen ist im Haushaltsjahr 1995 um rd. 630,9 Mio. DM bzw. 34,9 v.H. auf 2.437 Mio. DM erhöht worden. Die auffälligsten Steigerungen waren hier bei den Darlehensforderungen, wie auch schon im Haushaltsjahr 1994, mit 49,5 v.H. zu verzeichnen. In den Rücklagen und den Sondervermögen des Landes wurden 64,7 Mio. DM mehr verwaltet als noch 1994 (578 Mio. DM).

Die Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage erhöhte sich von 91.930.467,73 DM im Haushaltsjahr 1994 auf 94.403.679,92 DM im Haushaltsjahr 1995. Damit betrug die Rücklage 1995 rd. 4,2 v.H. der am Ende des Haushaltsjahres 1995 übernommenen Bürgschaften.

- (74) Die fundierten Schulden (Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln) erhöhten sich 1995 um rd. 2.289 Mio. DM oder 41,5 v.H. gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt 7.810.000.000 DM.

Die sonstigen Schulden, d.h., die inneren Schulden und die Kassenkredite reduzierten sich 1995 um rd. 144,5 Mio. DM oder 12,3 v.H. gegenüber dem Vorjahr auf 1.031.782.595,68 DM.

- (75) Die eingegangenen Eventualverbindlichkeiten (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.

- (76) Den Ermächtigungen für die Übernahme von Bürgschaften und Rückbürgschaften (ohne Freistellungen) von 3.162.835.000 DM stehen übernommene Bürgschaften und Rückbürgschaften von 2.272.975.953,06 DM gegenüber. Der Bürgschaftsrahmen wurde danach mit rd. 72 v.H. ausgeschöpft, dagegen hat aber der Umfang der über-

nommenen Bürgschaften gegenüber dem Vorjahr um 551 Mio. DM bzw. 32 v.H. zugenommen. Aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen aus Bürgschaften mußte das Land im Haushaltsjahr 1995 Ausgaben in Höhe 6.925.000 DM leisten.

Darunter entfallen Ausgaben, zu denen das Finanzministerium gem. Haushaltsgesetz 1995 ermächtigt wurde, in Höhe von 3.670.000 DM auf „Rückbürgschaften gegenüber Kreditgarantieeinrichtungen sowie Rückgarantien gegenüber Beteiligungsgarantiegesellschaften zur Förderung mittelständischer Unternehmen (§ 14 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1995)“ und 3.151.000 DM auf „Bürgschaften und Gewährleistungen sowie Kreditaufträge zur Förderung der Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern (§ 14 Abs. 10 Haushaltsgesetz 1995)“.

Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1996 auf die sich aus derartigen Verpflichtungen ergebenden Risiken hingewiesen. Nachdem das Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1994 erstmalig aus Bürgschaften mit rd. 1 Mio. DM in Anspruch genommen wurde, erhöhte sich diese Inanspruchnahme im Haushaltsjahr 1995 um rd. 5,9 Mio. DM auf 6,9 Mio. DM.

III. Empfehlungen zum Personalabbau im kommunalen Bereich

- (77) Die Prüfungen des Landesrechnungshofes im kommunalen Bereich haben gezeigt, daß Grundsätze zu einem sparsamen und wirtschaftlichen, die Effizienz der Verwaltung ausreichend berücksichtigenden Personalabbau bisher fast überall nicht in genügendem Maß beachtet worden sind. Der Landesrechnungshof wird dazu insgesamt zu einem späteren Zeitpunkt berichten. Er weist bereits jetzt auf einige wichtige Empfehlungen ganz allgemein hin. Sie dürften angesichts des in vielen kommunalen Körperschaften notwendigen weiteren Personalabbaus gegenwärtig und in naher Zukunft von besonderer Bedeutung sein.

Verbesserung der Rechtslage durch die Änderung des Kündigungsschutzgesetzes

- (78) Das Arbeitsrechtliche Gesetz zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz) vom 25. September 1996, BGBl. I S. 1476, wird künftig einen erforderlichen Personalabbau erleichtern. Die durch Art. 1 dieses Gesetzes eintretenden Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes verbessern die Chancen, mit erhöhter Rechtssicherheit und geringeren Prozeßrisiken einen die Effizienz der Verwaltung erhaltenden Ausgleich zu schaffen. Unter anderem wird die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen auf die sozialen Grunddaten Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers begrenzt. Des weiteren wird deutlicher als bisher geregelt, daß die Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten ausscheidet, wenn die Weiterbeschäftigung bestimmter Arbeitnehmer wegen ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Leistungen oder zur Sicherung einer ausgewogenen Sozialstruktur des Betriebes im berechtigten betrieblichen Interesse liegt. Außerdem wird die gerichtliche Überprüfbarkeit der Sozialauswahl auf grobe Fehlerhaftigkeit beschränkt, wenn zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretung Kriterien für die Sozialauswahl vereinbart oder die zu kündigenden Arbeitnehmer in einem Interessenausgleich namentlich genannt sind.

Organisation der Verwaltung und Zuordnung des Personals

- (79) Bei künftigem Personalabbau ist zunächst der tatsächliche Stellen- und Personalbedarf festzustellen. Maßgebend hierfür ist ein sachgerechter Geschäftsverteilungsplan für die Gesamtverwaltung, der ämterweise detailliert dem einzelnen Arbeitsplatz bzw. Mitarbeiter seine Aufgaben zuweist. Hieraus resultiert dann die Stellenbeschreibung für jede eingerichtete Stelle des Stellenplans, aus der sich die Aufgabenzuweisung und die Anforderungen bezüglich der Qualifikation des Stelleninhabers ergibt. Soweit diese Voraussetzungen noch nicht vorliegen, müssen diese anhand von Organisations- und Arbeitsplatzuntersuchungen durch die Organisationsstelle des Hauptamtes im Benehmen mit dem jeweiligen Fachamt hergestellt werden. Die sich dann ergebenden überzähligen Stellen sind gem. § 4 Abs. 2 Stellenplanverordnung – StPIV – unter Angabe eines bestimmten Zeitpunktes als künftig wegfallend (kw) zu bezeichnen und dürfen nach Wirksamwerden des Vermerks nicht mehr besetzt werden.
- (80) Das vorhandene Personal ist den verbleibenden Stellen entsprechend den Qualifikationsanforderungen zuzuordnen. Bereits in diesem Stadium ist die Sozialauswahl für eventuell notwendig werdende betriebsbedingte Kündigungen durchzuführen.

Regelungen für Abfindungen

- (81) Abfindungen sind nur denjenigen Arbeitnehmern anzubieten, für die aufgrund der organisatorischen Vorgaben kein Bedarf mehr besteht. Sofern mehrere vergleichbare Beschäftigte in Betracht kommen, ist im Rahmen des freiwilligen Personalabbaus auf den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu achten. Von der Abfindungsregelung auszunehmen sind solche Mitarbeiter, die aus persönlichen Gründen ihr Arbeitsverhältnis lösen wollen oder denen aus selbst verschuldeten Gründen gekündigt wird.

- (82) Abfindungen sind nach dem Tarifvertrag zur sozialen Absicherung (TV soziale Absicherung) vom 6. Juli 1992, AmtsBl. M-V S. 911, geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 1 vom 25. April 1994, AmtsBl. M-V S. 630, zu zahlen. Übertarifliche Abfindungen kommen nur in besonders begründeten, eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht, etwa zur Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen. Sie haben sich an den Berechnungsgrundlagen des Tarifvertrages zu orientieren. Es sind ausschließlich die Beschäftigungsdauer sowie die Höhe des letzten Monateinkommens als Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Auch Mindest- und Höchstsummen müssen in der Relation dem Tarifvertrag entsprechen. Die Abfindungssumme ist bei Wiedereintritt in den öffentlichen Dienst sowie bei Entstehen von Rentenansprüchen nach der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend § 2 Abs. 6, 7 TV soziale Absicherung anteilig zu verringern bzw. zurückzufordern.
- (83) Abfindungsregelungen, die oberhalb der finanziellen Grenzen des TV soziale Absicherung liegen, müssen mit dem Kommunalen Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e.V. abgestimmt sein. Für solche Regelungen dürfte nach der z.Z. bestehenden kommunalen Finanzausstattung kein Raum sein.
- (84) Bei Aufhebungsvereinbarungen sind die ordentlichen Kündigungsfristen grundsätzlich einzuhalten. Ausnahmeregelungen sind nur zu treffen, wenn der Arbeitnehmer innerhalb des Zeitraums seiner Kündigungsfrist eine feste Zusage für ein anderes Beschäftigungsverhältnis hat.

Betriebsbedingte Kündigungen

- (85) Gehen nicht genügend Mitarbeiter auf die Abfindungsangebote ein, sind betriebsbedingte Kündigungen auszusprechen. Die hierfür notwendige Sozialauswahl ist so rechtzeitig durchzuführen und gegebenenfalls anzupassen, daß erforderliche Kündigungen nach Ablauf der Frist für die Inanspruchnahme der Abfindungsregelung sofort ausgesprochen werden können.

IV. Prüfungsfeststellungen

Vollzug der in den Stellenplänen und -übersichten ausgebrachten kw-Vermerke

Der Landesrechnungshof hat bei ausgewählten Ressorts in einer Querschnittsprüfung den Vollzug der in den Stellenplänen und -übersichten 1994 ausgebrachten kw-Vermerke untersucht. Obwohl die Stellen mit Eintritt des Wegfalldatums weggefallen waren, wurden in 29 Fällen Mitarbeiter auf diesen Stellen weitergeführt. Das ist eine Verletzung des Etatrechts des Landtages.

Beim Ausbringen der einzelnen kw-Vermerke ist die Frage nach ihrer tatsächlichen Realisierbarkeit häufig nicht hinreichend beachtet worden. Die tarifvertraglichen Möglichkeiten für die Zahlung von Abfindungen haben offenbar nicht ausgereicht, um im gewünschten Umfang Arbeitnehmer zum Ausscheiden aus dem Landesdienst zu bewegen. Von der Möglichkeit betriebsbedingter Kündigungen ist nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht worden.

Pauschale Einsparvorgaben müssen durch konsequente Aufgabenkritik unterstützt werden, die zunächst durch die Landesregierung vorgenommen und vom Landtag mitgetragen werden muß.

Der Landesrechnungshof erneuert seine seit 1992 erhobene Forderung nach Anpassung der Stellenausstattung an die tatsächlich notwendigen Aufgaben sowie nach Durchführung von Organisationsuntersuchungen mit methodisch-analytischer Personalbemessung in allen Ressorts.

(86) Der Landesrechnungshof hat den Vollzug der in den Stellenplänen und -übersichten 1994 ausgebrachten kw-Vermerke in einer Querschnittsprüfung untersucht.

(87) Die Landesregierung hatte in ihrem Mittel- und längerfristigen Personalkonzept (Drs. 1/3875 vom 2.12.93) und in dessen Fortschreibung (Drs. 2/721 vom 22.8.95) festgelegt, den Personalbestand in der gesamten Landesverwaltung von rd. 52.500 Stellen Ende 1993 auf rd. 50.100 Stellen bis Ende 1998 zu reduzieren. Das bedeutete eine Einsparung von rd. 2.400 Stellen innerhalb einer Zeitspanne von knapp fünf Jahren.

Dieser vorgesehene Stellenabbau wurde durch das Ausbringen von Planstellen und Stellen (nachfolgend Stellen) mit dem Vermerk „künftig wegfallend“ (kw-Vermerk) in den jährlichen Stellenplänen und -übersichten (nachfolgend Stellenpläne) konkretisiert.

Bereits für das Haushaltsjahr 1994 waren in den Stellenplänen für die gesamte Landesverwaltung 519 Stellen mit kw-Vermerk versehen.

Nach § 21 Abs. 1 LHO werden Ausgaben und Planstellen als künftig wegfallend (kw) bezeichnet, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden. Nach Abs. 3 gilt für andere Stellen als Planstellen Entsprechendes.

Durch seine Prüfung wollte der Landesrechnungshof feststellen, ob die im Stellenplan 1994 enthaltenen und vom Finanzministerium im Stellenplan 1995 als vollzogen ausgewiesenen kw-Vermerke auch tatsächlich vollzogen worden sind.

- (88) Durch vorhergehende Prüfungen war dem Landesrechnungshof bekannt, daß insbesondere der Stellennachweis als ein wesentliches Instrument zur Kontrolle der den Ministerien zur Bewirtschaftung übergebenen Stellen in recht unterschiedlicher Qualität geführt und genutzt wird. Deshalb wollte sich der Landesrechnungshof auch darüber informieren, wie die Verwaltung in den Ministerien die Kontrolle und den Vollzug der kw-Vermerke organisiert.
- (89) Der Landesrechnungshof hat seine örtlichen Erhebungen in den Geschäftsbereichen des Sozialministeriums, des Ministeriums für Landwirtschaft und Naturschutz, des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt (jeweils alle Kapitel, in denen kw-Vermerke ausgebracht waren) sowie des Kultusministeriums (zwei Kapitel) durchgeführt.

Er hat die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:

Weitere Inanspruchnahme weggefallener Stellen

- (90) Stellen mit kw-Vermerk werden in den jährlichen Stellenplänen nach Einzelplänen, Kapiteln und überwiegend mit genau definierten Wegfallterminen ausgebracht.
- Nach § 47 Abs. 1 LHO darf über Ausgaben, die der Haushaltsplan als künftig wegfallend bezeichnet, von dem Zeitpunkt an, mit dem die im Haushaltsplan bezeichnete Voraussetzung für den Wegfall erfüllt ist, nicht mehr verfügt werden. Entsprechendes gilt für Planstellen und andere Stellen (§ 47 Abs. 1 letzter Satz und Abs. 4 LHO).
- Für die vier geprüften Ministerien waren im Stellenplan 1995 insgesamt 221 kw-Vermerke als in 1994 vollzogen ausgewiesen. Gemäß den Stellennachweisen waren jedoch nur 192 kw-Vermerke (das entspricht 86,9 v.H.) zum vorgesehenen Termin vollzogen worden. Obwohl die restlichen 29 Stellen mit Eintritt des Wegfalldatums weggefallen waren und über sie nicht mehr verfügt werden durfte, wurden über diesen Zeitpunkt hinaus auf allen 29 Stellen Mitarbeiter weitergeführt. Damit wurden unzulässige Personalausgaben von insgesamt rd. 402.800 DM verursacht.
- Das Sozialministerium hatte entsprechende freie Stellen der gleichen Wertigkeit eines anderen Kapitels freigehalten, um Mehrausgaben zu vermeiden.
- Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hatte im Umfang der verspätet bzw. nicht vollzogenen kw-Vermerke im gleichen Kapitel andere freie Stellen zur

Verfügung. Das Ministerium hat vorgebracht, es sei im Rahmen der Stellennachweisung nur die notwendige Umbuchung der Stelleninhaber unterblieben.

Auch wenn die beiden Ministerien für den in Frage kommenden Zeitraum über andere freie Stellen verfügten, haben sie mit der Führung von Bediensteten auf weggefallenen Stellen das Etatrecht des Landtages verletzt.

Der Landesrechnungshof hat die Ministerien aufgefordert, zukünftig die kw-Vermerke in allen Fällen nach § 47 LHO zu vollziehen. Wenn sich abzeichnet, daß Stellen mit kw-Vermerk nicht oder nicht zum vorgesehenen Termin freigemacht werden können, müssen die betroffenen Ministerien künftig gemeinsam mit dem Finanzministerium eine Lösung des Problems erwirken und nicht, wie praktiziert, Personal ohne vorhandene Stelle weiterbeschäftigen.

- (91) Das Finanzministerium hat die vom Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen bestätigt.

Hinsichtlich der weiteren Inanspruchnahme der 17 weggefallenen Stellen im Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz sind sowohl das Finanzministerium als auch das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz der Auffassung, es sei lediglich versäumt worden, die entsprechenden Mitarbeiter auf entsprechende freie Stellen umzubuchen. Im übrigen seien auch keine Mehrausgaben entstanden, weil freie Stellen anderer Kapitel freigehalten worden seien.

- (92) Dieser Bewertung kann sich der Landesrechnungshof jedoch nicht anschließen. Der Stellenplan – und damit jede einzelne Stelle – hat für die Landesregierung die gleiche Verbindlichkeit wie ein Haushaltstitel. Die Inanspruchnahme einer nicht vorhandenen Stelle ist demnach genauso zu bewerten wie die Inanspruchnahme eines falschen Haushaltstitels.

- (93) Obwohl gemäß den Stellennachweisen nicht alle kw-Vermerke vollzogen worden waren, hat das Finanzministerium alle im Jahre 1994 wirksam gewordenen kw-Vermerke im Stellenplan 1995 als vollzogen ausgewiesen und damit beim Landtag den – objektiv falschen – Eindruck erweckt, die kw-Vermerke seien ordnungsgemäß vollzogen worden. Dem Finanzministerium ist dies allerdings nicht vorzuwerfen, denn es mußte nach der Rechtslage davon ausgehen, daß die zum Wegfall vorgesehenen Stellen zu den angegebenen Terminen auch tatsächlich weggefallen sind.
- Der Landesrechnungshof hat gefordert, das Finanzministerium solle sich zukünftig in geeigneter Weise davon unterrichten lassen, ob die Ressorts alle zum Wegfall vorgesehenen Stellen auch tatsächlich in den Stellennachweisen gestrichen haben.
- (94) Das Finanzministerium hat geantwortet, aus seiner Sicht sei der Landtag nicht falsch unterrichtet worden. Die in Frage kommenden Stellen seien mit den vom Landtag beschlossenen Terminen weggefallen und hätten somit über den Wegfallzeitpunkt hinaus nicht mehr in Anspruch genommen werden können, weil sie nicht mehr existiert hätten. Die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel bezögen sich nur auf die Stellennachweisführung. Das Finanzministerium hat jedoch zugesagt, es werde sich künftig in geeigneter Weise unterrichten lassen, ob die Ressorts auch in den Stellennachweisen alle zum Wegfall vorgesehenen Stellen zum vorgesehenen Termin gestrichen haben.
- (95) Der Landesrechnungshof kann der Argumentation des Finanzministeriums, dem Landtag sei kein objektiv falscher Eindruck vermittelt worden, nicht folgen. Wenn der Haushaltsplan den Vollzug der kw-Vermerke ausweist, muß der Landtag davon ausgehen, daß die – weggefallenen – Stellen zum Zeitpunkt des Wegfalls frei waren und nicht weiter in Anspruch genommen wurden bzw. werden. Die betroffenen Ressorts haben jedoch die Tatsache des – automatischen – Wegfalls ignoriert und die – tatsächlich nicht mehr vorhandenen – Stellen weiterhin in Anspruch genommen.
- (96) Ein im Stellenplan des Kultusministeriums 1994 für 80 Stellen ausgebrachter Vermerk „kw 31.12.94“ ist im Stellenplan 1995 in einen ereignisbezogenen Vermerk umgeändert worden. Der Haushaltsplan 1995 (und damit auch der Stellenplan) wurden jedoch erst am 27.6.95 vom Landtag beschlossen. Damit war die haushaltsrechtliche Grundlage zur Weiterbesetzung der Stellen, die am 31.12.94 zunächst wegge-

fallen sind, für die Zeit vom 1.1.95 bis zum Beschluß des Landtages (also rd. sechs Monate) nicht mehr vorhanden. Trotzdem hat das Kultusministerium die Inhaber der 80 Stellen auch für diesen Zeitraum im Stellennachweis auf den bisherigen – mit dem 31.12.94 zunächst weggefallenen – Stellen weitergeführt.

Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet. Die auf den 80 Stellen mit kw-Vermerk geführten Bediensteten hätten vom 1.1.1995 bis zum Landtagsbeschluß auf anderen freien Stellen geführt werden müssen.

- (97) Das Kultusministerium hat zugesagt, es werde die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig beachten.

Das Finanzministerium hat geantwortet, die Handlungsweise des Kultusministeriums sei auch vom Finanzministerium mitgetragen worden, weil das verwaltungstechnische Ausbringen von 80 neuen Stellen bzw. 80 neuen kw-Vermerken verhindert werden sollte. Hintergrund sei die vom Kultusministerium beantragte Umwandlung der 80 kw-Vermerke. Die Landesregierung, der Kulturausschuß und der Finanzausschuß hätten sich der Argumentation des Kultusministeriums bereits angeschlossen. Im Sinne der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit wolle es jedoch sicherstellen, daß künftig bei einer ähnlichen Konstellation die kw-Vermerke vollzogen und ggf. neue Stellen beim Parlament beantragt werden.

Hinausschieben von Wegfallterminen

- (98) Die im Stellenplan 1994 enthaltenen und für die Jahre 1995 und später terminierten kw-Vermerke wurden nicht unverändert in den Stellenplan 1995 übernommen. In 47 Fällen hat es Terminverschiebungen von einem und mehr Jahren gegeben. Das bedeutet gegenüber der ursprünglichen Planung eine Erhöhung der Personalausgaben um rd. 2,3 Mio. DM jährlich.

Das Finanzministerium hat sich den Ausführungen angeschlossen.

Mögliche Ursachen

Inanspruchnahme der personalrechtlichen Instrumente

- (99) Zum Zeitpunkt des Ausbringens der kw-Vermerke waren die betroffenen Stellen i.d.R. besetzt. Aufgabe der Verwaltung ist bzw. war es, diese Stellen rechtzeitig zum Wegfalltermin freizumachen.

Die Verwaltung hat in vielen Fällen die Möglichkeiten der „natürlichen Fluktuation“ wie z.B. Ablauf befristeter Arbeitsverhältnisse, Erreichen der Altersgrenze oder Verrentung/Versetzung in den Ruhestand wegen Berufs-, Erwerbs- oder Dienstunfähigkeit nutzen können. Darüber hinaus sollte der Abbau entbehrlicher Arbeitsplätze mit der durch den Tarifvertrag zur sozialen Absicherung vom 6.7.1992 gegebenen Möglichkeit zur Gewährung von Abfindungen erleichtert werden.

Die tarifvertraglichen Möglichkeiten haben jedoch offenbar nicht ausgereicht, um genügend Arbeitnehmer zum rechtzeitigen Ausscheiden aus dem Landesdienst zu bewegen. Sie sind erst 1996 – in vollem Umfang jedoch nur für ausgewählte Bereiche der Landesverwaltung – durch übertarifliche Leistungen ergänzt worden. Diese hätten nach Auffassung des Landesrechnungshofes schon früher bei der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) beantragt werden müssen, damit sie bereits 1994 und 1995 hätten greifen können.

Um das erforderliche Einsparvolumen im Bereich der Personalausgaben auch tatsächlich erreichen zu können, hat der Landesrechnungshof angeregt zu prüfen, ob nicht nur die Möglichkeiten für außertarifliche Abfindungszahlungen, sondern auch die Möglichkeiten zur Erleichterung des Übergangs in Teilzeitbeschäftigung auf die gesamte Landesverwaltung ausgedehnt werden können. Inwieweit allerdings Abfindungsangebote auch künftig noch geeignet sind, Arbeitnehmer zum Ausscheiden zu bewegen, bleibt abzuwarten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird die Landesregierung rechtzeitig überlegen müssen, mit welchen Begleitmaßnahmen – wie z.B. Stärkung der finanziellen Attraktivität der Teilzeitarbeit – sie einen weiteren Personalabbau realisieren will.

- (100) Das Finanzministerium hat geantwortet, die Frage der Gewährung übertariflicher Abfindungen im Zusammenhang mit Personalabbaumaßnahmen hätte sich im Jahre 1994 noch nicht gestellt. Erst im Jahre 1995 sei, auch unter Berücksichtigung der Abbauziele einzelner Schwerpunktbereiche wie z.B. des Kultusministeriums, deutlich geworden, daß die tariflichen Abfindungsmöglichkeiten nicht ausreichten, um den erforderlichen Personalabbau auf freiwilliger Basis wirkungsvoll zu unterstützen. Nur vor diesem Hintergrund sei die erforderliche Zustimmung der TdL zu erreichen gewesen.

Hinsichtlich der zukünftigen Möglichkeiten, den weiteren Personalabbau zu unterstützen, hat das Finanzministerium ausgeführt, die TdL habe mit der Zustimmung zu den übertariflichen Maßnahmen deren Laufzeit bis zum 31.12.1998 begrenzt. Gegenwärtig würden für den öffentlichen Dienst Tarifverhandlungen geführt, in deren Mittelpunkt u.a. die Möglichkeit der Reduzierung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich stehe. Einen entsprechenden Tarifvertrag hätte das Land dann nach Ablauf des 31.12.1998 anzuwenden.

- (101) Von der Möglichkeit betriebsbedingter Kündigungen ist nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes bisher nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht worden. Es ist jedoch davon auszugehen, daß künftig in größerem Maße als bisher betriebsbedingte Kündigungen – die auch vom Landesrechnungshof nur als letzte Möglichkeit angesehen werden – ausgesprochen werden müssen. Die dabei vorzunehmende Sozialauswahl darf jedoch nicht zu einer ungünstigen Altersstruktur in der öffentlichen Verwaltung führen.

- (102) Der Landesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß, soweit mit Beamten besetzte Planstellen vom Personalabbau betroffen sind, im Zusammenhang mit organisatorischen Maßnahmen auch geprüft werden muß, inwieweit bei mit kw-Vermerken ausgestatteten Planstellen die beamtenrechtlichen Instrumente des § 32 Landesbeamtengesetz M-V (bei Auflösung oder wesentlicher Änderung des Aufbaus einer Behörde Versetzung in ein Amt mit niedrigerem Endgrundgehalt ohne Zustimmung des Beamten, Versetzung in den einstweiligen Ruhestand) angewendet werden können.

- (103) Das Finanzministerium hat geantwortet, es teile die Ausführungen des Landesrechnungshofes. Es weise allerdings in diesem Zusammenhang darauf hin, daß seit der Neuregelung des Kündigungsschutzgesetzes vom 25.9.1996 die Kündigung von Arbeitnehmern aus betrieblichen Gründen ausdrücklich auch zur Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur des Betriebes zulässig sei. Eine verwertbare gerichtliche Spruchpraxis liege allerdings bisher noch nicht vor.

Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Möglichkeiten des § 32 Landesbeamtengesetz würden diese nach dem Inkrafttreten des novellierten Landesbeamtengesetzes (vorgehen sei der 1.7.1997) auch bei Änderung der Aufgaben einer Behörde eingesetzt werden können. Ob sich durch den personalabbaubedingten Wegfall von Planstellen in einer Behörde allerdings auch Aufbau oder Aufgaben einer Behörde ändern, müsse im Einzelfall entschieden werden.

Eingegrenzte Wirkung der kw-Vermerke

- (104) Es sind nur in geringem Umfang kapitelübergreifende kw-Vermerke ausgebracht worden.

Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, künftig mehr kapitelübergreifende kw-Vermerke auszubringen. Darüber hinaus ist seiner Auffassung nach auch denkbar, die Besetzung bzw. Wiederbesetzung freier Stellen von der Realisierung aller kw-Vermerke des Einzelplanes oder sogar der gesamten Landesverwaltung abhängig zu machen. Die Überwachung dieser Vorgaben könnte durch eine Clearingstelle erfolgen, die im von der Landesregierung geplanten Personalplanungsreferat angesiedelt werden sollte.

- (105) Das Finanzministerium hat sich den Ausführungen des Landesrechnungshofes angeschlossen, wendet jedoch ein, nicht konkret determinierte kw-Vermerke könnten ggf. zu arbeitsrechtlichen Problemen führen. Da das Ausbringen der kw-Vermerke fast ausschließlich nach einer Analyse der potentiellen Aufgabenentwicklung erfolge, sei eine Realisierung eines kw-Vermerks an anderer Stelle problematisch.

Ermittlung der tatsächlich notwendigen Personalausstattung

- (106) Die Landesregierung hat den von ihr für notwendig erachteten Personalabbau bisher zu einem erheblichen Teil durch pauschale Einsparvorgaben, pauschales Ausbringen von kw-Vermerken sowie Besetzungs- und Wiederbesetzungssperren vorgegeben. Die Landesregierung hält diese Maßnahmen für ausreichend, um die Dienststellen des Landes zu organisatorischen Änderungen zu veranlassen und eine den Aufgaben angemessene Personalstruktur herzustellen. Mit den vorgenannten Maßnahmen könne der vom Landesrechnungshof und vom Landtag geforderte weitere Stellenabbau und letztlich die Anpassung der Zahl der Stellen an das Niveau der westlichen Flächenländer ebenfalls erreicht werden (vgl. Nr. 2.2.2 der Drs. 2/1921).

Die vorgenommenen Terminverschiebungen und die teilweise Nichtrealisierung der kw-Vermerke sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes allerdings ein Indiz dafür, daß bei der Entscheidung über die Frage, in welchen Kapiteln welche kw-Vermerke (Wertigkeit der Stelle, Wegfalltermin) ausgebracht werden sollten, zu pauschal vorgegangen worden ist. Die Frage nach der tatsächlichen Realisierbarkeit ist nach dem Eindruck des Landesrechnungshofes häufig nicht hinreichend beachtet worden.

- (107) Wenn die Landesregierung mit den in Tz. 106 genannten Maßnahmen die Dienststellen des Landes zu organisatorischen Änderungen veranlassen und damit eine den Aufgaben angemessene Personalstruktur herstellen will, müssen diese pauschalen Vorgaben durch konsequente Aufgabenkritik unterstützt werden.

Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, daß zunächst die Landesregierung selbst mit einer – auch vom Landtag getragenen – umfassenden Aufgabenkritik beginnt, in deren Rahmen unter Anlegung eines strengen Maßstabes alle z.Z. von der Landesverwaltung wahrgenommenen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit geprüft werden (vgl. auch Tz. 10 des Jahresberichts 1996). Auf der Grundlage dieser Entscheidungen kann dann auf Ressortebene weitere ins Einzelne gehende Aufgabenkritik betrieben werden, die letztlich zur Ausbringung von kw-Vermerken im Einzelfall führen muß.

- (108) Bereits 1993 hatte das Finanzministerium auf die vom Landesrechnungshof erhobene Forderung, Anzahl und Wertigkeit der Stellen den in Mecklenburg-Vorpommern

auch tatsächlich erforderlichen Aufgaben anzupassen, erwidert, eine aufgabenorientierte Personalbemessung könne sogar die Frage aufwerfen, ob das Personal ausreiche (vgl. Tzn. 33 und 34 des Jahresberichts 1993).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht diese Gefahr nur bei unverändertem Aufgabenbestand, unveränderter Intensität und unveränderter Qualität der gewünschten Aufgabenerfüllung und nicht wesentlich geänderter Aufbau- und Ablauforganisation.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der notwendige Stellenabbau den für die tatsächlich notwendige Aufgabenerfüllung unabweisbaren Personalbedarf berücksichtigen muß, denn die Grundsätze des Rechtsstaates gebieten es, daß die öffentliche Verwaltung jederzeit in der Lage sein muß, ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen zu können.

- (109) Wie die derzeitigen Diskussionen um die von der Landesregierung vorgesehenen Einzelmaßnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform erkennen lassen, bestehen zwischen den beteiligten Stellen teilweise erhebliche Differenzen über die tatsächlich erforderliche Personalausstattung fast aller Bereiche der Landesverwaltung. Das hat seine Ursache in erster Linie darin, daß häufig die Verwaltung selbst die für eine einigermaßen genaue Ermittlung des tatsächlich erforderlichen Personals notwendigen Erkenntnisse nicht besitzt.

Darüber hinaus wird eine objektive Auseinandersetzung sowohl innerhalb der Landesregierung zwischen Fachministerien einerseits und Finanzministerium und Staatskanzlei andererseits als auch zwischen Landesregierung und parlamentarischen Gremien mangels geeigneter, objektiver Kriterien erheblich erschwert.

Auch aus diesem Grunde kann nicht auf Dauer darauf verzichtet werden, den wirklich notwendigen Personalbedarf festzustellen.

- (110) Der Landesrechnungshof hat daher seine seit 1992 erhobene Forderung nach Anpassung der Stellenausstattung an die tatsächlich notwendigen Aufgaben sowie nach Durchführung von Organisationsuntersuchungen mit methodisch-analytischer Personalbemessung in allen Ressorts erneuert (vgl. Tzn. 33 bis 36 des Jahresberichts 1993 und Tzn. 96 bis 98 des Jahresberichts 1995).

Er verkennt zwar nicht, daß die personellen Ressourcen als Voraussetzung für die Durchführung von flächendeckenden Organisationsuntersuchungen zum Zweck der genauen Personalbemessung nicht in wünschenswertem Umfang vorhanden sind. Das darf jedoch nicht dazu führen, daß derartige Untersuchungen auf längere Zeit völlig unterbleiben. Er hat daher angeregt, ggf. Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung entsprechende Untersuchungen durchführen zu lassen. Dies würde im übrigen auch eine größere Neutralität gegenüber den untersuchten Stellen sicherstellen. Erforderlich ist jedoch, daß Ergebnisse von der Verwaltung zügig umgesetzt werden.

- (111) Das Finanzministerium hat geantwortet, es halte die Darstellung des Landesrechnungshofes für unzutreffend. Im Ergebnis der bisherigen Personalabbaumaßnahmen der Landesregierung sei festzuhalten, daß für alle größeren Personalabbaubereiche entsprechende Personalkonzepte entwickelt worden seien. Diese seien wiederum durch eigenständige Personalkonzepte, die sich an Fallzahlen, Schülerrelationen, Flächenparametern, Einwohnerzahlen oder anderen Maßstäben orientierten, begleitet worden. Lediglich für die noch verbliebenen Restbereiche (ca. 8.000 Stellen) würden von der Landesregierung neben gezielten aufgabenorientierten Einsparungen zunächst pauschale kw-Vermerke ausgebracht. Die dann einsetzende Aufgabenkritik innerhalb der Fachressorts ermögliche im weiteren Verlauf eine Spezifikation der pauschalen Einsparvorgaben in sachlich und terminlich realisierbare kw-Vermerke. Den vom Landesrechnungshof verfolgten Ansatz, durch spezifische Vorgaben Einsparungen vorzunehmen, habe die Landesregierung in der Praxis bereits vollzogen. Hierzu verweist das Finanzministerium auf die seit Beginn der derzeitigen Legislaturperiode erfolgte Reduzierung des Stellenbestandes der Landesverwaltung im engeren Sinne von 52.463 Stellen in 1994 auf nunmehr 50.279 in 1997.

Im Hinblick auf die vom Landesrechnungshof geforderten Organisationsuntersuchungen vertritt das Finanzministerium die Auffassung, es sei nicht möglich gewesen, den Stellenbestand von ehemals fast 60.000 Stellen auf ca. 48.000 Stellen allein durch Organisationsuntersuchungen abzubauen. Es stehe allerdings der Anregung, in geeigneten Fällen Organisationsuntersuchungen durch externe Berater durchführen zu lassen, aufgeschlossen gegenüber.

- (112) Der Landesrechnungshof kann sich der Argumentation des Finanzministeriums nicht anschließen.

Personalkonzepte, die sich an Fallzahlen, Schülerrelationen, Flächenparametern, Einwohnerzahlen oder anderen Maßstäben orientieren, ersetzen nicht die vom Landesrechnungshof geforderte Aufgabenkritik. Diese – von der Landesregierung vorgegebenen – Maßstäbe sind im Rahmen der Aufgabenkritik daraufhin zu untersuchen, inwieweit Standards gesenkt oder Aufgaben gestrichen werden können.

Die Aufgabenkritik innerhalb der Fachressorts kann erst dann wirkungsvoll einsetzen, wenn die Rahmenvorgaben der Landesregierung im Rahmen der Aufgabenkritik geändert worden sind. Die derzeitigen Diskussionen um die Verwaltungsreform lassen dies deutlich erkennen.

Mängel beim verwaltungsmäßigen Vollzug der kw-Vermerke

- (113) Auch bei dieser Prüfung ist wieder aufgefallen, daß die Stellennachweise teilweise erhebliche Mängel aufwiesen (vgl. dazu auch Tzn. 29 und 30 des Jahresberichts 1993 sowie Tzn. 92 und 93 des Jahresberichts 1995). Damit fehlt der Verwaltung der notwendige Überblick über die Personalentwicklung in den Ressorts und damit auch über den Stand der Stellenreduzierung infolge ausgebrachter kw-Vermerke. Der Landesrechnungshof hat daher seine bereits in Tz. 124 seines Jahresberichts 1996 erhobene Forderung nach unverzüglicher Einführung des Personal- und Stellenverwaltungssystems PERSYS für die gesamte Landesverwaltung erneuert.

Der Landesrechnungshof hat seit seiner ersten bereits in den Jahren 1991 und 1992 bei der Landesverwaltung durchgeführten Prüfung der Stellen- und Personalwirtschaft das Finanzministerium wiederholt aufgefordert, die Verwaltungsvorschriften zu § 49 LHO in eine von der Verwaltung handhabbare Form zu bringen (vgl. Tzn. 30 bis 32 des Jahresberichts 1993 und Tz. 94 des Jahresberichts 1995). Das Finanzministerium hat zwar seit 1992 mehrfach eine entsprechende Änderung der Verwaltungsvorschriften zugesagt, dies bisher jedoch nicht eingehalten. Der Landesrechnungshof hat seine Forderung nochmals erneuert.

Das Finanzministerium hat geantwortet, es erarbeite derzeit die entsprechenden Vorgaben und wolle sich bemühen, im zweiten Halbjahr 1997 einen ersten Entwurf vorzulegen.

Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Personalausgaben und Stellenwirtschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege

Der Umfang der Regellehrverpflichtung der Dozenten der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege ist zu gering. Die Ermittlung der individuellen Lehrverpflichtung der Dozenten wies erhebliche Mängel auf. Außerdem wurden Mängel bei der Beachtung der Vorschriften des Tarif-, Trennungsgeld- und Nebentätigkeitsrechts festgestellt.

- (114) Der Landesrechnungshof hat im Jahr 1996 im Geschäftsbereich des Innenministeriums eine Prüfung der Personalausgaben und Stellenwirtschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FHöVuR) durchgeführt. Die gegenwärtigen Überlegungen zur Neuordnung der Ausbildung im öffentlichen Dienst wurden in die Prüfung nicht einbezogen. Der Landesrechnungshof wird die weitere Entwicklung jedoch aufmerksam beobachten.

Der Landesrechnungshof hat folgende wesentliche Prüfungsfeststellungen getroffen:

Bedarf an hauptamtlichem Lehrpersonal

- (115) Die FHöVuR verfügt lt. Stellenplänen 1996 und 1997 über 46 Stellen für Dozenten und Fachgebietsleiter. Diese Stellenzahl übersteigt den Bedarf.

Die FHöVuR hat anhand der Anzahl der Studiengruppen und der in den Studienordnungen der Fachrichtungen vorgesehenen Stundenzahlen der Einstellungslehrgänge 1994/1995 und 1995/1996 einen Bedarf von insgesamt 25.032 Lehrveranstaltungsstunden pro Jahr (Gesamtnettotehrbedarf) ermittelt. Die Dauer einer Lehrveranstaltungsstunde beträgt 45 Minuten.

Legt man einen Anteil von 60 bis 70 v.H. hauptamtlicher Lehrkräfte zur Abdeckung des Gesamtnettolehrbedarfs, die bisherige Regellehrverpflichtung der Dozenten von 684 Lehrveranstaltungsstunden jährlich und die bisher geltenden Regelungen über die Anrechnungen und Ermäßigungen auf die Lehrverpflichtung zugrunde, ergibt sich bereits ein Bedarf von nur 32 bis 36 Dozenten.

Von den 46 Stellen für Dozenten und Fachgebietsleiter waren zum Zeitpunkt der Prüfung sechs Stellen nicht und vier zeitweilig mit Arbeitern besetzt. Diese zehn Stellen waren nicht erforderlich.

Im Stellenplan 1997 sind vier Stellen bereits mit kw-Vermerken versehen worden. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, weitere sechs Stellen für Dozenten zu streichen.

Der Entwurf des Stellenplans 1998 sieht nunmehr die Streichung von sechs Dozentenstellen vor.

Lehrverpflichtung

- (116) Die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte betrug zum Zeitpunkt der Prüfung 18 Lehrveranstaltungsstunden pro Woche. Bei 684 Lehrveranstaltungsstunden im Jahr entspricht dies einer Unterrichtszeit von 38 Wochen jährlich.

Mit dieser Lehrverpflichtung wurden die Dozenten der FHöVuR den Professoren/Dozenten an externen Fachhochschulen gleichgestellt (Beispiel: Fachhochschule Wismar: 16 Vorlesungswochen und drei Prüfungswochen pro Semester; das entspricht 38 Wochen pro Jahr). Dieser Vergleich ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht sachgerecht. Gemäß §§ 33 und 41 Landeshochschulgesetz M-V obliegen den Professoren und Dozenten an externen Fachhochschulen auch Aufgaben in Wissenschaft und Forschung. Diese Bereiche sind an der FHöVuR jedoch deutlich geringer ausgeprägt, so daß eine höhere Lehrverpflichtung angemessen ist.

- (117) Das Innenministerium hat noch während der Prüfung eine neue „Regelung der Dienstgestaltung der Fachbereichsleiter und der hauptamtlichen Lehrkräfte an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege des Landes und dem angegliederten Verwaltungsinstitut Güstrow“ erlassen, die mit Wirkung vom 1.4.1997 in Kraft getreten ist. Durch diesen Erlaß ist die Regellehrverpflichtung für Lehrveranstaltungen an der FHöVuR auf 19 Wochenstunden erhöht worden.
- (118) Der Landesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, daß die Möglichkeiten zur Erhöhung der Lehrverpflichtung damit noch nicht ausgeschöpft sind. Er hält eine Erhöhung auf 20 Wochenstunden, die eine Jahreslehrverpflichtung von 760 Lehrveranstaltungsstunden ergibt, für vertretbar. Damit würde auch eine Angleichung an die Verwaltungsfachhochschule Schleswig-Holstein erreicht. Dort beträgt die Jahreslehrverpflichtung 756 Stunden. Die Erhöhung der Jahreslehrverpflichtung auf 760 Lehrveranstaltungsstunden hätte rechnerisch eine Einsparung von weiteren vier Planstellen für Dozenten zur Folge.
- (119) Bei der Regellehrverpflichtung von 684 Lehrveranstaltungsstunden im Jahr wurde nicht unterschieden, ob die Lehrveranstaltungen an der FHöVuR (gehobener Dienst) oder am der FHöVuR angeschlossenen Verwaltungsinstitut (mittlerer Dienst) zu leisten waren.

Die Jahreslehrverpflichtung für Lehrveranstaltungen am Verwaltungsinstitut ist durch den o.g. Erlaß des Innenministeriums ebenfalls neu festgelegt worden; sie beträgt nunmehr 902 Lehrveranstaltungsstunden, die – verteilt auf 41 Unterrichtswochen – eine wöchentliche Regellehrverpflichtung von 22 Stunden ergibt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Unterricht qualitativ mit dem Unterricht an Berufsschulen zu vergleichen. Für Lehrer an Berufsschulen gilt jedoch eine Lehrverpflichtung von 25 wöchentlichen Unterrichtsstunden in 39 Unterrichtswochen pro Jahr, was eine Jahreslehrverpflichtung von 975 Unterrichtsstunden ergibt.

Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, die Jahreslehrverpflichtung für das Verwaltungsinstitut der Jahreslehrverpflichtung für Lehrer an Berufsschulen anzugleichen.

- (120) Das Innenministerium hat ausgeführt, es befürworte zum jetzigen Zeitpunkt eine weitere Erhöhung der Lehrverpflichtung nicht. Als Begründung hat es die erst kürzlich erfolgte Erhöhung und die neu konzipierte Dienstgestaltungsregelung angeführt. Für die Zukunft wolle es aber eine Erhöhung nicht grundsätzlich ausschließen.

Der Landesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, inwieweit die kürzlich vorgenommene Erhöhung der Lehrverpflichtung und die neu konzipierte Dienstgestaltungsregelung einer nochmaligen Erhöhung entgegenstehen. Er hält es nach wie vor für erforderlich, die Lehrverpflichtung für die Dozenten der FHöVuR so schnell wie möglich auf 20 Wochenstunden für Lehrveranstaltungen an der FHöVuR und auf 25 Wochenstunden für Lehrveranstaltungen am Verwaltungsinstitut zu erhöhen.

- (121) In der Jahreslehrverpflichtung von 684 Lehrveranstaltungsstunden für jeden Dozenten war auch die Korrektur von 200 Klausuren enthalten. Bei Überschreiten der Korrekturverpflichtung sah die Dienstgestaltungsregelung vor, daß die Jahreslehrverpflichtung in einem bestimmten Verhältnis gemindert wird. Dagegen war bei Unterschreitung der Korrekturverpflichtung eine entsprechende Erhöhung der Jahreslehrverpflichtung nicht vorgesehen.

Die Korrektur von 200 Klausuren ergab nach dem in der Dienstgestaltungsregelung enthaltenen Koeffizienten von 1,5 eine fiktive Anzahl von 133 Lehrveranstaltungsstunden; das sind etwa sieben Unterrichtswochen zu je 18 Stunden. Ein Dozent ohne Klausurkorrekturen hätte dann eine Regellehrverpflichtung von 817 Lehrveranstaltungsstunden haben müssen.

1995 erreichten elf von 33 Dozenten die Korrekturverpflichtung von 200 Klausuren nicht. Bei vier Dozenten weisen die Abrechnungsunterlagen keine Klausurkorrekturen aus.

Durch die unterbliebene Erhöhung der Lehrverpflichtung sind im Zeitraum von 1993 bis 1995 rd. 1.700 Lehrveranstaltungsstunden nicht ausgenutzt worden. Vielmehr haben sie zu nicht erforderlichen „Überstunden“ geführt (vgl. Tz. 122).

- (122) Dem Landesrechnungshof ist aufgefallen, daß bei mehreren Dozenten seit 1993 in erheblichem Umfang „Überstunden“ – insgesamt annähernd 3.000 – angefallen sind, die teilweise auf die Lehrverpflichtung des Folgejahres angerechnet, teilweise bis in das Jahr 1996 übertragen wurden.

Ursächlich hierfür war nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes der Umfang der Anrechnungen und Ermäßigungen auf die Regellehrverpflichtung der Dozenten. Bei ihren Entscheidungen über die Höhe der Anrechnungen und Ermäßigungen hat die FHöVuR häufig den Wortlaut der bisherigen Dienstgestaltungsregelung zu weit ausgelegt. Die vorgenommenen Anrechnungen und Ermäßigungen waren zwar i.d.R. vom Wortlaut der Dienstgestaltungsregelung gedeckt, erreichten jedoch teilweise einen nicht mehr vertretbaren Umfang.

Ermäßigungen und Anrechnungen ergaben eine jährliche Verminderung der Lehrverpflichtungen um insgesamt rd. 6.600 Lehrveranstaltungsstunden. Das entspricht bei der bisherigen Jahreslehrverpflichtung von 684 Stunden einem Umfang von rd. 9,5 Stellen.

- (123) Beispielsweise hat die FHöVuR bei der Ermäßigung der Lehrverpflichtung für Fachbereichsleiter und ihre Stellvertreter die Anzahl der zu betreuenden Studiengruppen nicht immer berücksichtigt.

So hat sie die Lehrverpflichtung eines Fachbereichsleiters für den Zeitraum vom 1.1. bis 30.9.1995 um 60 v.H. und ab 1.10.1995 um 40 v.H. und die seines Stellvertreters gleichzeitig um 15 v.H. ermäßigt, obwohl im fraglichen Zeitraum in ihrem Fachbereich keine Studenten vorhanden waren und daher Aufgaben als Fachbereichsleiter oder die Betreuung von Studiengruppen nicht angefallen sind. Beide Dozenten waren im fraglichen Zeitraum nur im Bereich der Fortbildung eingesetzt.

- (124) Die FHöVuR hat

- bei Erkrankungen, Dienstreisen, Sonderurlaub, gesetzlichen Feiertagen u.ä. für jeden Tag – unabhängig davon, ob und ggf. wie viele Lehrveranstaltungsstunden tatsächlich ausgefallen sind – und
- für Ausfalltage durch Krankheit und Sonderurlaub, an denen planmäßig kein Unterricht zu leisten war,

jeweils pauschal 3,6 Lehrveranstaltungsstunden auf die Lehrverpflichtung angerechnet. Auch für Dozenten, deren Lehrverpflichtung abgemindert ist, hat sie jeweils 3,6 Lehrveranstaltungsstunden angesetzt.

Diese pauschale Anrechnung hat in den Jahren 1993 – 1995 zu insgesamt rd. 1.247 „Überstunden“ geführt.

Durch eine angemessene Erhöhung der Lehrverpflichtung bei Unterschreiten der Korrekturverpflichtung (vgl. Tz. 121) hätten für den gleichen Zeitraum weitere rd. 1.700 „Überstunden“ eingespart werden können.

- (125) Während im Zeitraum von 1993 bis 1995 insgesamt annähernd 3.000 „Überstunden“ angefallen sind, haben im gleichen Zeitraum sieben Dozenten ihre Regellehrverpflichtung nicht erbracht. In der Summe ergaben sich 618,4 Fehlstunden. Diese freien Kapazitäten wurden durch die FHöVuR nicht genutzt, obwohl gerade im Fortbildungsbereich erheblicher Bedarf bestand, der im Regelfall mit nebenamtlichen Lehrkräften abgedeckt wurde.
- (126) Der bereits in Tz. 117 genannte Erlaß des Innenministeriums enthält auch neue Regelungen über die Anrechnung auf die Regellehrverpflichtung/Ermäßigung der Regellehrverpflichtung. Diese bedürfen jedoch nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Präzisierung. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die für eine Anrechnung/Ermäßigung in Frage kommenden Tatbestände sowie den jeweiligen zeitlichen Umfang der Anrechnung/Ermäßigung abschließend zu benennen.
- (127) Das Innenministerium hat die in Tzn. 121 bis 125 dargestellten Mängel eingeräumt. Auf die Forderung des Landesrechnungshofes nach einer weiteren Konkretisierung der Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände hat es ausgeführt, dies widerspreche der Intention der Dienstgestaltungsregelung, wonach die Eigenverantwortung der FHöVuR gestärkt werden soll. Dies schließe allerdings nicht aus, aufgrund von Erfahrungen, die sich aus der Anwendung ergeben, zukünftig Konkretisierungen vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen, die Eigenverantwortung der FHöVuR zu stärken. Gleichwohl hält er es gerade vor dem Hintergrund der in Tzn. 121 bis 125 geschilderten Mängel, die auf eine zu weite Auslegung der bisherigen Dienstgestaltungsregelung zurückzuführen waren, für geboten, der FHöVuR zumindest für die Anfangszeit Entscheidungsspielräume so genau wie möglich vorzugeben. Die Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände sollten daher zunächst möglichst vollständig und konkret benannt und zumindest eine Bandbreite für den zulässigen zeitlichen Umfang vorgegeben werden.

Das Innenministerium sollte die künftige Entscheidungspraxis der FHöVuR zunächst beobachten. Bei positiven Erfahrungen könnte es dann angezeigt sein, die Entscheidungsspielräume der Fachhochschule zu erweitern. Dies wäre ohne weiteres möglich, da es hierzu nur eines Erlasses bedürfte.

Tarifrechtliche Bestimmungen

(128) Die einschlägigen tariflichen Bestimmungen wurden nicht in jedem Falle beachtet.

Es wurden Fehler bei der

- Berechnung der Beschäftigungszeit, die sich auf Krankenbezüge, Kündigungsfristen, Jubiläumszuwendungen, Höhe der Grundvergütung und Bewährungs-, Tätigkeits- und Berufstätigkeitsaufstiege auswirkt,
- Einreihung im Rahmen des Zeitaufstiegs und
- Anwendung des Kraftfahrertarifvertrages

festgestellt.

Der Landesrechnungshof hat für die Zukunft die Beachtung der tariflichen Bestimmungen gefordert. Das Innenministerium hat dies zugesagt.

Trennungsgeld

(129) Die bereits in den Tzn. 81 bis 96 des Jahresberichtes 1996 dargestellten Mängel bei der Bewilligung und Bezahlung von Trennungsgeld wurden in der FHöVuR ebenfalls festgestellt.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, Bewilligungen und Berechnungen unter Berücksichtigung möglicher Regreßfragen zu überprüfen. Das Innenministerium hat dies zugesagt.

Nebentätigkeiten

- (130) Die Bestimmungen über Nebentätigkeiten wurden nicht in ausreichendem Maße beachtet. Die für die Genehmigung einer Nebentätigkeit zuständigen Stellen sind ihrer gesetzlichen Prüfungspflicht häufig nicht nachgekommen.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, die einschlägigen gesetzlichen Regelungen künftig zu beachten. Das Innenministerium hat dies zugesagt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**Erstattung von Personalausgaben und Lehrgangsgebühren
für in Sachsen-Anhalt ausgebildete Polizisten
des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

Der Landesrechnungshof hat die Erstattung von Personalkosten und Lehrgangsgebühren für die Ausbildung von Polizisten aus Mecklenburg-Vorpommern in Sachsen-Anhalt einerseits und von Polizisten aus Sachsen-Anhalt in Neustrelitz andererseits geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß die Abrechnung des Landes Sachsen-Anhalt nicht berücksichtigt hat, daß nicht alle Teilnehmer aus Mecklenburg-Vorpommern die Lehrgänge bis zum Ende besucht haben. Hierdurch sind möglicherweise etwa 143.000 DM zuviel berechnet worden. Ohne die Anregung des Landesrechnungshofes wäre diese Summe ohne nähere Überprüfung bezahlt worden.

Die Aufrechnung der gegenseitigen Forderungen beider Länder ist haushaltsrechtlich unzulässig.

Die Begründung in der Finanzausschußdrucksache für die Dringlichkeit hätte konkreter abgegeben werden können.

Anlaß der Prüfung

- (131) In der Sitzung des Finanzausschusses am 18.12.1996 wurde auf Antrag des Finanzministeriums für die Erstattung von Verwaltungsaufgaben an das Land Sachsen-Anhalt die Umsetzung von Verstärkungsmitteln in Höhe von 1,188 Mio. DM vom Titel 1108 682 03 "Rückstellungen für zusätzliche Ausgaben für Zuweisungen und

Zuschüsse" auf den außerplanmäßigen Titel 0406 632 06 "Erstattung von Verwaltungsausgaben an das Land Sachsen-Anhalt" beschlossen. Anlaß hierfür ist folgender Sachverhalt:

Polizisten aus Mecklenburg-Vorpommern sind in den Jahren 1989 bis 1991 an der Polizeischule Aschersleben in zwei Lehrgängen ausgebildet worden. Dafür hat das Land Sachsen-Anhalt Personalausgaben und Lehrgangsgebühren für 93 Teilnehmer in Höhe von 1.879.950,17 DM berechnet und ihre Erstattung verlangt. Mit dieser Forderung verrechnete das Land Mecklenburg-Vorpommern seine Ansprüche, die sich dadurch ergeben, daß in den Jahren 1990 und 1991 an der Polizeischule Neustrelitz ein Lehrgang u.a. für 114 Polizeibedienstete aus Sachsen-Anhalt durchgeführt worden war; hierfür sind Lehrgangsgebühren und Verpflegungsgeld in Höhe von 691.980 DM errechnet worden.

- (132) Der Landesrechnungshof bezweifelte die Richtigkeit der in der Finanzausschußvorlage genannten Rechtsgrundlage für den Erstattungsanspruch des Landes Sachsen-Anhalt und beschloß, ein Prüfungsverfahren durchzuführen. Er beschäftigte sich u.a. mit den Fragen nach der Rechtsgrundlage, der sich daraus ergebenden Dringlichkeit für eine Erstattung am Jahresende sowie der Frage, warum entgegen dem Bruttoprinzip von dem Erstattungsanspruch des Landes Sachsen-Anhalt die Kostenforderung der Landespolizeischule Neustrelitz abgesetzt worden war.
- (133) Trotz der Ermächtigung durch den Finanzausschuß leistete das Land noch keine Zahlungen an Sachsen-Anhalt. Vielmehr wurde auf Anregung des Landesrechnungshofes ein Haushaltsrest gebildet, um abhängig vom Ergebnis der Prüfung durch den Landesrechnungshof etwaige Zahlungen zu leisten.

Höhe der Forderung des Landes Sachsen-Anhalt

- (134) Bei seiner Überprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, daß Ansprüche des Landes Sachsen-Anhalt dem Grunde nach bestehen. Allerdings hat er Anhaltspunkte dafür gefunden, daß die Höhe der Forderungen möglicherweise übersetzt ist. Nicht alle Teilnehmer besuchten nämlich den zweiten Lehrgang, der bis Ende 1991 dauerte, bis zu Ende. Sieben Polizisten brachen ihn etwa im Mai 1991 ab, einer im Juni und ein weiterer im August und kehrten zu den Dienststellen nach Mecklenburg-

Vorpommern zurück. Wie der Landesrechnungshof weiter beim Landesbesoldungssamt erfuhr, wurde die Besoldung für sechs der vorzeitig zurückgekehrten Teilnehmer im August und für einen weiteren im November 1991 wieder vom Land Mecklenburg-Vorpommern gezahlt. Außerdem werden zwei Polizisten mehr abgerechnet als die namentliche Aufstellung der Lehrgangsteilnehmer aufweist.

Der Landesrechnungshof hat nicht feststellen können, daß diese Tatsachen in der Abrechnung des Landes Sachsen-Anhalt Berücksichtigung gefunden haben. Damit besteht die Gefahr, daß etwa 143.000 DM zuviel an anteiligen Personalausgaben gezahlt werden. Der Landesrechnungshof hat das Innenministerium gebeten, unter den vorgenannten Gesichtspunkten die Abrechnung erneut und detailliert zu überprüfen.

Das Innenministerium wird nunmehr die Anzahl der Lehrgangsteilnehmer – unter Berücksichtigung der vorzeitigen Rückversetzungen – und auch die Personalkosten korrekt ermitteln und hierüber dem Landesrechnungshof berichten.

Zulässigkeit der Aufrechnung der Forderung beider Länder

- (135) Die durch die Verrechnung der gegenseitigen Ansprüche entstehende Restforderung des Landes Sachsen-Anhalt sollte lt. Finanzausschußvorlage durch die Umsetzung von Verstärkungsmitteln auf den außerplanmäßig einzurichtenden Ausgabetitel 0406 632 06 "Erstattung von Verwaltungsausgaben an das Land Sachsen-Anhalt" gedeckt werden.

Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, daß alle Einnahmen und Ausgaben gem. § 35 Abs. 1 LHO mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen sind. Ausnahmen können nur im Einzelfall durch das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof zugelassen werden.

Eine Ausnahmeregelung im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof wurde in diesem Fall nicht getroffen. Die Forderungen dürfen demnach nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Der Erstattungsanspruch sowie die Forderung müssen mit dem jeweils vollen Betrag getrennt voneinander bei für diesen Zweck außerplanmäßig einzurichtenden Einnahme- und Ausgabetiteln gebucht werden. Ansonsten würde ein Verstoß gegen das Bruttoprinzip gem. § 35 Abs. 1 LHO vorliegen.

Das Innenministerium hat darauf verwiesen, daß die Initiative zur Aufrechnung von Sachsen-Anhalt ausgegangen sei. Dies ändert aber nichts an der Verpflichtung zur Vornahme einer korrekten Buchung.

Dringlichkeit der Erstattung

- (136) In der Finanzausschußvorlage wird ausgeführt, daß sich die Dringlichkeit aus der rechtlichen Verpflichtung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ergibt, die Aufwendungen des Landes Sachsen-Anhalt noch im Jahr 1996 zu erstatten.

Die Dringlichkeit, mit der die Erstattung noch zum Jahresende vorgenommen werden sollte, läßt sich zwar aus § 271 BGB ableiten, wonach der Gläubiger die Befriedigung seines Anspruchs sofort verlangen kann. Darüber hinaus bestand für die Dringlichkeit ein weiterer Grund, den der Landesrechnungshof als vorrangig ansieht:

Im Rahmen der Abteilungsleitergespräche zum Haushalt 1996 Anfang 1995 wurde festgelegt, daß es keine Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Kapitel 0406 geben sollte, sondern diese beim Finanzministerium dann abgerufen werden können, sobald Sachsen-Anhalt seine Forderungen erneut geltend macht. Demnach war ein Teil der veranschlagten Verstärkungsmittel beim Titel 1 108 682 03 "Rückstellungen für zusätzliche Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse" für die Begleichung des Erstattungsanspruches vorgesehen.

Bei einer Nichtinanspruchnahme nach Abschluß des Haushaltsjahres wären diese Mittel an den allgemeinen Haushalt zurückgeführt worden. Um dies zu verhindern, war am Jahresende 1996 in der Tat Eile geboten, die Umsetzung von Verstärkungsmitteln auf den neu einzurichtenden Titel 0406 632 06 "Erstattung von Verwaltungsaufgaben an das Land Sachsen-Anhalt" vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß dieser tatsächliche Grund durchaus hätte angeführt werden können, da er das Bemühen zeigt, dem Grundsatz der zeitlichen Bindung zu entsprechen. Dem pflichtet das Innenministerium jetzt bei.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Programm zur Aufstellung der IT-Ressortpläne

„PAR“

Der Landesrechnungshof hat die Erstellung und Anwendung des IT-Programms PAR geprüft. Dabei hat er erhebliche Planungs- und Koordinierungsmängel beim Innenministerium festgestellt.

- (137) Nach den IT-Richtlinien und den IT-Planungsgrundsätzen des Landes hat jede oberste Landesbehörde für sich und ihren nachgeordneten Bereich jährlich einen IT-Ressortplan zu erstellen bzw. fortzuschreiben. Die IT-Ressortpläne sollen einen Überblick über alle IT-Verfahren der Ressorts geben und sind Grundlage für den vom Innenministerium zu erstellenden IT-Gesamtplan.

Das Programm PAR soll der IT-gestützten Erstellung der IT-Ressortpläne dienen. Es soll den Aufwand für die Erstellung und Fortschreibung verringern und die Erstellung eines IT-Gesamtplanes durch das Innenministerium als „Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik (LKSt)“ ermöglichen. Die Planungszahlen des IT-Ressortplans sollten die Grundlage für die Haushaltsplanung sein.

Programmierung

- (138) Die PAR-Version 1.0 wurde durch einen Mitarbeiter des Innenministeriums mit erheblichem Zeitaufwand programmiert.

Der Landesrechnungshof hat diese Vorgehensweise beanstandet, da die Erstellung von Programmen grundsätzlich keine ministerielle Aufgabe ist.

Planungs- und Koordinierungsmängel

- (139) Vor der Erstellung von PAR wurde keine Vor- und Hauptuntersuchung, die u.a. die Abwägung verschiedener Lösungsvarianten, die Definition der Zielvorgaben sowie eine Bedarfsanalyse und eine Wirtschaftlichkeitsfeststellung des IT-Einsatzes beinhaltet, durchgeführt.

Das Innenministerium hat diesen Sachverhalt eingeräumt und hat darauf hingewiesen, daß die fachlichen Vorgaben für PAR den IT-Richtlinien entnommen wurden.

- (140) Der Landesrechnungshof hat gefordert, daß vor Entwicklung von ressortübergreifenden IT-Verfahren diese mit allen beteiligten Ressorts grundsätzlich so abgestimmt werden müssen, daß Akzeptanz für die Anwendung vorhanden ist. Kann dies nicht erzielt werden, muß das Innenministerium in seiner Funktion als Landeskoordinierungsstelle für IT abwägen, ob die Festlegung der verbindlichen Nutzung des Programmes im Rahmen der geltenden Vorschriften möglich und sinnvoll ist, und gegebenenfalls einen Kabinettsbeschluß herbeiführen.

- (141) Das Programm PAR wird z.Z. lediglich von der Staatskanzlei und dem Ministerium für Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union angewendet. Das Innenministerium selbst nutzt PAR weder für die Erstellung seines IT-Ressortplans noch für die Erstellung des IT-Gesamtplans. Ein IT-Gesamtplan liegt bisher nicht vor.

Das Innenministerium hält eine Erstellung des IT-Gesamtplans erst dann für möglich, wenn alle Ressorts ihre IT-Ressortpläne mittels PAR erfassen und das Programm um diese Funktionalität erweitert werde. Eine manuelle Zusammenfassung der bisher in Papierform vorliegenden IT-Ressortpläne zu einem IT-Gesamtplan sei aufgrund der Personalknappheit nicht möglich.

Programmerweiterung

(142) Das Innenministerium hat die PAR-Version 1.0 um die Möglichkeit der Nutzung einer anderen Datenbank erweitern lassen.

(143) Bei der Vergabe dieser Leistungen zur Erstellung der PAR-Version 2.0 hat das Innenministerium mehrfach gegen die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A (VOL/A) verstoßen. Insbesondere wurde der Auftrag freihändig vergeben.

Das Innenministerium weist daraufhin, daß bei der Vergabe der PAR-Version 2.0 eine funktionale Leistungsbeschreibung gem. § 8 Nr. 2 a) VOL/A erstellt wurde, deshalb sei eine freihändige Vergabe gem. § 3 Nr. 4 h) VOL/A zulässig gewesen.

(144) Die Abnahme und die Bezahlung der PAR-Version 2.0 erfolgte, obwohl die Leistung nicht vollständig erbracht war.

Die Rechnung vom 16.12.1996 wurde am 19.12.1996 in voller Höhe zur Auszahlung angewiesen und damit in unzulässiger Weise vor Fälligkeit bezahlt (§§ 34 Abs. 2, 56 LHO).

Das Innenministerium hält die „Abnahme unter Vorbehalt“ in diesem Fall für zulässig.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Arbeitsweise und Organisation der Grunderwerbsteuerstellen

Der Landesrechnungshof hat die Arbeitsweise und die Organisation der Grunderwerbsteuerstellen in fünf Finanzämtern untersucht.

Bearbeitungsfehler in materiell-rechtlicher Hinsicht waren im wesentlichen auf mangelnde Sorgfalt bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen, zum Teil jedoch auch auf Unsicherheiten in der Rechtsanwendung zurückzuführen. Bedarfsgerechte Fortbildungsmaßnahmen sind unerlässlich.

Die Erledigungsquoten der Grunderwerbsteuerstellen, insbesondere eines Finanzamtes, müssen möglichst kurzfristig und nachhaltig verbessert werden, um die bereits entstandenen Steueransprüche des Landes zu realisieren und um weitere Zinsschäden in nennenswertem Umfang zu vermeiden. Zum Abbau der beträchtlichen Rückstände sind geeignete organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

- (145) Die Grunderwerbsteuer ist nach der Kraftfahrzeugsteuer die aufkommensstärkste Landessteuer in Mecklenburg-Vorpommern. Der beständig wachsende Anteil an dem Gesamtbetrag der vereinnahmten Landessteuern ist seit 1991 von rd. 31,2 Mio. DM (rd. 14,1 v.H. der vereinnahmten Landessteuern) auf rd. 162,9 Mio. DM (rd. 33,6 v.H.) in 1996 gestiegen. Die Anhebung des Steuersatzes von 2 auf 3,5 v.H. für nach dem 31.12.1996 verwirklichte Erwerbsvorgänge läßt für 1997 eine weitere Zunahme des Steueraufkommens auf rd. 282 Mio. DM erwarten. Angesichts der wachsenden Bedeutung dieser Steuerart für den Landeshaushalt hat der Landesrechnungshof die Arbeitsweise der Grunderwerbsteuerstellen im Rahmen einer Querschnitts-

prüfung in den Finanzämtern Bergen, Greifswald, Ludwigslust, Rostock II und Waren untersucht. Dabei wurden die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:

- (146) Die Grunderwerbsteuer bemisst sich grundsätzlich nach dem Wert der Gegenleistung. Diese wurde nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt, obwohl die erforderlichen Angaben den Grundstückskauf- bzw. Erbbaurechtsbestellungsverträgen zu entnehmen waren. In einigen – betragsmäßig durchaus erheblichen – Fällen war bei einem zulässigen Verzicht auf die Umsatzsteuerbefreiung der Veräußerung die dem Erwerber in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht in die Bemessungsgrundlage einbezogen worden (Mehrbetrag an Grunderwerbsteuer in einem Fall rd. 39.000 DM, in zwei anderen insgesamt rd. 11.000 DM). In einer größeren Anzahl von Fällen waren bei der Übernahme der Vermessungskosten durch den Erwerber diese Kosten ebenfalls zu Unrecht außer acht gelassen worden. Die finanziellen Auswirkungen sind insgesamt – trotz relativ geringer Beträge im Einzelfall – wegen der Gesamtzahl der betroffenen Steuerfestsetzungen von einigem Gewicht.
- (147) Die Entstehung der Grunderwerbsteuer ist bei der Mehrzahl der Erwerbsvorgänge von der Erteilung einer Genehmigung (in den neuen Ländern insbesondere nach der Grundstücksverkehrsordnung – GVO –) oder vom Eintritt einer Bedingung abhängig. Der Eintritt der Rechtswirksamkeit der zunächst schwebend unwirksamen Verträge und damit die Erfüllung des Steuertatbestands wurde von den Finanzämtern regelmäßig nicht sachgerecht überwacht. Steuerfestsetzungen in beträchtlichem Umfang sind daher erst mit großer Verspätung erfolgt, obwohl die Vorgänge – zum Teil seit Jahren – bearbeitungsreif waren.
- (148) Die Erledigungsquoten des – gemessen an der Zahl der Zugänge von zu bearbeitenden Grunderwerbsteuerfällen (etwa 12 bis 14 v.H. der in den Jahren 1994 bis 1996 von den Finanzämtern zu bearbeitenden Fälle) – bedeutsamsten Finanzamtes liegen in den Jahren bis 1996 deutlich unter dem Durchschnitt der Finanzämter im Bezirk der Oberfinanzdirektion Rostock. Als Folge davon erreichte der Bestand an offenen Fällen inakzeptable Dimensionen: per 31.12.1993 waren dies 9.065 Fälle (28,1 v.H. der insgesamt in allen 16 Finanzämtern zu diesem Zeitpunkt noch offenen Fälle), per 31.12.1994 10.748 Fälle (25,9 v.H.), per 31.12.1995 10.323 Fälle (26,2 v.H.) und per 31.12.1996 immer noch 8.255 Fälle (23,5 v.H.). Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes befinden sich hierunter zahlreiche Fälle, in denen die Grunder-

werbsteuer – oftmals in beachtlicher Höhe – bereits vor Jahren hätte festgesetzt werden können (durchschnittlich etwa zwei Drittel aller Fälle führen zur Steuerfestsetzung, die übrigen Vorgänge bleiben aus den unterschiedlichsten Gründen steuerfrei). Infolge der späten Festsetzung entsteht dem Fiskus regelmäßig ein Zinsschaden.

- (149) Der im Zuge der Querschnittsprüfung gewonnene Eindruck ist – trotz aller festgestellten Mängel – insgesamt überwiegend positiv. Der Landesrechnungshof erkennt an, daß die Mehrzahl der geprüften Grunderwerbsteuerstellen ein durchaus zufriedenstellendes Bearbeitungsniveau erreicht hat.
- (150) Das Finanzministerium ist insgesamt den Feststellungen und Schlußfolgerungen des Landesrechnungshofes im wesentlichen gefolgt. In seiner Stellungnahme zu der oben dargestellten Rückstandsproblematik wird – durchaus zutreffend – auf die Erkennbarkeit einer positiven Tendenz verwiesen. Dies sei im wesentlichen auf die im zweiten Halbjahr 1995 vorgenommene Personalverstärkung zurückzuführen. Auch der vom Vorsteher des Finanzamtes im Einvernehmen mit der Oberfinanzdirektion in Erwägung gezogene befristete Einsatz von auf Zeitvertragsbasis übernommenen Absolventen der Verwaltungsfachhochschule könne zur Entspannung der Situation beitragen.
- (151) Das Finanzministerium hat in einer weiteren Stellungnahme vom 11. August 1997 darauf hingewiesen, daß sich die Arbeitssituation in der hier besonders betrachteten Grunderwerbsteuerstelle erfreulich entwickelt habe; per 30.06.1997 sei die Zahl der offenen Fälle mit nunmehr 5.049 (19,4 v.H.) ermittelt worden. Einem Zugang von 5.978 Fällen (13,5 v.H.) im ersten Halbjahr 1997 stünde die Bearbeitung von 9.184 Fällen (17,2 v.H.) innerhalb desselben Zeitraums gegenüber. Der Landesrechnungshof sieht in dieser Veränderung – die nicht zuletzt auf seine Prüfungsfeststellungen zurückzuführen sind – einen bemerkenswerten Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl bleibt festzustellen, daß über Jahre hinweg eine zu große Zahl von Fällen unbearbeitet geblieben ist. Der Landesrechnungshof fordert die Steuerverwaltung auf, die Entwicklung der Erledigungsquoten besonders in diesem Finanzamt weiterhin kritisch zu beobachten und die Anstrengungen zum Abbau der Rückstände keinesfalls zu reduzieren, bevor die Zahl der offenen Fälle nicht dauerhaft auf ein annehmbares Maß zurückgeführt worden ist.

- (152) Angesichts der in der Vergangenheit ständig gestiegenen Fallzahlen können in dem „Massenverfahren“ der Grunderwerbsteuerfestsetzung gewisse Unzulänglichkeiten bei der Bearbeitung nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Der Landesrechnungshof erwartet gleichwohl, daß alsbald geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Fehlerquoten allgemein zu senken und – soweit erforderlich – die Bearbeitungsquoten bei der Grunderwerbsteuerfestsetzung zu verbessern. Insbesondere die Vielfalt der Vertragsgestaltungen erfordert eine umfassende Rechtskenntnis und -sicherheit auf seiten der Bearbeiter. Regelmäßige bedarfsorientierte Fortbildungsmaßnahmen sind daher, trotz des nicht zu verkennenden Zeitdrucks und der Schwierigkeit, geeignete Dozenten zu verpflichten, unentbehrlich, um eine sowohl aus Sicht der an dem Erhalt der steuerlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung interessierten Erwerber, als auch aus fiskalischer Sicht zu fordernde zeitnahe und korrekte Grunderwerbsteuerfestsetzung sicherzustellen. Der Landesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß in jüngster Zeit Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt und seine Anregungen in organisatorischer Hinsicht teilweise bereits umgesetzt worden sind.

Baufachliche Prüfung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen

Jährlich werden im Haushaltsplan für Baumaßnahmen Zuwendungen in Höhe von durchschnittlich 2 Mrd. DM bereitgestellt. Bei der baufachlichen Prüfung der Bauunterlagen für Zuwendungsmaßnahmen und der Überwachung der Mittelverwendung ist die fachlich zuständige technische Verwaltung zu beteiligen. Eine Vereinfachung des Verfahrens ist notwendig. Der Landesrechnungshof hat dazu Vorschläge gemacht.

Eine baufachliche Prüfung von Hochbaumaßnahmen für Handel und Gewerbe durch die Landesbauverwaltung ist z.Z. nicht vorgesehen. Eine Prüfung mit speziellem baufachlichen Sachverstand ist jedoch nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei größeren Zuwendungen erforderlich.

Bei durch das Wirtschaftsministerium geförderten Infrastrukturmaßnahmen wurde die fachlich zuständige technische Verwaltung vielfach verspätet eingeschaltet.

Bei der Förderung eines Parkdecks für ein Technologiezentrum wurden die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung durch die Bewilligungsbehörde nicht beachtet; dadurch wurden zusätzliche Fördermittel von rd. 1,5 Mio. DM aus dem Landeshaushalt bewilligt.

Bei der Übertragung der Aufgaben des Landesbauförderamtes auf das Landesförderinstitut wurden die Zuständigkeiten für die baufachliche Prüfung bei der Städtebauförderung nicht ausreichend geregelt. Das ist nunmehr geschehen.

Allgemeines

- (153) Durch das Land und den Bund werden jährlich durchschnittlich 2 Mrd. DM zur Gewährung von Zuwendungen für Baumaßnahmen bereitgestellt (ohne die Investitionszuschüsse für die Wohnungsbauförderung). Dies entspricht ungefähr dem neunfachen der Ausgaben für die im Einzelplan 12 veranschlagten Hochbaumaßnahmen des Landes (1996 rd. 228 Mio. DM).
- Der Landesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung, insbesondere bei Hochbaumaßnahmen, stichprobenweise den Umfang sowie die Art und Weise der haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Beteiligung der zuständigen technischen Verwaltung im Rahmen des Zuwendungsverfahrens untersucht.
- (154) In den §§ 23 und 44 LHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) sind die Voraussetzungen und Grundsätze für die Bewilligung und Auszahlung der Zuwendungsmittel geregelt. Nach den VV bzw. VV-K Nr. 6.1 zu § 44 Abs. 1 LHO ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen eine Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung grundsätzlich vorgeschrieben. Bei Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen, die in den Geltungsbereich der Landesbauordnung fallen und deren vorgesehene Gesamtzuwendung einen bestimmten Betrag übersteigt, ist die Landesbauverwaltung – bestehend aus der Abteilung Staatshochbau des Finanzministeriums, der Landesvermögens- und Bauabteilung der Oberfinanzdirektion (OFD) und den vier Landesbauämtern – als fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen. Für nicht in die Zuständigkeit der Landesbauverwaltung fallende Maßnahmen sind i.d.R. die nachgeordneten technischen Dienststellen der Zuwendungsgeber und die bautechnischen Dienststellen der kommunalen Körperschaften für die sich aus den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) ergebenden Aufgaben zuständig.

Das Verfahren richtet sich nach den ZBau. Bei der Beteiligung anderer technischer Verwaltungen sind die ZBau sinngemäß anzuwenden. Bei Zuwendungen an kommunale Körperschaften wird ergänzend die Art und Weise der Beteiligung der kommunalen Bauverwaltung geregelt (VV-K Nr. 6.5 zu § 44 Abs. 1 LHO).

Verwaltungsvereinfachung

- (155) Der Landesrechnungshof hat mehrfach bei Zuwendungsbauten festgestellt, daß der Verwaltungsaufwand und der Zeitbedarf bei der Prüfung durch die technischen Verwaltungen beträchtlich sind. Nach seiner Auffassung kann eine zweckmäßige, kostenangemessene und wirtschaftliche Planung, Veranschlagung und Bauausführung sowie die bestimmungsgemäße Verwendung der bewilligten Mittel einschließlich ihres prüffähigen Nachweises unter Beteiligung der fachlich zuständigen Verwaltungen auch sichergestellt werden, wenn das Verfahren für Zuwendungsbaumaßnahmen vereinfacht wird.

Hierzu hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen:

- In geeigneten Fällen sollten zur Vereinfachung des Antragsverfahrens allgemeingültige Regelraumprogramme und Kostenrichtsätze (z.B. Kosten je m² Hauptnutzfläche, Kosten je Laborplatz) in Abstimmung mit dem Finanzministerium durch die Zuwendungsgeber erlassen werden. Die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit dieser Kostenrichtsätze muß durch ständige Aktualisierung sichergestellt werden. Hierdurch kann der baufachliche Bearbeitungsaufwand bei der Antragsprüfung und bei der Prüfung der Verwendungsnachweise erheblich reduziert werden.

Auch für bereits laufende Förderprogramme sollte die Möglichkeit der nachträglichen Einführung von Regelraumprogrammen und Richtsätzen mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung geprüft werden.

- Zur Sicherstellung der Einhaltung der baufachlichen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides, wie z.B. Anwendung von VOB und VOL zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Wettbewerbes, und der bedarfsgerechten Auszahlung der Fördermittel entsprechend dem Baufortschritt ist die Baubegleitung durch die zuständige fachtechnische Behörde zu verstärken. Wenn in dieser Phase eine intensive Überwachung erfolgt, kann der spätere Verwaltungsaufwand geringer gehalten werden.

(156) Das Finanzministerium hat dazu mitgeteilt, die Zuwendungsgeber seien mehrfach aufgefordert worden, Richtlinien mit Kostenrichtsätzen und Regelraumprogrammen zu erarbeiten. Diese seien auch in Aussicht gestellt worden.

Um die Einhaltung der VOB beim Zuwendungsempfänger sicherzustellen, werde in einer Neufassung der VV/VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO ein „Leitfaden für die Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)“ verbindlich eingeführt. Auch werde durch das Finanzministerium im Rahmen der Überarbeitung der Bestimmungen zu § 44 Abs. 1 LHO die Einführung eines „Bußgeldkataloges“ zur Ahndung von Vergabeverstößen erwogen.

Das Finanzministerium hat im übrigen im Januar 1997 zur Verfahrensvereinfachung die baufachliche Betreuung und Einzelprüfung der Zuwendungsbauten, soweit sie bisher der Abteilung Staatshochbau oblag, überwiegend auf die Landesvermögens- und Bauabteilung der OFD übertragen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Ergänzungen der VV/VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO.

Hochbaumaßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsförderung

(157) Mehr als die Hälfte der insgesamt gewährten Investitionszuschüsse wird durch das Wirtschaftsministerium im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) – „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – als Anteilfinanzierung bewilligt. Dabei erstattet der Bund 50 v.H. der vom Land geleisteten Ausgaben. Für die Förderung gilt die LHO (§ 44).

Bei der stichprobenweisen Prüfung dieses Förderprogramms der Jahre 1992 bis 94 hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen für Handel und Gewerbe durch die Landesbauverwaltung entgegen den seinerzeit zu beachtenden Bestimmungen der ZBau nicht geprüft wurden. Seit der Novellierung dieser Vorschrift von 1994 ist diese Prüfung durch die Landesbauverwaltung bei Hochbaumaßnahmen für Handel und Gewerbe nicht mehr vorgesehen.

Der Landesrechnungshof hält jedoch eine baufachliche Prüfung durch die fachlich zuständige technische Verwaltung nach den Vorgaben der ZBau bei diesen Baumaßnahmen ab einer Zuwendungshöhe von 750.000 DM (vgl. VV Nr. 6.1 zu § 44 Abs. 1 LHO) weiterhin für erforderlich.

- (158) Das Wirtschaftsministerium hat dazu erklärt, bei der anteiligen Förderung von Baumaßnahmen der gewerblichen Wirtschaft aus der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ würden die Baugenehmigungen des jeweiligen Bauordnungsamtes angefordert. Darüber hinaus werde im Rahmen des Antragsverfahrens die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsmaßnahmen durch das Wirtschaftsministerium geprüft.

Im übrigen könnten bei einer baufachlichen Prüfung die Zweckmäßigkeit der Planung und der Konstruktion sowie die Angemessenheit der Kosten eines privaten Investors nicht konkret eingeschätzt werden. Weder die Landesbauverwaltung noch die nachgeordneten Dienststellen besäßen das branchenspezifische Wissen, um die Rentabilität der Investitionsaufwendungen beurteilen zu können. Auch würden durch die baufachliche Prüfung Zeitverzögerungen bei der Maßnahmendurchführung entstehen oder es könnten dem Investor Vorschriften auferlegt werden, die seinen Investitionsvorstellungen widersprächen. Diese Aspekte hätten einen abschreckenden Charakter für den Standort Mecklenburg-Vorpommern.

Das Wirtschaftsministerium strebe an, Hochbaumaßnahmen für Handel und Gewerbe auch weiterhin von der Anwendung der ZBau auszunehmen.

- (159) Der Landesrechnungshof vertritt demgegenüber die Auffassung, daß eine Anforderung der Baugenehmigung die geforderte Prüfung nach den ZBau nicht ersetzen kann, da im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens ausschließlich bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Aspekte geprüft werden. Die notwendige Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und der Konstruktion sowie der Angemessenheit der Kosten, die notwendige Baubegleitung sowie die Prüfung des Verwendungsnachweises aus baufachlicher Sicht kann bei Hochbaumaßnahmen nicht durch das Wirtschaftsministerium geleistet werden, da hier der notwendige spezielle Sachverstand nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist. Eine intensive baufachliche Prüfung und Begleitung der Maßnahmen durch eine Behörde, die über Fachleute auf dem Gebiet des Hochbaus verfügt, ist erforderlich. Notwendige Voraussetzung dafür ist, daß eine entsprechende Prüfkapazität zur Verfügung steht, damit die Prüfungen zügig durchgeführt werden können, um unnötige Verzögerungen bei der Wirtschaftsförderung zu vermeiden.

Bei der Prüfung durch die fachlich zuständige technische Verwaltung geht es im übrigen nicht darum, die Rentabilität der Investitionsentscheidung betriebswirtschaftlich zu begutachten. Vielmehr soll durch diese Prüfung insbesondere sichergestellt werden, daß nur der bauliche Standard als zuwendungsfähig anerkannt wird, der unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) vertretbar ist. Eine solche Prüfung unter baufachlichen Gesichtspunkten ist insbesondere bei größeren Förderbeträgen oder hohen Förderanteilen angezeigt.

Der Landesrechnungshof wird im Rahmen des Novellierungsverfahrens zu § 44 LHO darauf hinwirken, daß seine Auffassung berücksichtigt wird.

Vorzeitiger Baubeginn

- (160) Die vom Landesrechnungshof geprüften Zuwendungsbescheide des Wirtschaftsministeriums zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur der Jahre 1992 bis 94 enthielten eine Nebenbestimmung, wonach ein Baubeginn kurz nach Antragstellung, d.h., vor Erteilung des Zuwendungsbescheides, zulässig war. Ein vorzeitiger Baubeginn wurde i.d.R. nicht förmlich beantragt.

Der Landesrechnungshof hält die Zuwendungspraxis bei der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur für bedenklich, weil durch die Möglichkeit des Baubeginns

unmittelbar nach Eingang des Fördermittelantrags eine ausreichende Prüfung in baufachlicher Hinsicht nicht gewährleistet werden kann. Im übrigen wird dadurch nach Aussage des Finanzministeriums ein Bauen ohne Bauanfrage oder Bauantrag begünstigt.

Nach den VV Nr. 1.3 bzw. VV-K Nr. 1.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO ist verbindlich vorgeschrieben, daß nur solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen wurden. Ausnahmen sind möglich.

Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, daß das Gesetz über die GA und der Rahmenplan der GA einen Baubeginn unmittelbar nach Antragstellung zuließen. Einem vorzeitigen Baubeginn sei erst zugestimmt worden, wenn der Zuwendungsempfänger im Einzelfall eine hinreichende Begründung, zumindest mündlich, abgegeben hätte. Bei den schriftlichen Anträgen sei die Zustimmung stets mit Auflagen verbunden gewesen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann bei der Vielzahl der geförderten Maßnahmen, bei denen unmittelbar nach Antragstellung mit dem Vorhaben begonnen wurde, nicht von einer Einzelfallentscheidung in Sinne VV Nr. 1.3 bzw. VV-K Nr. 1.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO – wie in der Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums ausgeführt – gesprochen werden. Eine generelle Ausnahme des vorzeitigen Baubeginns in diesem Zuwendungsbereich kann nur im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zugelassen werden.

Der Landesrechnungshof wird hierauf bei künftigen Prüfungen achten.

Verspätete baufachliche Prüfung

- (161) Bei einem großen Teil der geprüften Baumaßnahmen, die durch das Wirtschaftsministerium gefördert wurden, wurde die Landesbauverwaltung erst nach Erteilung der Zuwendungsbescheide beteiligt, oder es wurden Zuwendungsbescheide erteilt, bevor die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung vorlagen.

Das Wirtschaftsministerium hat dies mit der Dringlichkeit begründet und darauf hingewiesen, daß die durch die spätere baufachliche Stellungnahme bedingten Änderungen durch den Zuwendungsempfänger zu berücksichtigen gewesen seien. Insofern seien die Zuwendungsbescheide unter Vorbehalt erlassen worden. Nach der LHO sei

die Erteilung eines Zuwendungsbescheids vor Abschluß der baufachlichen Prüfung im Einzelfall und in Abstimmung mit dem Finanzministerium nicht ausgeschlossen. Der Landesrechnungshof vertritt hierzu die Auffassung, daß nur durch eine rechtzeitige Beteiligung der Landesbauverwaltung gem. Nr. 1.5 ZBau die von dieser wahrzunehmenden Prüfungs- und Kontrollaufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden können. Wichtig ist dabei, daß die Prüfung in baufachlicher Hinsicht zügig vorgenommen wird. Wenn die Durchführung der geförderten Investitionen schon angelaufen ist, kann es für den Zuwendungsempfänger möglicherweise schwierig sein, die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung (z.B. Reduzierung des baulichen Aufwandes) noch umzusetzen. Im übrigen lassen bei besonders großen oder eilbedürftigen Baumaßnahmen die VV Nr. 1.3 bzw. VV-K Nr. 1.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO neben der Möglichkeit eines vorzeitigen Baubeginns auch eine Anfinanzierung der Maßnahme zu, wenn die zuständige technische staatliche Verwaltung nach kurzfristig durchzuführender Durchsicht der Bauunterlagen keine Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der geplanten Maßnahme äußert.

Förderung der Errichtung eines Parkdecks

- (162) Bei der baufachlichen Prüfung eines vom Wirtschaftsministerium geförderten Technologiezentrums wurde durch die Landesbauverwaltung 1993 die Errichtung eines Parkdecks als unwirtschaftlich und unangemessen festgestellt, da die Errichtung ebenerdiger Stellplätze kostengünstiger sei. Das Wirtschaftsministerium als Zuwendungsgeber hat das Prüfungsergebnis der Bauverwaltung nicht in den Zuwendungsbescheid übernommen und den Bau des Parkdecks wie beantragt gefördert. Das Land hat dies zusätzlich mit rd. 1,5 Mio. DM gefördert.
- (163) Das Wirtschaftsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß aufgrund der baurechtlich gesetzten Baugrenzen eine ebenerdige Anordnung der PKW-Stellplätze nicht möglich gewesen und somit die Parkdecklösung notwendig geworden sei.

Des weiteren führte es in seiner Stellungnahme aus:

„Entsprechend Anlage 1 zu ZBau/LHO und der allgemeinen Praxis enthält eine baufachliche Stellungnahme – dies drückt auch das Wort aus – Empfehlungen. Die prüfende Behörde erachtet einen Betrag als angemessen und die Entscheidung wird dem

Zuwendungsgeber überlassen. Zusätzlich können baufachliche Auflagen erteilt werden.“

Das Wirtschaftsministerium habe in diesem speziellen Fall von seinem endgültigen Entscheidungsrecht Gebrauch gemacht. Die gewählte Lösung läge im allgemeinen Interesse des Landes.

- (164) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war – entsprechend dem Prüfvermerk des Finanzministeriums – die Parkdecklösung aufgrund der vorhandenen Baugrenzen nicht zwingend. Im übrigen kann der Landesrechnungshof der Meinung des Wirtschaftsministeriums, eine baufachliche Stellungnahme entsprechend Nr. 6 ZBau sei als Empfehlung auszulegen, nicht folgen. Aufgabe der prüfenden fachtechnischen Behörde ist es – unter Einsatz ihres fachtechnischen Sachverständes (hier: Hochbau) – die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion und die Angemessenheit der Kosten zu prüfen (Nrn. 6.2.2 und 6.2.3 ZBau). Eine weitreichende Ermessensmöglichkeit der Bewilligungsbehörde würde die baufachliche Prüfung generell in Frage stellen.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß die baufachlichen Auflagen der zuständigen technischen Verwaltung vor dem Erlaß der Zuwendungsbescheide vorliegen und von der Bewilligungsbehörde grundsätzlich unverändert in den Zuwendungsbescheid übernommen werden müssen. Hierauf wird der Landesrechnungshof künftig achten.

- (165) Neuerdings hat sich der Sachverhalt insofern geändert, als ein dritter Bauabschnitt des Technologiezentrums baurechtlich genehmigt wurde und dadurch ein zusätzlicher Stellplatzbedarf begründet ist. Diese Entscheidung ändert nichts an den o.g. grundsätzlichen Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Beachtung der Ergebnisse der baufachlichen Prüfung.

Das Wirtschaftsministerium hat nunmehr erklärt, Festlegungen der baufachlichen Prüfung würden grundsätzlich beachtet.

Städtebauförderung

- (166) Im Rahmen der Städtebauförderung wurde bis April 1995 die baufachliche Prüfung vom damaligen Landesbauförderamt wahrgenommen. Mit der Übertragung von Auf-

gaben aus dem Bereich der Städtebauförderung an das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) wurde eine Neuregelung erforderlich.

In dem Erlaß „Baufachliche Prüfung von Erschließungs- und Baumaßnahmen“ vom 9. Mai 1995 (AmtsBl. M-V S. 538) des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt wurden die Zuständigkeiten der baufachlichen Prüfung für Erschließungs- und Baumaßnahmen (gem. Städtebau-Förderrichtlinie [StBauFR]) geregelt. Danach ist bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen ab einer Gesamtzuwendung von 1 Mio. DM die baufachliche Prüfung durch das Finanzministerium – Abteilung Staatshochbau – vorzunehmen.

- (167) Das Finanzministerium sah sich jedoch aus personellen Gründen außerstande, die Aufgaben zu übernehmen. Um das Bewilligungsverfahren nicht zu verzögern, wurde die Einwilligung des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt zum vorzeitigen Baubeginn zum Regelfall. Eine Einflußnahme durch eine baufachliche Prüfung auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion gem. Nr. 6.2.1 ZBau war somit nicht mehr möglich.

Der Landesrechnungshof hielt diesen bisherigen Zustand für nicht tragbar und forderte eine Regelung, die den haushaltsrechtlichen Vorschriften entspricht.

Inzwischen haben sich die beiden Ministerien dahingehend geeinigt, daß die baufachliche Prüfung der Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen nach den StBauFR künftig durch das LFI durchgeführt werden soll.

Zur Klärung der näheren Einzelheiten wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des LFI, des Finanzministeriums, des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt sowie des Landesrechnungshofes eingerichtet. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe war u.a., Umfang und Tiefe der baufachlichen Prüfung und den damit verbundenen Arbeitsaufwand zu bestimmen.

Als Termin zur Übernahme der baufachlichen Prüfung durch das LFI wurde der 1. August 1997 festgelegt. Das LFI will die erforderliche Prüfung zunächst ohne zusätzlichen Personaleinsatz durchführen.

Förderung einer Windkraftanlage

Die Entwicklung einer Windkraftanlage wurde mit Zuwendungen in Höhe von 1,52 Mio. DM und einer Ausfallbürgschaft über 1,71 Mio. DM gefördert. Dabei wurden haushaltsrechtliche Bestimmungen verletzt und die Bürgschaftsrichtlinie des Landes nicht beachtet. Ein erheblicher Teil der Fördermittel floß an ein Unternehmen in einem anderen Bundesland. Daher hat der Landesrechnungshof Zweifel an einem Interesse des Landes bei der Förderung dieser Maßnahme.

- (168) Die Förderung erfolgte im Rahmen des Technologieförderprogramms – TFP – (vgl. Tz. 38). Nach Nr. 5.3 des TFP darf der Anteil der Fremdleistungen an den Entwicklungsausgaben höchstens 50 v.H. betragen. Diese Regelung hat den Sinn, daß der Zuwendungszweck mit einer hohen Eigenleistung des Zuwendungsempfängers erreicht wird. So soll das technologische Know-how, das mit dem Förderprogramm induziert werden soll, beim Zuwendungsempfänger und damit im Land Mecklenburg-Vorpommern geschaffen werden.
- (169) Die Zuwendungsempfängerin hat mit einem Rahmen- und einem Leistungsvertrag vom 7.12.1993 eine niedersächsische Firma mit der Zulieferung und Teilleistungen bei der Entwicklung und Konstruktion beauftragt. Im Rahmenvertrag vom 7.12.1993 hat die Zuwendungsempfängerin mit dem niedersächsischen Unternehmen vereinbart, daß sie die Baugruppen
- Rotorblätter,
 - Getriebe,
 - Generator,
 - Hydraulik,
 - Maschinenplattform und
 - Stahlturm
- ausschließlich von ihr bezieht.
- Der Wertumfang dieser Fremdleistungen überstieg den zulässigen Anteil von 50 v.H. an den Fremdleistungen.

(170) Das Unternehmen hatte seinem Antrag folgende Aufgliederung der voraussichtlichen „Gesamtausgaben“ nach

„Eigenanteil	100.000 DM
Leistungen Dritter	2.180.000 DM
<u>Zuwendung</u>	<u>1.520.000 DM</u>
Gesamtausgaben	3.800.000 DM“

beigefügt.

(171) Der überwiegende Teil der Entwicklungsausgaben wurde als Fremdleistung an ein mit dem Antragsteller verbundenes Unternehmen in Niedersachsen vergeben. Damit war eine wesentliche Voraussetzung für die Bewilligung der Förderung nicht erfüllt. Das Wirtschaftsministerium hat den Sachverhalt im wesentlichen eingeräumt, weist aber darauf hin, daß die Verträge erst nach Gewährung der Zuwendung geschlossen wurden und somit die genauen Verhältnisse nicht bekannt waren.

(172) Die im Antrag beigefügte Aufgliederung der „Gesamtausgaben“ (vgl. Tz. 170) entspricht nicht den Anforderungen VV Nr. 3.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO an einen Finanzierungsplan, der aus einer aufgegliederten Berechnung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung besteht. Darüber hinaus hatte die Antragstellerin dem Wirtschaftsministerium im Laufe des Verfahrens mitgeteilt: „Den Nachweis über die vollständige Finanzierung werden wir unverzüglich nachreichen, sobald das Problem geklärt ist.“

(173) Dieser Nachweis ist nicht geführt worden, die Aufgliederung der Gesamtausgaben im Antrag ist kein Finanzierungsplan. Eine ausreichende Grundlage für die Bewilligung einer Zuwendung lag somit nicht vor. Mit der dennoch erfolgten Bewilligung und Auszahlung der Zuwendung liegt eine verbotene Anfinanzierung gem. VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO vor.

(174) Dies war offenkundig auch dem Wirtschaftsministerium bewußt. In dem Vermerk über die Prüfung des Antrags vom 19.7.1993 wird zur Sicherstellung der Finanzierung ausdrücklich vermerkt, daß die Antragstellerin Verhandlungen mit der Landesbank aufgenommen hat, und als „Auflage oder Bedingung“ des Bewilligungsbescheides vorgeschlagen: „Der Zuwendungsbescheid sollte unter der einschränken-

den Auflage erteilt werden, daß die Auszahlung der ersten Zinsrate aufschiebend vorbehaltlich der Absicherung des Nachweises der Gesamtfinanzierung erfolgt.“

- (175) Der Zuwendungsbescheid vom 19.7.1993 enthält dementsprechend folgenden Zusatz: *„Die Auszahlung der ersten Zinsrate erfolgt aufschiebend vorbehaltlich des Nachweises der Gesamtfinanzierung.“*

Der Landesrechnungshof hält dies für falsch, da eine wesentliche Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung nicht zu einer Bedingung für den Vollzug des Verwaltungsaktes gemacht werden darf.

- (176) Gleichwohl zahlte das Wirtschaftsministerium am 17.12.1993 die erste Rate der Zuwendung in Höhe von 608.400 DM aus. Die weiteren Zahlungen erfolgten in einer Gesamtsumme von 911.600 DM im Oktober 1994, ohne daß die Gesamtfinanzierung gesichert war. Das Wirtschaftsministerium hat den Fehler eingeräumt.

- (177) Die Gesamtfinanzierung konnte erst hergestellt werden, nachdem das Land am 19.12.1994 – über ein Jahr nach Bewilligung der Zuwendung – eine Ausfallbürgschaft in Höhe von 1.710.000 DM übernommen hat.

- (178) Gemäß Pkt. 4.1. der Richtlinie über die Übernahme von Bürgschaften dürfen diese nur bei einem anteiligen Risiko des Kreditgebers von mindestens 20 v.H. übernommen werden. Entgegen dieser Bestimmung stellte der Kreditgeber, die Norddeutsche Landesbank, am 6.4.1994 einen Antrag auf Übernahme der Bürgschaft, die 90 v.H. des Kredites verbürgte.

- (179) Vorangegangen waren Verhandlungen zwischen der Nord/LB, dem Wirtschaftsministerium und dem Finanzministerium, die sich über ein Jahr hinzogen. Im Rahmen der Verhandlungen zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung hat der Kreditgeber am 17.12.1993 dem Wirtschaftsministerium mitgeteilt:

„Während der Entwicklungsphase, die einen Kapitalbedarf von 3,8 Mio. DM an Entwicklungskosten verursacht, trägt die Bank bei der Kreditierung des nicht durch Zuwendungen aus dem TFP gedeckten Teilbetrages von rd. DM 2,3 Mio. kein Kreditrisiko. Dies wird durch eine 90 %ige Ausfallbürgschaft des Landes abgedeckt, wobei der 10 %ige Eigenbehalt durch Eigenmittel oder geeignete werthaltige Kredit-sicherheiten belegt wird.“

- (180) Der Antrag der Bank vom 6.4.1994 wurde vom Finanzministerium am 6.7.1994 abgelehnt, weil Zweifel an dem innovativen Charakter der Anlage bestanden, da nahezu sämtliche Mittel – sowohl Zuschüsse als auch Kredite – an das niedersächsische Unternehmen fließen und nur acht Dauerarbeitsplätze gesichert würden.

In einem Vermerk vom 19.7.1994 wurde im Wirtschaftsministerium festgehalten:

*„Die ... vorgetragene Argumentation, die Bank habe die Einbeziehung eines potenten, erfahrenen Industriepartners verlangt, deckt sich mit dem Kenntnisstand im Referat 132. Insoweit ist gegen die Kooperation mit ... (dem niedersächsischen Unternehmen) im Grundsatz nichts einzuwenden. Die bestehenden Verträge liegen durch ihre Konditionen **jedoch keinesfalls im Interesse des Landes**, das in Gefahr läuft, mit Fördermitteln und Bürgschaft vorrangig Interessen des (nds.U.) ... zu unterstützen. Die Hintergründe, für das ... (nds.U.) – Engagement sind mir z.Z. unklar. Auf der einen Seite steht, daß ... (das nds.U.) Baugruppen verkaufen und somit einen Gewinn realisiert. Auf der anderen Seite wird ein Konkurrent herangezogen. Dies gilt um so mehr als auch ... (das nds. U.) an einer 500 kW Anlage arbeitet.*

‘Gutgläubig’ betrachtet will ... (das nds. U.) neben o.g. Gewinn langfristig eine strategische Partnerschaft. ‘Bösgläubig’ betrachtet versucht ... (das nds. U.) über ... (die Zuwendungsempfängerin) nahezu kostenlos an wertvolles Wissen heranzukommen.“

- (181) Trotz dieser Bedenken hat das Land am 19.12.1994 die Ausfallbürgschaft in Höhe von 1.710.000 DM, die einen Kredit von 1.900.000 DM absicherte, übernommen.
- (182) Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund die Ausfallbürgschaft übernommen wurde. Die in dem Vermerk des Wirtschaftsministeriums festgestellte Tatsache, daß die Vertragssituation mit dem niedersächsischen Unternehmen nicht im Interesse des Landes liegt, stellt nicht nur die Gewährung der Bürgschaft, sondern auch die Zuwendung insgesamt in Frage. Gemäß § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur vergeben werden, wenn das Land ein erhebliches Interesse an der Durchführung der zu fördernden Maßnahme hat. Ob und inwieweit das Landesinteresse bei dieser Förderung vorlag, darf bezweifelt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung der Entwicklung einer Werkzeugmaschine

Das Wirtschaftsministerium hat mit Zuwendungen in Höhe von 2,2 Mio. DM die Entwicklung einer Werkzeugmaschine gefördert. Die Maschine hat die Serienreife nicht erreicht.

Haushaltsrechtliche Vorschriften wurden nicht beachtet.

- (183) Gegenstand der Förderung war die Entwicklung einer Werkzeugmaschine für kleinere und mittlere Unternehmen, die eine Marktlücke zwischen CNC⁶ gesteuerten und konventionellen Maschinen schließen sollte. Es handelte sich dabei um ein zukunftsweisendes Projekt, dessen Realisierung einen deutlichen technologischen Fortschritt mit der Folge der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Mecklenburg-Vorpommern bedeutet hätte.
- (184) Die Serienreife der Maschine wurde nicht erreicht. Die Gründe für das Scheitern des Projektes liegen im Bereich der Zuwendungsempfänger. Das Wirtschaftsministerium hätte allerdings bei der Bewilligung der Zuwendungen und vor allem bei der Prüfung der Verwendungsnachweise erheblich mehr Sorgfalt aufwenden müssen.
- (185) Trägerin des Projekts war eine Offene Handelsgesellschaft (OHG) („Mutter“), deren Gesellschafter die Geschäftsführer von drei Unternehmen („Töchter 1,2,3“) waren. Die OHG wurde als Vorstufe eines geplanten Firmenverbundes der drei „Töchter“ zum Zweck der Entwicklung, Produktion und Vermarktung der Werkzeugmaschine gegründet. Die OHG hat den überwiegenden Anteil der zu lösenden Aufgaben an die drei „Tochterunternehmen“ vergeben.

⁶ Computer Numerik Control, d.h. computergesteuert

- (186) Die Entwicklungsausgaben wurden auf ca. 2,5 Mio. DM beziffert, die Maschine sollte 1993 serienreif sein. Die Produktion der Maschine sollte mit folgenden Stückzahlen in Mecklenburg-Vorpommern realisiert werden:

1993:	17 Werkzeugmaschinen
1994:	50 Werkzeugmaschinen
1995:	70 Werkzeugmaschinen

- (187) Das Wirtschaftsministerium hat das Projekt wie folgt gefördert:

	Zuwendungs-empfänger	Förder-zweck	Förder-programm	Zuwendungs-fähige Gesamtausgaben -in DM-	Förder-satz -in v.H.-	Zuwendung -in DM-	Einzelzu-wendung -in DM-
1. Stufe	OHG („Mutter“)	Entwick-lung	TFP ⁷	2.499.884	50	1.249.943	1.249.943
2. Stufe	Tochter 1	Nullserien-reife	IFP ⁸	334.247	75	250.680	250.680
	Tochter 2	Serienreife	IFP	468.175	75	351.130	351.130
	Tochter 3	Bediener- software	IFP	468.263	75	351.200	351.200
	<i>Summe 2.Stufe</i>			<i>1.270.685</i>	<i>75</i>	<i>953.010</i>	
	Gesamt			3.770.569		2.202.953	2.202.953

Tabelle 13: Förderung der Entwicklung einer Werkzeugmaschine

- (188) Die Ausreichung der Fördermittel in der zweiten Stufe an die „Tochterunternehmen“ hatte zur Folge, daß die Gesamtfördersumme in Höhe von 953.010 DM mindestens 444.763 DM zu hoch war.

Nach der VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO wird bei der Projektförderung eine Zuwendung zur Deckung der Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben bewilligt. Gegenstand der Projektförderung war die Entwicklung der Werkzeugmaschine zur Serienreife. Projektträger war die OHG und nicht die „Tochterunternehmen“.

In der zweiten Stufe wurden die Zuwendungen von den „Töchtern“ nach dem IFP beantragt. Bei einer Förderung der OHG hätte nach dem TFP eine Zuwendung in

⁷ Technologieförderprogramm

⁸ Innovationsförderprogramm

Höhe von 508.274 DM (40 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben) gewährt werden dürfen. Bei Anwendung des IFP mußte der Höchstbetrag von 400.000 DM beachtet werden.

Durch die Aufteilung des Projektes auf die drei „Töchter“ wurde die Höchstgrenze von 400.000 DM des IFP formal nicht überschritten, da jede weniger als diesen Betrag erhielt. Die Aufspaltung auf die drei „Töchter“ war aber nicht zulässig, da das ganze Projekt als wirtschaftliche Einheit gesehen werden muß.

Das Wirtschaftsministerium hat den Fehler eingeräumt.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat darüber hinaus ergeben, daß die Förderungen in beiden Stufen nicht frei von Fehlern waren.

Mängel der ersten Stufe, Bescheid vom 1.11.1992

- (189) Das Wirtschaftsministerium erließ den ersten Zuwendungsbescheid (an die OHG) und zahlte die Mittel aus, obwohl die Gesamtfinanzierung der Entwicklung nicht gesichert war und verstieß somit gegen VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO.
- (190) Wesentliche Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung ist der Nachweis der Gesamtfinanzierung. Eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig. Wird trotz einer nicht gesicherten Gesamtfinanzierung eine Zuwendung gewährt, besteht die Gefahr, daß das Projekt scheitert, wenn andere Geldgeber ihre Zusagen nicht einhalten. Damit wären die Fördermittel verloren, wenn der Zuwendungsempfänger dem Druck, weitere Mittel zu gewähren, nicht nachgibt. Um dies zu vermeiden, wird er nach Möglichkeit die Fördermittel erhöhen oder Bürgschaften übernehmen, so daß bei Inanspruchnahme der Bürgschaften der Anteil der öffentlichen Gelder an der Finanzierung eines Vorhabens steigt.

Die Gesamtfinanzierung des Projekts wurde nach Erlass des ersten Zuwendungsbescheides mit einem durch eine Landesbürgschaft abgesicherten Kredit der Hausbank „sichergestellt“.

- (191) Am 19.12.1992 übernahm das Finanzministerium gegenüber der Hausbank des Unternehmens eine Bürgschaft von 800.000 DM für einen Kredit in Höhe von 1.000.000 DM. Mit diesem Kredit sollten die bis dahin nicht gedeckten Entwicklungsausgaben finanziert werden. Der Zuwendungsbescheid auf der Grundlage des Technologieprogrammes war schon am 1.11.1992 erlassen worden. Erst mit der Entscheidung zur Übernahme der Bürgschaft war die Gesamtfinanzierung sichergestellt. Bei Inanspruchnahme der Bürgschaft durch die Hausbank würde die Fördersumme des Landes auf insgesamt 3.002.953 DM steigen.
- (192) Das Wirtschaftsministerium hat für den ersten Zuwendungsbescheid (OHG) den einfachen Verwendungsnachweis zugelassen, obwohl nach VV Nr. 13 zu § 44 Abs. 1 LHO dies nur bei einer Fördersumme von maximal 100.000 DM zulässig ist. Das Wirtschaftsministerium hat den einfachen Verwendungsnachweis nur unzureichend geprüft und offenbar deshalb nicht erkannt, daß die Zuwendungsempfängerin und deren Geschäftsführer nicht über die erforderlichen kaufmännischen Qualifikationen verfügten.
- (193) Aufgrund der unzureichenden Prüfung des Verwendungsnachweises erkannte das Wirtschaftsministerium nicht, daß Ausgaben für Marktrecherchen und Materialeinkäufe der drei „Tochterunternehmen“ in Höhe von 249.852 DM nicht belegt waren. Außerdem fand offensichtlich keine Koordinierung der Vertriebsaktivitäten statt, da jedes Unternehmen im Ausland Geschäftsreisen zur Gewinnung von Aufträgen durchführte.
- (194) Für die Vorstellung des Prototyps auf einer Fachmesse erhielt die OHG aus Mitteln des Messesförderprogramms eine Zuwendung in Höhe von 128.500 DM. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden, daß Standgebühren, die das Wirtschaftsministerium nicht fördern wollte, bei der Zuwendung aus dem Technologieförderprogramm abgerechnet wurden.
- (195) Nachdem mit der bisherigen Förderung die Serienreife nicht erreicht wurde, hat sich das Wirtschaftsministerium wegen der Bedeutung des Projekts für eine weitere Unterstützung entschieden (zweite Stufe).

Mängel der zweiten Stufe, Bescheide vom 17.12.1993

- (196) Das Wirtschaftsministerium versah die Zuwendungsbescheide mit der Auflage, daß ein unabhängiger Gutachter die Mängel der Werkzeugmaschine und ihre Marktchancen beurteilen sollte. Das Gutachten wurde erst am 10.07.1994, nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes, fertiggestellt. Trotzdem zahlte das Wirtschaftsministerium am 14.2., 17.4. und 18.5.1994 die Zuwendungen an die drei „Töchter“ aus. Es hat also die von ihm selbst gemachte Auflage nicht beachtet.
- (197) Die Verwendungsnachweisprüfung hat das Wirtschaftsministerium nicht mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt. So hat eine der „Tochterfirmen“ für die Entwicklung von Software 36 Honorarverträge mit 13 Personen in einer Gesamthöhe von 60.000 DM abgeschlossen. Die Verträge sind z.T. nicht vollständig, bei einigen ist sehr zweifelhaft, ob und in welcher Qualität die Leistungen erbracht wurden. Das Unternehmen legte Rechnungen von einem weiteren verbundenen Unternehmen in Höhe von 10.344,60 DM vor, bei denen ein Zusammenhang zwischen Leistung und Rechnungssumme nicht ersichtlich ist.
- (198) Die Förderrichtlinie (IFP) sieht vor, daß bei den Personalausgaben höchstens 150 Stunden pro Mitarbeiter je Monat abgerechnet werden dürfen. Entgegen dieser Vorschrift wurden bis zu 250 Stunden pro Monat und Mitarbeiter auf den Zeitnachweisen geführt. Dabei wurden angeblich an Tagen Leistungen erbracht, die nicht existieren, z.B.: 29.2.1993, 30.2.1993, 31.4.1993, 31.11.1993. Zusätzlich rechnete das Unternehmen Personalausgaben in Höhe von 18.595 DM außerhalb des Bewilligungszeitraums ab.
- (199) Das Wirtschaftsministerium hat die Fehler im wesentlichen eingeräumt und darauf hingewiesen, daß die Prüfung der Verwendungsnachweise noch nicht abgeschlossen ist.
Es prüft, ob die Zuwendungen ganz oder teilweise zurückgefordert werden können. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen an Gemeinden für Infrastrukturmaßnahmen

Die Zuweisungen des Wirtschaftsministeriums an das Landesförderinstitut und die Zuwendungen wurden entgegen den Verwaltungsvorschriften teilweise früher ausgezahlt, als es erforderlich war. Künftig muß eine bedarfsgerechte Mittelauszahlung erreicht werden.

Zuwendungsbescheide wurden unter dem Vorbehalt von Änderungen aufgrund einer nachträglichen baufachlichen Prüfung erteilt. Das ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vertretbar. Vielmehr müssen die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung vor dem Erlass eines Zuwendungsbescheides vorliegen und in die Zuwendungsbescheide aufgenommen werden.

Mehrfach wurden Zuwendungsbestimmungen verletzt. Das gilt insbesondere für die Beachtung der Vergabevorschriften und der Zweckbestimmung der gewährten Zuwendungen durch die Zuwendungsempfänger.

**Umsatzsteueranteile bei Zuwendungen an Unternehmen sind nicht zuwendungsfähig. Allein bei den geprüften Investitionen sind daher Zuwendungsanteile von rd. 2 Mio. DM für Hafenbau-
maßnahmen unberechtigt gewährt worden. Eine**

**Überprüfung weiterer geförderter Hafenbau-
maßnahmen wird dazu führen, daß außerdem
voraussichtlich ca. 20 Mio. DM an den Landes-
haushalt erstattet werden.**

**Der Landesrechnungshof hat in mehreren ande-
ren Fällen gefordert, die Erstattung von Förder-
mitteln herbeizuführen. Es liegen noch nicht alle
Ergebnisse vor.**

- (200) Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Wirtschaftsförderung nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861 und BGBl. III 707-7). Diese Finanzhilfen werden für die Beitrittsländer aus Mitteln des "Europäischen Fonds für regionale Entwicklung" (EFRE) wesentlich aufgestockt. Die Fördermittel sind u.a. für Investitionen des Hafenbaus (Ausbau und Erneuerung von Kaianlagen, Ausbau von Liegeplätzen usw.) und für Investitionen zur Förderung des Fremdenverkehrs (Rad- und Wanderwege, Seebrücken, Promenaden, Naturbühnen usw.) vorgesehen.

Das Wirtschaftsministerium erteilt als Bewilligungsbehörde die Zuwendungsbescheide an die Gemeinden als Zuwendungsempfänger. Die Zuwendungen werden als Anteilfinanzierung (bis 90 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben) gewährt. Bis 1995 wurden in Mecklenburg-Vorpommern Infrastrukturmaßnahmen

– in den Häfen, die meist auf Forderungen der Hafenwirtschaft beruhen, mit ca. 370 Mio. DM und

– für Fremdenverkehrsvorhaben mit ca. 600 Mio. DM

gefördert.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise mehrere geförderte Infrastrukturmaßnahmen der Jahre 1992 bis 1995 geprüft.

- (201) Das Landesförderinstitut M-V (LFI) als Außenstelle der Berliner Industriebank AG wurde mit einem Geschäftsbesorgungsvertrag von 1991 beauftragt, die zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe erforderlichen Aufgaben im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur zu übernehmen. Mit Wirkung vom 1.4.1993 trat die Landesbank Berlin in den Vertrag ein, und ab 1.4.1994 übernahm die Norddeutsche Landesbank Girozentrale diese Aufgabe.

Zuwendungen für Hafenaumaßnahmen

- (202) Der Landesrechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung festgestellt:
- Dem LFI, dem die Antragsbearbeitung sowie die Auszahlung und Abrechnung der Zuwendungen übertragen worden ist, wurden im Laufe des Jahres 1994 entgegen § 34 Abs. 2 LHO über den Bedarf hinaus Mittel zugewiesen, so daß dort insbesondere zum Jahresende ein unvertretbar hoher Mittelbestand (z.B. im Dezember 1994 über 250 Mio. DM) vorhanden war.
 - Das Landesförderinstitut hat zwischen 1993 und 1995 teilweise Zuwendungen zu früh an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt; die dadurch entstandenen Zinsverluste (rd. 140.000 DM) sind durch Erstattung an den Haushalt auszugleichen.
 - Die nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) vorzunehmende fachtechnische Prüfung der Antragsunterlagen wurde 1992 und 1993 teilweise erst nach der Erteilung der Zuwendungsbescheide vorgenommen, so daß Einsparungs- und Verbesserungsvorschläge nicht mehr bei der Bewilligung berücksichtigt werden konnten.
 - Obwohl die Zuwendungsempfänger als kommunale Hafenunternehmen zum Vorsteuerabzug berechtigt sind, wurden ihnen 1992 und 1993 entgegen den zuwendungsrechtlichen Vorschriften die Zuwendungen einschließlich der Umsatzsteueranteile ausgezahlt; allein bei den wenigen vom Landesrechnungshof geprüften Hafenaumaßnahmen sind Zuwendungsmittel von rd. 2 Mio. DM zurückzufordern. Es ist notwendig, insofern auch andere bis 1995 geförderte Hafenaumaßnahmen von umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen zu überprüfen.
 - Es wurden wesentliche Mängel bei der Verwendung der Fördermittel festgestellt:

- • Bei einer Baumaßnahme wurden 1993 Honorare für Ingenieurleistungen unberechtigt den zuwendungsfähigen Ausgaben zugerechnet, ein überzahlter Zuwendungsbetrag von rd. 43.000 DM ist zurückzufordern.
 - • Die Zuwendungsempfänger haben 1992 und 1993 die Auflagen und Bedingungen der für die fachtechnische Prüfung zuständigen Stellen nicht ausreichend beachtet. Dadurch wurden mehr Zuwendungsmittel in Anspruch genommen, als wirtschaftlich vertretbar war; für das Land sind finanzielle Nachteile von rd. 47.000 DM entstanden.
 - • Mehrfach wurden 1992 und 1993 Zuwendungsmittel zweckwidrig verwendet; Zuwendungen in der Größenordnung von nahezu 1 Mio. DM sind von den Empfängern zurückzufordern.
- Es wurden auch wesentliche Mängel bei der Baudurchführung in den Jahren 1992 bis 1995 festgestellt:
- Die Zuwendungsempfänger haben teilweise erheblich gegen die Vergabevorschriften der VOB/A und die Abrechnungsvorschriften der VOB/B verstoßen (z.B. durch unzulässige Verhandlungen über Angebotspreise nach der Angebotseröffnung). Die Überwachung der Bauausführung durch die Bewilligungsbehörde war insofern unzureichend. Es sind vermeidbare Mehrausgaben bei den geförderten Baumaßnahmen entstanden.
 - Ein angebotener Preisnachlaß von rd. 140.000 DM wurde bei der Abrechnung einer Baumaßnahme nicht berücksichtigt; das ist bei der Prüfung des Verwendungsnachweises zu berücksichtigen. Zuviel gezahlte Zuwendungen sind zurückzufordern.

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

- Der tatsächliche Mittelbedarf sei dem LFI nicht bekannt und müsse geschätzt werden, so daß ein erhöhter Mittelbestand nicht auszuschließen sei. Durch Korrekturen nach unten seien inzwischen die Hinweise des Landesrechnungshofes zum Jahre 1994 berücksichtigt worden. Dem Land sei kein Schaden entstanden, sondern ein nicht unerheblicher Zinsertrag zugefallen.

- Zinsforderungen aus den Jahren 1993 bis 1995 für zu früh ausgezahlte Zuwendungen an die Zuwendungsempfänger würden erhoben.
- Weder in den ZBau noch in den VV/VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO sei zwingend geregelt, daß die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung nach Nr. 6 ZBau vor dem Erlaß eines Zuwendungsbescheides vorzuliegen hätten. Es sei aber richtig, die zuständigen technischen Behörden so rechtzeitig zu beteiligen, daß ein hinreichender Einfluß auf das Vorhaben gegeben sei. Die Zuwendungsbescheide würden unter dem Vorbehalt der baufachlichen Prüfung erteilt. Damit sei aufgrund einer nachträglich erfolgten Prüfung kein Änderungsbescheid erforderlich, sondern das Ergebnis der Prüfung werde Bestandteil des Zuwendungsbescheides. In diesem Sinn könne weder von einer verspäteten Prüfung noch von einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz ausgegangen werden.
- Dem LFI sei 1992/1993 unklar gewesen, ob das jeweilige Amt, das die Zuschußmittel eingesetzt hat, ein Betrieb gewerblicher Art und damit vorsteuerabzugsberechtigt sei. Bei dieser ungeklärten Rechtslage habe die Bewilligungsbehörde die Umsatzsteuer nicht gekürzt, jedoch im Bescheid den Vorbehalt der Rückforderung aufgenommen.
Eine Klärung werde herbeigeführt und evtl. eine Rückzahlung vorgenommen. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden dabei berücksichtigt.
- Das Wirtschaftsministerium folgte dem Landesrechnungshof hinsichtlich der Feststellungen zur Verwendung der Fördermittel in den Jahren 1992 und 1993:
 - Eine Stellungnahme der Zuwendungsempfänger zu den Ingenieurleistungen und den aus ihnen abgeleiteten Honoraren liege vor. Im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises werde dem Hinweis des Landesrechnungshofes zur unberechtigten Förderung von Ingenieurhonoraren nachgegangen.
 - Die Feststellungen hinsichtlich der nicht beachteten Auflagen aus den fachtechnischen Prüfungen würden bei der Abrechnung der Verwendungsnachweise beachtet.
 - Den Feststellungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der zweckwidrigen Verwendung von Fördermitteln sei zuzustimmen. Eine Zwischennachweisprüfung unter Beachtung der Hinweise werde vorgenommen.

- Das Wirtschaftsministerium folgte dem Landesrechnungshof auch zu den Feststellungen bei der Baudurchführung:
 - Im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise würden evtl. Rückforderungen geltend gemacht. Die Prüfungsergebnisse der eingeschalteten Kommunalaufsicht würden berücksichtigt.
 - Die Feststellung des Landesrechnungshofes über einen nicht berücksichtigten Preisnachlaß werde bei der Prüfung des Verwendungsnachweises berücksichtigt.
- (204) Zu den Mängeln bei der Baudurchführung (Tz. 202) hat das Innenministerium inzwischen im Wege der Rechtsaufsicht die betreffende Hafenstadt – auch unter dienstrechtlichen Gesichtspunkten – um Prüfung und Stellungnahme gebeten.

Zuwendungen für Fremdenverkehrsvorhaben

- (205) Der Landesrechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung festgestellt:
- Das LFI hat 1994 und 1995 teilweise Zuwendungen zu früh an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt; die nach den Verwaltungsvorschriften zu fordernden Zinsen (rd. 55.000 DM) sind an den Haushalt zu zahlen.
 - Die nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu den VV zu § 44 Abs. 1 LHO vorzunehmende fachtechnische Prüfung der Antragsunterlagen wurde 1993 teilweise erst nach der Erteilung der Zuwendungsbescheide vorgenommen, so daß Einsparungs- und Verbesserungsvorschläge nicht mehr bei der Bewilligung berücksichtigt werden konnten.
 - Beim Ausbau einer Naturbühne hat der Zuwendungsempfänger versäumt, die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide in den Vertrag mit einer von ihm mit der Durchführung der Arbeiten beauftragten GmbH zu übernehmen. Dadurch wurden die Aufträge ohne Anwendung der VOB/A vergeben (z.B. für die Tribünenanlage mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rd. 1,8 Mio. DM).
 - Es wurden bei verschiedenen Baumaßnahmen wesentliche Mängel bei der Verwendung der Fördermittel festgestellt:
 - Durch Berücksichtigung von nicht zuwendungsfähigen Ausgaben wurden 1996 Zuwendungen von rd. 80.000 DM unberechtigt in Anspruch genommen. In diesem Umfang sind Zuwendungen zu erstatten.
 - Vereinbarte Vertragsstrafen für Terminüberschreitungen wurden 1994 nicht geltend gemacht. Dadurch wurden 162.000 DM den Auftragnehmern nicht in Rechnung gestellt. Es ist zu prüfen, in welcher Höhe Zuwendungen an den Haushalt zu erstatten sind.
 - Die Zuwendungsempfänger haben bei der Baudurchführung teilweise erheblich gegen die Vergabevorschriften der VOB/A und die Abrechnungsvorschriften der VOB/B verstoßen. Es sind 1994 durch Verletzung der Vergabegrundsätze vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 284.000 DM bei den geförderten Baumaßnahmen entstanden.

- Von 1990 bis 1993 wurden in 17 Ostseegemeinden Seebrücken für insgesamt rd. 53 Mio. DM gebaut, die mit rd. 36 Mio. DM gefördert wurden. In dem strengen Winter 1995/96 sind an mehreren Seebrücken Schäden an Treppen, Bohlen, Geländern, Dalben usw. aufgetreten (Schadensumfang jeweils ca. 80.000 bis 100.000 DM). In einem Fall wurden sogar die Standpfähle verformt und beschädigt, so daß ein erneuter Standsicherheitsnachweis erforderlich wurde.

Der Landesrechnungshof hat gefordert,

- zu prüfen, ob die Schäden von den an der Planung und Ausführung beteiligten Ingenieurbüros und Baufirmen zu vertreten sind und insofern Gewährleistungs- oder Schadensersatzansprüche erhoben werden müssen und
- bessere Vorkehrungen bei künftigen Sturmflutvorhersagen zu treffen (Sicherung der beweglichen Einrichtungen).

(206) Das Wirtschaftsministerium und das Innenministerium teilten zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes mit:

- Die Gemeinden seien bei jeder Auszahlung verpflichtet worden, eine Erklärung zur zweckgerechten Verwendung im Vorgriff abgerufener Mittel nach Ablauf von drei Monaten vorzulegen. Eine Prüfung, inwieweit Zinsforderungen des Landes entstanden sind, erfolge nach Vorlage des durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt geprüften Verwendungsnachweises. Diese Nachweise lägen dem LFI inzwischen vor. Der Forderung des Landesrechnungshofes auf Zahlung der Zinsen werde kurzfristig entsprochen.
- Die Zuwendungsbescheide würden unter dem Vorbehalt der baufachlichen Prüfung des Investitionsplanes erteilt (vgl. im übrigen die Ausführungen unter Tz. 203, 3. Spiegelstrich – Hafenbaumaßnahmen –).
- Die Gemeinde als Zuwendungsempfänger habe erklärt, daß eine VOB-gerechte Vergabe der Leistungen erfolgt sei. Die Gemeinde werde vom Ministerium aufgefordert, diesen Sachverhalt von der zuständigen Kommunalaufsicht prüfen zu lassen. Das Ergebnis dieser Prüfung werde bei der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigt.
- Verwendung der Fördermittel:

- Wenn die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes durch die Verwendungsnachweisprüfung bestätigt würden, sei beabsichtigt, die nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel einschließlich Zinsen zurückzufordern.
 - Die Verwendungsnachweise lägen dem LFI vor und würden z.Z. geprüft. Der Landesrechnungshof werde nach Abschluß der Prüfung die geforderte Mitteilung zu Rückforderungen erhalten, die darauf beruhten, daß vereinbarte Vertragsstrafen für Terminüberschreitungen nicht geltend gemacht wurden.
- Baudurchführung:
- Wenn die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes durch die Verwendungsnachweisprüfung bestätigt würden, sei vorgesehen, die nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel einschließlich Zinsen zurückzufordern.
 - Die Gemeinde werde vom Zuwendungsgeber aufgefordert, ihre Handlungsweise durch die Kommunalaufsicht prüfen zu lassen. Das Ergebnis werde bei der Verwendungsnachweisprüfung entsprechend berücksichtigt.
- Seebrücken:
- Die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Beschädigung der Standpfähle einer Seebrücke wurden durch den Zuwendungsempfänger bestätigt. Sie seien auf eine unzureichende Bauüberwachung durch ein Ingenieurbüro zurückzuführen. Der Zuwendungsempfänger beabsichtige, ein Beweissicherungsverfahren durchzuführen und das Ingenieurbüro zivilrechtlich in Anspruch zu nehmen. Soweit Schäden an beweglichen Einrichtungen der Brücken festgestellt worden seien, hätten die Gemeinden diese unverzüglich behoben.

Abschließende Würdigung durch den Landesrechnungshof

- (207) Der Landesrechnungshof erwartet, wie bereits im Jahresbericht 1995 (Tz. 153) dargestellt, daß bei der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen generell die Mittelbedarfsplanung verbessert wird. Dabei muß der Mittelbestand beim LFI auf das erforderliche Maß reduziert und die Auszahlung an die Zuwendungsempfänger bedarfsgerecht vorgenommen werden. Der Mittelbestand beim LFI wird auch bei künftigen Prüfungen des Landesrechnungshofes untersucht werden.

- (208) Der Landesrechnungshof kann der Argumentation des Wirtschaftsministeriums hinsichtlich des Zeitpunktes der baufachlichen Prüfung nicht folgen. Er ist der Auffassung, daß das Ministerium dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach VV Nr. 1 zu § 7 LHO, wonach die Haushaltsmittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendigen Umfang zu beschränken sind, nicht im ausreichenden Maße gefolgt ist, wenn es Prüfungshinweise der zuständigen technischen Behörde im Zuwendungsbescheid nicht berücksichtigt und vermeidbare Mehrausgaben in Kauf nimmt. Mit Rücksicht auf die zwischenzeitlich mit der Bauausführung geschaffenen Fakten kann ein Zuwendungsbescheid auch nicht unter dem Vorbehalt von Änderungen aufgrund einer nachträglichen baufachlichen Prüfung erteilt werden.

Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tz. 161 (Beitrag „Baufachliche Prüfung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen“, Abschnitt „Verspätete baufachliche Prüfung“) und erwartet daher, daß künftig die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung nach Nr. 6 ZBau vor dem Erlaß eines Zuwendungsbescheides vorliegen und in die Zuwendungsbescheide aufgenommen werden.

- (209) Die im Haushaltsplan vom Landtag vorgegebenen Zweckbestimmungen der Fördermittel müssen eingehalten werden. Zuwendungen, die nicht zweckentsprechend verwendet wurden – wie u.a. Umsatzsteueranteile bei Zuwendungen an Unternehmen –, müssen zurückgefordert und an den Haushalt erstattet werden.

Bei den geförderten Hafenbaumaßnahmen hat das Wirtschaftsministerium bis April 1997 Rückzahlungen von Umsatzsteueranteilen in Höhe von rd. 6,6 Mio. DM veranlaßt; weitere rd. 15,4 Mio. DM werden voraussichtlich noch an den Haushalt erstattet.

Der Landesrechnungshof sieht diesen Ergebnissen und den fehlenden Nachweisen über die an den Haushalt zu erstattenden Beträge entgegen.

- (210) Da die geförderten Hafenbaumaßnahmen und Fremdenverkehrsvorhaben zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise noch nicht abgeschlossen waren und bisher dazu keine abschließenden Verwendungsnachweise vorlagen, wird der Landesrechnungshof insofern den zweckentsprechenden wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel weiter verfolgen.

Im übrigen geht der Landesrechnungshof davon aus, daß künftig in den Fällen, in de-

nen Dritte mit der Durchführung von geförderten Baumaßnahmen beauftragt werden, die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides bei der Vertragsgestaltung berücksichtigt werden.

Zuwendungen für Film und Medien

Ein Zuwendungsempfänger konnte zu Lasten des Landes erhebliche Zinsgewinne realisieren, weil das Land rd. 2,04 Mio. DM für die kulturelle Filmförderung früher als erforderlich ausgezahlt hat.

Das Kultusministerium hat bei diesem Zuwendungsempfänger auch nicht beanstandet, daß er ebenfalls zu Lasten des Landes seine Eigenmittel in den Finanzierungsplänen nicht korrekt dargestellt hat.

Das Kultusministerium hat notwendige Abstimmungen, insbesondere zur Prüfung der Verwendungsnachweise, unterlassen. Dadurch entstand überflüssiger und ohne weiteres vermeidbarer Verwaltungsaufwand.

Vorzeitige Auszahlung

- (211) Das Kultusministerium bewilligte einem eingetragenen Verein für das jeweilige Haushaltsjahr die Mittel für die kulturelle Filmförderung und zahlte sie auf Anforderung des Vereins ohne Rücksicht auf den vorliegenden Bedarf aus. Diese Mittel gibt der Verein zum überwiegenden Teil an die Filmemacher nach Bedarf weiter. Wegen der Besonderheiten bei der Herstellung und Finanzierung von Filmen ist es dem Verein jedoch im geprüften Zeitraum nicht möglich gewesen, die gesamten für die kulturelle Filmförderung vorgesehenen Mittel im Jahr der Bewilligung vollständig an die Filmemacher weiterzuleiten, denn diese müssen grundsätzlich bei mehreren Stellen Zuschüsse beantragen und können, auch wenn die Gesamtfinanzierung

für ein bestimmtes Projekt gesichert ist, nicht in jedem Fall unmittelbar mit seiner Durchführung beginnen – etwa mit Rücksicht auf die Jahreszeit, die Verfügbarkeit von Darstellern u.a.

- (212) Das Kultusministerium hatte diesen für die Gestaltung des Zuwendungsverfahrens wesentlichen Sachverhalt nicht Rechnung getragen. Es hat jährlich die gesamte Zuwendung ausgezahlt, obwohl der Verein die Fördermittel im Bewilligungszeitraum nicht vollständig an die Filmemacher zur Erfüllung des Zweckes weiterleiten konnte.

1993 betrug das bewilligte und ausgezahlte Fördervolumen 2,3 Mio. DM; der Verein benötigte aufgrund der noch nicht weitergegebenen Zuwendungen aus den Vorjahren nur weitere 707.414 DM für fällige Zahlungen an die Filmemacher. Im Haushaltsjahr 1994 hätte sich die Auszahlung der für die kulturelle Filmförderung gewährten Zuwendung in Höhe von 450.000 DM vollständig erübrigt, da die noch vorhandenen Zuwendungsmittel aus den vergangenen Jahren die weitergegebenen Beträge überstiegen.

Während das Land durch diese Vorgehensweise des Kultusministeriums Zinseinnahmen nicht realisieren konnte bzw. ihm vermeidbare Zinsaufwendungen entstanden sein können, hat der Verein durch die Anlage der nicht gleich benötigten Fördermittel sowie eigener Mittel erhebliche Zinserträge realisiert:

für 1993	26.096,08 DM und
für 1994	70.898,61 DM.

- (213) Darüber hinaus hielt der Verein den jeweiligen Bewilligungszeitraum nicht ein, wenn er die Mittel nicht im laufenden Haushaltsjahr weitergegeben hat. Die Mittel sind nicht übertragbar. Damit liegt nicht nur ein Verstoß gegen das Prinzip der Jährlichkeit vor. Die Mittel waren nach den Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden dem Land grundsätzlich zurückzugeben.

Der Landesrechnungshof hat das Kultusministerium aufgefordert mitzuteilen, ob vom Verein für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel Zinsen verlangt werden (§ 49 a Abs. 4 VwVfG M-V), und darüber hinaus zu klären, wie das Auszahlungsverfahren zukünftig haushaltsrechtlich korrekt durchgeführt werden soll.

- (214) Das Kultusministerium hat die Kompliziertheit des tatsächlichen Verfahrens der kulturellen Filmförderung betont und erklärt, inzwischen seien die Mängel im Auszahlungsverfahren abgestellt. Mit dem Verein sei bereits 1996 geklärt worden, daß nur noch Filmprojekte gefördert würden, die im laufenden Haushaltsjahr abgeschlossen werden können. Das Kultusministerium räumt selbst jedoch ein, diese Förderpraxis trage den Besonderheiten der Filmförderung nur bedingt Rechnung.

Das Kultusministerium hat ferner darauf hingewiesen, die für 1993 bewilligte Summe sei für bestimmte Filmprojekte vorgesehen gewesen, die jedoch in diesem Jahr nicht mehr realisiert werden konnten. Die Auszahlung habe sich 1994 keineswegs erübrigt, da es sich um vollständig andere Filmprojekte gehandelt habe, für die die Gelder aus 1993 nicht hätten verwendet werden dürfen.

Nach Abschluß der Prüfung der Verwendungsnachweise werde das Kultusministerium dem Landesrechnungshof mitteilen, ob und in welcher Höhe Zinsforderungen bestehen.

- (215) Der Landesrechnungshof hat Zweifel, ob es geboten ist und ob sich die Absicht des Kultusministeriums verwirklichen läßt, nur noch Filmprojekte zu fördern, die im laufenden Haushaltsjahr abgeschlossen werden können. Insbesondere die Produktion eines Filmes läßt sich häufig nicht im laufenden Haushaltsjahr realisieren. Die Landeshaushaltsordnung sieht in solchen Fällen das Ausbringen von Verpflichtungsermächtigungen vor.

Das Kultusministerium hat nicht erklärt, warum 1993 und 1994 der ganz überwiegende Teil der für die kulturelle Filmförderung bewilligten Mittel unter Verstoß gegen die Verwaltungsvorschriften früher als erforderlich ausgezahlt wurde.

Eigenmittel

- (216) Der eingetragene Verein hat 1993 und 1994 seine Eigenmittel in den Finanzierungsplänen nicht korrekt dargestellt:

- In Mecklenburg-Vorpommern werden Zuwendungen auf Ausgaben-, nicht auf Kostenbasis gewährt. In die Finanzierungspläne dürfen daher nur Einnahmen und Ausgaben aufgenommen werden, denen Zahlungsvorgänge gegenüberstehen. Unberücksichtigt bleiben müssen dagegen Kosten, die im Bewilligungszeitraum nicht zu einem Zahlungsvorgang führen. Gleichwohl hat das Kultusministerium akzep-

tiert, daß der Verein 1993 und 1994 regelmäßig „Beistellungen“ in seine Finanzierungspläne aufgenommen hat. In diesen Fällen stellte der Verein seine bereits vorhandene, überwiegend mit Zuwendungsmitteln beschaffte (Technik-) Ausstattung für einzelne Projekte zur Verfügung und berechnete dafür eine (fiktive) Miete an sich selbst. Dies führte dazu, daß der Verein hinsichtlich des zu erbringenden Eigenanteils entlastet wurde.

- In erster Linie ist es Aufgabe des Zuwendungsempfängers, den Zweckzweck zu finanzieren. Die staatliche Förderung darf nur ergänzenden Charakter haben (Subsidiaritätsprinzip). Obwohl der Verein über erhebliche finanzielle Mittel verfügte, die aus Betriebseinnahmen und Zinserträgen resultierten, hat das Kultusministerium zugelassen, daß der Verein, zumindest bis 1994, nur geringe finanzielle Mittel zur Finanzierung seiner Projekte einsetzen mußte.

(217) Das Kultusministerium hat darauf hingewiesen, „Beistellungen“ seien bereits 1997 nicht mehr in den Finanzierungsplänen enthalten und würden im Filmbereich auch nicht mehr akzeptiert werden. Die Betriebseinnahmen des Vereins seien „durch Zweckbindung“ nicht frei verfügbar gewesen. Zukünftig werde sich das Kultusministerium umfassend über die Vermögensverhältnisse des Vereins informieren lassen, indem es sich Angaben durch Jahresabschlüsse und Bilanzen belegen läßt.

Unterlassene Abstimmungen

(218) Eine Vielzahl der vom Kultusministerium in den Jahren 1993 und 1994 geförderten Projekte wurden auch von weiteren Zuwendungsgebern (Sozialministerium, Gemeinde, Bundesanstalt für Arbeit u.a.) gefördert. Aus den vorgelegten Unterlagen des Kultusministeriums war nicht zu entnehmen, daß die zwischen den Zuwendungsgebern notwendigen Abstimmungen zur Maßnahme, insbesondere über die Prüfung des Verwendungsnachweises, vorgenommen wurden. Das bedeutet, daß die Zuwendungsempfänger Verwendungsnachweise für sämtliche Zuwendungsgeber zu erstellen und diese die Verwendungsnachweise zu prüfen hatten. Dadurch ist beim Zuwendungsempfänger und den Zuwendungsgebern ganz überflüssiger und ohne weiteres vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstanden. Die Verwaltungsvorschriften sehen vor, daß der Verwendungsnachweis in solchen Fällen nach näherer Vereinbarung der Zuwendungsgeber nur gegenüber einer Stelle erbracht wird. Im allgemeinen wird

die Stelle in Betracht kommen, welche die größte Zuwendung bewilligt hat oder die dem Sitz des Zuwendungsempfängers am nächsten liegt.

- (219) Das Kultusministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Im Vorfeld der Förderung seien Gespräche mit anderen Zuwendungsgebern geführt worden, die in den Akten nicht immer detailliert festgehalten wurden. Künftig werde nach vorheriger einzelprojektbezogener Abstimmung eine den Verwaltungsvorschriften entsprechende Regelung getroffen werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung eines Modellversuchs im Schulwesen im Rahmen von Art. 91 b GG

Die zwischen dem Land und dem Bund abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarungen für Modellversuche im Schulwesen stehen im Widerspruch zu den Erläuterungen in den Haushaltsplänen des Landes.

Das Kultusministerium hat bei der Verwendungsnachweisführung gegenüber dem Bundesministerium Personal-, Sach- und Investitionsausgaben geltend gemacht, deren Höhe oder deren Bezug zum Modellversuch aufgrund der Aktenlage nicht nachvollziehbar war.

Das Kultusministerium verfügte nicht über eine vollständige und zutreffende Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben des Modellversuchs.

- (220) Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von überregional bedeutsamen Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung zusammenwirken, die Aufteilung der Kosten wird in Finanzierungsvereinbarungen geregelt (Art. 91 b GG).

Für den Bereich der Bildungsplanung haben Bund und Länder 1971 die „Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen“ – Rahmenvereinbarung Modellversuche (RV-MO) – geschlossen, der das Land Mecklenburg-Vorpommern mit Wirkung vom 1.1.1991 beigetreten ist.

Auf dieser Grundlage haben der Bund und das Land Mecklenburg-Vorpommern 1992 eine Vereinbarung über die gemeinsame Förderung des Modellversuchs „Trainieren der Betriebspraxis in der Fachschule – Produktionstechnik und Organisation in einer Übungsfirma (TRAIBE)“ geschlossen. Das Kultusministerium hat den Modellversuch von 1992 bis 1994 an einer beruflichen Schule durchgeführt.

Im Finanzierungsplan für den Modellversuch waren Ausgaben in Höhe von rd. 1,9 Mio. DM veranschlagt.

Widerspruch zwischen Erläuterungen in den Haushaltsplänen und den Finanzierungsvereinbarungen

- (221) Das Land hat sich in den Finanzierungsvereinbarungen für Modellversuche regelmäßig verpflichtet, die Hälfte der anerkannten Personalausgaben, der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für Investitionen zu tragen. Die für die Durchführung von Modellversuchen geltenden Regeln lassen es zu, Ausgaben des Schulträgers dem Land zuzurechnen. Nach den bis heute geltenden Erläuterungen im Haushaltsplan erbringt das Land seinen Anteil von 50 v.H. dagegen ausschließlich durch die Bereitstellung von Lehrkräften. Das bedeutet, daß die Vereinbarungen insofern durchweg im Widerspruch zu den Erläuterungen stehen.
- (222) Das Kultusministerium ist der Auffassung, es bleibe dem Land überlassen, wie es seinen Finanzierungsanteil erbringe. Das Land habe sich in den Finanzierungsvereinbarungen nur verpflichtet müssen, die Hälfte der Ausgaben zu tragen. Es sieht jedoch insofern einen Widerspruch, als die Ausgaben im Haushaltsplan zu niedrig veranschlagt worden seien. Es habe daher in der Vergangenheit in den Haushaltsberatungen wiederholt ohne Erfolg darauf hingewiesen, die Ausgabenansätze müßten gegenüber den zweckgebundenen Einnahmen verdoppelt und die Erläuterungen geändert werden.

- (223) Nach Haushaltsrecht müssen die Erläuterungen im Haushaltsplan den Verwendungszweck der Ausgaben mit ausreichender Bestimmtheit erkennen lassen und eine geeignete Unterlage für eine sachgemäße Nachprüfung bieten. Das bedeutet, daß es zu Widersprüchen zwischen den Erläuterungen und der konkreten Zweckbestimmung nicht kommen darf.

Der Landesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest: Aus den Finanzierungsvereinbarungen wird gerade nicht deutlich, daß das Land seinen Anteil ausschließlich durch die Bereitstellung von Lehrkräften erbringen kann. Im konkreten Fall hat der Bund vielmehr in der Vereinbarung Mittel sämtlicher Ausgabenarten zunächst gesperrt. Dies war nur möglich, wenn Bundesmittel eben gerade sowohl für Personalausgaben, als auch für sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für Investitionen eingesetzt werden sollten. Der Landesrechnungshof hält es daher für geboten, die Erläuterungen im Haushaltsplan zu ändern. Eine Verdopplung der Ausgabenansätze kommt allerdings nicht in Betracht: Zum einen werden die Personalausgaben des Landes bereits in den Schulkapiteln veranschlagt. Zum anderen sind die Ausgaben, die die Gemeinde trägt, nicht im Landeshaushalt zu veranschlagen.⁹

Verwendungsnachweisführung

- (224) Das Kultusministerium hatte die gegenüber dem Bundesministerium geltend gemachten Personalausgaben nur teilweise belegen können:
- Das Kultusministerium hat für das Haushaltsjahr 1992 dem Bund gegenüber Personalausgaben in Höhe von 175.798 DM abgerechnet. Es hat dem Landesrechnungshof jedoch nur Personalausgaben in Höhe von 89.753 DM belegen können. Personalausgaben in Höhe von 86.045 DM waren mithin nicht nachgewiesen.
 - Für das Haushaltsjahr 1993 hat das Kultusministerium u.a. Personalausgaben für einen Angestellten in Höhe von 86.710 DM abgerechnet. Belegen konnte das Kultusministerium jedoch nur Ausgaben in Höhe von 52.438,16 DM. Personalausgaben in Höhe von 34.271,84 DM waren nicht nachweisbar.

⁹ Das Kultusministerium hat nach Redaktionsschluß mitgeteilt, eine Verdopplung der Ausgabenansätze werde nicht mehr angestrebt.

- Für das Haushaltsjahr 1994 hat das Kultusministerium von den gegenüber dem Bund abgerechneten Ausgaben für denselben Angestellten nur rd. 55.330 DM belegt. Ausgaben in Höhe von rd. 2.654 DM wurden nicht nachgewiesen.

(225) Ferner hatte das Kultusministerium gegenüber dem Bundesministerium insgesamt sächliche Ausgaben und Ausgaben für Investitionen von rd. 962.000 DM geltend gemacht. Ausgaben in Höhe von rd. 503.000 DM konnten aufgrund der Prüfung jedoch nicht oder nicht ohne weiteres als zuwendungsfähig angesehen werden:

- Ausgaben in Höhe von insgesamt 142.136,80 DM wurden bereits vor Beginn des Förderzeitraumes begründet oder geleistet und waren daher nicht zuwendungsfähig.
- Für Ausgaben in Höhe von insgesamt 146.546,16 DM ließ sich den vorgelegten Belegen nicht zweifelsfrei entnehmen, ob und in welcher Höhe Zahlungen tatsächlich geschuldet wurden.
- Ausgaben in Höhe von 131.759,04 DM für den Sachbedarf des Schulbetriebes wären auch ohne den Modellversuch angefallen. Zuwendungsfähig waren jedoch nur die aus Anlaß des Modellversuchs entstehenden besonderen Ausgaben.
- Ausgaben in Höhe von 32.964,63 DM können dem Modellversuch nicht zugerechnet werden, da die Rechnungen für Unbeteiligte erstellt worden waren. Beispielsweise wurden als Rechnungsempfänger Weiterbildungsinstitute und andere Schulen genannt.
- Ausgaben in Höhe von insgesamt 123.853,43 DM wurden erst nach Ende des Förderzeitraumes geleistet und waren daher nicht zuwendungsfähig.

Die Differenz zwischen den genannten rd. 503.000 DM und der sich aus dieser Aufzählung ergebenden Summe von rd. 577.260 DM folgt daraus, daß einzelne Zahlungsvorgänge mehr als einen Fehler aufweisen.

- (226) Das Kultusministerium hat ausgeführt, in den jeweiligen zahlenmäßigen Nachweisen gegenüber dem Bund seien nur die „*Personalkosten*“ geltend gemacht worden, „*die dem Grunde nach ... für das modellversuchsbedingte Personal*“ tatsächlich „*entstanden*“ seien.

Das Kultusministerium hat aufgrund der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes die Personalausgaben gänzlich neu aufgestellt. Es macht nunmehr Angaben, die ganz überwiegend erheblich von den Angaben in den Akten und in den Verwendungsnachweisen abweichen. Beispielsweise stellt es nun dar, daß u.a. 1993 und 1994 Personalausgaben für zwei Stellen höherer Dienst BAT-O I b entstanden seien, die in den entsprechenden Verwendungsnachweisen jedoch nicht ausgewiesen sind. Im Verwendungsnachweis für 1994 hat das Kultusministerium Entlastungsstunden im Umfang von 170.473,32 DM abgerechnet; jetzt werden hierfür nur noch 3.504,98 DM in Ansatz gebracht.

Im Hinblick auf die Personalausgaben führt das Kultusministerium erklärend aus, es habe dem Landesrechnungshof gegenüber für 1992 zunächst lediglich die Entlastungsstunden, nicht aber die Ausbildungsleistungen weiterer Lehrer dargestellt. Für die Jahre 1993 und 1994 sei angesichts der Personalsituation im Fachreferat die fehlerhafte Aufschlüsselung der beruflichen Schule unkontrolliert übernommen worden. Im übrigen weist das Kultusministerium darauf hin, nach den Vorschriften über Modellversuche wäre es zulässig, die Personalausgaben auch nur pauschal nachzuweisen.

Im Hinblick auf die sächlichen Ausgaben und die Ausgaben für Investitionen räumt das Kultusministerium ein, die Zweifel des Landesrechnungshofes an der Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben seien nachvollziehbar, da auf den Belegen des Schulträgers der Sachbezug zum Modellversuch unzureichend oder nicht dargelegt wurde. Das Kultusministerium und das Schulverwaltungsamt hätten jetzt nachträglich sämtliche Belege bezüglich der Begründung und des Zwecks der Ausgabe nachgeprüft.

Im Ergebnis seien lediglich Ausgaben in Höhe von 6.635,93 DM als nicht zuwendungsfähig anzusehen. Im einzelnen führte das Kultusministerium aus:

- Die Ausgaben vor Beginn des Förderzeitraumes seien nicht in den zahlenmäßigen Nachweis 1992 einbezogen worden.
- Soweit den Belegen nicht zweifelsfrei zu entnehmen war, ob und in welcher Höhe Zahlungen geschuldet waren, erklärt das Kultusministerium nun, daß Ausgaben in Höhe von 146.451, 68 DM für den Modellversuch zu leisten waren.
- Zu den Ausgaben für den Sachbedarf des Schulbetriebes hat das Kultusministerium nun nachträglich im einzelnen dargelegt, inwieweit die Ausgaben eigens zur Durchführung des Modellversuchs entstanden sind. Im Ergebnis müßten nunmehr 127.298,05 DM für den Sachbedarf anerkannt werden.
- Zu den Rechnungen, die für Unbeteiligte erstellt worden waren, führt das Kultusministerium nach der Überprüfung aus, die Ausgaben seien bis auf einen Betrag von 7 DM dem Modellversuch zuzuordnen. Beabsichtigter Empfänger sei in jedem Fall die berufliche Schule gewesen. Die Lieferfirmen hätten beispielsweise lediglich den Empfänger verwechselt, weil verschiedene Schulen und Ausbildungszentren unter derselben Adresse zu erreichen waren.
- Auf eine Verlängerung des Förderzeitraums habe das Kultusministerium verzichtet, da der Modellversuch keine zusätzlichen finanziellen Mittel beansprucht hätte. Im übrigen sei es davon ausgegangen, daß der Bund die geänderte Zeitplanung für den Modellversuch stillschweigend akzeptiert habe und daher auch Ausgaben zuwendungsfähig seien, die erst nach Ende des in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Förderzeitraumes geleistet wurden. Für Laufzeitverlängerungen würden künftig jedoch schriftliche Genehmigungen eingeholt.

Das Kultusministerium hat zugesichert, bei den laufenden und künftigen Modellversuchen alle Unterlagen sachgerecht und vollständig zu bearbeiten.

- (227) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß Personalausgaben nach Maßgabe der für Modellversuche geltenden Regelungen auch pauschal nachgewiesen werden können. Danach müssen diese pauschal nachgewiesenen Personalausgaben aber für Zwecke der Prüfung des Verwendungsnachweises und der Rechnungsprüfung nachvollziehbar sein. Dies war – jedenfalls bis zum Abschluß der örtlichen Erhebungen – nicht der Fall. Vielmehr hat das Kultusministerium die zahlenmäßigen Nachweise und deren Grundlagen offenbar erst nach Zugang der Prüfungsmitteilung überprüft. Der Landesrechnungshof muß auch weiterhin davon ausgehen, daß sächliche Ausgaben und Ausgaben für Investitionen aus der Zeit vor dem Bewilligungszeitraum in den zahlenmäßigen Nachweis 1992 einbezogen worden sind. Andernfalls hätten die belegten Ausgaben zum Nachweis der gemeldeten Ausgaben nicht ausgereicht. Der Landesrechnungshof hat seiner Erwartung Ausdruck gegeben, daß künftig alle Ausgaben und deren Bezug zu einem Modellversuch von vornherein vom Kultusministerium geprüft und in den Akten nachvollziehbar dargestellt werden. Gegenüber dem Bundesministerium wird es dann nur noch diejenigen Ausgaben als zuwendungsfähig geltend machen können, die dem Modellversuch zugerechnet und belegt werden können.

Fehlende Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben

- (228) Bis zum Abschluß der Erhebungen im Kultusministerium verfügte dieses nicht über eine vollständige und zutreffende Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben des Modellversuchs. In der vom Ministerium erstellten Übersicht
- sind „Einnahmen“ aus Landesmitteln aufgeführt, ohne daß deutlich wird, daß das Land seinen Finanzierungsanteil durch die Bereitstellung von Lehrkräften erbrachte und nicht durch effektive Zahlung von Geld,
 - ist nicht erkennbar, daß in den „Landesmitteln“ auch Mittel des Schulträgers enthalten sind,
 - werden die Einnahmen und Ausgaben nicht wie erforderlich den Ansätzen des Finanzierungsplanes gegenübergestellt; Abweichungen sind also nicht ohne weiteres erkennbar.

(229) Das Kultusministerium hat eine neue Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Modellversuchs vorgelegt, in der Einnahmen und Ausgaben des Schulträgers gesondert dargestellt werden. Betragsmäßig geändert wurden darüber hinaus die Ansätze

- Einnahmen Personalmittel Land,
- Einnahmen Investitionen und Sachmittel Land,
- Ausgaben Personalmittel BMBF¹⁰,
- Ausgaben Investitionen und Sachmittel BMBF,
- Ausgaben Personalmittel Land,
- Ausgaben Investitionen und Sachmittel Land.

Das Kultusministerium erklärt die Änderungen damit, daß die Auswertung des Modellversuchs im Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof noch nicht abgeschlossen war. Die kurzfristige Zusammenstellung der Ergebnisse und die Sichtung der Unterlagen der Schule und des Schulträgers sowie die Arbeitsbelastung des Fachreferats hätten dazu beigetragen, daß Angaben nachträglich hätten korrigiert werden müssen.

Das Kultusministerium hat erklärt, bei laufenden und zukünftigen Modellversuchen würden alle Ausgaben erfaßt und dargestellt.

(230) Es steht jedoch außer Frage, daß das Kultusministerium dem BMBF bereits im März 1995 den Abschlußbericht zum Modellversuch vorgelegt hat. Von daher hätte das Kultusministerium schon damals die Unterlagen gesichtet und die Ergebnisse zusammengestellt haben müssen. Spätere Korrekturen wären dann nicht erforderlich gewesen.

Der Landesrechnungshof hält eine von vornherein vollständige und zutreffende Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben eines Modellversuchs für unabdingbar. Nur dann ist es möglich, den Modellversuch auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu beurteilen.

Daß die ursprüngliche Übersicht diesen Anforderungen nicht gerecht wurde, zeigt sich schon daraus, daß das Kultusministerium sie jetzt erheblich korrigiert hat.

Fehlerhafte Vergabeverfahren

- (231) Das Kultusministerium hat aus Bundesmitteln u.a. eine robotergestützte Fertigungszelle im Wert von rd. 83.200 DM und ein Software-Programmpaket im Wert von rd. 23.300 DM beschafft. Entgegen den Bestimmungen der VOL/A sind diese Lieferungen nicht ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben worden.
- Auch im Rahmen von Modellversuchen ist bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen die VOL/A zu beachten.
- (232) Das Kultusministerium weist darauf hin, Ausschreibungen hätten die Beschaffung der Ausrüstung und den Zeitplan des Modellversuchs weiter hinausgezögert. Es habe für die Beschaffung der robotergestützten Fertigungszelle eine Beschränkte Ausschreibung zugelassen, da es bundesweit nur vier Anbieter gegeben habe. Auch nach einer Ausschreibung hätten nicht mehr als die eingeholten Angebote erwartet werden können. Bei einer Ausschreibung des Software-Programmpakets wären nicht nur eine unübersehbare Vielzahl von Angeboten eingegangen, diese hätten auch von der Beschreibung her nicht bewertet werden können. Eine Arbeitsgruppe habe sich daher auf der CeBIT 1993 die neuesten Angebote vorführen lassen. Zwölf Programme seien sodann untersucht und bewertet worden. Insofern könne nicht davon ausgegangen werden, daß die Vergabe freihändig erfolgt sei.
- Das Kultusministerium hat versichert, bei den laufenden und zukünftigen Modellversuchen würden die Vergabevorschriften beachtet werden.
- (233) Die Vorschriften der VOL/A lassen einen Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung oder eine Beschränkte Ausschreibung u.a. zu, wenn die Leistung dringlich bzw. besonders dringlich ist. Allerdings ist dann aktenkundig zu machen, weshalb von einer Vergabe im förmlichen Verfahren abgesehen wurde.
- Aus den Akten ergab sich nicht, daß den Beschaffungen eine Ausschreibung vorgegangen wäre. Es sind lediglich Vergleichsangebote eingeholt worden. Zudem wurde in den Akten nicht dargestellt, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen worden ist.

¹⁰ Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie

- (234) Der Landesrechnungshof wiederholte seine Erwartung, daß die Vergabevorschriften beachtet werden. Ihnen kommt besondere Bedeutung nicht nur im Rahmen einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung öffentlicher Mittel zu, sondern auch als wirksame Maßnahme gegen Unregelmäßigkeiten bei der Erteilung von Aufträgen. Ein ordnungsgemäß durchgeführtes und lückenlos dokumentiertes Vergabeverfahren macht die Auftragsvergabe transparent und nachprüfbar und ist daher für eine wirksame Korruptionsprävention unverzichtbar.

Zusammenfassende Würdigung

- (235) Das Kultusministerium hat die aufgetretenen Fehler damit erklärt, daß im Projekt TRAIBE, dem ersten Modellversuch des Landes in der beruflichen Bildung, im personell unzureichend ausgestatteten Fachreferat erste Erfahrungen bei der Organisation, Finanzierung und Durchführung von Modellversuchen gesammelt worden seien. Der Modellversuch TRAIBE habe aber einen wertvollen Beitrag zum Innovations-transfer im beruflichen Bildungswesen geleistet. Die finanziellen Mittel seien i.S. der Zielstellung des Projekts eingesetzt worden.
- (236) Der Landesrechnungshof hält es gleichwohl für besonders bedenklich, daß das Kultusministerium im Verwendungsnachweis die Richtigkeit der Angaben bescheinigt hat, ohne zuvor die einzelnen Ansätze und deren Berechtigung überprüft zu haben. Erst aufgrund der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes hat das Kultusministerium die Belege neu durchgesehen. Es hat z.B. erst in diesem Rahmen geprüft, ob für alle geltend gemachten sächlichen Ausgaben und Ausgaben für Investitionen der besondere Bezug zum Modellversuch gegeben war. Der Landesrechnungshof bezweifelt, daß sich im Nachhinein (im konkreten Fall nach bis zu fünf Jahren) der Bezug von Ausgaben zum Modellversuch in jedem Fall zweifelsfrei feststellen ließe.

Darüber hinaus hat das Kultusministerium ebenfalls erst im Nachhinein die Personalausgaben neu dargestellt. Der Landesrechnungshof hat nicht geprüft, welche Abrechnung nun tatsächlich die richtige ist. Der Landesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, daß das Kultusministerium sich zur Entschuldigung von Fehlern immer wieder auf den hohen Arbeitsanfall und die demgegenüber angespannte Personalsituation beruft, während andererseits ein erkennbar nicht geringer Teil dieser Arbeit dadurch verursacht wird, daß früherere Arbeitsmängel beseitigt werden müssen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ambulante Leistungen zum Nulltarif

Das Universitätsklinikum Rostock führte annähernd die Hälfte seiner poliklinischen Behandlungen durch, ohne hierfür eine Vergütung zu erhalten.

Soweit Vergütungen gezahlt wurden, gehören sie bundesweit zu den niedrigsten.

Der Landesrechnungshof hat an der Medizinischen Fakultät der Universität Rostock die Erhebung und Abrechnung ambulanter Leistungen geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung traf der Landesrechnungshof auch Feststellungen, mit denen er sich an das Kultusministerium gewandt hat.

Zahl der Poliklinikfälle

- (237) Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben u.a. ergeben, daß das Universitätsklinikum in ganz erheblichem Umfang ambulante ärztliche Leistungen erbracht hat, ohne daß es hierfür eine Vergütung durch die Kassenärztliche Vereinigung Mecklenburg-Vorpommern (KVMV) erhalten hat. Gemäß Poliklinikvertrag zwischen den Kliniken und der KVMV ist auf Drängen der KVMV die Zahl der von der KVMV zu vergütenden Poliklinikfälle auf 27.000 begrenzt. Von den 1994 tatsächlich behandelten 41.815 Fällen hat die KVMV dann wegen der Überhänge aus dem Vorjahr lediglich 20.231 Fälle gemäß Poliklinikvertrag vergütet. Hieraus errechnen sich für das Land Einnahmeausfälle in Höhe von rd. 1.295.000 DM.
- (238) Das Kultusministerium führte hierzu in seiner Stellungnahme gegenüber dem Landesrechnungshof aus, daß es versucht habe, eine Fallzahlerhöhung zu erreichen, was jedoch aufgrund der ablehnenden Haltung der KVMV scheiterte. Der Zulassungsausschuß der KVMV begründete seine negative Entscheidung zur Fallzahlerhöhung mit einer anderenfalls erkennbaren Existenzgefährdung der niedergelassenen Ärzte im Raum Rostock.
- Aufgrund dieser Sachlage hat das Kultusministerium auf das Klinikum dahingehend

Einfluß genommen, grundsätzlich poliklinische Leistungen in Zukunft nicht mehr zu erbringen, wenn deren Finanzierung nicht abgesichert ist; es hat Stellen in den Ambulanzen des Klinikums gestrichen.

- (239) Die restriktive Haltung der KVMV erscheint dem Landesrechnungshof widersprüchlich; denn während die KVMV durch die niedrige Festsetzung der Poliklinikfallzahlen einerseits die Interessen der niedergelassenen Ärzte vertritt, sind es gerade die niedergelassenen Ärzte, die durch ihre Überweisungspraxis die Zahl der poliklinischen Behandlungsfälle weitgehend bestimmen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes waren mehr als 80 v.H. der poliklinischen Behandlungsfälle Überweisungen durch niedergelassene Ärzte.

Da nach Aussage des Kultusministeriums die aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes eingeleitete restriktive Aufnahmepraxis dazu führte, daß die von der KVMV vorgegebenen Fallzahlen nicht mehr überschritten werden, hat das Kultusministerium Widerspruch gegen den Beschluß der KVMV nicht eingelegt.

- (240) Allerdings wird sich das Kultusministerium nunmehr kontinuierlich ein Bild darüber machen müssen, ob sich die restriktive Aufnahmepraxis bewährt und insbesondere, ob hilfeschende Patienten ohne die erforderliche Behandlung bleiben.

Gegebenenfalls muß das Kultusministerium aufgrund neuer Tatsachenfeststellungen bei der KVMV eine sachgerechte Entscheidung zur Höhe der Fallzahlen durchsetzen.

Fallpauschale

- (241) Der Landesrechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die im Poliklinikvertrag festgelegte Entgeltpauschale je Fall nicht kostendeckend ist. Von dem 2. Halbjahr 1992 an betrug die Entgeltpauschale 65,15 DM je Behandlungsfall. Mit dem ab 1.7.1994 gültigen Vertrag ist ein Punktwert festgelegt worden, der 1994 einem Wert von rd. 60 DM je Behandlungsfall im Quartal entsprach.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist gegen eine – durch § 120 Abs. 3 Satz 1 SGB V zugelassene – pauschalierte Abrechnung nichts einzuwenden, jedoch darf der so erzielte Erlös aufs Ganze gesehen grundsätzlich nicht geringer sein als der durch Einzelabrechnung erzielbare Erlös. Bei den im Rahmen von Institutsermächtigungen

vorgenommenen Einzelabrechnungen betragen die durchschnittlichen Erlöse je Behandlungsfall 1993 rd. 138 DM und 1994 rd. 95 DM.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen 90 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Behandlungsscheine des I. Quartals 1995 geprüft. Danach hat jeder Patient die poliklinischen Ambulanzen im Durchschnitt 2,5mal pro Quartal zur Behandlung aufgesucht. Das bedeutet, daß das Universitätsklinikum im Durchschnitt eigentlich je Behandlung nur rd. 24 DM als Vergütung erhalten hat.

- (242) Ausgehend davon, daß annähernd die Gesamtzahl der Behandlungsscheine Überweisungen waren, also Behandlungen erforderlich waren, die i.d.R. durch einen niedergelassenen Arzt nicht mehr weitergeführt werden konnten, muß angenommen werden, daß bei der Behandlung höherer diagnostischer und therapeutischer Aufwand als sonst üblich erforderlich war. Der Landesrechnungshof hat deshalb beanstandet, daß die vereinbarte Pauschale nicht annähernd kostendeckend ist.
- (243) Nach den Verhandlungen zum Poliklinikvertrag mit der KVMV teilte das Kultusministerium dem Landesrechnungshof mit, daß eine Erhöhung der Punktzahlen und somit der Vergütung unrealistisch ist und im übrigen das Land gem. § 120 Abs. 3 Satz 2 SGB V seinen Beitrag für Forschung und Lehre in Höhe von 20 v.H. zu leisten habe.
- (244) Der Landesrechnungshof bleibt gleichwohl bei seiner Auffassung, daß das Land nicht verpflichtet ist, durch eine über das gesetzliche Maß von 20 v.H. hinausgehende Unterdeckung zu Lasten des Landeshaushaltes, das zur Verfügung stehende Budget zugunsten der niedergelassenen Vertragsärzte zu schonen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung im Universitätsklinikum Rostock

Im Universitätsklinikum Rostock bestanden erhebliche Mängel im Finanz- und Rechnungswesen sowie bei der Abrechnung ambulanter Leistungen.

Der Landesrechnungshof hat die Erhebung und Abrechnung ambulanter Leistungen an der Universität Rostock geprüft und im wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

Zuordnung der Kosten und Erlöse für erbrachte ambulante Leistungen

- (245) § 8 der Krankenhausbuchführungsverordnung bestimmt, daß das Krankenhaus eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen hat, die eine betriebsinterne Steuerung sowie eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit erlaubt.

Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß das Klinikum Aufwendungen und Erträge nur zum Teil den entsprechenden Kostenstellen zugeordnet hatte.

Infolgedessen ist dem Universitätsklinikum die Höhe der tatsächlich anfallenden Kosten für die ambulante Behandlung sowohl für die medizinisch notwendige Versorgung als auch für die Forschung und Lehre unbekannt. Dieses gilt deshalb auch für den Grad der Kostendeckung durch die im ambulanten Bereich erzielten Erlöse. Somit fehlen dem Universitätsklinikum notwendige Grunddaten für die innerbetriebliche Steuerung und Leitung, und es besteht kaum die Möglichkeit festzustellen, für welche ambulanten Behandlungen die erzielten Erträge den Aufwand decken und für welche nicht.

(246) Der Landesrechnungshof wies darauf hin, daß im Interesse einer wirtschaftlichen Betriebsführung und auch im Hinblick auf die Verhandlungen über die Leistungsentgelte mit der Kassenärztlichen Vereinigung Mecklenburg-Vorpommern (KVMV) die Kosten- und Leistungsrechnung des Klinikums dringend zu verbessern ist.

(247) In seiner Stellungnahme teilte das Universitätsklinikum hierzu mit, daß es nunmehr eine Kostenausgliederung für Ambulanzen und Polikliniken vornimmt und der Forderung des Landesrechnungshofes nach einer verursachungsgerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen damit Rechnung getragen ist.

Zu dem Grad der Kostendeckung durch im ambulanten Bereich erzielte Erlöse teilte das Universitätsklinikum mit, daß es den Forderungen des Landesrechnungshofes derzeit noch nicht nachkommen könne, denn hierzu müsse die nunmehr vorhandene Kosten- und Leistungsrechnung auch entsprechend verfeinert werden. Auch würden die zur Verfügung stehenden personellen und fachlichen Ressourcen hierfür noch nicht ausreichen.

Somit bestehe – wie vom Landesrechnungshof festgestellt – noch immer die Gefahr, daß eine Unterdeckung im Bereich der ambulanten Leistungen durch Zuschüsse des Landes abgedeckt werden muß.

(248) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß es letztlich Sinn und Zweck einer Kosten- und Leistungsrechnung sei, auch den Kostendeckungsgrad durch Erlöse festzustellen. Deshalb kann die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nur ein erster Schritt sein. Sie muß so differenziert gestaltet werden, daß sie auch die erforderliche Aussagefähigkeit besitzt.

Verspätete Abrechnung ambulanter Leistungen

(249) Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Abrechnung ambulanter Leistungen festgestellt, daß diese nicht von allen Bereichen des Universitätsklinikums rechtzeitig abgerechnet werden.

Hierzu gehören:

- die Abrechnung der Institutsleistungen,
- die Abrechnung ambulanter Leistungen für stationäre Patienten anderer Krankenhäuser und
- die Abrechnung ambulanter Behandlungen von Selbstzahlern.

So ergaben die stichprobenweisen Prüfungen u.a., daß zwischen dem Zeitpunkt der letzten Behandlung und der Rechnungslegung bei der Abrechnung von ambulanten Leistungen für Privatpatienten rd. 150 Tage lagen.

Der Landesrechnungshof vertritt den Standpunkt, daß gem. § 34 Abs. 1 LHO Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

- (250) Das Universitätsklinikum teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, daß sowohl durch organisatorische Maßnahmen als auch durch neu eingeführte Datenverarbeitung eine zeitnahe Erstellung und Abrechnung der ambulanten Leistungen jetzt sichergestellt ist. Darüber hinaus habe das Klinikum durch Verhandlungen mit der KVMV erreicht, daß im poliklinischen Bereich nunmehr monatlich Abschlagszahlungen geleistet werden.

Verlängerung des Poliklinikvertrages

- (251) Bei der Prüfung der Abrechnung ambulanter Leistungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß das Klinikum die Verlängerung der Poliklinikverträge für 1993 und 1994 mit der KVMV erst mit mehrmonatiger Verspätung veranlaßt hat.

Da die Verträge deshalb nicht rechtzeitig verlängert wurden, konnte das Universitätsklinikum insbesondere die Leistungen des 2. Halbjahres 1994 erst im II. Quartal 1995 mit der Kassenärztlichen Vereinigung abrechnen. Dem Klinikum sind somit die Erlöse für die im 2. Halbjahr 1994 erbrachten poliklinischen Leistungen um bis zu neun Monate verspätet zugeflossen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in Liquiditätsschwierigkeiten

**Bei der Vergabe der Zuwendungen aus Mitteln
des Landwirtschaftssondervermögens wurde das
Vorliegen des erheblichen Landesinteresses
(§ 23 LHO) nicht immer ausreichend geprüft.**

**Es wurden Darlehen gewährt, obwohl die Vor-
aussetzungen dafür nicht vorlagen.**

(252) Das Landwirtschaftssondervermögen des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurde aufgrund des Landwirtschaftssondervermögensgesetz – LwSVG – vom 8. März 1993 (GVOBl. M-V S. 170) gebildet und wird vom Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz verwaltet.

Dem Sondervermögen wurden bisher rd. 91 Mio. DM zugewiesen, von denen bis zum 30.4.1996 rd. 71 Mio. DM als Fördermittel vergeben worden sind. Insgesamt ist das Sondervermögen auf 135 Mio. DM begrenzt.

(253) Aus Mitteln des Sondervermögens können Darlehen für

- die Wieder- und Neueinrichtung sowie zur Stabilisierung landwirtschaftlicher Familienbetriebe, Kooperationen und Gruppenbetriebe,
- umweltverträgliche Anbaumethoden,
- den Anbau nachwachsender Rohstoffe und
- Maßnahmen auf dem Gebiet der Tierzucht und Tierhaltung

gewährt werden. Die Höhe der Darlehen für die Stabilisierung landwirtschaftlicher Familienbetriebe, Kooperationen und Gruppenbetriebe ist für Einzelpersonen auf max. 400.000 DM und für juristische Personen auf max. 800.000 DM begrenzt (§ 2 LwSVG in Verbindung mit den Richtlinien für die Gewährung von öffentlichen Darlehen aus dem Landwirtschaftssondervermögen zur Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe und gewerblicher Tierhaltungsbetriebe – Landeskonsolidierungshilfe – vom 1. Juli 1995, AmtsBl. M-V S. 907).

- (254) Aus der Zweckbestimmung des Sondervermögens folgt, daß die Konsolidierungsmittel nur als „ultima ratio regis“ eingesetzt werden dürfen, wenn mit den Mitteln auch tatsächlich eine dauerhafte wirtschaftliche Konsolidierung erreicht werden kann, denn nur dann besteht an der Konsolidierung ein erhebliches öffentliches Interesse (§ 23 LHO). Die Konsolidierung insolventer landwirtschaftlicher Betriebe ist grundsätzlich keine Aufgabe des Landes, sie ist insbesondere kein Beitrag zur Entwicklung einer gesunden Betriebsstruktur. Die Gewährung von Zuwendungen zur Konsolidierungshilfe setzt somit eine umfassende Prüfung der Förderwürdigkeit des Antragstellers und die eingehende Dokumentation der Entscheidungsfindung voraus.
- (255) Die Konsolidierungsdarlehen sollen die Existenz und Wirtschaftlichkeit der betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen sichern. Die Gewährung der Darlehen darf nur erfolgen, „wenn
- *damit fällige Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehen bei Kreditinstituten oder Handelsfirmen, die sich auf betriebsnotwendige Investitionen beziehen, durch Umschuldung finanziert werden sollen,*
 - *dadurch voraussichtlich längerfristige Liquiditätsschwierigkeiten überwunden werden und*
 - *die Wiederherstellung einer dauerhaften Lebensfähigkeit der geförderten Betriebe gesichert wird.“¹¹*

Bei der stichprobenweisen Prüfung der Gewährung von Zuwendungen aus dem Landwirtschaftssondervermögen an landwirtschaftliche Betriebe unterschiedlicher Unternehmensform wurden die Fördervoraussetzungen, das Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren untersucht. Die Prüfung wurde durch die unübersichtliche und unvollständige Aktenführung erschwert.

¹¹ Nr. 1.2 der Richtlinie

- (256) Die häufigsten Ursachen für die Liquiditätsschwierigkeiten der geprüften Unternehmen sind zurückzuführen auf
- die zu geringe Eigenkapitaldecke und Eigenkapitalbildung des Unternehmens,
 - das Abweichen vom Wiedereinrichtungsplan,
 - nicht tragfähige Betriebskonzepte,
 - außerplanmäßige Landtechnik- und Tierzukäufe,
 - Mehrausgaben bei Investitionen entgegen dem Investitionsplan,
 - Überziehung des Kontokorrentlimits oder
 - die zusätzliche Aufnahme unverbilligter Kapitalmarktdarlehen.

- (257) Aus den Prüfungsvermerken zu den Förderanträgen ergeben sich i.d.R. keine Hinweise darauf, wie zukünftig die Unternehmensziele im Hinblick auf
- Rentabilität
 - finanzielle Stabilität
 - Liquidität

verwirklicht werden sollen. Offen bleibt auch, wie die dauerhafte Lebensfähigkeit gesichert werden soll. Entscheidungskriterien sind häufig nicht dokumentiert.

Enthalten ist dagegen vielfach der Hinweis, daß das fortbestehende Kreditengagement der Hausbank als ein positives Indiz für die Förderungsfähigkeit anzusehen ist, oder die lapidare Feststellung, daß der Betrieb konsolidierungsfähig ist.

Zu diesem Sachverhalt merkt der Landesrechnungshof an, daß sich aus dem fortbestehenden Kreditengagement der Hausbanken nur unter besonderer Vorsicht die Förderungsfähigkeit eines Betriebes ableiten lassen dürfte, da die Hausbanken ein massives eigenes Interesse an der Ablösung notleidender Kredite haben dürften.

(258) Kriterien der Prüfung müssen die in den Richtlinien niedergelegten Voraussetzungen sein:

- Vollständigkeit der Antragsunterlagen; z.B. Vorlage der Jahresabschlußberichte,
- Dokumentation der Gründe für Liquiditätseinbuße bzw. Existenzgefährdung; z.B. war die ursprüngliche Kalkulation korrekt, warum waren Kostensteigerungen „nicht beeinflussbar“ oder Betriebsausgaben „unabwendbar“,
- Schlüssigkeit der Prognose, daß eine dauerhafte Wiederherstellung der Lebensfähigkeit des Betriebes gesichert wird und durch die Umschuldung tatsächlich längerfristige Liquiditätsschwierigkeiten überwunden werden,
- Darstellung, daß Investitionen im Zusammenhang mit Kontokorrentkrediten bzw. kurz- oder mittelfristige Verbindlichkeiten wirtschaftlich sinnvoll waren und
- Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; hierzu gehört u.a. bei der Wiedereinrichtung auch die berufliche Qualifikation und bei neugegründeten landwirtschaftlichen Unternehmen in Form juristischer Personen und Personengesellschaften ein abgestimmter, aktueller, sachlich richtiger und inhaltlich fundierter Sanierungs- und Entwicklungsplan.

(259) Diese von Gesetz und Richtlinie vorgegebenen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen sind bei der Bewilligung und Auszahlung der Konsolidierungsdarlehen nicht immer ausreichend beachtet worden. Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung wurden nicht ausreichend geprüft und das Prüfungsergebnis nicht dokumentiert (VV 3.4 zu § 44 Abs. 1 LHO). Darüber hinaus wurde offenbar nicht immer darauf geachtet, aufgrund welcher Schwachstellen die Liquiditätsschwierigkeiten entstanden sind. Diese Schwachstellen bedurften einer Analyse und deren Beseitigung dürfte eine Grundvoraussetzung für die Gesundung des Betriebes sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß in vielen Fällen nicht geprüft wurde, ob die Darlehensgewährung überhaupt die Wirtschaftlichkeit des Betriebes zur Folge hat, folglich fehlt eine wichtige Bewilligungsvoraussetzung.

(260) In den folgenden Einzelfällen war die Bewilligung der Zuwendungen nicht zulässig:

- In zwei Fällen wurden Darlehen gewährt, obwohl der Jahresabschlußbericht als eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens fehlte.
- In zwei weiteren Fällen ist die berufliche Qualifikation der Antragsteller nicht vorhanden.
- Trotz Konsolidierung blieben in ebenfalls zwei Fällen Verbindlichkeiten in Millionenhöhe bestehen und eine gesicherte Lebensfähigkeit der Betriebe ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht gewährleistet.
- Einige Darlehen wurden auch vergeben, obwohl die Verwendungsnachweise über die frühere investive Förderung teilweise fehlten oder zwar vorlagen, die verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise vor Vergabe aber noch nicht begonnen bzw. noch nicht abgeschlossen war.

Bei der Prüfung der Förderwürdigkeit muß (auch wenn es in den Richtlinien nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist) berücksichtigt werden, wie und mit welchem Ergebnis die jeweiligen Unternehmen bereits erhaltene Fördermittel verwendet haben. Eine Förderung durfte daher nur erfolgen, wenn die Prüfung der Verwendungsnachweise keine schwerwiegenden Beanstandungen ergeben hat.

(261) In mindestens 20 Fällen wurden entgegen dem Wortlaut der Richtlinie langfristige zinsintensive Kapitalmarktkredite für Investitionsmaßnahmen mit Laufzeiten von 13 bis 15 Jahren durch zinsgünstigere langfristige öffentliche Darlehen abgelöst, obwohl mit dem öffentlichen Darlehen Kontokorrentkredite oder andere kurz- und mittelfristige Verbindlichkeiten abgelöst werden sollen.

(262) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz ist der Auffassung, daß die Voraussetzungen der Darlehensgewährung hinreichend geprüft worden sind und daß ein offensichtliches Fehlverhalten der Bewilligungsbehörden schon deshalb nicht vorliegen würde, da bisher noch kein konsolidierter Landwirtschaftsbetrieb insolvent geworden sei.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für den ländlichen Wegebau

Mehrfach wurden Baumaßnahmen an Dorfstraßen innerhalb der Ortslage bezuschußt, obwohl dies nach dem Förderprogramm für den ländlichen Wegebau nicht zulässig war. In mehreren Fällen wurden Wegeflächen in zu aufwendiger Bauweise sowie in zu großen Längen und Breiten gefördert. Zuwendungen in der Größenordnung von rd. 350.000 DM werden zurückgefordert.

Bei einer Baumaßnahme wurde ohne ausreichende Begründung der Auftrag an den bei der Submission an dritter Stelle liegenden Bieter erteilt.

Die Bescheinigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zur Begründung der Zahlung von Rechnungsbeträgen waren in einem Zuwendungsfall unzutreffend. Die abgerechneten Mengen konnten teilweise nicht festgestellt werden.

- (263) Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988, BGBl. I S. 1055, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. November 1993 – BGBl. I S. 1865) gewährt der Bund den Ländern Erstattungen und Zuweisungen für Investitionen zur Förderung des ländlichen Wegebbaus. Diese Mittel sind von den Ländern durch Komplementärmittel zu ergänzen und als Zuschüsse an die Gemeinden auszuzahlen. Die Zuschüsse werden durch Erstattungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft seit 1993 noch wesentlich aufgestockt.

Vom Landwirtschaftsminister wurden dazu am 14.3.1991 und vom Ministerium für Landwirtschaft und Natur am 20.12.1994 „Richtlinien für die Förderung des ländlichen Wegebbaus als Gemeinschaftsaufgabe, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ erlassen.

Die Zuwendungen werden für außerhalb von Ortslagen liegende ländliche Wege als Anteilfinanzierung (bis zu 80 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben) gewährt.

Bis Ende 1994 waren die Ämter für Landwirtschaft und ab 1.1.1995 die Landkreise und die kreisfreien Städte Bewilligungsbehörde und zahlten in den Jahren 1992 bis 1995 jährlich ca. 30 bis 55 Mio. DM an die Zuwendungsempfänger aus. Diese beauftragten Ingenieurbüros mit der technischen Planung der Baumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise den in den Jahren 1992 bis 1995 geförderten Ausbau der ländlichen Wege geprüft.

(264) Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt:

- Die gezahlten Honorare für Ingenieurleistungen waren mehrfach höher, als es im Erlaß des Landwirtschaftsministers vom 21.5.1991 beim ländlichen Wegebau vorgesehen ist. Es wurden die Grundleistungen der Leistungsphasen zu hoch angesetzt und nicht die vorgeschriebene Honorarzone I, sondern die höhere Honorarzone II zugrunde gelegt mit der Folge, daß die Zuwendungen bei den geprüften Maßnahmen um rd. 11.400 DM zu hoch waren.
- Die Zweckbestimmung der Zuwendungen wurde nicht ausreichend beachtet:
 - Baumaßnahmen an Wegen, die nicht in der Feldmark, sondern innerhalb von Ortslagen liegen, wurden nach den Richtlinien für den ländlichen Wegebau gefördert. Dadurch wurden bei den geprüften Maßnahmen Zuwendungen von rd. 840.000 DM unberechtigt gewährt. Es ist zu prüfen, in welchem Umfang eine Rückforderung möglich ist.
 - Abweichend von der Zweckbestimmung wurden Wegeflächen in zu aufwendiger Bauweise (höhere Einbaugewichte bituminöser Tragschichten) und mit zu großen Längen und Breiten gefördert, so daß Mehrausgaben mit einem Zuwendungsanteil von rd. 160.000 DM entstanden sind. Ursache war zum Teil eine unzulängliche Entwurfsbearbeitung mit der Folge, daß während der Baudurch-

führung Änderungen notwendig wurden. Der Erlaß eines Änderungsbescheids zum ursprünglichen Bewilligungsbescheid wurde versäumt.

- Abschlagszahlungen für Bauleistungen wurden entgegen § 16 Nr. 1 Abs. 1 VOB/B überhöht und ohne Nachweise ausgezahlt. Es ist erforderlich, die Leistungen durch prüfbare Aufstellungen nachzuweisen.
- Es wurden Mängel bei der Angebotswertung und Abrechnung von Bauleistungen festgestellt:
 - Bei einer Maßnahme wurde ein Angebot (bei der Submission an dritter Stelle) nach der Änderung von Einheitspreisen und unter Wertung eines Nebenangebots zum günstigsten Angebot. Dieser Bieter erhielt den Zuschlag, das Nebenangebot wurde später aber nicht ausgeführt.
 - Bei einer örtlichen Besichtigung eines ausgebauten Weges konnten die abgerechneten Leistungen (u.a. Entwässerungsrinnen) teilweise nicht festgestellt werden; die Bescheinigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zur Begründung der Zahlung der Rechnungsbeträge waren insofern unzutreffend.

Das Innenministerium (Kommunalaufsicht) wurde gebeten zu prüfen, ob dienstrechtlich relevante Tatbestände vorliegen.

(265) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz teilte zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes mit:

- In begründeten Ausnahmefällen sei die Erhöhung der Grundleistungen bei komplizierten Objekten (Ortslagen, schwierige Baugrundverhältnisse, Entwässerungsanlagen u.a.) bei gleichzeitiger Anwendung der Honorarzone II möglich. Um derartige Baumaßnahmen habe es sich gehandelt. Eine Rückforderung von Zuwendungen sei nur in einem Fall möglich, in dem unter falschen Voraussetzungen gefördert worden sei (vgl. folgender Spiegelstrich).
- Zweckbestimmung:
 - Hinsichtlich der Förderung einer Maßnahme in einer Ortslage seien die Zuwendungen unter falschen Voraussetzungen (zu vertreten durch die Gemeinde) erwirkt worden. Das Ministerium werde sich zur Klärung der entstandenen Situation und der daraus erforderlichen Maßnahmen mit der Bewilligungsbehörde, dem Innenministerium und dem zuständigen Landrat in Verbindung setzen

und eine Rückforderung von rd. 340.000 DM veranlassen. Weitere Rückforderungen seien nicht möglich, da der Ausbau der Straßen innerhalb der Ortsbebauung aus Fördermitteln für die Dorferneuerung (Förderanteil ebenfalls bis 80 v.H.), die deckungsfähig mit den Fördermitteln für den ländlichen Wegebau sind, möglich gewesen wäre. Ein finanzieller Schaden sei nicht entstanden.

- Die komplizierten Baugrundverhältnisse machten bei mehreren Maßnahmen einen Neuaufbau des Straßenkörpers notwendig. Daraus habe sich im Zuge der Baudurchführung die Notwendigkeit dickerer Asphalttragschichten ergeben, als im Entwurf und im Hauptangebot vorgesehen waren. Dies sei eine Folge der vereinfachten Projektierung, wie sie im ländlichen Wegebau üblich sei. Somit könnten lediglich rd. 8.000 DM zurückgefordert werden.
- Der exakte Nachweis jeder Leistung in der Abschlagsrechnung erfordere einen nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand.
- Angebotswertung und Abrechnung der Bauleistungen:
 - Der Differenzbetrag zwischen der teureren Leistung im Hauptangebot und dem Nebenangebot in Höhe von 7.146 DM werde vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert. Sollte das preisgünstigere Nebenangebot ausgeführt, aber nach dem teureren Hauptangebot vergütet worden sein, werde geprüft, ob darüber hinaus weitere Schritte zu unternehmen sind.
 - Bei den örtlich nicht vorgefundenen Leistungen seien die Zuwendungen unter falschen Voraussetzungen (zu vertreten durch die Gemeinde) erwirkt worden. Zur Klärung der entstandenen Situation und der daraus erforderlichen Maßnahmen werde mit der Bewilligungsbehörde, dem Innenministerium und dem zuständigen Landrat eine Entscheidung herbeigeführt. Über das Ergebnis werde der Landesrechnungshof unterrichtet.

Das Innenministerium hat im Wege der Rechtsaufsicht inzwischen weitere Schritte eingeleitet.

- (266) Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß der Förderzweck gemäß Zuwendungsbescheid der ländliche Wegebau ist. Er kann der Argumentation des Ministeriums, wegen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zwischen den Titeln für die Zuwendungen zum ländlichen Wegebau und zur Dorferneuerung hätten aufgrund von Bewilli-

gungsbescheiden des ländlichen Wegebau auch Baumaßnahmen der Dorferneuerung in dieser Weise gefördert werden dürfen, nicht folgen. Dem stehen folgende zuwendungsrechtliche Hindernisse entgegen:

- Für Maßnahmen der Dorferneuerung sind andere Förderprogramme mit anderen Zielen aufzustellen als beim ländlichen Wegebau.
- Es gelten unterschiedliche Förderrichtlinien, die bei der Antragstellung und Bewilligung der Zuwendungen anzuwenden sind. Es ist nicht zulässig, auf der Grundlage von Anträgen, Antragsprüfungen und Bewilligungsbescheiden zum Förderprogramm „Ländlicher Wegebau“ Maßnahmen eines anderen Förderprogramms zu bezuschussen.

Der Landesrechnungshof weist daher die Auffassung des Ministeriums zur Förderung von Baumaßnahmen in der Ortslage (einschließlich der zugehörigen Ingenieurhonorare) insoweit zurück.

- (267) Die Entwurfsbearbeitung und Bauvorbereitung sowie die Überwachung durch die zuständige technische Verwaltung gemäß ZBau waren – wie insbesondere aus den nachträglichen Änderungen ersichtlich ist – ungenügend. Dies muß künftig verbessert werden. Wenn dennoch Änderungen während der Bauausführung erforderlich werden, sind Änderungsbescheide zu erlassen.

Dem Argument, die nachträgliche Änderung der Bauweise beruhe auf einer vereinfachten Projektierung und somit einer ungenügenden Bauvorbereitung, kann nicht gefolgt werden. Die Honorare der Ingenieurbüros wurden nach der Gebührenordnung (HOAI) festgelegt. Daher muß erwartet werden, daß bei der somit angemessenen Bezahlung auch eine ausführbare Bauvorbereitung erreicht wird.

- (268) Es ist erforderlich, daß bei Abschlagszahlungen die Leistungen gem. § 16 Nr. 1 Abs. 1 VOB/B ordnungsgemäß nachgewiesen werden. Ein exakter Nachweis der erbrachten Leistungen ist für Abschlagszahlungen nicht erforderlich, allerdings muß der Umfang der vergüteten Leistungen so genau festgestellt werden, daß auch zwischenzeitliche Überzahlungen nicht eintreten.
- (269) Da das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz und das Innenministerium noch keine abschließende Stellungnahme abgegeben haben und noch Ergebnisse ermittelt werden, wird der Landesrechnungshof insofern den zweckentsprechenden Einsatz der Fördermittel weiter verfolgen.

Beschaffungen von Sicherheitsanlagen für Justizvollzugsanstalten

Bei der Vergabe von Beschaffungsaufträgen für Sicherheitsanlagen in den Justizvollzugsanstalten sind im Zusammenhang mit Personensicherungssystemen, Videoüberwachungsanlagen und Telekommunikationsanlagen vergabe- und haushaltsrechtliche Fehler gemacht worden, die sich fast ausnahmslos zugunsten eines einzigen Anbieters ausgewirkt haben. Diese Firma hat an der Erstellung von Vergabeunterlagen mitgewirkt, ohne daß sie den vergaberechtlichen Bestimmungen entsprechend später vom Verfahren ausgeschlossen worden ist. Dadurch ist es zu Wettbewerbsverzerrungen gekommen.

Das Ministerium für Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union leistete Vorauszahlungen in Höhe von mehr als einer halben Million DM, ohne daß die Lieferanten bereits ihre Gegenleistung erbracht hatten.

Die Arbeiten von Gefangenen bei der Installation von Videoüberwachungsanlagen vergütete die Firma F durch die Überlassung eines Videodruckers.

Bei der Bezahlung der Sicherheitsanlagen kam es mehrfach zu verdeckten Haushaltsüberschreitungen.

- (270) Im Rahmen seiner Prüfungen der Justizvollzugsanstalten hat sich der Landesrechnungshof vorrangig mit Beschaffungen von Personensicherungssystemen, Video-

überwachungsanlagen und Telekommunikationsanlagen befaßt. Hierzu sah er sich auch dadurch veranlaßt, daß er von der Staatsanwaltschaft gebeten worden war, ihr Amtshilfe bei der Auswertung von beschlagnahmten Akten des Ministeriums und einer Firma F zu leisten. Die Staatsanwaltschaft ging nämlich dem Verdacht nach, es könne bei der Beschaffung der Sicherheitsanlagen zu Straftaten gekommen sein.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, daß in sehr vielen Fällen die Firma F Aufträge erhalten hat. Hierbei war es zu vergabe- und haushaltsrechtlichen Fehlern gekommen, die sich fast ausnahmslos zu ihren Gunsten ausgewirkt hatten.

Beschaffungen von Personensicherungssystemen für die Justizvollzugsanstalten Stralsund und Neustrelitz

(271) Die Firma F erarbeitete Ende 1991 ein Angebot für Personensicherungssysteme für die Justizvollzugsanstalten in Bützow, Neubrandenburg, Stralsund und Neustrelitz. Auf telefonische Anforderung des Ministeriums fertigte die Firma F später den Entwurf der Ausschreibungstexte mit einer Leistungsbeschreibung und bereitete damit dem Ministerium im wesentlichen die Öffentliche Ausschreibung vor. Bei der Beschreibung wurde das System „*Y oder gleichwertig*“ verlangt. Die Firma F vertreibt das System Y.

Mit der Begründung, das von der Firma F angebotene System erfülle sämtliche Anforderungen der Leistungsbeschreibungen, erhielt sie den Zuschlag.

(272) Die Vergabeentscheidung bietet trotz dieser Begründung für den Landesrechnungshof in zweierlei Hinsicht Grund zur Beanstandung:

- Dadurch, daß die Firma F die Ausschreibungsunterlagen erstellt hat, hat sie die Funktion einer Sachverständigen i.S. des Vergaberechts ausgeübt. Eine Sachverständige ist aber nach Vergaberecht vom weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen. Diese Regelung hat das Ministerium außer acht gelassen.
- Die Begründung der Vergabeentscheidung damit, daß die Firma F alle Anforderungen der Leistungsbeschreibungen erfülle, relativiert sich dadurch, daß die Firma eben diese Leistungsbeschreibungen maßgeblich vorbereitet hat.

(273) Demgegenüber hat das Ministerium ausgeführt:

- nur das von der Firma F vertriebene System sei in der Lage gewesen, die im Justizvollzug benötigten Sicherheitsanforderungen zu erfüllen,
- die Anschaffungen seien dringlich gewesen,
- die technischen Einzelheiten der Personensicherungssysteme seien geheimhaltungsbedürftig,

so daß es vergaberechtlich zulässig gewesen wäre, die Aufträge freihändig zu vergeben. Die öffentliche Ausschreibung sei nur erfolgt, um noch weiteren Anbietern des Systems Y eine Chance zu eröffnen und um gleichzeitig festzustellen, ob zwischenzeitlich dem System Y vergleichbare Systeme auf den Markt gekommen seien.

Das Ministerium vertritt ferner die Auffassung, daß die Firma F zwar maßgeblich an der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen mitgewirkt habe. Sie deshalb als Sachverständige anzusehen und in der Folge von weiteren Vergabeverfahren auszuschließen, hätte jedoch zu sinnwidrigen Ergebnissen geführt. Wegen der komplizierten Sicherheitstechnik sei es nämlich unbedingt erforderlich gewesen, die Firma F die Vergaben maßgeblich vorbereiten zu lassen. Nur auf diese Weise habe die Sicherheit im Strafvollzug in Mecklenburg-Vorpommern in der gebotenen Eile gewährleistet werden können.

- (274) Da das Ministerium letztlich den Weg der öffentlichen Ausschreibung gewählt hat, muß es sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes dementsprechend an den dafür geltenden Regelungen messen lassen. Außerdem gilt der Ausschluß von Sachverständigen von der Teilnahme am weiteren Vergabeverfahren auch für die Freihändige Vergabe.

Beschaffung von Personensicherungssystemen für die Justizvollzugsanstalten Neubrandenburg und Bützow

(275) Bezüglich der Erstellungen des Angebotes und der Leistungsbeschreibung und der sich hieraus ergebenden Beanstandungen gilt dasselbe wie zu den Personensicherungssystemen in den Justizvollzugsanstalten Stralsund und Neustrelitz. Darüber hinaus ist dem Landesrechnungshof folgendes aufgefallen:

- Am 14.9.1993 übersandte die Firma F dem Ministerium Antragsformulare per Post für die Beantragung der Frequenzen der Personensicherungssysteme in den Justizvollzugsanstalten Neubrandenburg und Bützow und teilte dabei mit, daß die angegebenen Frequenzen bereits mit den zuständigen Bundesämtern für Post- und Telekommunikation abgesprochen und für die Projekte reserviert worden seien.

Zu diesem Zeitpunkt war jedoch noch nicht entschieden, ob die Firma F den Zuschlag erhalten würde. Die Öffnung der Angebote fand nämlich erst zwei Tage später statt. Dies stellt die Durchführung eines neutralen Vergabeverfahrens in Frage, auch wenn die vom Landesrechnungshof hierzu angehörte Firma F meint, sie habe aufgrund ihrer Qualifikation ohnehin mit einem Auftrag rechnen können.

Hierzu hat das Ministerium ausgeführt, es habe sich nur um Standardgerätefrequenzen gehandelt. Im übrigen hat es eingeräumt, daß aus Gründen der Beschleunigung die Firma F um Aktivitäten schon vor Zuschlagserteilung gebeten worden war, was sich dadurch rechtfertigt, daß ohnehin ein Angebot von ihr zu erwarten gewesen sei. Gleichwohl bleibt festzustellen, daß der Antrag bei der Post schon vor der Zuschlagsentscheidung gestellt worden ist.

Dagegen ist die Firma F ihrer Erinnerung nach nicht vom Ministerium um besondere Aktivitäten gebeten worden. Sie hält die Reservierung für einen selbstverständlichen Teil ihres Services. Im übrigen würden die Frequenzen nicht für einen bestimmten Anbieter, sondern für eine bestimmte Anlage reserviert.

- Die Rechnungen in Höhe von etwa 470.000 DM wurden im November 1993 unzulässigerweise schon vor Erhalt der Gegenleistung bezahlt. Die Lieferungen erfolgten erst im Februar 1994.

Das Ministerium hat die Verstöße gegen §§ 34 Abs. 2, 56 LHO eingeräumt und zukünftige Beachtung zugesichert. Sein Hinweis auf die zur Sicherheit gestellte

Bankbürgschaft ist nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften zur LHO nicht von Belang.

- Für ein nicht verlegtes Panzerrohr wollte die Firma F nach Abschluß der Arbeiten dem Ministerium 1.840 DM per Verrechnungsscheck vergüten.

Das Ministerium vereinbarte jedoch mit der Firma F, den Scheck nicht einzulösen, sondern verrechnete diese Summe mit ihren Ansprüchen aus Wartungsverträgen (siehe Tzn. 285 f.). Damit verstieß es aber gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung (§ 34 Abs. 1 LHO) und gegen den Grundsatz in § 35 Abs. 1 LHO, wonach alle Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen sind.

Beschaffung von Videoüberwachungsanlagen für die Justizvollzugsanstalten Stralsund und Neustrelitz

Die ursprünglichen Beschaffungsmaßnahmen

- (276) Mit der Begründung, die Angelegenheit sei eilbedürftig und die für Videoüberwachungsanlagen erforderlichen besonderen Service- und Wartungsdienste könnten nur von den Anbietern X und F erbracht werden, führte das Ministerium das Beschaffungsverfahren hinsichtlich der Videoüberwachungsanlage für die Justizvollzugsanstalt Stralsund im Wege der Beschränkten Ausschreibung durch. Schon zuvor hatten die Firmen X und F die Videoüberwachungsanlage gemeinsam vorgeplant. Dabei hatte X eine technische Zeichnung zum Standort der Videokameras im Gebäudekomplex der Justizvollzugsanstalt erstellt, die später Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen wurde, die das Ministerium an die Bewerber versandte.

Aufgrund der Vorkenntnisse waren die Firmen X und F in der Lage, detailliertere Angebote abzugeben als die Mitbewerber. Beide Firmen hatten bei den gleichen Geräten einheitliche Preise und in etwa den gleichen Endpreis. Die Firma F erhielt den Zuschlag, weil die Firma X hinsichtlich des eigenen Angebots auf noch denkbare Preissteigerungen hingewiesen hatte und weil die Firma F einen Nachlaß angeboten hatte.

Ohne Zustimmung des Ministeriums erteilte die Firma F später der Firma X einen Unterauftrag.

(277) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Die Firmen F und X waren durch die vorherige Erstellung von Planungsunterlagen gegenüber den Mitbewerbern im Vorteil, auch wenn diesen später, wie das Ministerium ausgeführt hat, die Möglichkeit zu Ortsbesichtigungen gegeben worden ist.

Hierauf hat das Ministerium entgegnet:

Die Firmen F und X seien auf den Sektoren Kameras bzw. Videobildauswertung jeweils qualitativ Marktführer. Die Bediensteten des Ministeriums seien fachlich nicht in der Lage gewesen, die für die Ausschreibung einer Videosicherungsanlage notwendigen Details ohne fachkundigen Rat zusammenzustellen und die Anlage zu projektieren. Angesichts der Notstände im Strafvollzug sei ihnen keine Zeit geblieben, isoliert die Projektierungsleistung vorab auszuschreiben. Aus diesem Grund sei das Ministerium an die Firmen F und X mit der Bitte herangetreten zu prüfen, ob beide eine einheitliche Lösung anbieten könnten.

Hierbei darf aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht übersehen werden, daß die Firma F ebenso wie andere Anbieter auch das System des Konzerns K vertreibt. Um eine Bevorzugung der Firma F gegenüber den weiteren Anbietern der Produkte des Konzerns K zu verhindern, hätte das Ministerium die Projektierung einem anderen Anbieter als der Firma F überlassen müssen, der dann aber nicht am weiteren Vergabeverfahren hätte teilnehmen dürfen.

Die fast identischen Angebote hätten beim Ministerium den Eindruck erwecken müssen, daß die Firmen F und X möglicherweise den Wettbewerb untereinander eingeschränkt hatten. Zumindest hätte es insoweit in eine nähere Prüfung eintreten

müssen und äußerstenfalls beide von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausschließen müssen.

Hierzu hat das Ministerium ausgeführt, daß die Identität bei einzelnen Preisen sich dadurch erkläre, daß die Firmen jeweils die Produkte der anderen in ihre Preisgestaltung einbeziehen mußten, und im übrigen auf gleichwohl noch bestehende Preisunterschiede bei anderen Positionen der Angebote aufmerksam gemacht.

Der Landesrechnungshof weist aber darauf hin, daß lt. Ministerium die Angebotspalette sowohl eigene Produkte als auch die der anderen Firma umfaßt hat. Augenscheinlich ist keine Firma von ihrem jeweiligen Listenpreis bei den eigenen Produkten abgewichen. Dies wäre aber sicher möglich gewesen. Daher geht der Landesrechnungshof nach wie vor davon aus, daß das Ministerium hätte prüfen müssen, ob eine Absprache zwischen den Firmen bestanden hat, wonach keine von beiden vom Listenpreis abweichen durfte. Die Firma F hat bestritten, daß es zu Preisabsprachen gekommen ist.

- Die spätere Erteilung des Unterauftrags an die Firma X hätte der Zustimmung des Ministeriums bedurft.

(278) Einen Tag nach der Vergabe des Auftrags für die Justizvollzugsanstalt Stralsund forderte das Ministerium aufgrund der o.g. Beschränkten Ausschreibung ein Angebot von der Firma F für die Videoüberwachungsanlage in der Justizvollzugsanstalt Neustrelitz an. Abweichend von dem Angebot für die Justizvollzugsanstalt Stralsund sollten die Positionen Installation, Inbetriebnahme und Kabelgräben sowie Leitungskanäle nach tatsächlichem Aufwand an Arbeitszeit und Material berechnet werden.

(279) Der Landesrechnungshof beanstandet hierbei, daß die Vergabe nicht zu festen Preisen erfolgt ist.

Einnahmen für Gefangenearbeit

(280) Als Bestandteil der Videoüberwachungsanlage der Justizvollzugsanstalt Stralsund ist ein Videodrucker vorhanden, der jedoch weder im Lieferschein noch in der Rechnung noch im Bestandsnachweis aufgeführt ist. Ein Videodrucker ermöglicht den Ausdruck des Monitorbildes und dient damit der Beweissicherung etwa bei Fluchtversuchen. Örtliche Erhebungen in der Justizvollzugsanstalt Stralsund haben beim

Landesrechnungshof den Eindruck erweckt, daß der Videodrucker die Gegenleistung dafür sein sollte, daß für das Ausheben von Kabelgräben beim Bau der Videoüberwachungsanlage und der Personensicherungssysteme an 206 Arbeitstagen Gefangene eingesetzt worden sind.

In ihrer Stellungnahme hat die Firma F diesen Eindruck bestätigt. Das Ministerium habe für den Videodrucker und weitere sechs Personensicherungssysteme keine Mittel mehr gehabt, so daß es vorgeschlagen habe, die Kabelgräben durch Gefangene ausheben zu lassen und für den ersparten Betrag die Geräte liefern zu lassen. Hierzu war die Firma F wegen des angemessenen Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung bereit.

- (281) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, daß eine Aufrechnung von Einnahmen aus der Arbeitsleistung der Gefangenen mit den Ausgaben für den Videodrucker gegen das Bruttoprinzip (§ 35 Abs. 1 LHO) verstößt.
- (282) Das Ministerium hat zunächst erwidert, daß lt. Vertrag die Arbeiten von der Firma F zu erbringen waren. Dies sei aber der Anstalt nicht bekannt gewesen. Ein Mitarbeiter des Ministeriums habe in der Anstalt angerufen, um zu erfahren, ob Gefangene mit den Arbeiten beauftragt werden könnten. Nach Durchführung der Arbeiten seien die Gefangenen nach den Bestimmungen des Strafvollzugsgesetzes entlohnt worden, ohne das Ministerium hierüber zu informieren. Als Gegenleistung habe die Anstalt den Videodrucker von der Firma F erhalten. Das Ministerium wiederum habe die Firma F bezahlt, ohne die von den Gefangenen erbrachten Arbeiten von der Rechnung abzuziehen. Es hat die Firma F zur Rückzahlung aufgefordert und angeboten, ggf. den Videodrucker gegen Zahlung einer Nutzungsentschädigung zurückzugeben. Hierüber ist bislang noch kein Einvernehmen erzielt worden. Im übrigen sei die Firma F bereit, die Gefangenenarbeit zu bezahlen. Weil mit entsprechenden Einnahmen erst in Zukunft zu rechnen sei, erwägt das Ministerium, Regresse in Höhe der Zinsschäden bei den mit diesem Komplex befaßten Mitarbeitern der Justizvollzugsanstalt zu nehmen. Angesichts dieser Absicht hält es der Landesrechnungshof darüber hinaus für konsequent, wenn auch Regresse wegen Zinsschäden durch Zahlungen vor Fälligkeit bei allen in diesem Beitrag genannten Fällen geprüft würden, zumal sich deren Höhe bei über 10.000 DM bewegt.

Nachdem das Ministerium jedoch vom Landesrechnungshof die Stellungnahme der Firma F zum Sachverhalt erhalten hat, ist es in erneute Nachforschungen eingetreten.

**Buchung der Rechnungen für die Beschaffung
und Erweiterungen der Videoüberwachungsanlagen
der Justizvollzugsanstalten Stralsund und Neustrelitz**

(283) Das Ministerium verbuchte die insgesamt neun Rechnungen über die Beschaffung und Erweiterung der Videoüberwachungsanlagen Stralsund und Neustrelitz bei drei unterschiedlichen Haushaltstiteln. Als es feststellte, daß bei dem eigentlich einschlägigen Titel „Beschaffungen von Sicherungsanlagen“ keine Mittel mehr zur Verfügung standen, griff es auf die Titel „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen“ und „Unterhaltung von Sicherheitsanlagen“ zurück, weil diese noch nicht ausgeschöpft waren. Hierdurch wurde eine verdeckte Haushaltsüberschreitung begangen und damit das Etatrecht des Landtags verletzt (Art. 61 Verf. M-V, §§ 45, 71 LHO).

(284) Das Ministerium hat einige der Verstöße zugegeben. Bei anderen vertritt es die Auffassung, die Zahlungen seien für Nachjustierungen geleistet worden, die den Charakter von Wartungsarbeiten gehabt hätten, für die der Titel 515 03 zuständig sei.

Laut Vertrag waren die Arbeiten aber innerhalb einer dreiwöchigen Testphase der Videoüberwachungsanlage zu erbringen und damit Bestandteil der Erstinstallation. Daher hält der Landesrechnungshof an seinen Vorwürfen fest.

**Wartungsverträge über Personensicherungssystem
und Videoüberwachungsanlagen**

(285) Zusammen mit dem Angebot für die Sicherungsanlagen verlangte das Ministerium Angebote für Service und Wartung. Dabei wählte es für die Personensicherungssysteme die Formulierung: „*Dem Angebot sind unabhängig von der Ausschreibung Preise für Taschengerätereparatur und Wartungskosten beizufügen.*“ und für die Videoüberwachungsanlage in der Justizvollzugsanstalt Stralsund „*Eventuell anfallende Wartungskosten sind gesondert darzustellen.*“

Bei der Wertung der daraufhin abgegebenen Angebote legte das Ministerium nur das Kriterium an, inwieweit der Anbieter als leistungskompetente Fachfirma mit qualifiziertem Service dem zuständigen Bediensteten im Ministerium persönlich bekannt, nur bekannt oder nicht bekannt war.

(286) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Die Leistungsbeschreibungen waren mehrdeutig und wurden dementsprechend von den Anbietern unterschiedlich verstanden. So wurden teilweise Pauschalpreise angeboten, teilweise Stundensätze, und der angebotene Leistungsumfang variierte stark.
- Werden vom Anbieter auch Nebenangebote gefordert, so sind sie wie die Hauptangebote zu werten. Mit der Einschränkung auf den Bekanntheitsgrad des Anbieters bei dem Entscheidungsbefugten ist das Vergaberecht hier nicht beachtet worden.

Das Ministerium hat die Verstöße im wesentlichen eingeräumt.

Beschaffung von Telekommunikationsanlagen und ihre Koppelung an die bestehenden Funkssysteme

(287) Schon im Haushaltsplan 1993 waren Mittel für Telekommunikationsanlagen vorgesehen. Eine Beschaffung erfolgte jedoch noch nicht, vielmehr wurden das Vergabeverfahren für die Telekommunikationsanlagen erst im Oktober 1994 eingeleitet und im November die Aufträge vergeben; die Koppelung der Telekommunikationsanlagen an die bestehenden Funkssysteme wurde zur gleichen Zeit ohne Ausschreibung der Firma F übertragen. Im Dezember 1994 erhielten die Firma F und eine weitere Firma Z Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 105.000 DM bzw. 205.000 DM. Dabei ließ sich das Ministerium von der Erwägung leiten, daß die Mittel sonst verfallen wären. Die Telekommunikationsanlagen waren im Februar/März 1995 fertiggestellt, die Koppelung erst im Juni 1995.

Die Firma F hält die Zahlung schon im Dezember für gerechtfertigt, da sie zu diesem Zeitpunkt lieferbereit gewesen sei, aber durch die nicht rechtzeitige Installation der Telekommunikationsanlagen ihre Leistung nicht erbringen konnte. Im Zuge der Er-

stellung des Jahresberichts hat das Ministerium diese Argumentation erstmals erfahren.

Eine Schlußzahlung für die Telekommunikationsanlage in Höhe von rd. 5.000 DM erfolgte 1995 aus dem Titel „Post- und Fernmeldegebühren“.

(288) Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

- Zahlungen vor Fälligkeit sind auch dann nicht gerechtfertigt, wenn die Mittel ansonsten zu verfallen drohen (§§ 34 Abs. 2, 56 LHO).
- Die Schlußzahlung für die Telekommunikationsanlagen aus dem sachlich nicht zuständigen Titel „Post- und Fernmeldegebühren“ bedeutet eine verdeckte Haushaltsüberschreitung und damit einen Verstoß gegen das Etatrecht des Landtags (Art. 61 Verf. M-V, §§ 45, 71 LHO).

Das Ministerium ist der Wertung des Landesrechnungshofes beigetreten, soweit es sich um die Firma Z handelt.

Sachstand

(289) Der Landesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen sowohl der Staatsanwaltschaft als auch dem Ministerium mitgeteilt.

Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und das Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Die Firma F legt Wert auf die Feststellung, daß gegen ihre Geschäftsführer nicht ermittelt werde.

Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Landes

Zuwendungsempfänger haben Fördermittel zweckfremd und unwirtschaftlich eingesetzt, eigene Mittel aufgespart, Ausgaben doppelt abgerechnet und gegen das Besserstellungsverbot verstoßen.

Für das Land sind Ausgaben in Millionenhöhe entstanden, die zur Erreichung des Zweckzwecks nicht erforderlich waren.

- (290) Der Landesrechnungshof hat bei neun ausgewählten Zuwendungsempfängern die Durchführung des Arbeitsmarktprogrammes des Landes geprüft und, entsprechend dem Arbeitsfortschritt, die Ergebnisse der Prüfung bei zunächst vier Zuwendungsempfängern dem Sozialministerium mitgeteilt.
- (291) Von den insgesamt 27 Fördergegenständen, die das arbeitsmarktpolitische Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ ausweist, hat der Landesrechnungshof insbesondere die Landeszuschüsse für Sachkosten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, das Stammkräfteprogramm, die Weiterbildungsberatung und die Modellversuche geprüft. Diese Schwerpunktbildung ergab sich aus dem Finanzvolumen und der statistischen Häufigkeit der vom Land bezuschußten Fördergegenstände.
- (292) Die Feststellungen, die der Landesrechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen gemacht hat, bestätigen die bereits früher im Rahmen von Zuwendungsprüfungen getroffenen Feststellungen. Besonderes Gewicht haben die Prüfungsergebnisse, die der Landesrechnungshof bei einem Verein zur Wirtschaftsförderung, einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft und bei einer Gemeinde festgestellt hat.

Verein zur Wirtschaftsförderung

- (293) Neben anderen Zuwendungen hat ein Verein zur Wirtschaftsförderung (Verein) in den Jahren 1993 bis 1994 Landesmittel in Höhe von 2,6 Mio. DM für ein Modellprojekt zur arbeitsmarktwirksamen Ansiedlung von Unternehmen erhalten. Das Projekt war in vier einzelne Modellvorhaben unterteilt, die im wesentlichen auf die Akquisition, Koordinierung und Begleitung von Investoren, auf eine Objekterarbeitung und die rechnergestützte Erfassung von Planungs- und Projektdaten, auf die Erarbeitung und Präsentation von Brancheninformationen und auf den Aufbau eines Strategie- und Marketingbüros gerichtet waren. Mit diesen vier Teilprojekten wollte der Verein laut Förderantrag 37 Dauerarbeitsplätze schaffen.

Der Landesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, daß der Verein Fördermittel zweckwidrig und unwirtschaftlich verwendet hat, daß er Doppelabrechnungen vorgenommen, gegen das Besserstellungsverbot verstoßen und Eigenmittel nicht angegeben hat und daß er die angekündigten Dauerarbeitsplätze nicht geschaffen hat.

Zweckwidrige Mittelverwendung

Mietzins für Gewerberaum

- (294) Für die weitere Durchführung des Modellprojektes hat der Verein mit Vertrag vom 30.9.1993 von der Treuhandanstalt ein Gewerberaumobjekt zu einem Mietzins von jährlich 12.000 DM gemietet. Wie in dem Vertrag zugelassen, ist anstelle des Vereins mit Vertrag vom 18.10.1993 eine GmbH in den Mietvertrag mit der Treuhandanstalt eingetreten. Die GmbH untervermietete mit Vertrag vom 4.10.1993 einen Teil der Flächen an den Verein.

Für die Teilflächen hatte der Verein nunmehr monatlich einen Mietzins von 12.073,02 DM zu zahlen. Dies führte zu Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 116.766,54 DM, von denen der Verein 96.286,86 DM aus den Mitteln des Landes für das Modellprojekt zahlte.

Gesellschafter der GmbH waren der Vorsitzende des Vereins, der Ehepartner des geschäftsführenden Vorstandsmitgliedes und ein Projektmanager.

Der Landesrechnungshof hat die Mehrausgaben als zur Erreichung des Zweckzwecks nicht erforderlich beanstandet.

Der Verein hat ausgeführt, Grund für den Untermietvertrag sei gewesen, daß nicht mehr die Möglichkeit bestanden habe, das Objekt zu einem Firmenzentrum zu entwickeln. Der Untermietvertrag habe die Handlungsfreiheit des Vereins gesichert, zweckgebundene Firmenansiedlungen vorzubereiten. Die Erhöhung des Mietzinses sei dem Zustand des Objekts angemessen gewesen, das eigentlich saniert werden sollte. Die Aufrechterhaltung einer Tätigkeit des Vereins in dem Mietobjekt sei zweckbedingt gewesen.

Da der Verein den Untermietvertrag nur vier Tage nach Abschluß seines Mietvertrages mit der Treuhandanstalt geschlossen hat, vermag der Landesrechnungshof die Argumentation des Vereins nicht nachzuvollziehen und kann auch nach wie vor nicht erkennen, inwieweit die Erhöhung des Mietzinses für die Durchführung des Modellprojektes erforderlich gewesen sein könnte.

Diese Vertragsgestaltung und die in den nachfolgenden Feststellungen beschriebenen Verträge, denen gemeinsam ist, daß der Verein Zahlungen in nicht unerheblichem Umfang an Personen geleistet hat, die als Vorstandsmitglieder oder deren Ehepartner in besonderer Beziehung zu dem Verein standen oder stehen, gibt Anlaß, auf folgendes hinzuweisen:

Wenn der Verein – in den nachfolgend aufgeführten Fällen sogar ohne die eigentlich erforderliche Ausschreibung – derartige Verträge abschließt, setzt er sich dem bösen Schein aus, daß hier die Nähe der Vertragspartner zu dem Verein den Ausschlag für die Auftragserteilung gegeben hat. Daraus ergibt sich notwendig die Frage, ob wenigstens Leistung und Gegenleistung in einem ausgewogenen Verhältnis gestanden haben. Wenn dann nicht ganz zweifelsfrei nachgewiesen werden kann, ob überhaupt oder auch in welchem Umfang oder in welcher Qualität die Gegenleistungen erbracht worden sind, ist die Feststellung unausweichlich, daß eine ordnungsgemäße Geschäftsführung, d.h. eine Geschäftsführung, die zweifelsfreie Antworten auf alle berechtigten Fragen ermöglicht, nicht gesichert war und von einer bestimmungsgemäßen Nachweisung der Mittelverwendung nicht die Rede sein kann.

Auch wenn das Sozialministerium als Bewilligungsbehörde hier letztlich von einer Rückforderung der Mittel absehen sollte, lassen die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen weitere Zuwendungen an einen Empfänger, bei dem eine ordnungsgemäße Geschäftsführung in Frage steht, nicht zu.

Einbau einer Heizung

- (295) In das genannte Mietobjekt hat der Verein wenige Tage vor Abtretung seiner Rechtsposition als Mieter an die GmbH eine Gasheizung für 51.691,12 DM einbauen lassen. Regelungen über einen finanziellen Ausgleich hat es nicht gegeben. Mit der Abtretung seiner Rechte aus dem Mietvertrag mit der Treuhandanstalt hat der Verein auch alle Ansprüche, die sich aus der Investition ergaben, entschädigungslos an die GmbH abgetreten.

Von den Ausgaben für die Installation der Heizung hat der Verein 44.948,80 DM aus den Zuwendungen für das Modellprojekt gezahlt. Im Finanzierungsplan waren derartige Ausgaben nicht vorgesehen.

Der Verein hält daran fest, daß die Ausgaben zweckbedingt gewesen seien, räumt aber ein, daß er Informationspflichten verletzt habe.

Mietzins für Montagehalle

- (296) Der Verein hat für die Zeit von März 1993 bis Dezember 1993 eine Montagehalle gemietet, um darin die im Rahmen des Modellprojekts nicht geförderte Maßnahme „Entwicklung von Transportpaletten aus recyclingfähigen Materialien“ zu realisieren. Von dem Mietzins in Höhe von insgesamt 24.672,92 DM hat der Verein 21.454,71 DM aus Mitteln für das Modellprojekt – Teilprojekt Planung und Projektierung von Objekten – gezahlt. Das Modellprojekt sah die Anmietung und Zurverfügungstellung von Gewerbeflächen für ansiedlungswillige Unternehmen nicht vor. Im übrigen hat eine Ansiedlung auch gar nicht stattgefunden.

Der Verein betrachtet die Anmietung als Förderung der Ansiedlung von Unternehmen. Er verkennt dabei, daß das Zurverfügungstellen der Montagehalle über die Planung und Projektierung eines Objektes weit hinausgeht und auch deshalb dem Verwendungszweck nicht zuzurechnen ist.

EDV-Dienstleistungen

- (297) Die GmbH hat dem Verein 26.110,75 DM in Rechnung gestellt für
- Mitwirkung bei der Modellfinanzierung und Designierung von verschiedenen Objekten in der Modellregion ... sowie bei der Erfassung rechnergestützter Planungs- und Projektdaten – Durchführungszeitraum vom 1.2. bis 20.4.1994, 140 Stunden zu je 95,00 DM zzgl. MwSt. = 15.295,00 DM,
 - Mitwirkung bei der EDV-gerechten Erfassung von Datenfonds zu den Flächennutzungs-/Bebauungsplanungen in der Region ... und deren Umsetzung zur Realisierung wirtschaftsfördernder Zielstellungen – Durchführungszeitraum vom 21.4. bis 10.6.1994, 99 Stunden zu 95,00 DM zzgl. MwSt. = 10.815,75 DM.

Von dem Gesamtbetrag hat der Verein 22.705 DM aus Mitteln des Modellprojektes gezahlt.

Eine vertragliche Grundlage und Unterlagen, die über Leistungsart oder Leistungserbringung genaueres aussagen, konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war der Verein – nicht zuletzt durch die Zuwendungen des Landes – auch durchaus in der Lage, die in Rechnung gestellten Leistungen als Eigenleistungen zu erbringen.

Der Verein hat die zuwendungsrechtliche Unbedenklichkeit dieser Ausgaben anhand eines „Praxisbeispiels“ erläutert. Danach tritt die GmbH als Bearbeiterin von Daten einer Ansiedlungsfirma auf und als Auftraggeberin für den Verein, der dann „*in der Lage ist, die Aufträge in Kundengesprächsdauer ansiedlungsfördernd zu realisieren*“.

Wenn diese Darstellung des Vereins zutrifft, würde man eher erwarten, daß die GmbH als Auftraggeberin Zahlungen an den Verein für die Realisierung der Aufträge zahlt. Auch nach eigener Darstellung des Vereins spricht demnach nichts für eine zweckgerechte Mittelverwendung.

Vereinbarungsleistungen

(298) Der Verein hat mit dem Ehepartner des geschäftsführenden Vereinsvorstandsmitgliedes Vereinbarungen geschlossen über die Erbringung folgender Leistungen für das Modellprojekt:

- Erarbeitung einer integrativen Lösung für einen rechnergestützten Arbeitsablauf für die Einlaufphase der Modellvorhaben,
- Gewährleistung der Inbetriebnahme o.g. Lösung spätestens am 30.12.1993,
- Erarbeitung von Adaptionvarianten für die technische Vorbereitung einer Verbindung der Modellvorhaben,
- Vorbereitung zur Verarbeitung topometrischer Daten,
- Einweisung zu Synthesebildern, Visualisierungen, Animationen,
- Erarbeitung von Einsatzvorschlägen der technischen Ausstattung für Arbeitskräfte des ersten und zweiten Arbeitsmarktes.

Der Verein hat für diese Leistungen insgesamt 34.000 DM gezahlt.

Abgesehen davon, ob diese sprachlich eindrucksvoll definierten Leistungen nicht auch vom Verein selber hätten durchgeführt werden können oder sogar müssen, war es dem Landesrechnungshof nicht möglich festzustellen, ob diese Leistungen auch erbracht worden sind.

Der Verein hat dieser Feststellung entgegengehalten, daß er dem Landesrechnungshof mehrere Ordner mit Ergebnisdarstellungen und Recherchematerial übergeben habe, um die Vertragsleistungen nachzuweisen.

Es ist richtig, daß der Verein dem Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang zwei Ordner vorgelegt hat. Diese Ordner enthielten Prospekte und Werbematerial, wie es bei Messen und anderen Veranstaltungen auszuliegen pflegt. Eine Vertragsdurchführung ließ sich aus den Ordnern nicht erkennen.

Beratungsleistungen

- (299) Der Verein hat mit einer Wirtschaftsberatungs GmbH, deren Gesellschafter ein Vorstandsmitglied des Vereins ist, eine Vereinbarung abgeschlossen über die „Erarbeitung und Bereitstellung von Know-how für die Begleitung erarbeiteter Modellvorhaben zur Entlastung des Arbeitsmarktes ... verbunden mit Vorschlägen für Ausgründungsvorhaben, Gesellschaftskonstruktionen und Projektlogistik“. Als Vergütung waren zunächst 50 DM je Stunde, später 65 DM vereinbart, jeweils inkl. Nebenkosten und zzgl. MwSt. Insgesamt hat die Wirtschaftsberatungs GmbH 60.035,18 DM für Beratungstätigkeit erhalten, davon 52.204,50 DM aus Mitteln des Modellprojektes.

Aus den Rechnungen war nicht zweifelsfrei zu erkennen, daß die Beratungsleistungen insgesamt dem Modellprojekt zuzuordnen sind. Entgegen der Vereinbarung hat die Wirtschaftsberatungs GmbH von den in Rechnung gestellten und erhaltenen 60.035,18 DM 54.625,00 DM ohne Angaben zu den geleisteten Stunden abgerechnet, sie hat in zwei Rechnungen bereits den erhöhten Stundensatz geltend gemacht und erhalten, obwohl dies noch nicht vereinbart war, sie hat für einen Tag zehn Stunden Beratungsleistungen abgerechnet, obwohl an diesem Tag die Mitgliederversammlung des Vereins stattfand.

Der Verein hat sich hierzu im einzelnen nicht geäußert, sondern darauf hingewiesen, daß Unternehmensberatungen hohe Kosten verursachen. Allerdings räumt er ein, „*Ordnungsprinzipien versäumt zu haben*“.

Dienstreisen

- (300) Der Verein hat den Ansatz für Reisekosten im Finanzierungsplan um 130 v.H. überschritten und insgesamt 113.566,64 DM für Dienstreisen ausgegeben.

Flugreisen

- (301) Vorstandsmitglieder und Mitarbeiter des Vereins haben in den Jahren 1993 und 1994 76 Dienstreisen mit Luftfahrzeugen durchgeführt. Bei 63 dieser Reisen hat der Verein dem Landesrechnungshof Unterlagen über Anlaß und Zweck der Reise und Dienstreiseaufträge nicht vorlegen können. Für diese Reisen – sie führten insbesondere nach Süddeutschland, nach Köln und Frankfurt – hat der Verein im Rahmen des Modellprojektes 46.582,77 DM abgerechnet. Der Vereinsvorsitzende und das geschäftsführende Vorstandsmitglied haben 1994 je zwei Reisen nach Fernost durchgeführt und dafür 21.432,55 DM im Rahmen des Modellprojektes geltend gemacht.

Der Landesrechnungshof vermochte nicht nachzuvollziehen, daß mit den Flugreisen ein meßbarer Beitrag zur Erfüllung des Zuwendungszweckes erzielt worden ist.

Der Verein hat behauptet, Unterlagen über Dienstreisen befänden sich bei einer Gemeinde, legte die Unterlagen bisher jedoch nicht vor. Er behauptet ferner ohne weitere Belege „*die Notwendigkeit der Dienstreisen als zuwendungszweckgebunden*“.

Schulungen

- (302) In den Monaten November 1993 bis Februar 1994 haben elf Mitarbeiter des Vereins Dienstreisen nach Süddeutschland bzw. in die Schweiz unternommen und sich dort bis zu drei Monaten aufgehalten. Der Verein hat dafür 14.975,55 DM aus den Projektmitteln gezahlt.

Der Landesrechnungshof hat Bedenken geäußert, daß Mitarbeiter des Vereins zur Erfüllung des Zuwendungszweckes in Süddeutschland bzw. der Schweiz geschult werden mußten bzw. nur dort an der Realisierung des Modellprojektes arbeiten konnten. Er konnte aufgrund der Aktenlage auch nicht feststellen, daß überhaupt Schulungen stattgefunden haben.

Der Verein hat ausgeführt, die Schulungen hätten der Vorbereitung eines Ansiedlungsvorhabens gedient, das jedoch nicht zum Tragen gekommen sei. Er habe auch alles getan, Ausgaben zu reduzieren und hätte auch mit dem damaligen Partnerunternehmen eine Vergleichsvereinbarung erreicht, die den eigenen Aufwand abgedeckt habe.

Der Landesrechnungshof hat hierzu Feststellungen nicht treffen können, insbesondere hat der Verein Einnahmen, die der Abdeckung des Aufwandes gedient hätten, bei der Abrechnung des Modellprojektes nicht angegeben.

Reisen des Vereinsvorsitzenden

- (303) Der Vereinsvorsitzende, der seinerzeit zugleich als Angestellter eines Kreises mit wirtschaftsfördernden Aufgaben betraut war, hat innerhalb eines Jahres 22 Reisen, darunter 16 Flugreisen, unternommen, für die der Verein 17.016,65 DM aufgewendet und über das Modellprojekt abgerechnet hat. Der Landesrechnungshof vermochte nicht zu erkennen, daß diese Reisen für die Erreichung des Zweckes erforderlich waren.

Der Verein hat dieser Feststellung widersprochen, ohne jedoch nähere Angaben zu machen.

Reisezweck

- (304) Soweit Dienstreiseaufträge vorlagen, enthielten sie keine oder nur unzureichende Angaben zum Reisezweck. Als unzureichend hat der Landesrechnungshof Angaben angesehen wie „*Modellprojektrealisierung/Schulung*“, „*Modellrealisierung*“, „*Arbeitsgespräche zur Umsetzung von Modellvorhaben*“.

Für diese Dienstreisen hat der Verein 8.280,78 DM abgerechnet.

Der Verein sieht in der Feststellung „*eine berechtigt angemahnte Ordnungswidrigkeit*“, stellt eine zweckwidrige Mittelverwendung jedoch ohne weitere Begründung in Abrede.

Telefonkarten

- (305) Der Verein hat Telefonkarten im Wert von 7.105 DM angeschafft und davon 6.700 DM über das Modellprojekt abgerechnet. Eine solche Ausgabe war im Finanzierungsplan nicht vorgesehen.

Der Verein verfügt über eine Telefonanlage sowie drei Funktelefone. Für die Karten sah der Landesrechnungshof keinen Bedarf.

Der Verein hat erklärt, er habe die Karten für eine Eröffnungsveranstaltung vorbereitet und dort verschenkt.

Eigenanteil für Maßnahmen nach § 249 h AFG

- (306) Der Verein hat von den für das Modellprojekt bewilligten Personalausgaben mehr als die Hälfte, nämlich 311.992,48 DM, dafür verwendet, den für eine ganz andere Fördermaßnahme nach § 249 h Arbeitsförderungsgesetz erforderlichen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers zu finanzieren. Dies bedeutet einen nicht zweckgerechten Mitteleinsatz.

Der Verein hat die Beanstandung anerkannt, verweist aber darauf, daß ihm der Fehler nicht bewußt gewesen sei.

Ausgaben nach Maßnahmeende

- (307) Der Landesrechnungshof hat 64 Ausgabepositionen festgestellt, die dem Erwerb von Büromaterialien, Postwertzeichen und Gebrauchsgegenständen dienten und für Telefongebühren und Reisekosten entstanden sind. Der Verein hat in diesem Zusammenhang insgesamt 46.107,37 DM geleistet. Der Zahlungsgrund ist in allen Fällen nach dem Ende des Modellprojektes entstanden.

Der Verein hat eingewendet, er habe mit dem Maßnahmeende auch erst eine letzte Auszahlungsrate erhalten. Dieser Einwand verkennt jedoch, daß der Landesrechnungshof nicht Zahlungen nach Maßnahmeende schlechthin beanstandet hat, sondern daß die Zahlungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen geleistet worden sind, die erst nach dem Ende der Maßnahme entstanden und deshalb auch nicht der Maßnahme zugerechnet werden können.

Unwirtschaftliche Mittelverwendung

Büromaterialien

- (308) In den Jahren 1993 bis 1995 hat der Verein für drei Modellprojekte und drei parallel laufende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Büromaterial im Wert von insgesamt 137.448,24 DM beschafft. Davon hat das Land aus Zuwendungsmitteln 114.976,71 DM finanziert.

Für einen bedeutenden Teil des Büromaterials waren bei der Prüfung durch den Landesrechnungshof zwar Rechnungen in einer Gesamthöhe von 49.999,71 DM vorhanden, nicht jedoch Aufträge, Lieferscheine und sonstige Belege mit Angaben über das jeweilige Material. Außer der Zahlung war über Lieferung oder Verwendung mithin nichts festzustellen.

Im übrigen ergab sich aus den vorhandenen Unterlagen, daß der Verein im Rahmen der genannten Maßnahmen angeschafft hat:

- 1.925 Stück Ordner,
- 27.000 Stück Briefumschläge,
- 2.500 Stück Kaschirtaschen,
- 1.000 Stück Versandtaschen A 4,
- 500 Stück Hängetaschen,
- 500 Stück Klemmappen,
- 510 Stück Faserstifte (gehobener Standard).

Außerdem wurde Kopier- und Schreibpapier im Wert von 28.345,76 DM erworben. Bei einem durchschnittlichen Bruttopreis von 7 DM für ein Paket DIN A 4-Kopierpapier à 500 Blatt ergibt sich daraus eine Anzahl von 4.050 Paketen, was einer Blattzahl von 2,03 Mio. entspricht.

Der Verein hat den hohen Verbrauch damit erklärt, im geprüften Zeitraum „*fungierte der Träger (d.h. der Verein) ... als Operativorgan*“ eines Landkreises. Der Landesrechnungshof entnimmt daraus, daß der Verein einen Teil des Büromaterials nicht im Rahmen des festgelegten Verwendungszweckes verwendet hat.

Geräte und Ausrüstungsgegenstände

- (309) Der Verein hat für 37.572,34 DM folgende Gegenstände beschafft und davon aus Zuwendungsmitteln 20.677,28 DM gezahlt:

	Gesamtpreis in DM
– 8 Fahrräder	6.081,00
– 12 Collegemappen	1.938,85
– 12 elektronische Terminplaner	8.237,50
– 8 Dokumentenkoffer	1.915,64
– 15 Diktiergeräte	6.034,05
– 6 Schreibmaschinen	3.036,00
– 26 Telefonschwenkarme	4.177,95
– 4 Werkzeugkoffer	2.383,95
– 3 Batterieladegeräte	2.742,75
– 3 Spannungsprüfgeräte	1.024,65

Der Landesrechnungshof hat Zweifel geäußert, ob Stückzahlen und Preis angemessen waren, zumal ein Teil der Gegenstände erst kurz vor Ablauf des Bewilligungszeitraumes angeschafft worden sind und deshalb dem festgelegten Verwendungszweck nicht mehr zugeordnet werden konnten.

Der Verein hat sich auch in diesem Zusammenhang dahingehend geäußert, ihn habe „*bezogen auf die jeweilige Einzelmaßnahme*“ der Einsatz der Gegenstände und damit der Mittel „*untergeordnet interessiert*“.

Der Verein verkennt auch hier seine Verpflichtungen, die er im Rahmen des Zuwendungsverhältnisses übernommen hat. Es erscheint deshalb sehr fraglich, ob die vom Verein bisher vorgelegten Verwendungsnachweise den zuwendungsrechtlichen Anforderungen genügen. Selbst wenn das Sozialministerium entscheiden sollte, daß Mittel nicht zurückgefordert werden, muß auch in diesem Zusammenhang in Zweifel

gezogen werden, daß bei dem Verein die erforderliche ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und er die bestimmungsgemäße Mittelverwendung nachweisen wird.

Büromöbel

(310) Der Verein hat aus den Zuwendungsmitteln für drei Maßnahmen folgende Büromöbel angeschafft:

- 65 Schreibtische,
- 13 sonstige Tische,
- 114 Stühle,
- 44 Akten- und sonstige Regale,
- 40 Aktenschränke,
- 25 Computertische,
- 39 Rollcontainer,
- 18 Kleiderschränke.

Damit hat der Verein z.B. mehr Schreibtische erworben, als in diesen Maßnahmen Mitarbeiter mit Schreibtischtätigkeit beschäftigt waren.

Überdies hat der Verein auch hier einen Teil der Möbel erst unmittelbar vor dem Ende der Maßnahme beschafft, so daß von einem zweckentsprechenden Mitteleinsatz nicht mehr die Rede sein kann.

Der Verein hat auch hier eingeräumt, die Mittel nicht maßnahmebezogen, sondern vielmehr im Rahmen seiner Gesamtaktivitäten eingesetzt zu haben.

Kfz-Ausrüstungen

(311) Das Sozialministerium hat für das Modellprojekt den Einsatz von sieben Fahrzeugen bewilligt und dafür 133.200 DM zur Verfügung gestellt. Der Verein hat zwei der geleasten Fahrzeuge mit orthopädischen Sitzen ausstatten lassen und hat vier Sätze Reifen, davon drei Sätze auf Leichtmetallfelgen, beschafft. Den hierfür aufgewendeten Betrag in Höhe von 12.979,95 DM hat der Verein voll über das Modellprojekt abgerechnet. Nach Ablauf der Leasingzeit gab der Verein die Fahrzeuge zusammen mit

den Sitzen und den vier Sätzen Reifen zurück, ohne hierfür vom Autohändler einen angemessenen Wertersatz zu erhalten.

Der Verein hat die Beanstandung des Landesrechnungshofes anerkannt und ausgeführt: *„Diesbezüglich ist eine Regulierung in Höhe von 5.320 DM in Regelung und wird umgehend an den Zuwendungsgeber zurückgeführt.“*

Mietgeräte

- (312) Obwohl dem Verein vier Kopiergeräte zur Verfügung standen, hat er drei weitere Geräte angemietet und dafür 15.636 DM aus den Zuwendungsmitteln des Modellprojektes aufgewendet.

Der Verein erklärt die Anmietung mit *„zunehmenden Aufgaben in getrennten Geschäftsstellen und der nicht mehr erfolgenden Mitbenutzung von Kopiergeräten des Landkreises“*.

Der Landesrechnungshof kann gleichwohl nicht erkennen, warum es unabdingbar gewesen sein soll, über die vier Kopiergeräte hinaus weitere 15.636 DM für denselben Zweck aufzuwenden.

Versicherungen

- (313) Der Verein hat in den Jahren 1992 bis 1994 folgende Versicherungsverträge

- Gruppen-Unfall-Versicherung,
- Ausstellungsversicherung,
- Vereins-Haftpflicht-Versicherung,
- Elektronikversicherung,
- Gewerbeschutzversicherung,
- Kfz-Haftpflicht- und Kaskoversicherungen

ausschließlich mit einem Versicherungsunternehmen abgeschlossen. Als Versicherungsvertreter trat der Vorsitzende des Vereins auf, der deshalb einige der Versicherungsverträge sowohl in seiner Eigenschaft als Versicherungsvertreter, als auch in seiner Eigenschaft als Vereinsvorsitzender unterschrieben hat. Das bedeutet, daß sich

bei einigen Versicherungsverträgen auf der Seite des Versicherers und auf der Seite des Versicherten dieselbe Unterschrift befindet.

Eine stichprobenweise Überprüfung der Fahrzeugversicherungen ergab, daß die vereinbarten Versicherungsbeiträge durchweg über den sonst üblichen Sätzen lagen.

Der Verein hat die Beanstandung des Landesrechnungshofes anerkannt und erklärt, es „*wurden die Versicherungen nach Wirtschaftlichkeitsprinzip geändert*“.

Besserstellungsverbot

- (314) Der Verein, der seine Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungsmitteln bestreitet, darf seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Gegen dieses Besserstellungsverbot hat der Verein verstoßen, indem er
- höhere Pauschalen bei der Benutzung von privateigenen PKW bei Dienstreisen zahlte,
 - für private Telefongespräche von Dienstapparaten und für private Fotokopien kein Entgelt erhob,
 - auch an Bedienstete Telefonkarten ohne Nachweis und Abrechnung der Verwendung ausgab.

Der Verein hat die beanstandete Praxis bestätigt, sie aber mit Unkenntnis bzw. den Gegebenheiten vor Ort entschuldigt.

Eigenmittel

- (315) Der Verein hat Zinseinnahmen in Höhe von insgesamt 50.094,31 DM weder bei der Antragstellung noch bei der Abrechnung des Modellprojekts angegeben.

Der Verein hat „*eine Verletzung von Informationspflichten*“ anerkannt, versicherte aber, die Mittel „*antragsgemäß zweckbestimmt eingesetzt*“ zu haben.

Doppelabrechnungen

Fahrzeuge

- (316) Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß der Verein dieselben Ausgaben für Dienst-PKW zum einen über das Modellprojekt gegenüber dem Sozialministerium und ein weiteres Mal über parallel durchgeführte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegenüber der Arbeitsverwaltung abgerechnet hat. Der Landesrechnungshof hat Doppelabrechnungen in Höhe von 10.139,17 DM festgestellt.

Die Doppelabrechnungen waren möglich, weil sich die Arbeitsverwaltung die Ausgaben lediglich anhand der Fahrtenbucheintragungen nachweisen ließ und eine Kilometer-Pauschale zahlte, mit der ausdrücklich alle *„laufenden Kosten für Kfz (Steuer, Versicherung, Reparaturen, Treibstoff usw.) ... abgegolten“* waren. Dem Sozialministerium gegenüber rechnete der Verein mit Einzelbelegen ab (Tankquittungen, Reparaturrechnungen, Zahlungsbelege für Steuer und Versicherung u.a.).

Der Verein erklärt die Doppelabrechnung mit seiner *„Verbundauffassung zu Maßnahmen“*, der gemäß er *„die Fahrzeuge mehrfach genutzt“* habe. Es seien auch *„umzugsverursacht Fahrtenbücher verlustig“* gegangen.

Dem Landesrechnungshof ist diese Einlassung unverständlich. Er hat seine Feststellungen aufgrund der vorhandenen Fahrtenbücher getroffen und notwendigerweise auch maßnahmeübergreifend geprüft.

Dienstreisen

- (317) Der Verein hat im Rahmen des Modellprojektes in vier Fällen Dienstreisen abgerechnet, wonach sich dieselbe Person zeitgleich an unterschiedlichen Orten aufhielt. Laut Abrechnung befand sich z.B. ein Beschäftigter des Vereins in der Zeit vom 3.11. bis 10.11.1993 in Süddeutschland. Für denselben Beschäftigten hat der Verein für den 4.11.1993 eine Flugreise von Berlin nach Frankfurt abgerechnet.

Der Verein hat hierzu erklärt: *„Bei der Belegzusammenführung aus drei Geschäftsstellen bei wechselnder Bearbeitung wurde das nicht in jedem Fall bemerkt.“* Dem Landesrechnungshof ist nicht erkennbar, wie es bei ordnungsgemäßer Geschäftsführung zu derartigen Doppelabrechnungen kommen konnte.

Erfolg des Modellprojektes

- (318) Gemäß Antrag des Vereins war Sinn und Zweck des Modellprojekts die *„Findung und Förderung innovativer Projektideen durch den (Verein) ... für die Entwicklung, Befähigung und Erprobung ausgewählter Modellvorhaben bis zum Transfer von Modellprojekten in marktwirtschaftliche Unternehmen“*. In dem Verwendungsnachweis von März 1995 hat der Verein hierzu mitgeteilt: *„Eine Modelleigenständigkeit über Ausgründungsformen mit definiertem wirtschaftlichem Leistungsumfang zeichnet sich nach Sicherung eines entsprechenden Auftragsvolumens“* für zwei *„miteinander verflochtene Modelle“* ab.

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hat der Verein bis Ende 1996 kein Modellvorhaben als selbständiges Unternehmen ausgegründet.

Laut Antragstellung und entsprechender Bewilligung durch das Sozialministerium hatte der Verein durch das Modellprojekt 37 Dauerarbeitsplätze zu schaffen. In diesem Zusammenhang rechnete der Verein im Verwendungsnachweis den Maßnahmeerfolg wie folgt ab: *„Von 40 einbezogenen Arbeitskräften wurden über die Modelle im Berichtszeitraum 14 Festarbeitsplätze geschaffen, 16 Festarbeitsplätze vorbereitet, zwei Delegierungen zu Weiterbildungsmaßnahmen vorgenommen, zwei Arbeitskräfte im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung integriert und sechs Arbeitskräfte im Modellprojektrahmen für analoge Tätigkeiten außerhalb der Projekte befähigt.“*

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß es sich hier durchweg nicht um Dauerarbeitsplätze, d.h., um unbefristete Arbeitsverhältnisse handelt.

Der Verein hat dem nicht widersprochen, stellt aber in Abrede, daß solche Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Dies wäre nach Lage der Dinge gar nicht möglich und zu keiner Zeit so vorgesehen gewesen. Der Verein hält seine Tätigkeit im Rahmen des Modellprojektes für außerordentlich erfolgreich.

Das Sozialministerium schließt sich dieser Darstellung des Vereins im wesentlichen an und betont, daß das Modellprojekt im Ergebnis arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aspekte erfolgreich miteinander verknüpft habe und hinsichtlich beider Aspekte erfolgreich gewesen sei. Der Schwerpunkt der Förderung habe nicht darauf gelegen, *„Dauerarbeitsplätze ausschließlich bei der Durchführung der geförderten Maßnahmen zu schaffen, sondern die Schaffung dieser Arbeitsplätze vorzubereiten bzw. im Zusammenhang mit der Förderung zu schaffen“*. Deshalb entspreche *„eine*

Betrachtungsweise, die den Erfolg der Maßnahme allein daran mißt, ob im Projekt 37 Arbeitsplätze geschaffen wurden, nicht dem Sinn des Vorhabens“.

Diese Stellungnahme berücksichtigt nicht, daß in dem Bewilligungsbescheid des Sozialministeriums ausdrücklich festgelegt ist, die Förderung sei zweckbestimmt für das vom Verein beantragte Vorhaben einzusetzen. In seinem Antrag hat der Verein spezifiziert aufgeführt, daß in der „*Ergebnisphase*“ des Projekts als „*Wirkung*“ des „*Modelltransfer(s) in marktwirtschaftliche Unternehmen*“ diese 37 Dauerarbeitsplätze entstehen sollten. Das ist daran gescheitert, daß der Verein für die im Rahmen des Modellprojektes angebotenen Dienstleistungen nicht die erforderlichen Aufträge erhalten hat. Entsprechend führte der Verein in seinem „*Bericht zur Modellarbeit*“ unter dem 8.12.1994 aus: „*Dennoch muß eingeschätzt werden, daß der Auftragsvorlauf z.Zt. noch nicht ausreicht, um eine Ausgründung jetzt vorzunehmen, vielmehr muß forciert versucht werden, das Marketing ... zu verbessern*“.

Dieser Versuch ist gescheitert.

Aber auch wenn man mit dem Sozialministerium gleichwohl das Modellprojekt für erfolgreich halten sollte, bleibt festzustellen, daß dieses Ergebnis auch mit weit weniger als den vom Land allein dafür zur Verfügung gestellten 2,6 Mio. DM zu erreichen gewesen wäre.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Das Sozialministerium hat auf die erheblichen Differenzen zwischen den Feststellungen des Landesrechnungshofes und der Stellungnahme des Vereins hingewiesen und erklärt, vor der Geltendmachung möglicher weiterer Rückforderungsansprüche bedürfe es noch einer eingehenden Prüfung durch das Sozialministerium.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft

- (319) Eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft (BQG) hat vom Sozialministerium neben Zuschüssen für die Sachkosten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch vier Zuwendungen zur Durchführung von Modellversuchen erhalten. Drei dieser Modellversuche waren wiederum in Verbindung mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Entwicklung, den Bau und die Erprobung von Flachgewässerentschlammungsanlagen gerichtet. Sie stellen zusammen ein zweijähriges Gesamtprojekt dar, dessen Finanzierungsumfang insgesamt rd. 6 Mio. DM betrug. An der Förderung des Projektes hat sich die Treuhandanstalt mit rd. 2 Mio. DM beteiligt.

Die BQG hat die Fördermaßnahme 1994 mit der Ausgründung eines Flachgewässer-sanierungsunternehmens abgeschlossen. Sie ist Mitgesellschafterin der ausgegründeten Gesellschaft (GmbH).

Der Landesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, daß die BQG die GmbH ohne angemessenen Wertausgleich mit aus Zuwendungen beschafften Gegenständen bzw. geschaffenen Anlagen ausgestattet hat, daß sie Fördermittel des Landes ohne Notwendigkeit verfrüht abgefordert und vorhandene Eigenmittel nicht angegeben sowie zuwendungsmindernd eingesetzt hat, daß sie Zuwendungsmittel zweckwidrig verwendet hat und daß sie gegen das Besserstellungsverbot verstoßen hat.

Die BQG hat zusammenfassend eingeräumt, daß die im Bericht des Landesrechnungshofes enthaltenen Feststellungen faktisch aus dessen Sicht richtig seien, sie aber aus pragmatischen Erwägungen situationsgerecht gehandelt und manche Bestimmung nicht beachtet habe. Angesichts der Wirtschaftslage habe jedoch die Schaffung von Arbeitsplätzen höchste Priorität, so daß bei der Bereitstellung von Fördermitteln durch die Bundes- und Landesregierung die „*BHO/LHO-Regelungen zur Projektförderung adaptiert, pragmatisch gehandhabt werden*“ sollten.

Ausstattung eines Ausgründungsunternehmens

Vermietung von zwei Entschlammungsanlagen und Zubehör

- (320) Die BQG hat im Juni 1994 bzw. März 1995 der GmbH die beiden in den Modellversuchen erbauten Entschlammungsanlagen vermietet. Die Buchwerte dieser Anlagen betragen jeweils rd. 750.000 DM. Die vereinbarten Mietzahlungen in Höhe von jähr-

lich 36.000 DM bzw. 54.000 DM deckten jeweils nur knapp 1/5 bzw. 1/3 der im Buchwerk der BQG mit rd. 182.000 DM (20 v.H.) angesetzten jährlichen Abschreibung für die Anlagen.

Der Landesrechnungshof hat Bedenken geäußert, ob die Vermietung der Anlagen zulässig war, denn das Sozialministerium hatte für den Fall der Ausgründung im Zuwendungsbescheid bestimmt: „Bei Ausgründung sind die Investitionen grundsätzlich zum Buchwert zu erstatten, sofern ein Restwert besteht“. Die BQG hat durch die vereinbarten unwirtschaftlichen Mietpreisregelungen allein 1995 auf rd. 280.000 DM Einnahmen verzichtet, die auch dem Land zuwendungsmindernd zugute gekommen wären.

Die BQG hat eingeräumt, daß mit der GmbH ein „relativ niedriger Mietzins“ vereinbart worden sei. Die GmbH habe aber als Wertausgleich die notwendigen laufenden Wartungsarbeiten, eine Generalinstandsetzung und laufende Verbesserungen an den Anlagen durchgeführt. Im übrigen sei die ursprünglich im Buchwerk der BQG ausgewiesene normative Nutzungsdauer der Anlage von fünf Jahren durch den Wirtschaftsprüfer auf zehn Jahre festgesetzt worden.

Bei dieser Argumentation verkennt die BQG, daß im Zuwendungsbescheid im Fall einer Ausgründung lediglich die Erstattung des Buchwertes vorgesehen war.

Darüber hinaus hätte sich die geschilderte Praxis von mietzinsmindernden „Leistungen zur Anlagenverbesserung“ im Jahresabschluß der BQG für 1995 und 1996 z.B. in nachträglichen Herstellungskosten und zugleich in einer Erhöhung des Buchwertes der Anlagen widerspiegeln müssen. Das ist jedoch anhand der dem Landesrechnungshof vorliegenden Bilanz für 1995 nicht nachvollziehbar.

Übereignung der Entschlammungsanlage 1 ohne Wertausgleich

- (321) Die BQG hat am 22.12.1995 die bis dahin an die GmbH vermietete Entschlammungsanlage 1 einschließlich Zubehör „*unentgeltlich durchgereicht*“, d.h., die BQG hat das Eigentum an der Anlage ohne Entschädigung übertragen.

Damit hat die BQG gegen die oben schon genannte Nebenbestimmung aus dem Zuwendungsbescheid verstoßen.

Die BQG hat ausgeführt, daß es zur Übereignung der Entschlammungsanlage 1 einen Beschluß ihrer Gesellschafter gäbe und das Sozialministerium auf Nachfrage bestätigt habe, daß sich die Fördermittel mit Abschluß der Maßnahme aufgebraucht hätten.

Die besondere Nebenbestimmung aus dem Zuwendungsbescheid betreffe nicht die Anlage insgesamt, sondern nur die mit den Fördermitteln für den Modellversuch beschafften und abgerechneten Investitionsgüter, nämlich ein Dieselstromaggregat für 53.387,60 DM und einen Schlepperanhänger für 3.407,90 DM. Das Aggregat befände sich noch im Bestand der BQG und der Anhänger sei verschrottet.

Die BQG berücksichtigt nicht, daß ein Beschluß ihrer Gesellschafter eine besondere Nebenbestimmung aus dem Zuwendungsbescheid des Sozialministeriums nicht aufheben konnte. Sie übersieht auch, daß von den Fördermitteln für den Bau der Entschlammungsanlage 1 u.a. folgende weitere Gegenstände beschafft worden sind:

- eine Entwässerungsanlage für rd. 99.000 DM,
- eine „Schlauch-Mohnopumpe“ für rd. 38.000 DM,
- Formteile und Bleche für rd. 26.000 DM,
- Elektromaterial und -teile für rd. 21.000 DM.

Versicherung der Entschlammungsanlage

- (322) Die BQG hat auch für das Jahr 1996 die Prämie für die Versicherung der Entschlammungsanlage 1 in Höhe von 16.572,70 DM gezahlt, obwohl die Anlage am 22.12.1995 in das Eigentum der GmbH übergegangen war.

Der Landesrechnungshof hat das mit Rücksicht darauf, daß die BQG überwiegend aus öffentlichen Mitteln getragen wird, für unzulässig gehalten und um Aufklärung gebeten, aus welchen Mitteln die BQG die Prämie gezahlt hat.

Die BQG hat dazu ausgeführt, sie habe diese Versicherung wegen der günstigen Konditionen „*einer gebündelten Versicherung*“ beibehalten. Die GmbH habe als Wertausgleich Leistungen zur Anlagenverbesserung erbracht, und die Versicherung sei aus Mieteinnahmen beglichen worden.

Übergabe von Gegenständen ohne Wertausgleich

- (323) Die BQG hat gem. Vereinbarung vom 29.11.1995 mit der GmbH festgelegt, daß dieser 17 Aggregate (z.B. Pumpen und Förderschnecken) und zehn großformatige Bleche aus Aluminium bzw. Edelstahl übergeben werden.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die BQG auch diese als Übereignung bewertete Übergabe ohne Wertausgleich vorgenommen hat.

Die BQG hat die Übergabe der Gegenstände als solche eingeräumt. Die Teile seien der GmbH für Havariefälle übergeben worden, befänden sich jedoch immer noch im Eigentum der BQG. Eine Verrechnung sollte erst bei einer Inanspruchnahme erfolgen.

Die Darstellung des Vereins ist für den Landesrechnungshof aus der Vereinbarung so nicht nachvollziehbar. In Widerspruch zu der Darstellung verhält sich, daß die Gegenstände im Inventar der BQG zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht mehr festzustellen waren.

Unzulässige Mittelanforderung

- (324) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die BQG im Rahmen der Förderungen wesentlich mehr Zuwendungsmittel angefordert hat, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung zur Begleichung fälliger Forderungen benötigte. Dabei hat sie insgesamt rd. 240.000 DM Landesmittel mehr angefordert, als nach der Zuwendungsrichtlinie für Modellversuche und den Allgemeinen Nebenbestimmungen zulässig war.

Der Betrag ist dem Landeshaushalt dadurch vorzeitig entzogen worden.

Die BQG begründet die Mittelanforderung damit, daß es „*in der Anlaufphase der Projekte funktionelle, personelle und technologische Unwägbarkeiten*“ gegeben habe. Sie habe deshalb finanzielle Mittel für den im Finanzierungsplan vorgesehenen Zweck vorhalten müssen. Im übrigen habe sie die Verwendung detailliert nachgewiesen.

Nichtdeklarierung von Eigenmitteln

- (325) Die BQG hat Zinseinnahmen der Jahre 1993 bis 1995 in Höhe von 164.519,72 DM weder bei der Abrechnung der Projekte noch bei der Beantragung von Fördermitteln für neue Projekte als eigene anteilige Deckungsmittel angegeben.

Die BQG hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, daß Erträge nicht absehbar gewesen seien, weil die Konzipierung der Maßnahme und deren Finanzierungsmodell projektbezogen erfolgt sei. Die zusätzlichen Mittel seien verwendet worden, um eine Kürzung der Fördermittel der Treuhandanstalt auszugleichen.

Der Landesrechnungshof beanstandet weiterhin, daß die BQG die zusätzlichen Deckungsmittel nicht angegeben hat.

Verstöße gegen das Besserstellungsverbot

- (326) Die BQG, die ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungsmitteln bestreitet, hat gegen das Besserstellungsverbot verstoßen, denn sie hat ihre Beschäftigten besser gestellt als vergleichbare Landesbedienstete, indem sie:

- höhere Tagegelder für Dienstreisen an die Beschäftigten zahlte, als sie diesen nach dem analog anzuwendenden Bundesreisekostengesetz zustanden;
- die Beschäftigten nach speziellen, für diese vorteilhafteren Tarifen (IG Metall Küste) vergütete, also einem günstigeren Tarif, als dieser vom Träger der ABM hätte angewendet werden dürfen;
- die Nutzung von Pkw des Zuwendungsempfängers für private Zwecke zuließ;
- Regelungen in die Geschäftsführerverträge aufnahm, wonach die Geschäftsführer bei Unfällen oder Krankheiten Versicherungsleistungen und Vergütungen erhalten sollten, die weit über die für vergleichbare Landesbedienstete hinausgehen.

Der Landesrechnungshof hat diese Praxis beanstandet und verdeutlicht, daß durch die Verstöße gegen das Besserstellungsverbot dem Land finanzielle Verluste entstanden sind; denn dadurch verursachte Mehrausgaben beim Zuwendungsempfänger gehen zumindest anteilig zu Lasten des Landes.

Die BQG hat eingewendet, daß es eine Vergleichsbasis für die Beurteilung einer Besserstellung der Geschäftsführer einer Beschäftigungsgesellschaft mit jahresdurch-

schnittlich ca. 200 Beschäftigten nicht gebe. Das gelte für die Unfallversicherung der Geschäftsführer und deren Geldanspruch im Krankheitsfall.

Die auch private Nutzung der Dienst-Pkw sei ein Beschluß der Gesellschafterversammlung. Zudem sei die Versteuerung des geldwerten Vorteils eine steuerrechtlich anerkannte Handhabung der finanziellen Abgeltung.

Bei Dienstreisen und den Tarifen werde nunmehr vorschriftsmäßig verfahren.

Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, warum eine Vergleichbarkeit mit Landesbediensteten unmöglich ist. Die BQG verkennt, daß Vergleichsbasis nicht die Art und der Umfang der Aufgaben ist, die den Beschäftigten obliegen, sondern die entsprechende Gehaltsgruppe nach BAT-O.

Das Sozialministerium prüft Rückforderungsansprüche.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Gemeinde

- (327) Eine Gemeinde hat von Oktober 1991 bis Dezember 1992 im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme einen kommunalen Sportplatz errichtet, nachdem sie die Fläche des bisherigen Sportplatzes an einen Investor für den Bau einer Klinik veräußert hatte. Das Sozialministerium hat die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme „Sportplatzneubau“ durch Gewährung eines Sachkostenzuschusses in Höhe von 221.634,50 DM gefördert.

Der Landesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, daß die Gemeinde eine Überfinanzierung der Maßnahme bewirkt hat, daß sie Fördermittel zweckwidrig verwendet hat und daß sie größere Mengen nicht näher bestimmbarer Baumaterialien erst zum Maßnahmeende beschafft hat.

Überfinanzierung der Fördermaßnahme

- (328) Für den Sportplatzneubau hat die Gemeinde insgesamt 2.592.900,36 DM aufgewendet, davon an Personalausgaben für die 40 ABM-Beschäftigten rd. 1,3 Mio. DM, für Sachausgaben der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme rd. 170.000 DM und für die Bauleistungen eines Spezialbauunternehmens rd. 1,1 Mio. DM.

Diesen Ausgaben stehen maßnahmebezogene Einnahmen von insgesamt 2.895.198,99 DM gegenüber, davon rd. 330.000 DM aus dem Verkauf des bisherigen Sportplatzgrundstückes, rd. 1,94 Mio. DM Zuschüsse vom Arbeitsamt, rd. 186.000 DM vom Sozialministerium, 353.000 DM vom Kultusministerium und 81.000 DM vom Bundesministerium der Verteidigung.

Damit hat die Gemeinde eine Überfinanzierung der Maßnahme „Sportplatzneubau“ in Höhe von 302.298,63 DM erzielt.

Der Landesrechnungshof hat im Zusammenhang mit der Beantragung von Fördermitteln u.a. beanstandet, daß die Gemeinde gegenüber dem Sozialministerium und dem Kultusministerium mit unterschiedlichen und unvollständigen Finanzierungsplänen gearbeitet hat und jeweils einzelne der in Verhandlung stehenden und zu erwartenden Einnahmen nicht angegeben hat.

Die Gemeinde ist in ihrer Stellungnahme auf die Überfinanzierung der Gesamtmaßnahme nicht eingegangen. Sie hat Versäumnisse bei der Darstellung der Gesamteinnahmen und -ausgaben für die Maßnahme eingeräumt und zur Begründung ausgeführt, daß der Sportplatzneubau haushaltstechnisch als zwei Maßnahmen, nämlich als Baumaßnahme und als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, geführt worden sei.

Die Gemeinde hat weiter ausgeführt, daß sie keine vorsätzlich falschen Angaben zur Finanzierung des Sportplatzes gemacht habe, sondern nur alle zur Verfügung stehenden Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen habe, die zum damaligen Zeitpunkt angeboten worden seien.

Diese Darstellung der Gemeinde läßt vermuten, daß ihr Grundzüge des Zuwendungsrechtes nicht geläufig sind.

Zweckwidrige Mittelverwendung

Lehrgänge

- (329) Die Gemeinde hat im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme „Sportplatzneubau“ Lehrgangsgebühren in Höhe von insgesamt 19.928,28 DM abgerechnet, die für die Lehrgangsteilnahme von nicht in dieser Maßnahme Beschäftigten entstanden sind.

Der Landesrechnungshof hat diese Ausgaben als zweckfremd bewertet.

Die Gemeinde anerkennt, daß sie diese Teilnehmergebühren für nicht in der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme Beschäftigte abgerechnet hat. Diese Ausgaben seien aber mit Genehmigung des Arbeitsamtes erfolgt.

Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, inwiefern eine Genehmigung des Arbeitsamtes Auswirkungen auf einen Förderbescheid des Sozialministeriums haben kann.

Zaunmaterial

- (330) Die Gemeinde hat für die Umzäunung des Sportplatzes mehrere Rechnungen über Materialien für einen Jägerzaun in Höhe von insgesamt rd. 35.000 DM abgerechnet. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß für die Umzäunung der Sportanlage rd. 400 Meter Jägerzaun zu einem Preis von rd. 9.000 DM verwendet worden sind. Mit hin war der Verbleib des Materials für Jägerzäune im Wert von rd. 26.000 DM, also von mehr als einem Kilometer Jägerzaun, nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hat deshalb die Abrechnung dieser Ausgabe über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme „Sportplatzneubau“ als unzulässig beanstandet.

Die Gemeinde hat ausgeführt, daß sie die für die Position Jägerzaun in Anspruch genommenen Sachkosten ordnungsgemäß gegenüber dem Arbeitsamt abgerechnet habe. Es könne jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr nachvollzogen werden, ob das gesamte Zaunmaterial für den Sportplatzneubau eingesetzt wurde, weil die verantwortlichen Leiter für die Durchführung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme nicht mehr in der Behörde tätig und auch nicht mehr am Ort ansässig seien.

Die Gemeinde verkennt, daß Belege über die Bezahlung von Materialien keine Nachweise über deren tatsächliche Verwendung sein können.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen rd. 400 lfd. Meter Jägerzaun als Umzäunung des Sportplatzes festgestellt. Es ist – jedenfalls in diesem Zusammenhang – unerheblich, wo die nicht am Sportplatz verwendeten weiteren rd. 1.000 lfd. Meter Jägerzaun verblieben sind. Fest steht, daß sie nicht zweckentsprechend verwendet worden sind.

Baumaterialien

- (331) Die Gemeinde hat Ausgaben für Betonkantensteine in Höhe von 12.000 DM und für Gehwegplatten in Höhe von 25.000 DM abgerechnet, obwohl sie diese Materialien erst acht Tage vor Abschluß der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme erworben hat. Belege über die Lieferung der auf den Rechnungen nicht näher spezifizierten Baumaterialien konnte die Gemeinde nicht vorlegen.

Der Landesrechnungshof hat Zweifel an der objektbezogenen Verwendung der Baumaterialien geäußert und die Gemeinde aufgefordert, den Verbleib des Materials aufzuklären.

Die Gemeinde hat versichert, daß die erworbenen Baumaterialien zweckgerecht für die Maßnahme „Sportplatzneubau“ eingesetzt worden sind. Dieses sei aus der Abrechnung gegenüber dem Arbeitsamt ersichtlich.

Für den Landesrechnungshof bleibt die Frage nach Art und Menge der acht Tage vor dem Abschluß der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme in Rechnung gestellten Betonkantensteine und Gehwegplatten unbeantwortet. Erst wenn die Gemeinde dies geklärt hat, läßt sich beurteilen, ob das Material auf dem Sportplatzgelände Verwendung gefunden hat und die aufgewendeten Mittel damit der Maßnahme zuzuordnen sind.

Das Sozialministerium prüft Rückforderungsansprüche.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Bewirtschaftung von Fördermitteln

Abweichend von der sonst im Verlauf eines Haushaltsjahres geübten Verwaltungspraxis hat das Sozialministerium die investiven Fördermittel zur Krankenhausfinanzierung verstärkt zum Jahresende bewilligt und ausgezahlt, ohne daß dies sachlich geboten war.

- (332) Aus den Buchungsunterlagen der Kasse über den Mittelabfluß war zu ersehen, daß das Sozialministerium die Mittel zur Finanzierung von Krankenhausinvestitionen verstärkt zum Jahresende zur Auszahlung anweist. Dies hat der Landesrechnungshof zum Anlaß genommen, die Bewirtschaftung der Einzelfördermittel in den Jahren 1994 und 1995 insofern einer Prüfung zu unterziehen. Es bestand die Vermutung, daß die verstärkten Auszahlungen ihre Ursache im „Dezemberfieber“ haben, § 34 Abs. 2 LHO.

Das veränderte Auszahlungsverhalten zum Jahresende stellt sich wie folgt dar: Ausgehend von der in den Monaten Januar bis Oktober geübten Verwaltungspraxis, wonach das Sozialministerium

- 1993 für diese Monate jeweils im Durchschnitt 4.655.800 DM,
- 1994 für diese Monate jeweils im Durchschnitt 7.098.900 DM und
- 1995 für diese Monate jeweils im Durchschnitt 12.801.500 DM

ausgezahlt hat, ergeben sich für November und Dezember folgende Ausgabensteigerungen

- im November 1993 um 18.031.000 DM oder 387 v.H. und
im Dezember 1993 um 18.105.700 DM oder 389 v.H.,
- im November 1994 um 59.160.300 DM oder 833 v.H. und
im Dezember 1994 um 43.741.000 DM oder 616 v.H.,
- im November 1995 um 3.300.700 DM oder 26 v.H. und
im Dezember 1995 um 43.597.000 DM oder 341 v.H.

Abweichend von seiner Auszahlungspraxis hat das Sozialministerium mithin im November und Dezember 1993 36.136.700 DM, im November und Dezember 1994 102.901.300 DM und im November und Dezember 1995 46.897.700 DM mehr als üblich ausgegeben.

- (333) Die Prüfung hat im wesentlichen zu dem Ergebnis geführt, daß sachliche Gründe für die zum Jahresende abweichende Verwaltungspraxis bei der Bewilligung und der Auszahlung der Mittel, d.h., Gründe, die in der Art der Förderung oder den jeweiligen Maßnahmen ihre Ursache haben, nicht feststellbar waren, sondern daß es dem Ministerium tatsächlich darum ging, die bewilligten Mittel zum Jahresende noch auszugeben. In den Bewilligungsbescheiden hat das Sozialministerium 1994 bestimmt, *„die Fördermittel ... stehen bis 1.12.1994 zur Verfügung“*. 1995 hat das Sozialministerium in den Fördermittelbescheiden festgelegt: *„Die Fördermittel ... können nur bis 1. Dezember d.J. abgerufen werden. ...In diesem Haushaltsjahr nicht benötigte Fördermittel können nur dann auf das folgende Jahr übertragen werden, wenn dies bis zum 1. Dezember 1995 bei mir beantragt wird.“* Für beide Jahre ist in Einzelfällen als spätestes Datum der Mittelanforderung der 15.12. genannt.

Im einzelnen hat der Landesrechnungshof

- die Zahl der Bewilligungen,
- die Bearbeitungszeiträume,
- die Zahl der Auszahlungsvorgänge,
- die Höhe der Auszahlungsbeträge,
- die Festlegung zur Mittelanforderung und
- die zeitgerechte Verwendung der Mittel

geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß der erhöhte Mittelabfluß zum Jahresende insbesondere auf verstärkte Bewilligungen und die Aufforderung des Sozialministeriums zurückzuführen ist, die Mittel noch im Dezember abzurufen. Im einzelnen ergab sich folgendes Bild:

In den Monaten November und Dezember 1994 lag in 16 Fällen die Zeitspanne zwischen Bewilligung und Auszahlung unter 14 Tagen. Die auf diese Weise ausgezahlten Mittel hatten ein Volumen von 21.506.000 DM. Im November und Dezember

1995 hat das Sozialministerium in 21 Fällen Fördermittel in Höhe von insgesamt 35.384.900 DM innerhalb von 14 Tagen nach Bescheiderteilung ausgezahlt. In einzelnen Fällen fiel die Bewilligung mit der Auszahlung der Mittel zeitlich zusammen, in anderen Fällen hat das Sozialministerium sogar Auszahlungen vor der Bewilligung bzw. Mittelanforderung vorgenommen.

- (334) Stichprobenweise Erhebungen ergaben, daß die zum Jahresende ausgezahlten Mittel in weit höherem Maße als sonst von den Krankenhäusern nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraumes ausgegeben werden konnten, sondern auf Konten der Krankenhäuser zinsbringend „geparkt“ worden sind.

Der Landesrechnungshof konnte auch haushaltsrechtliche Gründe für das Bestreben des Sozialministeriums nicht erkennen, die zur Verfügung stehenden Mittel noch in dem jeweiligen Haushaltsjahr auszugeben, denn gem. § 19 LHO sind die Investitionsmittel übertragbar. Ihrer Inanspruchnahme im Folgejahr stand auch nicht eine besonders restriktive Zustimmungspraxis des Finanzministeriums entgegen, denn die Ausgaben haben aufgrund von § 41 Abs. 1 Landeskrankenhausgesetz Mecklenburg-Vorpommern Auswirkungen auf die Einnahmen von den Kreisen und kreisfreien Städten.

- (335) Das Sozialministerium hat erklärt, es weise in den Bewilligungsbescheiden inzwischen auf die Übertragbarkeit der Mittel hin. Für die Vergangenheit wollte das Sozialministerium jedoch nicht ausschließen, daß der in den Jahren 1994 und 1995 in den Fördermittelbescheiden übliche Hinweis auf die zeitliche Limitierung der Mittelauszahlung zu unberechtigten Mittelanforderungen geführt habe. Allerdings hänge die Auszahlung der Mittel auch mit der Aufgabenerledigung beim Landesbauamt zusammen, das die Mittelanforderungen zu prüfen und zur Auszahlung freizugeben habe. Bei einem Teil der Bewilligungen habe es sich darüber hinaus auch um Fälle gehandelt, in denen die Krankenhausträger bereits in Vorleistung getreten seien. Im übrigen würden spätestens mit der Prüfung der Verwendungsnachweise und den daraus

ggf. folgenden Zinsforderungen wegen nicht fristgerechter Verwendung der Fördermittel Vermögensschäden durch vorzeitige Inanspruchnahme von Fördermitteln abgewendet. Allerdings verweist das Sozialministerium selber auf den hohen Aufwand, der mit Zinsberechnungen verbunden ist.

Auch nach der Stellungnahme des Sozialministeriums bleibt festzustellen, daß das Sozialministerium – jedenfalls bis 1995 – Fördermittel in nicht unerheblichem Umfang zum Jahresende ohne sachlichen Grund ausgezahlt hat. Daß die berufliche Prüfung ausschlaggebend gewesen sei für die Auszahlung der Mittel erst zum Jahresende, hat der Landesrechnungshof nicht bestätigt gefunden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für den Neubau eines Alten- und Pflegeheimes

Obwohl die Stadt dem Zuwendungsempfänger das Baugrundstück unentgeltlich übertragen hat, wurde ein geschätzter Wert von 590.000 DM als zuwendungsfähige Ausgabe berücksichtigt, so daß die bewilligte Zuwendung um rd. 195.000 DM zu hoch war.

Das Honorar des vom Zuwendungsempfänger beauftragten Architekten muß teilweise gekürzt werden, weil Leistungen nicht erbracht oder bereits anderweitig vergütet worden sind. Auch die für Bauleistungen bewilligten Zuwendungen müssen in mehreren Fällen überprüft und gegebenenfalls herabgesetzt werden.

Der Zuwendungsempfänger hat mehrfach die Bestimmungen der VOB nicht beachtet und damit gegen die Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen; die Überwachung des Zuwendungsempfängers durch die technische Instanz der Landesbauverwaltung nach den Beruflichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) war unzureichend.

Dadurch, daß entgegen den Prüfvermerken der OFD die Sanitärräume nicht in konventioneller Bauweise, sondern als Fertignußzellen gebaut wurden, sind vermeidbare zusätzliche Ausgaben von ca. 320.000 DM entstanden; die Höhe der Zuwendung muß überprüft werden.

Das Sozialministerium muß prüfen, in welcher Höhe Zuwendungen zurückzufordern sind.

- (336) Von 1992 bis 1995 stellte das Land Mecklenburg-Vorpommern rd. 200 Mio. DM an Haushaltsmitteln für den Neubau und die Modernisierung von Alten- und Pflegeheimen bereit. Bewilligungsbehörde ist das Sozialministerium. Zuwendungsempfänger können die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie die Landkreise, Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern sein.

Die Zuwendungen werden als nicht rückzahlbare Zuschüsse im Wege der Projektförderung gewährt. Sie betragen i.d.R. bis zu 25 v.H., in Ausnahmefällen bis zu 33 v.H. der bei der baufachlichen Prüfung festgestellten zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens jedoch

- 35.000 DM je Pflegeheimplatz bei Neubaumaßnahmen oder
- 25.000 DM je Pflegeheimplatz bei Modernisierungsmaßnahmen.

Als Fördervoraussetzung gilt eine Mindestbeteiligung der Träger von 10 v.H. sowie der Landkreise und Gemeinden von zusammen 10 v.H. Im Einzelfall ist eine Absenkung dieses Beitrages auf insgesamt 15 v.H. (jeweils 7,5 v.H.) der zuwendungsfähigen Ausgaben möglich.

- (337) Der Landesrechnungshof hat einen von 1992 bis 1994 durchgeführten Neubau für ein Alten- und Pflegeheim mit 88 Pflegeplätzen stichprobenweise geprüft. Zuwendungsempfänger, zugleich Träger, war ein Landesverband der freien Wohlfahrtspflege. Die zuwendungsfähigen Ausgaben des Bauvorhabens betragen rd. 12,8 Mio. DM.

- (338) Die Arbeit des Landesrechnungshofes wurde zeitweise dadurch behindert, daß ihm – trotz Unterstützung durch das Sozialministerium – die zur Prüfung benötigten Unterlagen des Zuwendungsempfängers nur unter erheblichen Verzögerungen bereitgestellt wurden. Das ist zu beanstanden.

Grundstückswert

- (339) Nach den Fördergrundsätzen zur Vergabe von Landesmitteln für die Modernisierung und Errichtung von Pflegeheimen vom 26.6.1992 war eine Beteiligung durch den Träger, den Landkreis und die Stadt von insgesamt mindestens 15 v.H. der zuwendungsfähigen Ausgaben erforderlich. Dem wurde u.a. in der Weise entsprochen, daß die Stadt das für die Errichtung des Neubaus erforderliche Grundstück dem Träger unentgeltlich zur Verfügung stellte. Diese Abweichung von dem Grundsatz, daß Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen, ist bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses möglich (§ 57 Abs. 1 KV M-V). Bei der Aufstellung des Finanzierungsplans des Trägers wurde zunächst davon ausgegangen, daß der Verkehrswert des Grundstücks nicht zuwendungsfähig ist. Ein nachträglich angefertigtes Wertgutachten ergab für das Grundstück einen Wert von 594.000 DM. Das Sozialministerium rechnete daraufhin den Wert des Grundstückes mit 590.000 DM als Anteil der Stadt in den Finanzierungsplan ein. Dadurch erhöhten sich die zuwendungsfähigen Ausgaben um diesen Betrag. Der Landeszuschuß erhöhte sich entsprechend um 194.700 DM (33 v.H.). Der Finanzierungsplan wurde entsprechend geändert.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß das Sozialministerium bei der Berücksichtigung des geschätzten Grundstückswertes als Teil der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben der Baumaßnahme ohne Rechtsgrundlage gehandelt hat, weil nach dem Zuwendungsrecht grundsätzlich nur tatsächlich zu leistende Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt werden können. Der Zuwendungsanteil aus der Grundstücksübertragung in Höhe von 194.700 DM durfte nicht gewährt werden.

- (340) Das Sozialministerium hat hierzu erklärt, die Auffassung des Landesrechnungshofes erscheine zu formal. Das fragliche Grundstück sei zur Erfüllung des Zuwendungszwecks zweifelsfrei benötigt worden. VV Nr. 1.5 zu § 44 LHO, wonach für den Fall, daß für denselben Zweck Zuwendungen sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt würden, die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen über die zu finanzierenden Maßnahmen und die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendung herbeizuführen hätten, sei entsprochen worden. Der Wert des Grundstückes sei durch ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen ermittelt worden, in die Gesamtfinanzierung eingesetzt und gleichzeitig – quasi im Rahmen einer Gewährung einer „Naturalleistung“ – als Beitrag der kommunalen Seite eingerechnet worden. Mithin sei im Ergebnis doch von einer städtischen Ausgabe auszugehen, da die Stadt unstreitig als „entreichert“ zu betrachten sein dürfte. Der ggf. formal richtige Weg, daß die Stadt das Grundstück an den Träger zum Verkehrswert verkauft und dann diesen gleichen Betrag als Zuschuß dem Träger für diese Maßnahme bewilligt und auszahlt, um ihren Finanzierungsverpflichtungen gerecht zu werden, hätte für alle Seiten einen höheren Aufwand bedeutet. Im Ergebnis sei nicht erkennbar, daß durch den gewählten Weg einem Beteiligten ein Nachteil entstanden sei. Der Zuwendungszweck sei unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch einen sinnvollen Weg der Verwaltungsabwicklung erreicht worden. Eine Veränderung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben sei in diesem Punkt nicht angezeigt und gerechtfertigt. Auf dieser Basis entsprächen sowohl der Anteil von Träger, Landkreis und Gemeinde (zusammen 15 v.H.) als auch des Landes (33 v.H.) den Forderungen der zugrunde zu legenden Richtlinien.

Diese Argumentation kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes nichts daran ändern, daß nur tatsächlich geleistete Ausgaben bezuschußt werden dürfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Architekten- und Ingenieurleistungen

(341) Mit der Erarbeitung der Planungsunterlagen für das Bauvorhaben beauftragte der Träger einen Architekten. Neben den üblichen Architektenleistungen wurden auch zusätzliche Leistungen für Freianlagen, technische Ausrüstung und Tragwerksplanung übertragen. Diese zusätzlich vereinbarten Leistungen hat das Architektenbüro durch die Einschaltung freier Mitarbeiter erbracht. Darüber hinaus schloß der Träger mit einer zu seinem Landesverband gehörenden Projektgruppe einen Betreuungsvertrag zum gleichen Bauvorhaben ab.

Dazu hat der Landesrechnungshof festgestellt:

1. Zwischen den mit dem Architekten vereinbarten Leistungen gem. HOAI und den im Betreuungsvertrages vereinbarten Leistungen der Projektgruppe sind Überschneidungen festzustellen hinsichtlich der
 - Aufstellung eines Zahlungsplanes,
 - Führung der Baubuchhaltung,
 - Prüfung der Baurechnungen.
2. Nach dem Betreuungsvertrag wurde der Projektgruppe die Vergabe von Aufträgen an Architekten und Sonderfachleute übertragen. Diese Vergabe war durch den Architekten aber bereits acht Monate vor Vertragsabschluß zwischen der Projektgruppe und dem Träger vorgenommen worden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die inzwischen ausgezahlten Honorare an den Architekten und die Projektgruppe zu überprüfen und angemessen zu kürzen. Die Zuwendungen sind entsprechend herabzusetzen und zurückzufordern.

(342) Auf alle mit dem Architekten vereinbarten Leistungen wurde eine Nebenkostenpauschale in Höhe von 10 v.H. des Nettohonorars vergütet. Diese Nebenkosten durften jedoch nach der HOAI nur für die eigentlichen Architektenleistungen vergütet werden, weil die Ingenieurleistungen an freie Mitarbeiter vergeben wurden.

Zudem ergibt sich aus den Akten, daß die freien Mitarbeiter keine Baustellenbesuche vorgenommen haben. Diese Aufgaben wurden durch den Bauleiter des Architekten wahrgenommen.

Außerdem war die Berechnung von 10 v.H. Nebenkosten für das Aufstellen des Wärmeschutznachweises nicht gerechtfertigt. Hierbei handelte es sich ausschließlich um eine Büroleistung, für die lediglich Nebenkosten für die Vervielfältigungen anfallen konnten.

Zusammenfassend sollten die Honorare für Nebenkosten um folgende Nettobeträge gekürzt werden:

Wärmeschutznachweis	692,18 DM
technische Ausrüstung	30.476,92 DM
Tragwerksplanung	19.424,83 DM
Freianlagen	<u>4.430,10 DM</u>
zusammen:	<u>55.024,03 DM</u>

Zuviel gezahlte Zuwendungen sind entsprechend zurückzufordern.

- (343) Der beauftragte Architekt hatte gem. HOAI ein Bautagebuch zu führen. Dieses dient als Nachweis zum Stand der Bauarbeiten und als Dokumentation von bemerkenswerten Ereignissen im Bauablauf. Die Eintragungen müssen u.a. zur Klärung im Streitfall, z.B. bei Bauschäden, als Beweismittel herangezogen werden.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, wegen des Fehlens eines Bautagebuches die Honorare des Architekten entsprechend der HOAI um rd. 18.000 DM zu kürzen. Die Zuwendungen sind entsprechend herabzusetzen und zurückzufordern.

Bauleistungen

- (344) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß bei der Bauausführung 18 Nachtragsangebote/-aufträge erforderlich wurden. Die Bauleistungen wurden teilweise ohne Angebote und Auftrag abgerechnet. Die vom Auftragnehmer geforderten Einheitspreise waren insofern erstmals den Rechnungen zu entnehmen. Danach wurden die Zahlungen geleistet. Die Gesamtsumme dieser Vergütungen beläuft sich auf mindestens rd. 1,6 Mio. DM. Das sind ca. 12 v.H. der Gesamtausgaben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Sozialministerium daher, bei der Prüfung des Verwendungsnachweises besonders folgende Umstände zu berücksichtigen:

- Es ist zu prüfen, ob die entstandenen Mehrausgaben, die sich überwiegend durch Veränderungen in den Mengenansätzen bzw. durch den Einsatz anderer als ausgeschriebener Bauleistungen ergeben, gerechtfertigt und damit zuwendungsfähig sind.
- Soweit die Ursache der vorgenannten Veränderungen in Entwurfsmängeln und einer mangelhaften Ausschreibung liegt, muß geprüft werden, ob eine Kürzung der Architektenhonorare notwendig ist.

Die Zuwendungen sind ggf. entsprechend herabzusetzen und zurückzufordern.

- (345) Der Zuwendungsempfänger hat mehrfach die Bestimmungen der VOB und damit die von ihm zu beachtenden Bedingungen und Auflagen verletzt, insofern war die Überwachung durch die technische Instanz der Landesbauverwaltung nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) unzureichend.

Fertignaßzellen

- (346) In dem Alten- und Pflegeheim wurden die Sanitärräume für die Wohneinheiten als Fertignaßzellen geplant. Die nach den ZBau für die Prüfung zuständige OFD Rostock forderte die Ausführung in konventioneller Bauweise. Der Architekt widersprach diesem Prüfvermerk und verwies auf eine höhere Ausführungsqualität der Fertignaßzellen bei Kostenneutralität gegenüber der konventionellen Herstellung. Die Fertignaßzellen wurden eingebaut.

Der Landesrechnungshof hat die Kosten der beiden vorgenannten Ausführungsarten überschlägig verglichen. Es ergaben sich um ca. 6.670 DM/Sanitärzelle geringere Kosten bei konventioneller Ausführung. Das entspricht bei 48 eingebauten Fertignzellen vermeidbaren zusätzlichen Ausgaben von ca. 320.000 DM.

Der Landesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, daß sich der Zuwendungsempfänger in dieser Weise über die Feststellung der Prüfungsinstanz hinweggesetzt hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfen bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nur die Ausgaben als zuwendungsfähig zugrunde gelegt werden, die bei der baufachlichen Prüfung anerkannt wurden.

Stellungnahme des Sozialministeriums

- (347) Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten, zu dem Prüfbericht vom 13.9.1996 bis zum 25.11.1996 Stellung zu nehmen. Das Ministerium ist dem hinsichtlich des Komplexes „Grundstückswert“ gefolgt und hat im übrigen – soweit die Landesbauverwaltung zu beteiligen ist – um Terminverlängerung bis zum 31.1.1997 gebeten. Auch dieser Termin wurde nicht eingehalten. Das Ministerium hat vielmehr mit Schreiben vom 24.2.1997 eine weitere Verlängerung der Vorlagefrist „*bis nach der Sommerpause*“ für erforderlich gehalten. Es hat darauf hingewiesen, daß das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung des Landesbauamtes noch nicht vorliegt.

Dem Landesrechnungshof ist wegen der eingangs aufgeführten Verzögerungen bei der Bereitstellung der Bauakten (Tz. 338) und aufgrund der erheblichen Terminverlängerungen für die Vorlage der Stellungnahme eine zügige und zeitgerechte Durchführung des Prüfungsverfahrens in diesem Fall nicht möglich.

Zuwendungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Die Zuwendungspraxis entsprach nicht immer den bestehenden Richtlinien. Trotz ungesicherter Gesamtfinanzierung wurden Zuwendungen bewilligt.

Zwei Gemeinden, deren treuhänderischer Sanierungsträger und der Landkreis – als Kommunalaufsicht – bestätigten die Bereitstellung des für die Gesamtfinanzierung notwendigen Eigenanteils, obwohl die Mittel im kommunalen Haushalt nicht entsprechend veranschlagt worden waren.

Die Förderung einer Erschließungsanlage auf privater Fläche wurde förderrechtlich nicht hinreichend abgestimmt und verstieß gegen die bestehenden Städtebauförderrichtlinien.

Der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln wurde nicht immer eingehalten. Darauf muß künftig durch konstruktives Zusammenwirken der Gemeinden und der Sanierungsträger hingewirkt werden.

Um eine zeitnahe Kontrolle der Mittelverwendung durch die zuständigen Behörden, eine Verkürzung von Verwaltungsabläufen und die Erhöhung der Rechtssicherheit zu erreichen, bedurften die Städtebauförderrichtlinien – wie bereits im Jahresbericht 1995 ausgeführt – der Überarbeitung. Dies ist zwischenzeitlich geschehen.

- (348) Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1995 über eine Orientierungsprüfung zum Ablauf der Städtebauförderung beim damals zuständigen Innenministerium in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 berichtet. Er hat u.a. festgestellt, daß
- die Städtebauförderrichtlinien (StBauFR) ein unübersichtliches und schwierig zu handhabendes Vorschriftenwerk sind und
 - durch die Optimierung der Verwaltungsabläufe bei der Förderung eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten möglich ist.

Das Ministerium hat inzwischen die Richtlinien gründlich überarbeitet und zugesagt, die Ablauforganisation zu verbessern.

- (349) Der Landesrechnungshof hat nunmehr beim Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Zuwendungen zur Förderung einzelner städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen der Haushaltsjahre 1991 bis 1995 geprüft (Kapitel 1310 MG 07 „Städtebauförderung“). Dabei wurden die Mitteleinwerbung und Bewilligung, die Mittelanforderung und -bewirtschaftung durch Sanierungsträger und Gemeinden, die Planung der Maßnahmen und die wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel bei Einzelmaßnahmen zweier Gemeinden im Landkreis Ostvorpommern geprüft.

Veranlasser von Maßnahmen der Städtebauförderung und damit als Zuwendungsempfänger verantwortlich für ihre Vorbereitung und Durchführung sind die Gemeinden. Sie beauftragen Sanierungsträger mit der treuhänderischen Wahrnehmung dieser Aufgaben, soweit es sich nicht um hoheitliche Tätigkeiten handelt (vgl. §§ 157 ff. BauGB).

- (350) Eine Gemeinde aus dem ländlichen Raum (ohne zentrale Aufgabe) mit etwa 370 Einwohnern erhielt Zuwendungen aus verschiedenen Programmen der Städtebauförderung und aus anderen Bereichen (Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sowie EU-Förderung) in Höhe von insgesamt 5,847 Mio. DM. Hierzu kam ein Eigenanteil der Gemeinde von 0,523 Mio. DM.

Der Landesrechnungshof hat u.a. festgestellt:

- Die Gesamtfinanzierung war nicht gesichert, bewilligte Finanzhilfen und Eigenmittel wurden im kommunalen Haushalt entgegen § 6 Abs. 1 bzw. § 9 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 27. November 1991 (GVOBl. M-V S. 454) nicht veranschlagt.
- Bei der Vergabe und Abrechnung von Planungsleistungen an private Büros kam es zu nicht notwendigen Ausgaben von ca. 75.000 DM.
- Die mit dem Sanierungsträgervertrag und der Vereinbarung über die Vergütung des Sanierungsträgers verbundenen Risiken sind bisher vor allem zu Lasten der Gemeinde verteilt. Eine Änderung der in den StBauFR empfohlenen Musterverträge ist erforderlich.

Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat dazu erklärt:

- Zum Zeitpunkt der Antragstellung sei die Gesamtfinanzierung der von der Gemeinde beabsichtigten Maßnahmen gesichert gewesen. Aufgrund nachträglich eingetretener Veränderungen sei eine Finanzierungslücke entstanden, die erst bei der konkreten Durchführung der Maßnahmen offensichtlich geworden sei. Darüber hinaus seien die notwendigen gemeindeeigenen Mittel trotz anderslautender Erklärung bei der Antragstellung nicht in voller Höhe in den Gemeindehaushalt eingestellt worden.
- Über die Förderfähigkeit der Ingenieurleistungen sei noch zu entscheiden.
- Die Regelungen des Mustertreuhändlervertrages von 1991 seien 1995 überarbeitet worden. Sie seien nunmehr sachgerecht und ausgewogen, so daß kein weiteres Bedürfnis gesehen werde, den Mustervertrag zu ändern.

- (351) Für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen einer anderen Gemeinde mit etwa 1600 Einwohnern, die seit 1993 zentraler Ort ist, standen insgesamt 980.000 DM bereit. Es wurde nur eine Einzelmaßnahme ausgeführt.

Der Landesrechnungshof hat u.a. festgestellt:

- Bei dieser Maßnahme wurde entgegen den Bestimmungen der StBauFR eine Erschließungsanlage (Dorfkern – Marktplatz) auf privater Fläche gefördert. Wenn derwendungszweck nicht nachträglich erreicht werden kann, ist eine Rückforderung der Zuwendung erforderlich.
- Die Gesamtfinanzierung war nicht gesichert, bewilligte Finanzhilfen und Eigenmittel wurden im kommunalen Haushalt entgegen § 6 Abs. 1 bzw. § 9 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 27. November 1991 (GVOBl. M-V S. 454) nicht veranschlagt. Der Landkreis – als Kommunalaufsicht – hat dies nicht beanstandet. Darüber hinaus wurden Zuwendungen ohne zeitgleiche anteilige Bereitstellung von Eigenmitteln verwendet. Das zuständige Ministerium hat trotz nicht gesicherter Gesamtfinanzierung Zuwendungen bewilligt und somit die Bestimmungen der VV-K Nr. 1.2 zu § 44 LHO nicht beachtet.
- Es wurden zu umfangreiche kostenträchtige Planungen veranlaßt, die darüber hinaus nicht entsprechend den erbrachten Leistungen vergütet wurden. Die Einflußnahme der Beteiligten auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln war ungenügend.

Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat mitgeteilt:

- Bei der Feststellung der grundsätzlichen Förderfähigkeit der Einzelmaßnahme sei davon ausgegangen worden, daß die Grundstücksverhältnisse geklärt seien. Es sei Aufgabe des Antragstellers, bezogen auf die Grundstücksverhältnisse, auf die Förderfähigkeit zu achten.
Wenn im Wege einer zivilrechtlichen Klärung eine Widmung der Flächen als Verkehrsfläche nicht zustande komme, müsse gem. §§ 48 ff. VwVfG M-V der Zuwendungsbescheid aufgehoben und Fördermittel anteilig zurückgefordert werden.
- Hinsichtlich der nicht gesicherten Gesamtfinanzierung hätten die formgerechten Bestätigungen der Gemeinde, des treuhänderischen Sanierungsträgers und des Landrates vorgelegen, wonach der aufzubringende Eigenanteil kassenmäßig zur Verfügung stünde. Das Ministerium sowie das Landesförderinstitut würden prüfen, ob rechtliche Konsequenzen aus unzutreffenden Erklärungen zu ziehen seien.

- Der Feststellung des Landesrechnungshofes, daß der Planungsumfang zu groß sei, könne seitens des Ministeriums – insbesondere nach Abbruch der Gesamtmaßnahme – gefolgt werden.

Die Notwendigkeit und den Umfang einer Planung bestimme die Gemeinde aufgrund ihrer Planungshoheit jedoch selbst.

(352) Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Aus den o.g. und anderen Prüfungen einzelner städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ergeben sich jedoch – insbesondere unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – generalisierend folgende Hinweise:

- Die Verträge mit Sanierungsträgern müssen hinsichtlich des notwendigen Leistungsumfanges und der Vergütung ausgewogen gestaltet werden. Dazu ist eine ständige Auswertung der Erfahrungen und gegebenenfalls eine Überarbeitung der Mustertexte notwendig.
- Eine ausreichende Einflußnahme der Gemeinden auf die Tätigkeit der Sanierungsträger muß – durch entsprechende vertragliche Regelungen – gewährleistet sein.
- Alle mit der Planungshoheit der Gemeinde begründbaren Planungsleistungen müssen frühzeitig auf ihre Förderfähigkeit geprüft werden.
- Durch konstruktive Zusammenarbeit von Gemeinde und Sanierungsträger muß insbesondere sichergestellt werden, daß der Aufwand bei der Vergabe von Planungsleistungen an Dritte nicht unnötig groß wird.
- Alle Beteiligten müssen auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei den zu fördernden Baumaßnahmen hinwirken und darauf achten, daß zur Sicherung der Gesamtfinanzierung auch die Eigenmittel der Zuwendungsempfänger bereitstehen.

(353) Die Feststellungen des Landesrechnungshofes sind zum Teil auf die Unübersichtlichkeit der StBauFR und zum Teil auf deren fehlerhafte Anwendung vor Ort zurückzuführen. Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat die StBauFR mittlerweile überarbeitet und aktualisiert, um zukünftig eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten.

Zuwendungen zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung

In den Jahren 1992 bis 1995 wurden rd. 64,3 Mio. DM für die Förderung der Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung bewilligt, ohne daß eine eigene Förderrichtlinie vorhanden war.

Im Zusammenhang mit einem im Jahre 1992 gewährten Darlehen über rd. 4,5 Mio. DM, das im Jahre 1993 wieder vollständig dem Landeshaushalt zugeführt werden sollte, wurde gegen mehrere Bestimmungen der LHO verstoßen, was u.a. zu einer verdeckten Haushaltsüberschreitung von 273.357,26 DM führte.

Die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel für die Jahre 1992 bis 1995 konnte durch das Ministerium nicht durch geprüfte Verwendungsnachweise entsprechend den VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO belegt werden.

Für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen verausgabte ein Wasser- und Bodenverband entgegen haushaltsrechtlichen Vorschriften Zuwendungen von rd. 30.000 DM, die für Zwecke des Schöpfwerksbetriebes bewilligt worden waren. Zwischenzeitlich hat das Ministerium zur Rückzahlung der Fördermittel aufgefordert.

Um ganzjährige Bauarbeiten zu gewährleisten und ständig einen ordnungsgemäßen Gewässerzustand sicherzustellen, sollte dafür gesorgt werden, daß die Fördermittel für Unterhaltungsarbeiten jahreszeitlich möglichst früh bereitgestellt werden und dies haushaltsrechtlich durch Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen gesichert wird.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich zu prüfen, ob eine Integration der Deiche im landseitigen Bereich von Bodden- und Küstengewässern, die dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen gegen Hochwasser und Sturmflut dienen, in das Landesprogramm „Küstenschutz“ zweckmäßig ist.

- (354) Zuständig für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung und der ländlichen Vorfluter waren bis 1992 die zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt (vorher: Umweltministerium) gehörenden Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN) und die Landkreise. Diese haben die Unterhaltungslast an 31 Wasser- und Bodenverbände (WBV) übertragen. Als deren „Dachverband“ wurde der Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Mecklenburg-Vorpommern gegründet.

Bewilligungsverfahren und Mittelbewirtschaftung

- (355) Das Ministerium hat in den Jahren 1992 bis 1995 Zuwendungen von rd. 64,3 Mio. DM für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung, Anlagen und Deichen in Anlehnung an Vorschriften des Landes Schleswig-Holstein, d.h. ohne eigene verbindliche Förderrichtlinien, bewilligt. Damit wurde die VV-K Nr. 1.1 zu § 44 Abs. 1 LHO nicht beachtet, wonach Zuwendungen grundsätzlich nur gewährt werden sollen, wenn das zuständige Ministerium Richtlinien erlassen hat, welche die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im einzelnen festlegen.

Das Ministerium hat die Feststellung bestätigt und darauf hingewiesen, daß zwischenzeitlich eine entsprechende Förderrichtlinie erlassen worden sei.

- (356) Im Haushaltsjahr 1993 wurden beim Einnahmetitel nur 56.000 DM veranschlagt, obwohl allein aus der Darlehensrückzahlung aus dem Jahre 1992 rd. 4,5 Mio. DM zu berücksichtigen gewesen wären. Trotz eines Ersten und Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes wurde von der Möglichkeit einer Korrektur des Haushaltsplanansatzes kein Gebrauch gemacht.

Hierdurch wurde gegen das Prinzip der vollständigen Veranschlagung aller zu erwartenden Einnahmen im Haushaltsplan verstoßen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 LHO).

Das Ministerium hat die Beanstandung anerkannt und mitgeteilt, daß bei der Aufstellung künftiger Haushaltspläne das Prinzip der Vollständigkeit beachtet werde.

- (357) Von dem Darlehen in Höhe von rd. 4,5 Mio. DM wurde im Jahre 1993 lediglich ein Teilbetrag von rd. 4,2 Mio. DM durch Verrechnung zurückgezahlt. Ein weiterer Teilbetrag von rd. 71.000 DM wurde zum Ausgleich von Mehrausgaben des Haushaltsjahres 1992 verwendet, auf Darlehensrückzahlungen von über 202.000 DM wurde verzichtet. Die für den Rückzahlungsverzicht notwendige Einwilligung des Finanzministeriums wurde nicht eingeholt, obwohl dieses zuvor deutlich gemacht hatte, daß auf eine Rückzahlung nicht verzichtet werden konnte. Damit wurde gegen § 59 Abs. 2 LHO verstoßen.

Die Verletzung des Bruttoprinzips durch Ausgleich entstandener Mehrausgaben für das Haushaltsjahr 1992 sowie der Verzicht auf Darlehensrückzahlung haben zu einer verdeckten Haushaltsüberschreitung in Höhe von 273.357,26 DM beim Titel 1302 653 21 „Zuschüsse an die Wasser- und Bodenverbände zur Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung und zu dem Betrieb ihrer Anlagen“ geführt. Bei diesem Titel hätten die Mehrausgaben als überplanmäßige Ausgabe gebucht werden müssen. Nach § 81 Abs. 2 Nr. 2 LHO wären die Beträge in den Haushaltsrechnungen 1992 bzw. 1993 besonders anzugeben gewesen.

Das Ministerium hat bestätigt, daß die Verrechnung der Rückzahlungen haushaltsrechtlich nicht korrekt gewesen ist. Der als Darlehen bereitgestellte Betrag sei als überplanmäßige Ausgabe für umfangreiche, zum damaligen Zeitpunkt aus wichtigen fachlichen Gründen unerläßliche Unterhaltungsmaßnahmen notwendig gewesen. Zukünftig würde die Feststellung beachtet.

Verwendungsnachweise

- (358) Die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel war durch das Ministerium anhand von Verwendungsnachweisen zu prüfen. Die im Ministerium vorliegenden Nachweise entsprachen jedoch nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen, weil
- die „Verwendungsnachweise“ nicht durch den Zuwendungsempfänger erstellt, sondern als Teil des Prüfberichtes zur Haushalts- und Jahresrechnung durch den Landesverband ausgearbeitet wurden,
 - der Landesverband der Wasser- und Bodenverbände sie nicht geprüft hatte,
 - die Zuschußverwendung nicht an Hand der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben überprüft werden konnte.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß künftig die Verwendungsnachweise mit vollständigen Unterlagen durch die einzelnen Wasser- u. Bodenverbände aufgestellt, zur Prüfung an den Landesverband eingereicht und geprüft an die Bewilligungsbehörde zur weiteren Verwendung geleitet werden.

Das Ministerium hat den Beanstandungen des Landesrechnungshofes zugestimmt und mitgeteilt, es habe die StÄUN darauf hingewiesen, daß zukünftig von den WBV ein Verwendungsnachweis entsprechend ANBest-K vorzulegen sei.

- (359) Fördermittel in Höhe von rd. 30.000 DM mit der Zweckbestimmung – Betrieb der Schöpfwerke – wurden von einem WBV zur Beschaffung von Fahrzeugen für die Wartungstätigkeit der Schöpfwerkswärter ausgegeben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war die Neuanschaffung von Fahrzeugen aus Zuwendungen für den Betrieb der Schöpfwerke nicht zulässig und bedeutete eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel. Die Beschaffungen hätten aus Mitteln des WBV ohne Inanspruchnahme der o.g. Zuwendungen finanziert werden müssen.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, es habe erst aus dem Bericht des Landesrechnungshofes von dieser Finanzierung der Fahrzeugbeschaffungen Kenntnis erhalten. Eine Überprüfung der angesprochenen Fälle durch den Landesverband habe ergeben, daß dies nicht zu akzeptieren sei. Zwischenzeitlich sei der Zuwendungsempfänger zur Rückzahlung der ungerechtfertigt erhaltenen Fördermittel aufgefordert worden.

Empfehlungen für künftige Förderprogramme

- (360) Die Höhe der Fördermittel für die Gewässerunterhaltung wurde durch das Ministerium in den Jahren 1993 bis 1995 in Abstimmung mit dem Landesverband der Wasser- und Bodenverbände überwiegend nach der Gewässer- und Deichlänge, Anzahl der Schöpfwerke und den Ergebnissen der Gewässerschauen bestimmt. Bei den Wasser- und Bodenverbänden ist somit eine allgemeine Erwartungshaltung auf Zuwendungsgewährung nach Anlagenbestand entstanden.

In Hinblick auf die veränderte Finanzausstattung des Landes hat der Landesrechnungshof angeregt:

- Die notwendigen förderfähigen Unterhaltungsmaßnahmen sollten bei den zuständigen Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur in Prioritätenlisten erfaßt werden.
- Die Gewährung von Zuwendungen sollte von der Priorität des betreffenden Vorhabens und der Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Zustandes der Gewässer und Deiche abhängig sein. Somit darf nicht allein das vorhandene Anlagenverzeichnis eines Wasser- und Bodenverbandes als Maßstab zur Festlegung des Fördermittelbetrages gelten, vielmehr sollte gezielt – auf wenige, aber dringend notwendige Maßnahmen beschränkt – gefördert werden.
- Die Finanzausstattung des jeweiligen WBV sollte bei der Förderung stärker berücksichtigt werden.

Das Ministerium vertritt dazu die Auffassung, daß bei Unterhaltungsmaßnahmen eine Förderung nach Schwerpunkten nicht möglich sei, da die Maßnahmen jährlich anfielen und durch punktuelle Mittelbewilligung der Zustand der Deiche und die Funktionsfähigkeit der Gewässer in Frage gestellt würden. Bei Einzelprojekten sei jedoch eine Prioritätenliste möglich, die auch entsprechend aufgestellt werde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist durch das Ministerium zu prüfen, ob wenigstens auf der Grundlage der durch die WBV zu erstellenden Gewässerunterhaltungspläne, die die notwendigen wasserbaulichen Maßnahmen festlegen, eine differenzierte und damit wirtschaftlichere Zuwendungsgewährung erfolgen kann.

- (361) Die Förderanträge der Wasser- und Bodenverbände und die Zuwendungsbescheide der Bewilligungsbehörde wurden 1993 bis 1995 relativ spät eingereicht bzw. erlas-

sen. Das entsprach nicht der Notwendigkeit, Arbeiten der Gewässer- und Deichunterhaltung zeitgerecht durchzuführen. Es stand auch nicht im Einklang mit der Forderung nach einer „Verstetigung“ von öffentlichen Bauvorhaben.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, für eine frühzeitigere Beantragung und damit frühere Bereitstellung der Fördermittel zu sorgen.

Das Ministerium hat die verzögerte Bewilligung der Fördermittel mit dem späten Inkrafttreten der Haushaltsgesetze begründet. Den Empfehlungen des Landesrechnungshofes folgend werde angestrebt, künftig Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.

- (362) In der Unterhaltung von Deichen und deren Anlagen sieht der Landesrechnungshof einen in der Zukunft zunehmenden Handlungsbedarf. Dies betrifft auch Deiche im landseitigen Bereich von Bodden- und Küstengewässern, die nach § 83 Abs. 3 LWaG dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen gegen Hochwasser und Sturmflut dienen. Der Landesrechnungshof hat daher angeregt zu prüfen, ob die WBV die wirtschaftliche Umsetzung der damit verbundenen hohen Gesamtaufwendungen, bedingt durch notwendige Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen, überhaupt leisten können oder ob eine Integration dieser Deiche in das Landesprogramm „Küstenschutz“ zweckmäßig ist.

Das Ministerium hat dazu erklärt, die hier angesprochenen Deiche dienten nicht dem Küstenschutz, sondern ausschließlich dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen gegen Hochwasser, zumal hier noch fragwürdige Niedermoorflächen mit starker Degradierungstendenz genutzt werden. Das Land werde – entsprechend der jetzigen rechtlichen Grundlage – auch zukünftig nur für den Bau und die Unterhaltung von Deichen zuständig sein bzw. aufkommen, die sich auf den Schutz von im Zusammenhang bebauten Gebieten orientieren. Für den Landeshaushalt brächte die Anregung des Landesrechnungshofes erhebliche zusätzliche Belastungen. Außerdem werde es aus

Gründen der Deregulierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung für kontraproduktiv gehalten, wenn das Land diese Aufgabe der staatlichen Wasserwirtschaft zuordnen würde. Den Landesrechnungshof überzeugen diese Argumente nicht und er hält daher weiterhin – ggf. nach Änderung von Vorschriften des Wassergesetzes – die Aufnahme in das Landesprogramm für vorteilhaft. Dabei ist u.a. zu bedenken, daß auch bei einer Überflutung landwirtschaftlich genutzter Flächen erhebliche Schäden sowie Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen entstehen können.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Gewährung von Fördermitteln zur Schaffung von eigengenutzten Eigentumsmaßnahmen

Die Errichtung einer Einliegerwohnung wurde aufgrund des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und der vom Land Mecklenburg-Vorpommern erlassenen Wohnungsbaurichtlinie mit einem Darlehen von 30.000 DM gefördert, obwohl die Nutzer über ein Kapitalvermögen von 250.000 DM verfügten. Das Land sollte auf bundesgesetzliche Regelungen hinwirken, die derartige Mitnahme effekte vermeiden.

Das mit der Abwicklung der Förderfälle zunächst betraute Landesbauförderungsamt konnte eine kontinuierliche Kontrolle der noch nicht abgeschlossenen Förderfälle organisatorisch nicht sicherstellen. Daher muß das an seine Stelle getretene Landesförderinstitut rd. 20.000 Akten erneut bearbeiten.

Sowohl das Landesbauförderungsamt als auch das Landesförderinstitut führten keine ordnungsgemäßen Verwendungsnachweisprüfungen durch.

Abwicklung des Förderprogramms

- (363) Das Land Mecklenburg-Vorpommern gewährte Darlehen im Rahmen des Landeswohnungsbauprogrammes 1993 für den Neubau und Ersterwerb von Eigentumsmaßnahmen bis zum 31.12.1994 in Höhe von 318,5 Mio. DM auf der Grundlage des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) und der dazu vom Land erlassenen

Richtlinie für die Gewährung von Fördermitteln zur Schaffung von eigengenutzten Eigentumsmaßnahmen sowie Miet- und Genossenschaftswohnungen (Wohnungsbaurichtlinie – WoBauRL).

Das damalige Landesbauförderungsamt (LBFA), das im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums lag, bewilligte die Anträge bis Februar 1994 und wickelte die Förderfälle bis April 1995 ab. Die Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen – Geschäftsbereich der Norddeutschen Landesbank Girozentrale – übernahm ab März 1994 die Förderaufgaben. Seit Mai 1995 ist das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) – ebenfalls ein Geschäftsbereich der Norddeutschen Landesbank Girozentrale – für den Förderbereich zuständig. Die Fachaufsicht hat das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt.

Prüfungsgegenstand

- (364) Der Landesrechnungshof hatte das Programm 1993 als Prüfungsgegenstand gewählt, da zu erwarten war, daß die hiervon erfaßten Bauvorhaben in 1996 abgeschlossen sein würden. Somit war eine Betrachtung der Bearbeitung von Förderfällen ab Antragstellung über Bewilligung und Auszahlung bis hin zur Verwendungsnachweisprüfung möglich.

Aufgrund der vorliegenden Verwendungsnachweislisten wurden im Wege einer Stichprobe 67 zumeist abgeschlossene Förderfälle ausgewählt, bei denen es zwischen 1993 und 1996 zu einer Auszahlung gekommen war. Die in der Zeit vom März bis Juli 1996 durchgeführte örtliche Erhebung befaßte sich im wesentlichen mit dem Zeitraum, in dem das LBFA als Bewilligungsstelle verantwortlich gewesen war.

Fehlergruppen bei der Bearbeitung von Einzelfällen

- (365) Bei der Bearbeitung von Einzelfällen wurden wiederholt folgende Fehler festgestellt:
- In der Wohnungsbaurichtlinie ist geregelt, daß das Einkommen eines Bauherren eine bestimmte Grenze nicht unterschreiten darf. Mit Hilfe dieses sogenannten Grenzeinkommens soll sichergestellt werden, daß die finanziellen Belastungen durch den Kauf eines Familienheimes einschließlich der Bewirtschaftungskosten für den Bauherren auf Dauer tragbar sind. Die Höhe des Grenzeinkommens war

nach Auffassung des Landesrechnungshofes aus falsch verstandenem Interesse für den Bauherrn zu niedrig bemessen. Bei der Ermittlung der Tragbarkeit der Belastung sind Berechnungsfehler aufgetreten.

- Die Antragsteller haben Nachweise über ihre Eigenleistungen und über die Sicherung der Gesamtfinanzierung zu erbringen. Belege über den Wert des eingebrachten Grundstücks, Eigengeld und Selbsthilfeleistungen lagen jedoch zum Teil nicht vor.
- Bewilligungsbescheide im Prüfungszeitraum waren fehlerhaft und enthielten unzulässige Auflagen. So wurde z.B. die Bewilligung von Darlehen unter dem Vorbehalt erteilt, daß das Familieneinkommen die errechnete Einkommensgrenze im Bewilligungsjahr nicht überschreitet, obwohl die Sach- und Rechtslage zum Entscheidungszeitpunkt maßgeblich war. Wäre die Grenze überschritten worden, wäre der Bescheid rückwirkend weggefallen und eine Darlehensrückzahlung sofort fällig geworden.
- In einigen Fällen hätten der Widerruf von Bewilligungsbescheiden und die Kündigung von Fördermitteln geprüft werden müssen.
- Die Bewilligungsstelle nahm Auszahlungen vor, ohne daß die erforderlichen Voraussetzungen wie Abschluß des Darlehensvertrages, Vorlage von Grundbuchblattabschriften, Grundschuldeilabtretungen, Bautenstandsbestätigungen oder Bezugsfertigkeit des Familienheimes erfüllt waren.
- Die letzte Auszahlungsrate des bewilligten Baudarlehen wurde in vergleichbaren Fällen ohne nachvollziehbaren Grund voll oder nur in Teilbeträgen in unterschiedlicher Höhe ausgezahlt.

Laut Stellungnahme des BLUM wurden die Feststellungen des Landesrechnungshofes inzwischen vom nunmehr anstelle des LBFA zuständigen LFI berücksichtigt.

Nichtberücksichtigung des Kapitalvermögens

Neben dem Baudarlehen für ein Einfamilienheim kann nach den eingangs erwähnten bundes- und landesrechtlichen Regelungen u.a. zur Förderung des generationsverbundenen Wohnens ein Zusatzdarlehen für die Errichtung einer Einliegerwohnung bewilligt werden.

- (366) In einem Einzelfall erhielt eine bauwillige Familie ein zinsloses bzw. ab dem sechsten Jahr zinsverbilligtes Baudarlehen für ein Familienheim sowie im Rahmen des generationsverbundenen Wohnens ein Zusatzdarlehen in Höhe von 30.000 DM für eine Einliegerwohnung. In diese Wohnung sollte ein Elternpaar einziehen, das neben einem relativ geringen Einkommen (Rente) über ein Kapitalvermögen in Höhe von 250.000 DM verfügen konnte. Das Elternpaar hatte kurz vor dem Einzug in die Einliegerwohnung seinen Wohnbesitz verkauft. Für die Antragsteller wie auch für das Elternpaar als Nutzer der zweiten Wohnung gelten nach den einschlägigen Bestimmungen Einkommensgrenzen (§§ 25 bis 25 d II. WoBauG). Danach sind u.a. lediglich die Erträge aus Kapitalvermögen, nicht jedoch das vorhandene Kapital zu berücksichtigen. Damit war diese Förderung zulässig.
- (367) Der Landesrechnungshof weist jedoch darauf hin, daß durch diese Regelung auch ein Personenkreis gefördert wird, der entsprechend seiner Vermögenssituation aus eigener finanzieller Kraft eine ausreichende Wohnraumversorgung sicherstellen könnte. Das Zweite Wohnungsbaugesetz will diesen Personenkreis aber gerade nicht erfassen (vgl. dessen § 1 Abs. 2).
- (368) Antragsteller bzw. Begünstigte mit geringem Einkommen können durchaus über ein Vermögen, z.B. durch Erbschaften, Eigentumsübertragungen oder, wie in dem dargelegten Fall, durch den Verkauf eines Wohnbesitzes verfügen. Da öffentliche Baudarlehen günstig sind, könnte es für Bauwillige attraktiv sein, diese in Anspruch zu nehmen, um das eigene Kapital statt dessen anderweitig gewinnbringend anzulegen.
- Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Land vor dem Hintergrund des Grundsatzes des nachrangigen Einsatzes öffentlicher Mittel auf entsprechende bundesgesetzliche Regelungen hinwirken, die Mitnahmeeffekte z.B. wie den oben beschriebenen vermeiden und gleichwohl die wohnungspolitische Zielgruppe erreichen. Es kann nämlich nicht im Interesse des Landes liegen, die sehr knappen öffent-

lichen Mittel für einen Personenkreis einzusetzen, der beim Wohnungsbau auf eigenes Vermögen zurückgreifen kann.

Kontrolle nicht abgeschlossener Förderfälle

- (369) Bei seinen Stichproben stellte der Landesrechnungshof fest, daß die kontinuierliche Weiterverfolgung von nicht abgeschlossenen Förderfällen Probleme bereitete, weil u.a. ein Wiedervorlagesystem nicht eingerichtet worden war. So fehlte in den geprüften Akten z.B. der Nachweis der Sicherung des Baudarlehens durch Grundbuchblattabschriften. Die Förderfälle lagen bis zu über zwei Jahre zurück, und es war nicht ersichtlich, daß die säumigen Bauherren angemahnt worden waren.
- (370) Laut Stellungnahme des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt war die Organisation im LBFA nicht darauf eingerichtet, laufende Förderverfahren einer permanenten Kontrolle zu unterziehen. Dieses Versäumnis des LBFA hat zur Folge, daß nun das LFI als Nachfolger neben der aktuellen Programmdurchführung die Förderfälle, bei denen die Fördermittel noch nicht vollständig ausgezahlt sind, prüfen und im gesamten Darlehensbestand von rd. 20.000 Akten für eine ausreichende Besicherung sorgen muß. Dazu sind die Akten insbesondere auf Darlehensverträge, Grundschuldbestellungsurkunden, Grundbuchblattabschriften, Garantieerklärungen vorrangiger Gläubiger und ausreichenden Versicherungsschutz durchzusehen.

Verwendungsnachweisprüfung

- (371) Sowohl LBFA als auch LFI waren verpflichtet, Verwendungsnachweisprüfungen gem. den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO durchzuführen. Beide kamen ihren Verpflichtungen jedoch auf unterschiedliche Art und Weise nicht nach.

Nach den eingangs erwähnten Rechtsvorschriften hat der Zuwendungsgeber einen Verwendungsnachweis, der aus einem zahlenmäßigen Nachweis über die getätigten Ausgaben, eingesetzten Fremdkredite sowie Eigenmittel und einem Sachbericht über das fertiggestellte Bauobjekt besteht, zu verlangen. Auf dieser Grundlage sind u.a. die zweckentsprechenden Mittelverwendungen und das Ergebnis der Förderung festzustellen. Gegebenenfalls sind örtliche Erhebungen durchzuführen. Vorgelegte Bele-

ge sind nach Einsichtnahme mit einem Prüfungsvermerk zu versehen und an den Zuwendungsempfänger zurückzugeben.

Das LBFA forderte 1993 und 1994 eine Baukostenaufschlüsselung. Nur seine Zweigstellen verlangten bis 1994 von den Darlehensnehmern die Vorlage von Bauendabrechnungen mit Originalbelegen. Damit wurde innerhalb des LBFA unterschiedlich verfahren. Entgegen den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen war aus den Akten nicht immer erkennbar, ob die Originalbelege tatsächlich vorgelegen hatten und geprüft worden waren.

Das vom LFI gewählte Verfahren sieht vor, daß der Bauherr vor Ausreichung der letzten Rate anhand eines Formulars dem LFI gegenüber erklärt, daß

- die bereits gezahlte 2. Rate des Baudarlehens zweckentsprechend für das Bauvorhaben verwendet wurde,
- die im Antrag ausgewiesenen Kosten nicht unterschritten sind bzw. nicht überschritten wurden und durch Belege, die zur Prüfung bereitliegen, nachweisbar sind und
- die Abrechnung abschließend mit den Gesamtkosten, die er an dieser Stelle zu nennen hat, aufgestellt sei.

Der Bauleiter bestätigt, daß das geförderte Objekt fertiggestellt sei und die Bauarbeiten ordnungsgemäß ausgeführt worden seien.

Die Unterlagen, die die Sicherung des Grundpfandrechts bestätigen, Versicherungsnachweise sowie die Meldebescheinigungen der Bauortgemeinde sind vom Bauherren mit vorzulegen.

Das LFI überprüft nur das Vorliegen der geforderten Erklärungen und Unterlagen. Das Ergebnis wird auf einem Vordruck durch Ankreuzen der entsprechenden Position, Datum und Handzeichen des Sachbearbeiters festgehalten. Bei Erfüllung aller Voraussetzungen erfolgt die Schlußzahlung.

Eine spätere Erklärung, daß auch die 3. Rate zweckentsprechend verwendet wurde, und eine Schlußabrechnung werden nicht mehr verlangt.

- (372) Der Landesrechnungshof beanstandet, daß das vom LFI gewählte Verfahren, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch eine kurze schriftliche Erklärung

des Bauherren bestätigen zu lassen und somit nur auf die Richtigkeit der Angaben zu vertrauen, keine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung darstellt. Das LFI verstößt dadurch gegen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO. Das ist mehr als nur ein formeller Verstoß, der etwa unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung zu vernachlässigen wäre. Vielmehr kann das vom LFI gewählte Verfahren zum Mißbrauch von Fördermitteln verleiten, und zwar insbesondere dann, wenn der Darlehensempfänger außerdem eine Offenlegung der tatsächlichen Finanzierung nicht befürchten muß.

- (373) Vor dem Hintergrund immer knapper werdender öffentlicher Mittel und damit verbundener Sparmaßnahmen ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht hinnehmbar, wenn der Verbleib öffentlicher Mittel gar nicht bzw. nur unzureichend kontrolliert wird. Er fordert daher einen Verwendungsnachweis, der eine abschließende Beurteilung darüber ermöglicht, ob der Verwendungszweck als erreicht angesehen werden kann.
- (374) Im Ergebnis des Prüfungsverfahrens haben das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt und das LFI nunmehr im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof als neue Regelung vorgesehen, daß künftig die Erklärung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes und der Antrag auf Auszahlung der 3. Auszahlungsrate von dem Verwendungsnachweisverfahren getrennt werden. Im Verwendungsnachweis wird der Baudarlehensnehmer den Gesamtbaukosten die Deckungsmittel aus Fremdkrediten, Eigenmitteln und Landesdarlehen gegenüberstellen. Damit ist ein Überblick über die Gesamtfinanzierung des Bauvorhabens gewährleistet. Um dem Mißbrauch von Fördermitteln vorzubeugen, wird das LFI stichprobenweise die Belege oder sonstigen Unterlagen abfordern und die Verwendung des Darlehens durch örtliche Erhebungen bei den Bauherren überprüfen. Der Landesrechnungshof wird über das Ergebnis unterrichtet werden.

Zuwendungen für Verwertungs- und Entsorgungsanlagen der Abfallwirtschaft

Bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln wurde das Fälligkeitsprinzip wiederholt verletzt. Hohe Ausgabereste wurden jährlich übertragen.

Da bei diesem Förderprogramm nach mehreren Jahren eine weitgehende Bedarfsdeckung erreicht ist, können die Haushaltsansätze (bis 1995 vier bis fünf Mio. DM jährlich) reduziert werden.

Bei über 50 v.H. der abzurechnenden Fördermaßnahmen lagen Verwendungsnachweise nicht zeitgerecht vor. Im Einzelfall wurde der Vorlagentermin um bis zu 23 Monate überschritten.

Die Anwendung der Vergabevorschriften (VOB/VOL) und der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) wurde nicht immer sichergestellt.

- (375) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt bewilligt seit 1992 Zuwendungen für Maßnahmen der Abfallwirtschaft zum Aufbau einer Verwertungs- und Entsorgungsindustrie im Land Mecklenburg-Vorpommern (Förderanteil 20 v.H.). Die Haushaltsansätze beliefen sich bis 1995 auf vier bis fünf Mio. DM jährlich.
- (376) Der Landesrechnungshof hat festgestellt:
- Bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel wurde seit 1992 wiederholt das Fälligkeitsprinzip gem. § 11 Abs. 2 LHO verletzt. Als Folge wurde jährlich ein anderer Haushaltstitel (Ertüchtigung von Hausmülldeponien) unter Ausnutzung der Deckungskreise innerhalb der Maßnahmegruppe erheblich verstärkt. Außerdem wurden Haushaltsreste in beträchtlicher Höhe in die Folgejahre übertragen.

- Bei diesem Förderprogramm ist nach mehr als vier Jahren zu erkennen, daß eine weitgehende Bedarfsdeckung bei den Investitionen zur Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen und Reststoffen erreicht worden ist; künftig ist eine deutliche Reduzierung der Haushaltsansätze möglich, eine laufende Erfolgskontrolle bei diesem Programm ist notwendig.
 - Eine Einordnung der Fördermaßnahmen in die Landesabfallplanung und die darauf beruhenden Regionalplanungen war nicht möglich, da bis zum März 1996 der Abfallentsorgungsplan gem. § 9 AbfAlG M-V fehlte.
 - Die Auflagen des Zuwendungsbescheides hinsichtlich der Anwendung der VOB und VOL bei Vergaben wurden durch die Zuwendungsempfänger nicht im erforderlichen Umfang beachtet. Die Bewilligungsbehörde hat dies nicht ausreichend überwacht. Auch sonst wurden die Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) bei Baumaßnahmen nicht immer beachtet.
 - Bei über 50 v.H. der abzurechnenden Fördermaßnahmen lag ein Verwendungsnachweis nicht zeitgerecht vor; im Einzelfall wurden die Vorlagetermine um bis zu 23 Monate überschritten. Die Bewilligungsbehörde hat nicht ausreichend auf die Beachtung der Fristen hingewirkt.
 - Teilweise wurden Maßnahmen gefördert, die ohne Genehmigung durch die Bewilligungsbehörde schon vor Beginn des Bewilligungszeitraumes begonnen worden und daher nicht förderfähig waren. In einem Fall wurden Ausgaben im Verwendungsnachweis als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl diese nach dem Zuwendungsbescheid nicht zuwendungsfähig waren.
Erstattungen in Höhe von bis zu rd. 450.000 DM an den Landeshaushalt erscheinen möglich.
- (377) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat bestätigt, daß nach vier Jahren Förderung von Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen bedarfsgerechte Entsorgungsstrukturen weitgehend vorhanden sind. Daher wurde der Anregung des Landesrechnungshofes gefolgt und eine Verringerung der Haushaltsansätze um 2,5 Mio. DM in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 sowie um jährlich 3,5 Mio. DM innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2000 herbeigeführt.

Mit der Fertigstellung des Abfallentsorgungsplanes des Landes im März 1996 lägen nunmehr präzisierte Grundlagen für abgestimmte Förderentscheidungen vor.

(378) Hinsichtlich der Prüfung der Verwendungsnachweise sollte künftig insbesondere der zeitnahen und effektiveren Bearbeitung mehr Beachtung geschenkt werden als bisher. Die fachtechnische Prüfung erfolge weiterhin bei den örtlich zuständigen Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur (StÄUN), wobei insbesondere die Regeln des öffentlichen Auftragswesens beachtet würden. Sowohl in der Phase der Antragsbearbeitung als auch bei der Prüfung der Abrechnung werde künftig stärker darauf geachtet, daß bei Baumaßnahmen die Beruflichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zugrundegelegt würden.

(379) Aufgrund der Beanstandungen des Landesrechnungshofes wurden inzwischen insbesondere folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Zur Sicherung der korrekten anteiligen Auszahlungen der Fördermittel findet eine vorherige fachtechnische Prüfung der vom Zuwendungsempfänger hierzu eingereichten Rechnungen durch die örtlich zuständigen StÄUN auf der Grundlage der Leistungsverträge statt.
- Die Prüfung der Verwendungsnachweise, insbesondere die Überwachung der Einhaltung der Vorlagetermine und der Qualität der als Abrechnungsnachweis eingereichten Unterlagen, wird verbessert.

Insofern sind Voraussetzungen geschaffen worden, um künftig zeitnah den effektiven Einsatz der Fördermittel zu kontrollieren bzw. bei Erfordernis rechtzeitig eine Änderung der Finanzierung sicherzustellen.

(380) Hinsichtlich der möglicherweise zu erstattenden Fördermittel in der o.g. Höhe hat das Ministerium Prüfungsaufträge an die hierfür zuständigen StÄUN erteilt. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelfragen zum Abfallentsorgungsplan Mecklenburg-Vorpommern

Der Landesrechnungshof hat Einzelfragen der Verordnung über den Abfallentsorgungsplan Mecklenburg-Vorpommern geprüft.

Er hält eine stärkere Einbindung der Deponie Ihlenberg in das Gesamtkonzept für erforderlich. Die Festlegungen zur Anzahl thermischer Restabfallbehandlungsanlagen sollten überprüft und konkretisiert werden.

Auf technische Anforderungen, die über die bundes- und EU-rechtlich vorgegebenen Standards hinausgehen, sollte – auch im Interesse eines breiten Wettbewerbs – verzichtet werden.

Der Wirtschaftlichkeit bei der Errichtung und Betreuung von Behandlungsanlagen ist mit Blick auf die künftige Gebührenentwicklung noch größere Bedeutung zuzumessen.

- (381) Der Landesrechnungshof hat auf Grundlage des Berichtes zum Stand der Abfallentsorgungsplanung für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Entwicklung der Müllgebühren in Mecklenburg-Vorpommern – (Drs. 2/1415) vom 11.4.1996 Einzelfragen zur Verordnung über den Abfallentsorgungsplan des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Abfallentsorgungsplan M-V – VAEP M-V vom 27. März 1996) geprüft. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere
- die Einbeziehung der Deponie Ihlenberg in die Abfallentsorgungsplanung des Landes,
 - die Planungen von Anlagen zur thermischen Restabfallbehandlung und
 - Fragen der Organisation.

Die Untersuchungen des Landesrechnungshofes betrafen ausschließlich Siedlungsabfälle, also nicht Sonderabfälle. Als Ergebnis hält er verschiedene Änderungen des Abfallentsorgungsplanes für erforderlich.

Gegenwärtige Situation

- (382) Die Abfallentsorgung ist im Grundsatz eine öffentliche Aufgabe. Mit dem Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 4. August 1992 (AbfAlG M-V) sind die Abfallentsorgungspflichten den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis zugewiesen worden.

Für die Planung und Errichtung von neuen Abfallentsorgungsanlagen haben sich dazu fünf kommunale Zusammenschlüsse, die bis auf die Landkreise Ostvorpommern und Güstrow sowie die Hansestadt Greifswald alle Gebiete Mecklenburg-Vorpommerns einschließen, gebildet. Im übrigen sind die Aufgabe der Abfallverwertung sowie das Einsammeln, Befördern und Ablagern von Abfällen auf vorhandenen Deponien bei den entsorgungspflichtigen Körperschaften verblieben.

Derzeit gibt es in Mecklenburg-Vorpommern ausreichende Kapazitäten, um eine Entsorgung von im Land entstandenen Siedlungsabfällen auf Deponien, die den z.Z. geltenden Rechtsvorschriften entsprechen, gewährleisten zu können.

Thermische Restabfallbehandlungsanlagen für Siedlungsabfälle gibt es in Mecklenburg-Vorpommern bisher nicht.

- (383) Durch die Rechtsvorschriften des Bundes, vor allem durch die Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen (TA Siedlungsabfall), sind Vorgaben geschaffen worden, die künftig noch größere Anforderungen an den Umweltschutz und an die Leistungsfähigkeit der entsorgungspflichtigen Körperschaften stellen. So wird spätestens ab dem Jahr 2005 eine so weitgehende Behandlung des Abfalls gefordert, daß verwertbare Reststoffe entstehen und bei der Ablagerung nicht verwertbarer Aschen und Schlacken die Grenzwerte zur Zuordnung auf Deponien eingehalten werden. Diese Zuordnungswerte können nach dem derzeitigen Stand der Technik nur durch eine thermische Behandlung des Abfalls erreicht werden.

Der Abfallentsorgungsplan wurde auf der Grundlage des zu diesem Zeitpunkt gültigen Bundesgesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) vom 27. August 1986 erlassen. Hiernach stellen die Länder für ihren Bereich Pläne zur Abfallentsorgung nach überörtlichen Gesichtspunkten auf (§ 6 Abs. 1 AbfG). Darüber hinaus legt § 9 Abs. 1 AbfAlG M-V fest, daß der als Verordnung aufzustellende Abfallentsorgungsplan eine Verteilung der Entsorgungsanlagen entsprechend den anfallenden Abfallmengen vorgeben soll, damit eine angemessene, arbeitsteilige Mitwirkung aller entsorgungspflichtigen Körperschaften sichergestellt wird.

Als Folge des am 7. Oktober 1996 in Kraft getretenen Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG) werden erhebliche Änderungen bei den entsorgungspflichtigen Körperschaften anzudienenden Restabfallmengen erwartet. Deren Ausmaß ist aus heutiger Sicht nicht zu übersehen. Aus diesen und anderen Gründen sind Mengenprognosen schwierig und unsicher.

Einteilung in vier Entsorgungsbereiche

- (384) Nach dem Abfallentsorgungsplan wird das Land in vier Entsorgungsbereiche untergliedert, in denen jeweils vom Grundsatz her mindestens eine den abfallrechtlichen Vorschriften, insbesondere der TA Siedlungsabfall, entsprechende Anlage zur Ablagerung von Abfällen zu planen und zu errichten und spätestens zum Ende des Jahres 2000 in Betrieb zu nehmen ist.

Diese Regelung berücksichtigt die landeseigene, von der Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH (IAG) betriebene Deponie Ihlenberg nicht ausreichend und bewirkt, daß eine über das Jahr 2000 hinausgehende Nutzung der Deponie für Siedlungsabfälle grundsätzlich ausgeschlossen ist. Allein mittels einer Ausnahmegenehmigung gem. § 9 Abs. 2 AbfAlG M-V wäre eine längerfristige Ablagerung möglich. Es ist insbesondere nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund auch der Entsorgungsregion I (Westmecklenburg) die Planung und Errichtung einer neuen Deponie auferlegt werden soll.

Der Landesrechnungshof sieht angesichts der möglicherweise für Jahrzehnte vorhandenen Ablagerungskapazitäten auf dem Ihlenberg und weiterer, der TA Siedlungsab-

fall entsprechender Deponien für diese und ggf. auch andere Entsorgungsregionen keine Notwendigkeit für die Errichtung weiterer neuer Deponien. Dies wird offenbar auch von der kommunalen Ebene so gesehen, denn beispielsweise hat der Zweckverband Abfallentsorgung Süd – West Mecklenburg (ZASW) Anfang 1997 die Planungen für eine Deponie in Augzin eingestellt.

- (385) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat dazu erklärt, die Festlegung im Abfallentsorgungsplan sei unter Berücksichtigung der zum Entstehungszeitpunkt dieser Verordnung bestehenden Situation der Abfallentsorgung in Mecklenburg-Vorpommern getroffen worden. Weit fortgeschrittene Deponieplanungen der Gemeinden und Gemeindeverbände seien zu berücksichtigen gewesen. Im Rahmen der beabsichtigten Fortschreibung der Verordnung solle die Deponie Ihlenberg auch im Bereich der Siedlungsabfälle verstärkt konzeptionell einbezogen werden.

Deponie Ihlenberg

- (386) Bei Fortsetzung der derzeitigen, durch die Festlegungen des Abfallentsorgungsplanes geprägten Entwicklung der auf dem Ihlenberg abgelagerten Abfallmengen ist zu befürchten, daß die Rückstellungen für die Rekultivierung der Deponie möglicherweise nicht in erforderlicher Höhe gebildet werden können. Ein dadurch entstehendes Finanzierungsdefizit von bis zu rd. 180 Mio. DM wäre aus dem Landeshaushalt auszugleichen.

Der Landesrechnungshof hält auch aus diesem Grunde eine stärkere Einbeziehung der Deponie Ihlenberg in die Abfallwirtschaftsplanung für erforderlich.

- (387) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat mitgeteilt, daß aufgrund der bislang angestellten Berechnungen das befürchtete Finanzierungsdefizit nicht bestätigt werden kann. Es habe die IAG mit der Überprüfung beauftragt, ob und ggf. in welcher Höhe unter bestimmten Annahmen für die zukünftige Geschäftsentwicklung ein Finanzierungsdefizit bei den Aufwendungen für Rekultivierung und Nachsorge entstehen werde, das nicht durch unternehmenseigene Steuerungsmaßnahmen ausgeglichen werden könne. Außerdem arbeite die IAG derzeit an einer nachhaltigen Verbesserung der Kostensituation der Deponie Ihlenberg. Im Zusammenhang mit der Fortschreibung der Abfallentsorgungsplanung solle die Deponie stärker berücksichtigt werden.

Anzahl und Standorte der erforderlichen thermischen Restabfallbehandlungsanlagen

(388) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung über den Abfallentsorgungsplan M-V hatten die vorbereitenden Planungen für den Bau von zwei thermischen Restabfallbehandlungsanlagen mit Jahreskapazitäten von 200 000 t und 150 000 t bereits begonnen bzw. waren bereits weit fortgeschritten.

Der Landesrechnungshof hat dazu auf folgendes hingewiesen.

- Aus technischen und wirtschaftlichen Gründen sind bestimmte Anlagengrößen erforderlich. Jeweils eine thermische Restabfallbehandlungsanlage für die vier Entsorgungsregionen vorzusehen, wie vom Grundsatz her im Abfallentsorgungsplan (§ 4 Abs. 2 VAEP M-V) vorgegeben, erscheint angesichts der prognostizierten Restabfallmengen sowie der damit verbundenen Unsicherheiten sowohl aus umweltpolitischen als auch aus Kostengründen unvertretbar.
- Vielmehr sind maximal zwei, eventuell nur eine thermische Restabfallbehandlungsanlage für die Behandlung der gesamten Siedlungsabfälle aus Mecklenburg-Vorpommern ausreichend. Es ist notwendig, anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Fragen der Logistik für Abfalltransporte, möglicherweise auch über die Eisenbahn, zu prüfen, ob zusätzlich zu der von der Ostmecklenburgisch-Vorpommerschen Verwertungs- und Deponie GmbH (OVVD) geplanten Anlage eine weitere für das Land genügt oder ob Planungen sogar auf die Errichtung und den Betrieb von lediglich einer einzigen thermischen Restabfallbehandlungsanlage für das gesamte Land zu konzentrieren sind. Als eine mögliche Standortvariante käme hierfür das Deponiegelände Ihlenberg in Betracht.
- Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt sollte auch mit Hilfe der Förderung verstärkt Einfluß nehmen auf die Planung von thermischen Restabfallbehandlungsanlagen.

(389) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat dazu erklärt, es habe im September 1996 eine mit den Landräten und Oberbürgermeistern abgestimmte Detailuntersuchung u.a. zu einer sinnvollen Anzahl von erforderlichen Anlagen in Auftrag gegeben. Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Fortschreibung des Abfallentsorgungsplanes strebe das Ministerium eine gutachterliche Untersuchung mög-

licher Standorte unter Einbeziehung des Standortes der Deponie am Ihlenberg an. Eine baldige Konkretisierung der Standorte und Anzahl der Anlagen sei vorgesehen, um zügige Entscheidungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu bewirken.

Technische Anforderungen

- (390) Vor dem Hintergrund bestehender Haushaltsprobleme werden bei Bund, Ländern und Gemeinden auf verschiedenen Gebieten Überprüfungen und Reduzierungen bestehender technischer Standards für notwendig gehalten. Von diesem Grundsatz abweichend wurden im Abfallentsorgungsplan technische Anforderungen an thermische Restabfallbehandlungsanlagen für Siedlungsabfälle empfohlen (Verbrennungstemperatur über 1.200°C, Verglasung der Reststoffe), die über die von der Bundesregierung und der EU erlassenen Vorschriften hinausgehen. Dies muß im Zusammenhang mit der Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der Abfallwirtschaft betrachtet werden, wonach Förderfähigkeit nur besteht, wenn das Hochtemperaturverfahren (bzw. gleichwertige Maßnahmen) angewendet wird, so daß die Festlegung im Abfallentsorgungsplan den Charakter einer verbindlichen Vorgabe erhält.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß durch diese Vorgaben hinsichtlich der einzusetzenden Technik nur ein oder zwei Anbieter in Frage kommen und damit eine unzulässige Ausgrenzung von bewährten anderen Verfahren, z.B. der Rostfeuerung, vorgenommen wurde. Mit diesen Verfahren, nach denen in Deutschland rd. 50 Anlagen gebaut wurden und werden, lassen sich die bundes- und EU-rechtlichen Grenzwerte ohne weiteres einhalten. Das Ziel, die Auswahl von Leistungen dem Wettbewerb einer möglichst großen Zahl von Anbietern zu unterstellen, um als Ergebnis optimale technische und wirtschaftliche Lösungen zu erhalten, ist durch die o.g. Vorgaben nicht zu erreichen. Der Landesrechnungshof hält eine Änderung des § 6 Abs. 2 VAEP M-V für erforderlich.

- (391) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat mitgeteilt, bei der o.g. Regelung handele es sich lediglich um eine Empfehlung für ein Hochtemperaturverfahren. Es bestätigt, daß die mit der Förderrichtlinie festgeschriebenen Vorgaben tatsächlich über geltendes Bundesrecht hinausgehen, hält dies aber für einen sinnvollen Aspekt einer Landesförderung, um die Einführung innovativer Verfahren zu unterstützen. Eventuelle Mehraufwendungen könnten durch die Förderung abgedeckt wer-

den.

Im Zuge der Fortschreibung des Abfallentsorgungsplanes würde aber die Empfehlung zur Verbrennungstemperatur und zu der Qualität der Verbrennungsrückstände überprüft.

Abfallgebühren

- (392) In die Abfallentsorgungsplanung müssen – neben den Belangen der Umweltverträglichkeit und der Entsorgungssicherheit – wirtschaftliche Erwägungen einbezogen werden. Da die Akzeptanz bei der Bevölkerung größtenteils von der Höhe der zu erwartenden finanziellen Belastung bestimmt wird, kommt einer zuverlässigen Ermittlung der Abfallgebühren hohe Bedeutung zu.

Darüber hinaus fordert § 7 LHO, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei allen Maßnahmen des Landes zu beachten sind. Dies hat zur Folge, daß bereits im Vorwege Untersuchungen in bezug auf mögliche finanzielle Auswirkungen anzustellen sind.

Der Landesrechnungshof hat die Prognose des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt zur Abfallgebührenentwicklung auf ihre Plausibilität hin überprüft. Insgesamt sind die Berechnungen weder schlüssig noch haltbar. Er befürchtet durch die thermische Restabfallbehandlung einen erheblich größeren Gebührenanstieg als bisher angenommen.

Der Landesrechnungshof hat auch bemängelt, daß erst nach Veröffentlichung des Abfallentsorgungsplanes mit einer Studie zur Kostenentwicklung begonnen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Errichtung von alternativ ein bis vier thermischen Restabfallbehandlungsanlagen in Auftrag gegeben wurde.

- (393) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt hat dazu erklärt, daß die Abfallgebührenprognose keineswegs zu niedrig war, sondern daß einiges dafür spricht, daß die Gebührenerhöhungen infolge der teilweise rapiden Preissenkungen bei Behandlungs- und Deponierungskosten nicht in der prognostizierten Höhe erfolgen werden.

- (394) Die Stellungnahme des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt ist nicht durch begründende Unterlagen gestützt. Erst nach gesonderter Aufforderung wurde dem Landesrechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsstudie zu Varianten der

thermischen Restabfallbehandlung in Mecklenburg-Vorpommern zur Kenntnis gegeben. Die Auswertung ist noch nicht abgeschlossen. Der Landesrechnungshof befürchtet weiterhin einen höheren Gebührenanstieg.

Zur Zeit laufende Planungen in zwei Einzelfällen

- (395) In zwei Entsorgungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns haben die Planungen zur Errichtung thermischer Restabfallbehandlungsanlagen bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung über den Abfallentsorgungsplan begonnen. Dabei wurden hinsichtlich der Auswahl geeigneter technischer Verfahren unterschiedliche Wege beschritten.
- a) In einem Fall wurde die Vergabeentscheidung nicht einem uneingeschränkten Wettbewerb unterstellt. Vielmehr wurde aufgrund eines Gutachtens eine Entscheidung für eine bestimmte Behandlungstechnik getroffen. Dann wurde der Auftrag zur Planung der Anlage als Ergebnis von Verhandlungen mit zwei Bietern vergeben (voraussichtlicher Angebotspreis 284 Mio. DM).
- b) Im anderen Fall wurde eine Beschränkte Ausschreibung nach einem europaweiten Öffentlichen Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Unter den 25 Unternehmen, die fristgerecht Teilnahmeanträge gestellt hatten, wurden nach vorher festgelegten Kriterien acht geeignete Unternehmen oder Arbeitsgemeinschaften ausgewählt. Bei dieser Auswahl wurden die verschiedenen am Markt angebotenen Technologien einbezogen.
- (396) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, zu gewährleisten, daß alle am Markt vorhandenen Anbieter innovativer und konventioneller Technologien die Chance erhalten, sich zu beteiligen. Darüber hinaus gewährleistet ein uneingeschränkter Wettbewerb unter den angebotenen Leistungen für den Auftraggeber ein wirtschaftliches Ergebnis. Das inzwischen vorliegende vorläufige Ergebnis der Ausschreibung im Fall b) scheint dies zu bestätigen und zeigt eine deutliche Tendenz zu günstigeren Preisen bei derartigen Anlagen. Auch das im Fall a) bevorzugte Hochtemperaturverfahren, das in diesen Wettbewerb einbezogen wurde – aber nicht zum Zuge kam, wurde hier günstiger angeboten (um mindestens 16 Mio. DM).

- (397) Der Auftraggeber für die Planung der Anlage, bei der von einem uneingeschränkten Wettbewerb abgewichen wurde, hat erklärt, daß nach Aussage des Ministeriums mit der Bewilligung von Fördermitteln des Landes nur gerechnet werden könne, wenn ein innovatives und förderfähiges Hochtemperaturverfahren gewählt werde. Insbesondere aus diesem Grund seien im Verlauf der Planungsarbeiten nur Anbieter solcher Verfahren weiter untersucht und in die Auswahl einbezogen worden.
- (398) Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen unter Tz. 390. Die gewählte Verfahrensweise ist auch eine Folge der Vorgaben des Ministeriums zu den technischen Anforderungen an thermische Restabfallbehandlungsanlagen. Diese bewirken eine nach Auffassung des Landesrechnungshofes unzulässige Eingrenzung des Wettbewerbs.

Vorschläge zur künftigen Organisation

- (399) Der Landesrechnungshof hat eine Prüfung angeregt, ob die Planungen auf die Errichtung und den Betrieb von zwei oder nur von einer einzigen thermischen Restabfallbehandlungsanlage zu konzentrieren sind (Tz. 388). Für diesen Fall wird vorgeschlagen, diese Anlage bzw. Anlagen in der Verantwortung des Landes zu errichten und zu betreiben.
- (400) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt macht verfassungsrechtliche Bedenken geltend und verweist auf die sog. „Rastede“-Entscheidungen des Bundesverwaltungs- und des Bundesverfassungsgerichts, nach der den kommunalen Körperschaften - auch den Landkreisen - eigene kommunale Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe bleiben müssen. Es hat Zweifel, ob danach die Aufgabe der thermischen Restabfallbehandlung den Landkreisen/kreisfreien Städten entzogen werden darf.
- (401) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes verkennt das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt, daß das vorgenannte Urteil nur insoweit Bedeutung hat, wenn der Gesetzgeber den Gemeinden eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter entzieht. Für die Aufgabe der thermischen Restabfallbehandlung ist ein relevanter örtlicher Charakter nicht zu erkennen.
Einerseits ist die Aufgabe der thermischen Restabfallbehandlung nur ein Teil der öf-

fentlichen Abfallentsorgung, andererseits ist angesichts der Planungen, mit zwei thermischen Restabfallbehandlungsanlagen den Entsorgungsbedarf für das gesamte Land sicherzustellen, ein örtlicher Bezug nicht mehr gegeben.

Der Landesrechnungshof wird dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt deshalb nahelegen, weitergehende Prüfungen vorzunehmen, um die Aufgabe der thermischen Restabfallbehandlung von den Landkreisen/kreisfreien Städten auf das Land zu übertragen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen des Landes zur Nachfinanzierung von Investitionsmaßnahmen im Abwasserbereich

Bei der Gewährung von Zuwendungen des Landes zur Nachfinanzierung von Investitionsmaßnahmen im Abwasserbereich berücksichtigte das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt die Forderung des Landtages, wonach die Förderung jenen zugute kommen sollte, die diese am dringendsten benötigen, offensichtlich nicht in ausreichendem Maße.

- (402) Im Haushaltsplan 1996 standen im Kapitel 1108 Titel 971 02 „Rückstellung für dringliche Finanzierungsbedarfe im Zusammenhang mit dem 1996 vorzulegenden Abwassergebührenkonzept der Landesregierung“ 20 Mio. DM zur Verfügung.

Mit Beschluß zum Haushaltsgesetz 1996 vom 11. Januar 1996 hatte sich der Landtag durch einen Haushaltsvermerk die Entsperrung der Mittel nach Vorlage eines Konzeptes zur Unterstützung der abwasserpflichtigen Körperschaften vorbehalten.

Der Landtag entsperrte in seiner Sitzung am 26.9.1996 die Mittel mit der Maßgabe, die vorgelegten Richtlinien so zu überarbeiten, daß die Förderung jenen Körperschaften zugute komme, die diese am dringendsten benötigen. Die Haushaltsmittel wurden nach diesem Beschluß zu gleichen Teilen auf zwei neu gebildete Haushaltstitel mit den Zweckbestimmungen

- „Nachfinanzierung von Investitionsmaßnahmen im Abwasserbereich“ (Kapitel 1302, Hauptgruppe 8, zuständig: Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt) und
- „Zuschüsse zur Beseitigung wirtschaftlicher Notlagen bei abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften“ (Kapitel 0402, Hauptgruppe 6, zuständig: Innenministerium)

verteilt. Dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt standen somit bei dem Haushaltstitel 1302 883 02 insgesamt 10 Mio. DM zur Verfügung, dem Innenministerium die übrigen 10 Mio. DM (0402, HGr. 6).

- (403) Die Zuwendungen wurden auf der Grundlage der Richtlinien des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt und des Innenministeriums zur Unterstützung der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern (FöRi-AW) vom 15. Oktober 1996 (AmtsBl. M-V 1996, S. 947) gewährt. Zum notwendigen Abstimmungsverfahren dieser Richtlinien nach § 103 LHO siehe Tz. 40 der Einleitung zu diesem Jahresbericht.

Nach den Richtlinien ist Zweck der Zuwendungen, bereits in den vergangenen Jahren gewährte Zuwendungen für Vorhaben der Abwasserbeseitigung auf das Niveau der Förderung ab 1993 anzuheben sowie wirtschaftliche Notlagen zu beseitigen oder zu mildern, um die beitrags- und gebührenpflichtigen Einwohner in den Gemeinden oder den Verbänden zu entlasten. Entsprechend dem Landtagsbeschluß haben die Bewilligungsbehörden nach diesen Richtlinien bei Ausübung ihres Ermessens jene Körperschaften bevorzugt zu berücksichtigen, die die Förderung aus fachlicher Hinsicht am dringendsten benötigen.

Am 10.12.1996 erließ das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt an 27 verschiedene Zuwendungsempfänger insgesamt 43 Änderungszuwendungsbescheide mit einem Gesamtzuwendungsbetrag von rd. 10,9 Mio. DM. Diese Zuwendungsbescheide gingen dem Landesrechnungshof gem. Nr. 4.4 VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO in Abdruck zu.

Im Zeitraum vom 17. bis 19.12.1996 wurden durch das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt rd. 10,6 Mio. DM ausgezahlt. Am 8.1.1997 wurden – entsprechend einer im Haushaltsplan vorgesehenen Deckungsfähigkeit – rd. 0,6 Mio. DM von dem Haushaltstitel 1302 883 02 „Nachfinanzierung von Investitionsmaßnahmen“ auf den Haushaltstitel 1302 883 32 „Förderung von Abwasseranlagen“ „*pauschal*“ umgebucht.

- (404) Der Landesrechnungshof hat die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen im einzelnen nicht geprüft. Er hat aber anhand der ihm vorliegenden Unterlagen festgestellt:

- In der Drs. 2/1499 des Landtages vom 24.4.1996 „Zwischenbericht zur Auswertung von Gutachten über abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften auf der Grundlage des Berichtes zur Abwasserentsorgung in Mecklenburg-Vorpommern, unter besonderer Berücksichtigung der Auslastung vorhandener Anlagen, der Förderpraxis und der gegenwärtigen Gebührenentwicklung“ waren 14 abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften genannt, die unter den Aspekten der

- Gebührenhöhe,
- Kostendeckung,
- Wirtschaftlichkeit und
- Betriebsorganisation

als besonders auffällig bezeichnet worden waren.

Lediglich fünf der in dieser Drucksache angeführten abwasserpflichtigen Körperschaften erhielten im Dezember 1996 vom Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Zuwendungsbescheide über rd. 3,6 Mio. DM. Den überwiegenden Teil der Fördermittel (rd. 64 v.H.) erhielten Körperschaften, die 1996 nicht als besonders auffällig bezeichnet worden waren. So erhielt allein ein Abwasserzweckverband für sieben Einzelmaßnahmen rd. 2,1 Mio. DM.

- Aus den dem Landesrechnungshof vorliegenden Antrags- und Bewilligungsunterlagen war nicht ersichtlich, wie das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt bei der Verteilung seiner Mittel die Forderung des Landtages sowie der Richtlinien, wonach die Förderung jenen zugute kommen soll, die diese am dringendsten benötigen, ausreichend beachtet hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren die Unterlagen nicht geeignet, die wirtschaftliche Notlage eines Antragstellers, die eine Bezuschussung dringend notwendig machen würde, in fachlicher Hinsicht abschließend zu beurteilen.

- Darüber hinaus ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes fraglich, ob die Aufstockung des Haushaltsansatzes um rd. 0,6 Mio. DM zu Lasten der zur „erstmaligen“ Förderung von Abwasseranlagen eingeworbenen Mittel den Motiven des Landtages entsprach.
- Aus den dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Antragsunterlagen war erkennbar, daß die aufgrund der Nachfinanzierung möglichen Senkungen der Abwassergebühren bei mehreren Zuwendungsempfängern lediglich zwischen 0,01 DM und 0,20 DM pro m³ Abwasser liegen.

(405) Der Landesrechnungshof hat diese Feststellungen dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt mitgeteilt. Dieses hat dazu erklärt, daß die Richtlinien in der veröffentlichten Fassung bezüglich der investiven Förderung die Vorgaben aus der parlamentarischen Diskussion berücksichtigen würden. Damit sei die Empfehlung des Finanzausschusses an den Landtag, die Richtlinien so zu überarbeiten, daß die Förderung jenen Körperschaften zu Gute komme, die diese am dringendsten benötigen, umgesetzt worden.

Die Nachförderung habe sich auf Abwasseranlagen bezogen, die sachlich auch aus Kap. 1302, MG 03, Titel 883 32 finanzierbar gewesen seien. Insoweit hätten die Auszahlungen, die über den Ansatz von 10 Mio. DM hinausgingen, direkt aus der MG 03 geleistet werden müssen. Dieses Versäumnis sei durch die „pauschale Umbuchung“ buchungstechnisch bereinigt worden.

Im übrigen sei die Mittelaufteilung zwischen investiver und nichtinvestiver Förderung nicht Gegenstand von parlamentarischen Beschlüssen gewesen. Die Bewilligung über 10 Mio. DM hinaus im Rahmen der investiven Förderung sei erfolgt, weil seitens des Finanzministeriums signalisiert worden sei, daß eine Verstärkung des Titels 883 02 zu Lasten der nichtinvestiven Förderung möglich gewesen sei. Diese Verstärkungsmöglichkeit sei nicht in Anspruch genommen worden, da auch im nichtinvestiven Förderbereich des Innenministeriums ein Antragsvolumen erkennbar geworden sei, das weit über die verfügbaren Mittel hinaus gegangen sei.

Grundlage für die Entscheidung über die Nachförderung seien die Richtlinien gewesen. Die einzelnen Förderentscheidungen seien im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens der Bewilligungsbehörde unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation des Verbandes getroffen worden.

Im Rahmen der investiven Förderung seien entsprechend den Richtlinien nur solche

Körperschaften förderfähig gewesen, die in 1991 und 1992 Bewilligungsbescheide erhalten hätten, deren Förderquote unterhalb der aktuellen Förderung gelegen habe. Insoweit sei verständlich, daß nicht alle Körperschaften, die in der Drs. 2/1499 aufgeführt seien, eine Nachförderung erhalten hätten.

Der Teil II der Richtlinien (investive Förderung) habe dazu gedient, die in den ersten Jahren erfolgte Benachteiligung von Zuwendungsempfängern auszugleichen und deren Belastung zu mindern. Dabei sei nicht vordringlicher Zweck gewesen, eine Gebührensenkung für die Einwohner herbei zu führen. Dennoch hätten die Zuwendungsempfänger den Nachweis zu führen, daß und wie die Zuschüsse nach den Richtlinien für alle beitrags- und gebührenpflichtigen Einwohner wirksam geworden seien. Eine Pflicht zur Gebührensenkung sei damit bewußt nicht zwingend vorgegeben worden.

- (406) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme der Verwaltung zur Kenntnis und behält sich vor, im Rahmen einer Projektprüfung einzelne Fördermaßnahmen dahingehend zu prüfen, ob der angestrebte Förderzweck erreicht werden konnte.

Erhebung und Abrechnung von Leistungen für die ambulante Behandlung

Kosten bei der Leistungserbringung im ambulanten Bereich der Krankenhäuser müssen in steigendem Umfang durch entsprechende Erlöse gedeckt werden. Dafür ist es erforderlich, insbesondere zustehende Einnahmen zuverlässiger zu erheben.

- (407) Der Landesrechnungshof hat bei einer überörtlichen Prüfung gem. § 5 Kommunalprüfungsgesetz im Kreiskrankenhaus Pasewalk und im Klinikum Südstadt Rostock die Erhebung und Abrechnung von Leistungen für die ambulante Behandlung geprüft. Für die Erhöhung des Kostendeckungsgrades bei ambulanten Behandlungen im Krankenhaus ist es unerlässlich, daß die erbrachten Leistungen vollständig dokumentiert und abgerechnet, Abgaben auf Liquidationserlöse erhoben und besondere Geldleistungen an Ärzte nur vorgenommen werden, soweit das unabdingbar ist.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

Notfallambulanz

- (408) Im Kreiskrankenhaus Pasewalk hat der Landesrechnungshof Unstimmigkeiten zwischen den erbrachten, den abgerechneten und den vergüteten Leistungen der Notfallambulanz festgestellt. Die Verwaltung hatte die Leistungsabrechnung bisher ohne besondere Überprüfung vorgenommen und auch die Honorarabrechnung der Kassenärztlichen Vereinigung nicht geprüft. Damit blieben Differenzen hinsichtlich der Fallzahl und auch hinsichtlich der erbrachten Leistungen ungeklärt. Das bedeutet auch, daß erbrachte Leistungen nicht vergütet wurden.

In seiner Stellungnahme teilt das Krankenhaus mit, daß seit dem 1.1.1997 alle Notfallbehandlungen datentechnisch erfaßt werden. Damit sei neben der Erfassung der Abrechnungsscheine auch die Ermittlung der zu erwartenden Erlöse möglich, auftretende Differenzen könnten nunmehr schnell und detailgenau geklärt werden.

Notfallbehandlung als Nebentätigkeit

- (409) Zwei Chefärzte des Kreiskrankenhauses haben ihre in der Notfallambulanz erbrachten ärztlichen Leistungen als Nebentätigkeit abgerechnet, obwohl in den Chefarztdienstverträgen ausdrücklich festgelegt ist, daß die ambulante Notfallbehandlung zu den Dienstaufgaben gehört. Das bedeutet, daß die betreffenden Chefärzte für diese Leistungen eine doppelte Vergütung erhielten: einmal das Arbeitsentgelt für die Erfüllung der regulären Dienstaufgaben und zum anderen die Nebentätigkeitsvergütung.

In seiner Antwort erklärt das Krankenhaus, es habe „*Forderungen ... gegenüber den Chefärzten geltend gemacht*“.

Zusätzliche Vergütung von Dienstaufgaben

- (410) Nach den Chefarztdienstverträgen des Kreiskrankenhauses zählt die Leistungserbringung für Patienten anderer Krankenhäuser zu den Dienstaufgaben, für die eine zusätzliche Vergütung nicht gezahlt wird. Gleichwohl hat das Krankenhaus an zwei Chefärzte 1994 jeweils Beträge in Höhe von 56.810,98 DM bzw. 72.946,08 DM und bis 3. Mai 1995 jeweils 5.083,72 DM bzw. 38.640,25 DM für die Durchführung dieser Dienstaufgaben gezahlt.

Auch in dem Klinikum Südstadt Rostock hat ein Chefarzt für die Leistungserbringung für Patienten anderer Krankenhäuser besondere Entgelte erhalten. Allerdings hat er sich diese Leistungen direkt von den jeweiligen Krankenhäusern vergüten lassen.

Das Kreiskrankenhaus rechtfertigt sein Vorgehen damit, daß die erbrachten Leistungen weit über das Maß der geschuldeten dienstlichen Aufgabenerfüllung hinausgegangen und auch außerhalb der Arbeitszeit realisiert worden seien. Die zusätzliche Vergütung sei anstelle der anderenfalls notwendigen Überstundenvergütung gezahlt worden.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß Dienstaufgaben nicht zusätzlich vergütet werden können.

Fehlende Nebentätigkeitserlaubnis

- (411) Für fünf Ärzte des Kreiskrankenhauses lag eine schriftliche Nebentätigkeitserlaubnis nicht vor. Darüber hinaus hatte der Krankenhausträger mit diesen Ärzten auch keine Nutzungsverträge zur Kostenerstattung und Zahlung eines Vorteilsausgleiches abgeschlossen. Gleichwohl haben diese Ärzte in Nebentätigkeit Leistungen erbracht und dafür auch entsprechende Honorare erhalten.

In seiner Antwort führt das Krankenhaus aus, daß nunmehr für alle Ärzte, die ambulante Leistungen in Nebentätigkeit erbringen, eine schriftliche Erlaubnis mit genauer Definition der Nebentätigkeit vorliegt. Darüber hinaus führt der Krankenhausträger z.Z. mit allen in Frage kommenden Ärzten entsprechende Gespräche über die Gestaltung von Nutzungsverträgen.

Abrechnung privatärztlicher ambulanter Leistungen

- (412) Zur Zeit der Prüfung durch den Landesrechnungshof war die Verwaltung des Kreiskrankenhauses der Ansicht, daß in dem Krankenhaus ambulante Leistungen bei Privatpatienten als Krankenhausleistungen abgerechnet werden. Das entsprach jedoch nicht den tatsächlichen Gegebenheiten und führte dazu, daß das Krankenhaus die ihm aus den Liquidationserlösen nach § 45 Landeskrankenhausgesetz Mecklenburg-Vorpommern zustehenden Abgaben nicht erhoben hat.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß nur ein Teil der Chefärzte die privatärztlichen ambulanten Leistungen als Krankenhausleistung abrechnete. Bei drei Ärzten, die eine Nebentätigkeitserlaubnis zur Liquidation dieser Leistungen besaßen, ergab die stichprobenweise Prüfung, daß sie für die erbrachten Leistungen zwar liquidiert haben, jedoch hatten die Ärzte dem Krankenhaus die Leistungserbringung weder angezeigt, noch die erforderlichen Abgaben geleistet. Ein Arzt hat diese Leistungen als Nebentätigkeit abgerechnet, ohne allerdings eine Nebentätigkeitserlaubnis zu besitzen. Die erforderlichen Abgaben an das Krankenhaus hat er ebenfalls nicht geleistet.

Der Krankenhausträger teilte dem Landesrechnungshof mit, daß die ambulante Behandlung von Privatpatienten nunmehr durchweg im Rahmen der Nebentätigkeit ordnungsgemäß durchgeführt wird.

Der Landesrechnungshof besteht darauf, daß die bisher nicht entrichteten Abgaben noch geltend gemacht werden.

Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin

Die Haushaltslage der Landeshauptstadt Schwerin ist besorgniserregend. Das Haushaltsdefizit war bis Ende 1995 auf rd. 47,5 Mio. DM angewachsen. Im Haushaltsjahr 1996 konnten beachtliche 37,9 Mio. DM ausgeglichen werden. Gleichzeitig entstand aber ein erneuter Fehlbetrag von rd. 12,5 Mio. DM, so daß mit Abschluß des Haushaltsjahres 1996 insgesamt immer noch ein Haushaltsdefizit von rd. 22,1 Mio. DM vorhanden ist.

Die Landeshauptstadt Schwerin muß verstärkt Maßnahmen ergreifen, um den Haushalt zu konsolidieren. Dieses Ziel muß vor allem durch einen weiteren konsequenten Personalabbau und eine verstärkte Ausnutzung der städtischen Einnahmemöglichkeiten erreicht werden.

Der Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen der Landeshauptstadt Schwerin birgt finanzielle Risiken in beträchtlicher Größenordnung.

Erhebliche Verstöße gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind insbesondere die Zahlung hoher Fraktionszuwendungen trotz knapper Haushaltsmittel und die Gewährung eines Darlehens ohne vertragliche Regelungen an die Schweriner Wohnungsgenossenschaft.

Die Abfindung in Höhe von mehr als einem Jahresgehalt an einen leitenden Mitarbeiter ohne Rechtsgrund stellt darüber hinaus einen besonders schweren Rechtsverstoß dar.

Die Einführung eines neuen Datenverarbeitungssystems (KOFI) erfolgte unprofessionell.

- (413) Der Landesrechnungshof hat die Landeshauptstadt Schwerin geprüft. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft, die kostenrechnenden Einrichtungen, die Verwaltungsorganisation und das Personalwesen gelegt. Die Prüfung streifte aber auch andere Gebiete, wie z.B. das Datenverarbeitungsverfahren „KOFI“, das Mecklenburgische Staatstheater und den Grundstücksverkehr.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

- (414) Die finanzielle Situation der Landeshauptstadt Schwerin ist aufgrund von Fehlbeträgen aus früheren Haushaltsjahren trotz einer Teilkonsolidierung im Haushaltsjahr 1996 weiterhin äußerst angespannt. Während der Gesamtfehlbetrag am Ende des Haushaltsjahres 1995 noch insgesamt 47,5 Mio. DM (37,9 Mio. DM aus 1994 und 9,6 Mio. DM aus 1995) betrug, konnte im Haushaltsjahr 1996 ein Betrag von 37,9 Mio. DM ausgeglichen werden.

Gleichzeitig entstand aber ein erneuter Fehlbetrag von rd. 12,5 Mio. DM, so daß zum Ende des Haushaltsjahres immer noch ein Fehlbetrag von rd. 22,1 Mio. DM zu verzeichnen ist.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, verstärkte Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushaltes bis zur Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches vorzunehmen. Dazu ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und zu beschließen.

Die Landeshauptstadt Schwerin stimmt mit dem Landesrechnungshof überein, daß die Haushaltskonsolidierungsbemühungen intensiviert werden müssen. Ein Haushaltskonsolidierungskonzept wurde am 21.6.1996 durch die Stadtvertretung beschlossen.

- (415) Am Ende des Haushaltsjahres 1996 beliefen sich die Schulden der Landeshauptstadt Schwerin auf rd. 151,2 Mio. DM. Damit hat sich die Verschuldung um rd. 124,1 Mio. DM gegenüber 1991 erhöht. Darüber hinaus bestanden Ende 1996 Schulden der Sondervermögen in Höhe von rd. 141,5 Mio. DM.

Der Verschuldung entsprechend hat auch der Schuldendienst bedeutend zugenommen. Während die Kredite 1991 rd. 1,4 Mio. DM Schuldendienst erforderten, mußten 1996 dafür bereits rd. 10,1 Mio. DM aufgewendet werden.

Der Landesrechnungshof hat im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der Landeshauptstadt Schwerin darauf hingewiesen, daß die Aufnahme weiterer Kredite nur mit äußerster Zurückhaltung erfolgen kann. Die Auffassung des Landesrechnungshofes wird von der Landeshauptstadt Schwerin geteilt.

- (416) Die Landeshauptstadt Schwerin hat ab 1992 hohe Haushaltsausgaberrate bis über 50 v.H. der bereinigten Sollausgaben des Vermögenshaushaltes in die Folgejahre übertragen. Haushaltsausgaberrate sind im neuen Haushaltsjahr zusätzliche Ausgabeermächtigungen. Deren Deckung muß sich, wenn keine bzw. keine ausreichenden Haushaltseinnahmereste vorhanden sind, aus Einsparungen des laufenden Haushaltes ergeben.

Investitionen sind entsprechend dem Grundsatz der Kassenwirksamkeit nach § 6 Abs. 1 GemHVO nicht mit dem Gesamtbetrag, sondern mit der jeweiligen Jahresrate zu veranschlagen. Im übrigen sind Verpflichtungsermächtigungen auszubringen. Danach sind insbesondere Ausgaben für Baumaßnahmen erst nach vollständiger Vorlage der Planungsunterlagen und Kostenberechnungen in tatsächlich benötigter Höhe zu veranschlagen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Planung und Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen künftig konsequent unter Beachtung des § 9 Abs. 3 GemHVO erfolgen muß.

Die Landeshauptstadt Schwerin wird sich künftig bemühen, die haushaltsrechtlichen Vorschriften vollständig zu beachten.

- (417) Die Einführung des Datenverarbeitungsverfahrens für den Bereich des Finanzwesens „KOFI“ mit Beginn des Haushaltsjahres 1995 hat zu erheblichen Problemen geführt. Dabei sind besonders folgende Punkte zu nennen:

- Die Daten aus dem Altverfahren konnten nur durch zeitaufwendige manuelle Nacharbeit in das neue Verfahren „KOFI“ übernommen werden.
- In der Einführungsphase kam es zu häufigen Hard- und Softwarefehlern, die zunächst nicht lokalisiert werden konnten. Dadurch war die Verfügbarkeit des Programmes stark beeinträchtigt.
- Verschiedene notwendige Programmteile standen zum Prüfungszeitpunkt nicht zur Verfügung bzw. waren noch nicht installiert.

Die Folgen dieser erheblichen Mängel und Fehler waren:

- ein unvertretbar hoher Aufwand an manueller Mehrarbeit,
- Mehrausgaben (z.B. für die Beauftragung eines unabhängigen Unternehmensberaters als KOFI-Manager, für vergütete Überstunden der Mitarbeiter der Stadtverwaltung und für die längere Nutzungsdauer des Altverfahrens) und
- entgangene bzw. zeitlich verzögerte Einnahmen.

Die Größenordnung der finanziellen Auswirkungen konnten zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die aufgetretenen Probleme insbesondere auf folgende Planungs- und Koordinierungsfehler zurückzuführen:

- Die Rolle der Landeshauptstadt Schwerin als Pilotanwender des Verfahrens „KOFI“ wurde zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht richtig eingeschätzt. Im Rahmen eines Pilotprojektes kommt ein IT-Verfahren zum Einsatz, das im Echtbetrieb noch nicht eingesetzt, sondern lediglich seitens des Auftragnehmers anhand von Fallbeispielen getestet wurde. Erfahrungsgemäß werden Mängel in der Funktionalität und der Verfügbarkeit eines IT-Verfahrens erst bei der Erfassung und Bearbeitung von Echtdateien sichtbar.
- In den abgeschlossenen „Besonderen Vertragsbedingungen“ wurde die Rolle der Landeshauptstadt Schwerin als Pilotanwender von „KOFI“ nicht ausreichend bei der Vertragsgestaltung berücksichtigt. Insbesondere wurden die in diesem Zusammenhang stehenden besonderen Pflichten des Auftragnehmers nicht zweifelsfrei formuliert, so daß es im Projektverlauf zu strittigen Auffassungen über den vertraglichen geschuldeten Leistungsumfang zwischen der Landeshauptstadt

Schwerin und dem Auftragnehmer kam. In Folge dessen einigte man sich auf die Einschaltung eines projekterfahrenen Unternehmensberaters, der einen Maßnahmenkatalog erarbeitet hat.

- Die Landeshauptstadt Schwerin hätte Fehlermeldungen und Mängelanzeigen schneller an den Auftragnehmer weitergeben und konsequenter auf deren Beseitigung bestehen müssen.
- Koordinationsmängel der am Projekt beteiligten Stellen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß bei fachgerechter Planung die aufgetretenen Fehler vermeidbar gewesen wären.

- (418) Die Landeshauptstadt Schwerin verzichtet auf Einnahmen aufgrund unverhältnismäßig niedriger Pacht- bzw. Mietzinsen aus der Verpachtung des Sportkomplexes Lambrechtsgrund an den Schweriner Sportclub sowie aus der Vermietung von Bootsboxen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nach dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden müssen.

Die Gespräche zwischen dem Schweriner Sportclub und der Landeshauptstadt Schwerin bezüglich einer Anhebung des Pachtzinses haben noch zu keinem Ergebnis geführt.

- (419) Durch eine unzureichende Kontrolle der Zahlungsverpflichtungen einer Werbe- und Service GmbH an die Landeshauptstadt Schwerin für das übertragene Recht zur alleinigen Ausnutzung aller Werbemöglichkeiten sind keine bzw. nur in sehr geringem Umfang Einnahmen eingegangen.

Der Landesrechnungshof hat auch hier darauf hingewiesen, daß gem. § 24 GemHVO die Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen sind. Er hat darüber hinaus empfohlen, gegebenenfalls die Möglichkeit der Kündigung des zugrundeliegenden Vertrages zu prüfen.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat den Vertrag mit dem Ziel gekündigt, eine neue Ausschreibung vorzunehmen oder mit den neuen Eigentümern der Werbe- und Service GmbH zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen.

- (420) Die den Fraktionen gewährten Zuwendungen sind trotz angespannter Finanzlage jährlich erhöht worden.

1995 wurden rd. 410.000 DM Fraktionszuwendungen gezahlt. Damit wurden die Zuwendungen gegenüber 1994 um rd. 170.000 DM und gegenüber 1993 um rd. 260.000 DM erhöht. Das entspricht einer Steigerung um rd. 70 v.H. bzw. 170 v.H. Die Steigerung ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Mittel bereitgestellt werden, die die Anstellung eines hauptamtlichen Geschäftsführers und für die Fraktionen, die mehr Mitglieder als ein Viertel aller Stadtvertreter umfaßt, zusätzlich die Anstellung einer Sekretärin ermöglichen.

Im Haushaltsjahr 1995 wurden monatliche Fraktionszuwendungen von insgesamt 34.380 DM bzw. 34.330 DM, davon für Personalaufwendungen 30.830 DM und für Sachausgaben 3.550 DM bzw. 3.500 DM gewährt.

Im Haushaltsplan 1996 sind erneut rd. 410.000 DM Fraktionszuwendungen veranschlagt.

Der Landesrechnungshof hat dazu ausgeführt, daß Ausgaben für die Beschäftigung hauptamtlicher Fraktionsmitarbeiter in der derzeitigen finanziellen Situation der Landeshauptstadt Schwerin nicht vertretbar sind und eine Begrenzung der Fraktionszuwendungen auf das im Jahr 1993 erreichte Niveau dringend empfohlen.

Gleichwohl sind die Fraktionen der Stadtvertretung nicht bereit, die Höhe der Fraktionszuwendungen auf ein unabweisbar notwendiges Maß zu reduzieren.

- (421) Die stichprobenweise Prüfung der Verwendungsnachweise über die Fraktionszuwendungen im Jahr 1995 ergab, daß in Einzelfällen keine sachgerechte Verwendung erfolgte bzw. diese nicht aus den Belegen hervorgeht.

Folgende Beispiele zeigen eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen:

- Eine Fraktion finanzierte aus den Zuwendungen eine Fraktionsweihnachtsfeier am 8.12.1995 mit insgesamt 3.928,40 DM.
- Eine Fraktion wendete in der Vorweihnachtszeit für „*Speisen und Getränke*“ im Rahmen einer Fraktionsveranstaltung 1.622,20 DM auf.
- Eine Fraktion beschaffte einen Geschirrspüler für 1.872,72 DM.

Zuwendungen an die Fraktionen dürfen lediglich der unmittelbaren Erfüllung solcher Aufgaben dienen, für die die Fraktionen der Stadtvertretung zuständig sind. Dies folgt aus § 16 Abs. 3 KV-DVO.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nicht sachgerecht verwendete Mittel von den Fraktionen zurückzufordern sind.

Die Fraktionen verkennen die nicht sachgerechte Verwendung und haben sich gegen eine Rückforderung der Mittel verwahrt.

- (422) An die Schweriner Wohnungsgenossenschaft wurde 1991 ohne vertragliche Vereinbarung ein Darlehen in Höhe von rd. 3,1 Mio. DM zur Überbrückung von Zahlungsschwierigkeiten und in Erwartung auf angekündigte Landesmittel für Leistungen der Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes gewährt. Die Genossenschaft ist nicht bereit, den Rückzahlungsforderungen der Landeshauptstadt Schwerin nachzukommen.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, daß die Landeshauptstadt Schwerin unverzüglich Maßnahmen einleiten muß, um das gewährte Darlehen zurückzuerhalten.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat die Erhebung einer Klage vorbereitet.

- (423) Die Landeshauptstadt Schwerin verlagert zunehmend Investitionen der Hoheitsverwaltung auf ihre Eigengesellschaften.

Der Landesrechnungshof hat diese Vorgehensweise kritisiert, da hierdurch Genehmigungsvorbehalte nach der Kommunalverfassung umgangen werden.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat hierzu mitgeteilt, daß die Investitionen bewußt über Eigengesellschaften realisiert werden, da der städtische Haushalt dazu nicht in der Lage ist.

Die Grundsätze einer geordneten, an der Leistungsfähigkeit der Stadt orientierten Haushaltswirtschaft (vgl. § 49 Abs. 4 und § 54 Abs. 1 KV M-V) werden dadurch verletzt. Entsprechende Kredite dürfen von der Rechtsaufsichtsbehörde nicht genehmigt werden.

Die für Hoheitsaufgaben eingesetzten Mittel der Eigengesellschaften fehlen diesen bei der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben. Sie erhöhen ihre Verlustrisiken. Die Kunden und Mieter der Gesellschaft werden in Zukunft dafür aufkommen müssen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, daß die Rechtsaufsichtsbehörde diese Vorgehensweise kritisch beobachtet.

- (424) Im Oktober 1996 bestand für die Schweriner Grund GmbH die Gefahr der Illiquidität und damit eines Gesamtvollstreckungsverfahrens. Die Landeshauptstadt Schwerin verkaufte 98 v.H. der Gesellschaftsanteile an die WGS-Wohnungsgesellschaft Schwerin mbH. Sie führte der Schweriner Grund GmbH Liquidität in einem erheblichen Umfang zu.

Der Landesrechnungshof hat erhebliche Zweifel an der Genehmigungsfähigkeit der Veräußerung nach § 57 Abs. 3 Nr. 4 und Abs. 4 KV M-V geäußert, da das Vermögen der Landeshauptstadt Schwerin durch die Veräußerung der nicht nur illiquiden, sondern mutmaßlich auch überschuldeten Gesellschaft gefährdet worden ist.

Das Innenministerium hat die Genehmigung erteilt.

- (425) Der Landesrechnungshof hat vor dem Hintergrund der Rechnungsergebnisse, aber auch zur Erleichterung der Anwendung haushalts- und abgabenrechtlicher Vorschriften, den Erlaß einer Dienstanweisung zur Kostenrechnung empfohlen.

Obwohl die Landeshauptstadt Schwerin bereits im Entwurf eine Dienstanweisung zur Kostenrechnung erarbeitet hat, bestehen seitens der Landeshauptstadt Schwerin Zweifel über deren Notwendigkeit und das Regelungsvolumen.

Der Landesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit einer Dienstanweisung mit den vorgeschlagenen Mindestregelungsinhalten hingewiesen.

- (426) Die Schweriner Abfallentsorgungs- und Straßenreinigungsgesellschaft mbH (SAS) hat für Maßnahmen der Rekultivierung und Nachsorge der mittlerweile stillgelegten Deponie Stralendorf keine ausreichenden Finanzmittel zurückgestellt.

Der Landesrechnungshof hat die Gesellschaft aufgefordert darzulegen, wie das Finanzierungsdefizit von mindestens 46 Mio. DM abgedeckt werden kann.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat dazu ausgeführt, daß Aufwendungen für Altlasten, die vor dem 30.6.1990 verursacht worden sind, nicht durch die Belastung des heutigen Gebührenzahlers finanziert werden dürfen. Insofern konnten Rückstellungen in ausreichender Höhe nicht erwirtschaftet werden.

Der Landesrechnungshof hat hierzu festgestellt, daß in der SAS, einer stadteigenen GmbH, die Bildung von Rückstellungen nach Handelsrecht zu beurteilen ist. Haushalts- und kommunalabgabenrechtliche Bestimmungen haben auf die Notwendigkeit der Festsetzung bzw. auf die Höhe der Rückstellung daher keinen Einfluß. Irgendwelche Vorkehrungen zur Deckung des Defizits hat die Landeshauptstadt bisher nicht getroffen, obwohl dies dringlich erforderlich ist.

Am 12.8.1997 hat die Landeshauptstadt Schwerin mitgeteilt, daß inzwischen eine Deponienachsorgeplanung vorliegt. Diese enthält auch eine Kostenschätzung. Für den Fall, daß dieser Planungsvorschlag ohne kostenerhöhende Auflagen genehmigt wird, geht die Landeshauptstadt Schwerin davon aus, daß die vom Unternehmen gebildeten Rücklagen ausreichend sind.

Der Landesrechnungshof begrüßt, daß sich die Landeshauptstadt Schwerin nunmehr – wenn auch verspätet – um eine korrekte Berechnung der notwendigen Rückstellungen bemüht.

- (427) Nach Berechnungen der Landeshauptstadt Schwerin ist im Bereich der Abwasserbeseitigung in dem Zeitraum von 1993 bis 1995 eine Gesamtunterdeckung von rd. 11,5 Mio. DM aufgetreten.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, daß die in der Vergangenheit aufgetretenen Unterdeckungen erst in der Kalkulation für das Jahr 1996 und dann nur mit einem Betrag von rd. 2,2 Mio. DM Berücksichtigung gefunden haben.

Die Kritik hinsichtlich der nicht ausreichenden Anhebung der Abwassergebühr zum Ausgleich früherer Unterdeckungen wurde zwar erkannt, gleichwohl hat die Stadtvertretung eine notwendige Gebührenerhöhung zum 1.1.1997 nicht beschlossen.

- (428) Die Stadtvertretung der Landeshauptstadt Schwerin sieht sich als Organ der Legislative, d.h. als örtliches Parlament, das der hauptamtlichen Verwaltung mit dem Oberbürgermeister an der Spitze gegenübersteht.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die kommunale Selbstverwaltung jedoch eine institutionelle Einheit ist, in der die kommunalen Gremien und die hauptamtliche Verwaltung nicht konkurrierend, sondern gemeinsam die Aufgaben zum Wohle der Gemeinschaft zu erfüllen haben. Nur die richtige kommunalverfas-

sungsrechtliche Einordnung beider Bereiche ermöglicht ein effektives und gedeihliches Zusammenwirken zum Wohle der örtlichen Gemeinschaft.

Eine Stellungnahme hierzu soll nach Erörterung in den Gremien nachgereicht werden.

- (429) Zur Vereinfachung der Arbeit des Hauptausschusses hat der Landesrechnungshof empfohlen, Beschlußvorlagen künftig erst nach Beratung und Beschlußempfehlung der Fachausschüsse in den Hauptausschuß einzubringen.

Darüber hinaus wurde empfohlen, auf den Petitionsausschuß zu verzichten. Seine eng begrenzten Aufgaben könnten durch einen anderen Ausschuß, etwa dem Hauptausschuß, wahrgenommen werden.

Diese Empfehlungen werden von der Landeshauptstadt Schwerin geprüft.

- (430) Durch die Hauptsatzung wurden die nach § 22 Abs. 4 KV M-V vorgesehenen Übertragungsmöglichkeiten ganz bestimmter Angelegenheiten sowohl auf den Hauptausschuß als auch auf den Oberbürgermeister genutzt (§§ 6, 11 der Hauptsatzung). Hierbei wurden aber in abgestufter Form die festgesetzten Wertgrenzen – insbesondere bezüglich der dem Oberbürgermeister eingeräumten Entscheidungsbefugnisse – relativ niedrig angesetzt.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, diese Wertgrenzen anzuheben, um eine weitere Verwaltungsvereinfachung zu erreichen.

Diese Empfehlung wird von der Landeshauptstadt Schwerin geprüft.

- (431) Die Planstellen für die Verwaltung und Einrichtungen konnten von 5.436 Stellen (1991) auf 2.580 Stellen (1996) reduziert werden. Gleichwohl sind die Personalausgaben pro Einwohner im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten zu hoch. Die Landeshauptstadt Schwerin sollte weiterhin verstärkt um die Senkung der Personalausgaben bemüht sein.

Hierzu hat der Landesrechnungshof Personaleinsparungen von mindestens 102 Stellen, davon allein 62 Stellen im Bereich der Kindertagesstätten und weiterer Stellen nach Vornahme interner Organisationsuntersuchungen vorgeschlagen.

Die Landeshauptstadt Schwerin bestätigt die Notwendigkeit, auch weiterhin verstärkt für eine Senkung der Personalausgaben Sorge zu tragen. Die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Personaleinsparungsmöglichkeiten werden geprüft.

- (432) Weitere Kosteneinsparungen im Personalbereich sind durch Anpassung der bisher vorgenommenen Eingruppierungen bzw. Einstufungen des Personals möglich.

Der Landesrechnungshof hält allein bei den Mitarbeitern in leitender Funktion in 51 Fällen eine Überprüfung für notwendig.

Hierzu will die Landeshauptstadt Schwerin interne Untersuchungen anstellen.

- (433) Die Landeshauptstadt Schwerin hat einem von einem anderen öffentlichen Arbeitgeber ausgeliehenen Mitarbeiter, der vorzeitig aus ihrem Dienst ausgeschieden ist, eine Abfindung in Höhe von mehr als einem Jahresgehalt gezahlt.

Der Landesrechnungshof hat hierzu festgestellt, daß nach dem Vertragsgefüge zwischen dem bisherigen Arbeitgeber, der Landeshauptstadt Schwerin und dem betroffenen Mitarbeiter für eine Abfindungszahlung keine rechtliche Verpflichtung bestand. Eine Prüfung der Vereinbarung durch das Rechtsamt der Landeshauptstadt Schwerin fand nicht statt. Der Oberbürgermeister folgte auch einem ausdrücklichen Hinweis des Landesrechnungshofes zur Rechtslage vor Auszahlung der Abfindung nicht.

Der Landesrechnungshof hat eine unverzügliche Prüfung der Rückforderung bzw. etwaiger Regreßansprüche gefordert.

Die Landeshauptstadt Schwerin bleibt bei ihrer Rechtsauffassung sowohl in Bezug auf die Gründe für die von der Landeshauptstadt Schwerin gewählte Vorgehensweise, als auch in Bezug auf die Angemessenheit der Höhe der Abfindung für einen leitenden Mitarbeiter. Darüber hinaus ist die Landeshauptstadt Schwerin der Auffassung, daß durch den künftigen Wegfall dieser Stelle in den nächsten Jahren rd. 400.000 DM eingespart werden können.

Für den Landesrechnungshof besteht kein Anlaß, sein Prüfungsergebnis zu revidieren. Die Landeshauptstadt Schwerin beabsichtigt, durch Wegfall der Stelle des Hauptamtsleiters (diese Aufgabe wird vom Leiter des Rechtsamtes mit wahrgenommen) zu sparen. Diese Absicht verstößt gegen alle organisatorischen Grundsätze. Die Amtsleiterstelle des Führungsamtes der Stadtverwaltung läßt sich nicht einsparen,

indem diese Aufgabe dem Leiter des Rechtsamtes zusätzlich übertragen wird. Dies führt allenfalls dazu, daß beide Führungsaufgaben nicht mehr in der sachlich gebotenen Intensität wahrgenommen werden können.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat in einer ergänzenden Stellungnahme nochmals betont, daß aus Gründen der Personaleinsparung an der Zusammenführung von Haupt- und Rechtsamt festgehalten wird.

Der Landesrechnungshof geht nunmehr davon aus, daß rechtsaufsichtsbehördliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der rechtswidrigen Abfindungsvereinbarung getroffen werden.

(434) Das Land ist Eigentümer der Liegenschaft des Mecklenburgischen Staatstheaters.

Das Theater wird jedoch durch die Landeshauptstadt Schwerin geführt. Der Betrieb übersteigt die finanziellen Verhältnisse der Landeshauptstadt Schwerin.

Der Landesrechnungshof hat deshalb Lösungskonzepte gefordert, um der steigenden Belastung für den städtischen Haushalt entgegenzuwirken. Hierbei muß auch an eine Reduzierung des Angebotes gedacht werden.

Die Landeshauptstadt Schwerin teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes und ist im Hinblick auf die weitere Bewirtschaftung des Mecklenburgischen Staatstheaters mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern in Verhandlungen eingetreten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

"Personalanpassung 1995" bei der Landeshauptstadt Schwerin

Die Landeshauptstadt Schwerin hat im Haushaltsjahr 1995 – teilweise unter Verstoß gegen das Haushalts- und Stellenplanrecht – in erheblichem Umfang Stellen und Personal abgebaut, ohne zuvor den tatsächlichen Stellen- und Personalbedarf anhand von Organisationsuntersuchungen und Aufstellung einer sachgerechten Geschäftsverteilung ermittelt zu haben.

Um den durch Aufhebungsvertrag gegen Gewährung einer Abfindung ausscheidenden Beschäftigten den unmittelbaren Anspruch auf Arbeitslosengeld ohne den Eintritt einer Sperrzeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz zu sichern, hat die Landeshauptstadt Schwerin in den Aufhebungsverträgen erklärt, daß dem jeweiligen Arbeitnehmer bei Nichtzustandekommen des Vertrages zum gleichen Zeitpunkt betriebsbedingt gekündigt worden wäre. Das tatsächliche Vorliegen dieser Voraussetzungen hat der Landesrechnungshof im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen nicht festgestellt.

Mit dem Ziel, betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden, hat die Landeshauptstadt Schwerin unter Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach einer eigenen Regelung weit über den tariflichen Vorschriften liegende Abfindungen in Höhe von insgesamt

rd. 18,76 Mio. DM für 417 ausgeschiedene Arbeitnehmer gezahlt. Dies entspricht einer durchschnittlichen Abfindung von knapp 45.000 DM.

Der Wortlaut der vom Hauptausschuß beschlossenen Abfindungsregelung stand in einigen Punkten im Widerspruch zur verwaltungseigenen Konzeption. Die Verwaltung hat die Abfindungsregelung ihrer Konzeption entsprechend ausgelegt und angewendet und dadurch Mehrausgaben in Höhe von 460.000 DM verursacht, ohne den Hauptausschuß erneut mit der Angelegenheit zu befassen.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat die Verringerung der Abfindung bei Entstehen von Rentenansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht beachtet.

- (435) Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung und Durchführung des Personalabbaukonzepts 1995 der Landeshauptstadt Schwerin geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die städtische Abfindungsregelung.
- (436) Für das Haushaltsjahr 1995 hat die Stadtvertretung am 28.4.1995 den Abbau von insgesamt 516 Stellen beschlossen. Sie hat den Oberbürgermeister beauftragt und ermächtigt, den notwendigen Personalabbau unverzüglich umzusetzen und alle notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung unter Beteiligung der Personalvertretung zu ergreifen. Der Beschluß über eine eigene städtische Abfindungsregelung für den Abschluß von Aufhebungsverträgen wurde dem Hauptausschuß vorbehalten.

- (437) Mit dem Ziel, betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden, hat die Verwaltung einen Maßnahmenkatalog entwickelt, der den Abschluß von Aufhebungsverträgen gegen Gewährung einer Abfindung sowie die unbefristete Reduzierung der Arbeitszeit mit befristetem Kündigungsschutz vorsieht. Dieser Maßnahmenkatalog wurde am 30.5.1995 vom Hauptausschuß beschlossen und hatte eine Laufzeit bis zum 30.6.1995 einschließlich.
- (438) Da sich der Personalabbau grundsätzlich am Stellenabbau orientieren sollte, hat die Landeshauptstadt Schwerin die einzusparenden Stellen sowie die beschäftigten Angestellten und Arbeiter entsprechend der Zugehörigkeit zu bestimmten Berufs- oder Vergütungsgruppen in Vergleichsgruppen eingeteilt und für jede Gruppe das grundsätzlich einzuhaltende Abbaukontingent errechnet. Das gesetzte Abbauziel wurde annähernd erreicht. Nach Berechnungen der Verwaltung ergibt sich aufgrund des Personalabbaus durch Aufhebungsverträge für die Jahre 1995 und 1996 eine Einsparung bei den Personalausgaben von rd. 26 Mio. DM. An 417 ausgeschiedene Mitarbeiter sind im gleichen Zeitraum rd. 18,7 Mio. DM an Abfindungen gezahlt worden. Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse.

Stellenplan 1995

- (439) Die Landeshauptstadt Schwerin hat mit dem Beschluß des Stellenplans 1995 u.a. 150 besetzte Stellen abgebaut. Unter Einbeziehung eines Personalüberhangs von 40 Beschäftigten aus dem Haushaltsjahr 1994 hat die Landeshauptstadt Schwerin im Haushaltsjahr 1995 190 Arbeitnehmer überplanmäßig beschäftigt.
- (440) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Verfahrensweise gegen das Haushaltsrecht sowie gegen die Stellenplanverordnung – StPIV – verstößt. Gemäß § 3 Abs. 1 StPIV ist für jeden Mitarbeiter eine Stelle im Stellenplan auszuweisen. Stellen, die nicht mehr benötigt werden, sind gem. § 4 Abs. 2 StPIV unter Angabe eines bestimmten Zeitpunktes als künftig wegfallend (kw) zu bezeichnen und dürfen nach Wirksamwerden des Vermerks nicht mehr besetzt werden.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat mitgeteilt, daß im Stellenplan 1996 für jeden Beschäftigten eine Stelle ausgewiesen ist.

Geschäftsverteilung

- (441) Die Landeshauptstadt Schwerin hat noch keinen Geschäftsverteilungsplan für die Gesamtverwaltung aufgestellt. Die Einsparungen im Stellenplan lassen sich nur teilweise auf vorhandene Organisationsstrukturen zurückführen. Aus diesem Grund kam es während der Durchführung der Personalabbaumaßnahmen zu nachträglichen Stellenveränderungen. Einerseits wurden über den Stellenplanbeschluß hinaus weitere Stellen abgebaut, andererseits wurden Stellen, deren Wegfall bereits beschlossen war, wieder eingerichtet.
- (442) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich der tatsächliche Stellen- und Personalbedarf nur durch die Erstellung bzw. Neufestsetzung einer sachgerechten Geschäftsverteilung aufgrund vorausgegangener Organisations- und Arbeitsplatzuntersuchungen sowie der Erarbeitung von Stellenbeschreibungen mit Aufgabenzuweisung und Qualifikationsanforderungen für jede Stelle des Stellenplans feststellen läßt.
- (443) Die Landeshauptstadt verweist in ihrer Antwort darauf, daß vorrangiges Ziel die kurzfristige Konsolidierung des Haushalts gewesen sei und daher für eine Ermittlung des tatsächlichen Stellen- und Personalbedarfs keine Zeit gewesen sei. Darüber hinaus hält sie die Aufstellung eines den Anforderungen des Landesrechnungshofes entsprechenden Geschäftsverteilungsplanes für wenig sinnvoll, da es einen Personalabbau in entsprechender Größenordnung zumindest mittelfristig nicht mehr geben werde und im übrigen der Aufwand für die Aufstellung in keinem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Nutzen stehe. Die Landeshauptstadt ist jedoch bereit, einen bis hinunter zur Ebene der Sachgebietsleiter reichenden Geschäftsverteilungsplan zu erstellen.
- (444) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, daß eine sachgerechte Geschäftsverteilung sowie dazugehörige Organisations- und Arbeitsplatzuntersuchungen unabhängig von einem Personalabbau ein notwendiges Grundinstrumentarium für eine wirtschaftliche Organisation und Aufgabenerfüllung sind. Bereits seit dem Jahr 1990 besteht die Möglichkeit, dieses Instrumentarium zu entwickeln.

Abfindung und Anspruch auf Arbeitslosengeld

- (445) Die Lösung eines Beschäftigungsverhältnisses durch den Arbeitnehmer, wozu auch der Abschluß eines Aufhebungsvertrages zählt, wirkt sich grundsätzlich nachteilig auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus. Gemäß § 119 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AFG tritt eine Sperrzeit für die Gewährung von Arbeitslosengeld ein, wenn der Arbeitslose das Beschäftigungsverhältnis gelöst und dadurch vorsätzlich oder fahrlässig die Arbeitslosigkeit herbeigeführt hat, ohne für sein Verhalten einen wichtigen Grund gehabt zu haben.
- (446) Vom Arbeitsamt Schwerin erhielt die Landeshauptstadt Schwerin die Auskunft, daß ein Arbeitnehmer einen wichtigen Grund für den Abschluß eines Aufhebungsvertrages hat und eine Sperrzeit gem. § 119 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AFG nicht eintritt, wenn ihm eine betriebsbedingte Kündigung durch den Arbeitgeber mit Bestimmtheit in Aussicht gestellt worden ist, die zu dem Zeitpunkt, zu dem das Beschäftigungsverhältnis geendet hat, wirksam geworden und arbeitsrechtlich zulässig gewesen wäre.
- (447) Um den Eintritt einer Sperrzeit zu verhindern und den ausscheidenden Arbeitnehmern den unmittelbaren Anspruch auf Arbeitslosengeld zu sichern, enthalten die Aufhebungsverträge der Landeshauptstadt Schwerin für diejenigen Beschäftigten, die ihr Arbeitsverhältnis innerhalb einer der ordentlichen Kündigungsfrist entsprechenden Frist gelöst haben, in § 2 folgende Erklärung:
- "Wäre dieser Auflösungsvertrag nicht zustande gekommen, wäre aus betriebsbedingten Gründen eine Kündigung unter Einhaltung der Kündigungsfrist zum gleichen Zeitpunkt ausgesprochen worden."
- (448) Im weiteren Verlauf des Schriftwechsels mit dem Arbeitsamt Schwerin wurde diesem ein entsprechendes Vertragsmuster vorgelegt. Das Arbeitsamt Schwerin teilte daraufhin mit, daß bei der vorgesehenen Verfahrensweise eine Sperrzeit nicht eintrete.
- (449) Tatsächlich hatte die Landeshauptstadt jedoch zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse die nach § 1 Abs. 3 Kündigungsschutzgesetz (KSchG) für eine wirksame betriebsbedingte Kündigung erforderliche Sozialauswahl nicht durchgeführt und keinem Beschäftigten eine Kündigung mit Bestimmtheit in Aussicht gestellt. Sie hätte daher

keinesfalls den ausscheidenden Arbeitnehmern eine Kündigung zum gleichen Zeitpunkt aussprechen können. Darüber hinaus dürften auch solche Arbeitnehmer von dem Abfindungsangebot Gebrauch gemacht haben, die von einer betriebsbedingten Kündigung nicht betroffen gewesen wären. Die Erklärung in § 2 der Verträge entspricht somit nicht den Tatsachen.

- (450) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte dieses Verhalten den Anfangsverdacht eines Betruges gem. § 263 Strafgesetzbuch (StGB) begründen.
- (451) Die Landeshauptstadt Schwerin wendet ein, daß der gesamte Monat Juni 1995 als Vorlaufzeit für eine Sozialauswahl zur Verfügung gestanden habe und sie in der letzten Woche des Monats Juni 1995 einigen Beschäftigten schriftlich eine Kündigung in Aussicht gestellt habe. Darüber hinaus habe das Arbeitsamt eine verbindliche Zusage erteilt, daß bei der vorgesehenen Verfahrensweise eine Sperrzeit nicht eintrete, so daß die Vorwürfe des Landesrechnungshofes haltlos seien.
- (452) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Rechtslage war der Landeshauptstadt Schwerin bekannt. Wenn in den Verträgen eine Erklärung abgegeben wird, daß dem Arbeitnehmer ansonsten betriebsbedingt gekündigt worden wäre, muß dies auch den Tatsachen entsprechen. Nur unter dieser Bedingung konnte das Schreiben des Arbeitsamtes Schwerin als Zusage verstanden werden.

In den Personalakten befanden sich zum Prüfungszeitpunkt keine Schreiben, in denen eine Kündigung in Aussicht gestellt wurde. Während der örtlichen Erhebungen ergab sich kein Hinweis darauf, daß eine Sozialauswahl durchgeführt wurde. Auch hätte der Monat Juni 1995 nicht dafür genutzt werden können, da die Aufhebungsverträge schon ab Beginn des Monats geschlossen wurden.

Dem jeweils zuständigen Arbeitsamt sind diese Umstände jedoch nicht bekannt. Es muß daher von der Wahrheit der Erklärung ausgehen und wird über Tatsachen getäuscht, die zu einem Irrtum über das Vorliegen der Voraussetzungen für den Nicht-eintritt einer Sperrzeit und zur unmittelbaren Leistungsgewährung führen.

Verstoß gegen den Tarifvertrag

- (453) Die Gewährung von Abfindungen ist tariflich geregelt im Tarifvertrag zur sozialen Absicherung (TV soziale Absicherung) vom 6. Juli 1992, AmtsBl. M-V S. 911, geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 1 vom 25. April 1994, AmtsBl. M-V S. 630. Nach dessen § 2 Abs. 2 wird die Höhe der Abfindung in Abhängigkeit von der Beschäftigungszeit und vom Bruttoeinkommen ermittelt und beträgt grundsätzlich ein Viertel der letzten Monatsvergütung bzw. des letzten Monatstabellenlohnes für jedes volle Jahr der Beschäftigung, mindestens aber die Hälfte und höchstens das Siebenfache dieser Vergütung bzw. dieses Lohnes.
- (454) Die Landeshauptstadt Schwerin hat sich jedoch nicht an den Tarifvertrag gehalten, sondern eine eigene Regelung mit wesentlich höheren Abfindungen beschlossen. Die Unterschiede ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

	Tarifvertrag	Landeshauptstadt Schwerin
Grundsatz	1/4 des monatlichen Bruttoeinkommens für jedes volle Jahr der Beschäftigungszeit	1/3 des monatlichen Bruttoeinkommens für jedes vollendete Lebensjahr
Mindestsumme	Die Hälfte des monatlichen Bruttoeinkommens	40.000 DM
Höchstsumme	Das Siebenfache des monatlichen Bruttoeinkommens	Bruttojahreseinkommen 1994
55- bis 57-jährige Arbeitnehmer	Keine Sonderregelung	Pauschal 40.000 DM
58-jährige und ältere Arbeitnehmer	Keine Sonderregelung	Pauschal 30.000 DM
Zusatzsumme bei sofortiger Beendigung zum 1.7.1995	Keine Sonderregelung	Pauschal 20.000 DM
Verringerung der Abfindung bei Wiedereintritt in den öffentlichen Dienst	Wenn die Zahl der zwischen der Beendigung des alten und Begründung des neuen Arbeitsverhältnisses liegenden Monate geringer ist als die der Abfindung zugrunde liegende Anzahl von Bruchteilen des Monatseinkommens	Gilt entsprechend
Verringerung der Abfindung bei Entstehen von Rentenansprüchen	Gilt entsprechend, wenn innerhalb des gleichen Zeitraums ein Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung entsteht	Gilt entsprechend

Tabelle 14: Verstoß gegen den Tarifvertrag

Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

- (455) Die Landeshauptstadt Schwerin hat durch die Zahlung übertariflicher Abfindungen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 43 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 1994 (KV M-V), GVOBl. M-V S. 249, verstoßen. Dieser gebietet es, bestehende tarifliche Vorschriften einzuhalten.
- (456) Darüber hinaus ist die Landeshauptstadt Schwerin als Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e.V. gem. § 6 Satz 1 lit. a) und lit. d) der Verbandssatzung verpflichtet, die geltenden Tarifverträge zu erfüllen, insbesondere tarifvertragliche Bedingungen weder zu unterschreiten noch unmittelbar oder mittelbar zu überschreiten sowie keine Regelungen in Angelegenheiten zu treffen, für die entsprechende Tarifverträge abgeschlossen sind. Der Vorstand des Verbandes hat von einer Ahndung des Pflichtenverstoßes abgesehen. Die Landeshauptstadt Schwerin hat durch ihr Verhalten jedoch bewußt das Risiko in Kauf genommen, mit einer Verbandsstrafe gem. § 7 der Satzung belegt zu werden, bei deren Festsetzung gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 der Satzung von dem Mehrfachen des Jahresbeitrages des Verbandsmitgliedes ausgegangen werden soll. Übertarifliche Zahlungen hätten auf jeden Fall der Zustimmung des Kommunalen Arbeitgeberverbandes bedurft (*vgl. Tz. 83 des Berichts „Empfehlungen zum Personalabbau im kommunalen Bereich“*).
- (457) Zur Berechnung der Abfindungen nach der städtischen Regelung bemerkt der Landesrechnungshof darüber hinaus folgendes:
- Bei ca. 80 v.H. der Fälle mußte nach der Regelung der Landeshauptstadt Schwerin (*vgl. Tz. 454*) die Abfindung für Arbeitnehmer bis zum vollendeten 55. Lebensjahr auf die Mindestsumme von 40.000 DM bzw. 60.000 DM bei sofortigem Ausscheiden zum Monatsende festgesetzt werden. Dieses Ergebnis zeigt deutlich, daß die gewählte Mindestsumme überhöht ist.
 - Die Pauschalsummen in Höhe von 40.000 DM bzw. 30.000 DM für ältere Arbeitnehmer sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes in vielen Fällen ebenfalls überhöht.

- Durch die pauschale Erhöhung der Abfindung um 20.000 DM bei Ausscheiden zum 1.7.1995 sollte ein zusätzlicher Anreiz zur Arbeitsplatzaufgabe geschaffen werden, um die in diesen Fällen wegen der Nichteinhaltung der Kündigungsfrist eintretende Sperrzeit nach § 119 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AFG zu kompensieren. Die zusätzliche Summe wurde jedoch unabhängig vom tatsächlichen Eintritt einer Arbeitslosigkeit mit den Folgen der Sperrzeit auch solchen Arbeitnehmern gewährt, die unmittelbar oder kurzfristig nach ihrem Ausscheiden ein neues Arbeitsverhältnis begründet oder sich selbständig gemacht hatten.

Darüber hinaus hat die Landeshauptstadt Schwerin in den meisten Fällen höhere Ausgaben geleistet, als bei Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmer bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist notwendig gewesen wäre.

Die Kritik des Landesrechnungshofes soll durch einige Beispiele verdeutlicht werden:

- Ein leitender Mitarbeiter mittleren Alters, der seit vier Jahren bei der Landeshauptstadt beschäftigt war, erhielt für sein Ausscheiden zum 30.6.1995 eine Abfindung in Höhe von 117.715,86 DM.
- Eine Arbeitnehmerin, die nach elfjähriger Tätigkeit bei der Landeshauptstadt bereits im Jahr 1992 ausgeschieden war und eine Abfindung nach dem TV soziale Absicherung in Höhe von rd. 8.000 DM erhalten hatte, wurde nach einem Einsatz als ABM-Kraft im Oktober 1994 wieder als feste Kraft übernommen. Sie löste ihr Beschäftigungsverhältnis zum 30.6.1995 und erhielt zum zweiten Mal eine Abfindung, diesmal in Höhe von 60.000 DM. Sie ist zwischen 30 und 40 Jahre alt.
- Eine Schreibkraft mit zwei vollendeten Beschäftigungsjahren löste ihr Beschäftigungsverhältnis zum 30.6.1995 und erhielt 60.000 DM. Sie war wenig älter als 20 Jahre.

- (458) Die Landeshauptstadt Schwerin vertritt die Auffassung, ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit liege nicht vor, da trotz der Abfindungssummen bereits für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 eine Einsparung bei den Personalausgaben erzielt worden sei.
- (459) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. § 43 Abs. 1 KV M-V gebietet die Einhaltung bestehender Tarifverträge. Allein das Erzielen einer Einsparung schließt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht aus. Bei Anwendung des Tarifvertrages wäre die Summe der zu zahlenden Abfindungen erheblich geringer gewesen, was eine größere Einsparung zur Folge gehabt hätte.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat ergänzend dem Landesrechnungshof mitgeteilt, daß bei Gewährung von Abfindungen nach dem TV soziale Absicherung ein Personalabbau überhaupt nicht hätte realisiert werden können. Auch seien die von der Landeshauptstadt Schwerin gezahlten Abfindungen nach dort vorliegenden Informationen im öffentlichen Bereich durchaus nicht unüblich.

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, daß es die Landeshauptstadt über Jahre versäumt hat, die organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um überhaupt betriebsbedingte Kündigungen vornehmen zu können.

Erfahrungen aus anderen öffentlichen Verwaltungen beweisen, daß Abfindungen bescheideneren Umfangs von einer Vielzahl von Arbeitnehmern im gemeindlichen Bereich angenommen wurden. Darüber hinaus zeigen die in Tz. 457 geschilderten Fälle, daß schlichtweg zu hohe Abfindungssummen gezahlt worden sind, auch wenn man die durch den TV soziale Absicherung gesetzten Grenzen außer Betracht läßt.

Anwendung der Abfindungsregelung entgegen dem Beschlußwortlaut

- (460) Aufgrund mangelnder Sorgfalt der Verwaltung bei der Formulierung des Beschlußvorschlages entspricht der Beschlußwortlaut in einigen Punkten nicht der verwaltungseigenen Konzeption. Die Nrn. 2, 3 und 5 des Beschlusses lauten wie folgt:

"2. Arbeitnehmer/innen im 56. und 57. Lebensjahr erhalten im Falle des Ausscheidens nach Abs. 1 eine pauschale Abfindung in Höhe von 40.000 DM.

3. *Arbeitnehmer/innen ab dem 58. Lebensjahr erhalten im Falle des Ausscheidens nach Abs. 1 eine pauschale Abfindung in Höhe von 30.000 DM.*
5. *Arbeitnehmer/innen, die bereits mit Wirkung vom 1. Juli 1995 aus dem Beschäftigungsverhältnis ausscheiden wollen, erhalten zusätzlich zu den unter Pkt. 1. und 3. genannten Abfindungssummen eine pauschale Abfindungssumme in Höhe von 20.000 DM."*

- (461) Die Pauschalsumme in Höhe von 30.000 DM nach Nr. 3 der Regelung sollte jedoch erst für Arbeitnehmer ab vollendetem 58. Lebensjahr gelten. Arbeitnehmer im 58. Lebensjahr sollten vielmehr eine Pauschalsumme in Höhe von 40.000 DM nach Nr. 2 der Regelung erhalten.
- (462) Die Pauschalsumme in Höhe von 20.000 DM nach Nr. 5 der Regelung sollte nicht nur für die unter die Nrn. 1 und 3 fallenden Beschäftigten, sondern für alle, mithin für die unter die Nrn. 1 bis 3 fallenden Beschäftigten gelten.
- (463) Die Verwaltung hat die Abfindungsregelung i.S. der Konzeption ausgelegt und angewendet und dadurch Mehrausgaben in Höhe von 460.000 DM verursacht, ohne den Hauptausschuß erneut mit der Angelegenheit zu befassen.
- (464) Die Auffassung der Landeshauptstadt Schwerin, daß wegen einer nicht eindeutigen Formulierung eine Auslegung zulässig und geboten und eine erneute Beschlußfassung des Hauptausschusses kaum mehr möglich gewesen sei, wird vom Landesrechnungshof nicht geteilt. Der Beschlußwortlaut ist eindeutig, so daß unzulässige Mehrausgaben vorliegen.

Nichtbeachtung der Verringerung der Abfindung bei Entstehen von Rentenansprüchen

- (465) In ihrer Abfindungsregelung hat die Landeshauptstadt Schwerin festgelegt, daß der TV soziale Absicherung im übrigen zur Anwendung kommt. Nach dessen § 2 Abs. 6 verringert sich die Abfindung entsprechend, wenn der Arbeitnehmer in ein Arbeitsverhältnis bei einem Arbeitgeber i.S. des § 29 Abschnitt B Abs. 7 BAT/BAT-O eintritt und die Zahl der zwischen der Beendigung des alten und Begründung des neuen Arbeitsverhältnisses liegenden Kalendermonate geringer ist als die der Abfindung

zugrunde liegende Anzahl von Bruchteilen der Monatsvergütung. Entsprechendes gilt gem. § 2 Abs. 7 TV soziale Absicherung, wenn innerhalb des gleichen Zeitraums ein Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung entsteht.

- (466) Die Verringerung der Abfindung bei Entstehen von Rentenansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung gem. § 2 Abs. 7 i.V.m. Abs. 6 TV soziale Absicherung hat die Landeshauptstadt Schwerin jedoch nicht beachtet, obwohl in mindestens 24 Fällen konkreter Anlaß dazu bestanden hätte und die Landeshauptstadt in ihrer Abfindungsregelung selbst festgelegt hat, daß die Vorschriften des TV soziale Absicherung im übrigen zur Anwendung kommen. So erhielt z.B. ein Arbeitnehmer mit einer Beschäftigungszeit von 14 Jahren, der sechs Monate nach dem Ausscheiden die Altersgrenze von 65 Jahren für die Regelaltersrente erreicht hatte, die volle Abfindungssumme von 30.000 DM.
- (467) Der Landesrechnungshof hat die Landeshauptstadt Schwerin aufgefordert, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Verringerung der Abfindung zu prüfen und überzahlte Beträge zurückzufordern.
- (468) Die Landeshauptstadt Schwerin hält die Verringerung der Abfindung für nicht angebracht, da für die älteren Arbeitnehmer ohnehin eine Sonderregelung in Form von Pauschalabfindungen getroffen worden sei und nur zwei Beschäftigte das 65. Lebensjahr kurz nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses erreicht haben.
- (469) Diese Argumentation vermag den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen. Er weist darauf hin, daß die Landeshauptstadt Schwerin gegen ihre eigene Abfindungsregelung verstoßen hat, indem sie die Verringerung der Abfindung nicht beachtet hat. Darüber hinaus ist die Abfindung nicht nur im Hinblick auf das Erreichen der Regelaltersrente ab vollendetem 65. Lebensjahr zu verringern, sondern entsprechend den Vorschriften der §§ 35 bis 44 Sozialgesetzbuch (SGB) VI sowie Art. 2 §§ 4, 7 und 10 Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) bereits im Hinblick auf das Entstehen von Rentenansprüchen ab vollendetem 60. bzw. 63. Lebensjahr sowie bei Berufs- oder Erwerbsunfähigkeits- bzw. Invalidenrente.

Empfehlungen des Landesrechnungshofes

- (470) Der Landesrechnungshof hat insbesondere vorgeschlagen, im Zusammenhang mit den Angaben zur betriebsbedingten Kündigung in den Verträgen (Tzn. 447 bis 452), dem Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Tzn. 455 bis 459) und den Mehrausgaben in Höhe von 460.000 DM (Tzn. 460 bis 464) zu prüfen, ob und gegebenenfalls welche strafrechtlichen, disziplinarischen und schadensersatzrechtlichen Maßnahmen einzuleiten sind.
- (471) Die Landeshauptstadt Schwerin sieht zu diesen Maßnahmen keine Veranlassung und verweist auf ihre Stellungnahme zu den einzelnen Sachkomplexen.
- (472) In zusammenfassender Auswertung der Stellungnahmen der Landeshauptstadt Schwerin in beiden Prüfungsverfahren stellt der Landesrechnungshof fest, daß die Stadt versucht, rechtsfreie Räume für sich zu schaffen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß das Innenministerium im Wege der Kommunalaufsicht rechtmäßiges Handeln auch dort durchsetzen wird.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Grundstücksveräußerungen unter dem Verkehrswert

Das Verwaltungsgericht Schwerin hat in einem noch nicht rechtskräftigen Urteil entschieden, daß eine Genehmigung für einen Grundstückskauf unter dem Verkehrswert zu Recht zurückgenommen worden ist und damit die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes bestätigt.

Der Erlaß des Innenministers zur Überprüfung von Grundstücksveräußerungen der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern vom 4.4.1996 schreibt den Landräten als untere Kommunalaufsicht vor, bei Genehmigungsverfahren für Grundstücksverkäufe ausgehend vom Genehmigungszeitpunkt zeitlich gestaffelt in zwei Abschnitten nachzuprüfen, ob der volle Wert erlöst worden ist. Soweit dies bereits geschehen ist, wurde keine Genehmigung zurückgenommen. Der Landesrechnungshof wird diese Entscheidungen in Stichproben nachprüfen.

Der Innenminister hat auf Vorschlag des Landesrechnungshofes seine Hinweise zur Veräußerung von Grundstücken im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft vom 4.6.1992 am 3.7.1997 mit Wirkung zum 1.1.1998 aufgehoben, soweit sie gestatten, im Fall von Verkaufsbeschlüssen oder formlosen Kaufverträgen aus der Zeit vor dem Beitritt auch gegenwärtig Grundstücke unter dem Verkehrswert zu verkaufen.

Der Landesrechnungshof hat Grundstücksverkäufe der Stadt Neubrandenburg und der Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft geprüft und ist dabei vereinzelt auf Grundstücksverkäufe unterhalb des Verkehrswertes und Schwächen in der Kaufvertragsgestaltung gestoßen.

Erste Verwaltungsrechtsprechung

- (473) Das Verwaltungsgericht Schwerin hat die vom Landesrechnungshof stets vertretene Rechtsauffassung zur Rücknahme von Genehmigungen kommunaler Grundstücksveräußerungen bestätigt (vgl. Jahresberichte 1995 Tzn. 287 bis 295 und 1996 Tzn. 368 bis 372). Es hat eine Klage der Gemeinde Seehof gegen die Rücknahme einer für einen Grundstücksverkauf unterhalb des Verkehrswertes erteilten Genehmigung abgewiesen. Nachdem der Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg auf Anweisung des Innenministers die Genehmigungen für Grundstücksverkäufe unterhalb des Verkehrswertes der Gemeinde Seehof zurückgenommen hatte, klagte diese dagegen. Aus den genannten Fällen wählte die erste Kammer des Verwaltungsgerichts den Verkauf eines unbebauten gewerblich genutzten Grundstücks aus. Das Gericht wies die Klage ab und begründete die Entscheidung im wesentlichen damit, daß die Genehmigung der Kommunalaufsicht rechtswidrig sei, da der Kaufpreis den Verkehrswert erheblich (um mehr als die Hälfte) unterschreite. Daher dürfe sie zurückgenommen werden. Die Gemeinde Seehof hat beantragt, gegen diese Entscheidung die Berufung zuzulassen.

Erlaß des Innenministers vom 4.4.1996

- (474) Der Erlaß (vgl. Jahresbericht 1996 Tz 370) verpflichtet die Landräte als untere Kommunalaufsichtsbehörde, die Genehmigungsvorgänge in eine einheitliche Aktenordnung zu bringen und gegebenenfalls mit Hilfe der Ämter zu vervollständigen. Sodann ist zu prüfen, ob Grundstücke unter dem Verkehrswert verkauft worden sind. In diesem Fall 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 Genehmi-

gungen für Grundstücksverkäufe unterhalb des Verkehrswertes ist nach dem Zeitpunkt der Genehmigungserteilung zu unterscheiden:

- Verfahren für Genehmigungen, die zwischen dem 12.6.1994 und dem 31.12.1995 erteilt worden sind, waren bis zum 30.9.1996 zu überprüfen. Wertverzichte über 5.000 DM sollten in jedem Fall aufgegriffen werden.

Die Landräte berichteten dem Innenminister übereinstimmend, daß infolge der Überprüfung keine Genehmigung zurückgenommen worden sei. Der Erlaß sei zum Anlaß genommen worden, die Akten zu ordnen und fehlendes Material von den Gemeinden nachzufordern.

Der Landesrechnungshof wird die von den Landräten durchgeführten Prüfverfahren seinerseits nachprüfen.

- Dagegen sollten die Genehmigungen, die zwischen dem 4.6.1992 und dem 11.6.1994 erteilt worden sind, bis zum 30.6.1997 überprüft werden. Die Landräte haben übereinstimmend um Fristverlängerung gebeten, weil die Aktenbestände infolge der Kreisgebietsreform häufig unvollständig seien. Deswegen sei die Aufgabe nicht – wie im Erlaß vom 4.4.1996 vorgesehen – bis zum 30.6.1997 zu lösen. Der Landesrechnungshof hat keine Bedenken gegen den Vorschlag des Innenministeriums erhoben, die Bearbeitungsfrist um ein halbes Jahr zu verlängern und innerhalb der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden die Prüfung stichprobenweise durchführen zu lassen. Dies hat der Innenminister nunmehr in einem Erlaß vom 8.7.1997 geregelt.

Erlaubnis zum Verkauf von Grundstücken zu gebundenen DDR-Preisen

- (475) Punkt 4 der Hinweise des Innenministers zur Veräußerung von Grundstücken im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft vom 4.6.1992 (AmtsBl. M-V S. 603) gestattet auch heute noch ausdrücklich, Grundstücke zum gebundenen DDR-Bodenpreis zu verkaufen, wenn vor dem Beitritt am 3.10.1990 die Gemeindevertretung einen entsprechenden, bestimmten Verkaufsbeschluß gefaßt hat, oder ein Vorvertrag ohne notarielle Beurkundung zustande gekommen ist. Der Landesrechnungshof sah

darin im Hinblick auf die Täuschungsgefahr, Beweisschwierigkeiten und den Zeitablauf erhebliche Risiken für die kommunalen Finanzen.

- (476) Auf wiederholte Empfehlungen des Landesrechnungshofes hin hat der Innenminister Pkt. 4 in einem Erlaß vom 3.7.1997 (AmtsBl. M-V S. 654) mit Wirkung zum 1.1.1998 aufgehoben.

Prüfung von Grundstücksverkäufen

Stadt Neubrandenburg

- (477) Am 27.2.1992 beschloß die Ratsversammlung, ein zuvor von der Treuhandanstalt erworbenes Neubaugelände in 100 Parzellen aufzuteilen. Demgemäß wurden diese zum Preis von 20 DM/m² unerschlossen an die Bauherren weiterveräußert. Der Gutachterausschuß der Stadt Neubrandenburg hatte bereits zum 31.12.1991 eine auf Vergleichspreisen der Altbundesländer beruhende Bodenleitwertübersicht vorgelegt, aus der sich für vollerschlossenes Bauland im Bereich des Neubaugeländes ein Preis von 120 DM/m² ergab. Aus der Bodenrichtwertübersicht, die erstmalig zum 31.12.1993 aufgrund einer Kaufpreissammlung aus Veräußerungen in der Stadt selbst aufgestellt wurde, folgte ein Wert von 128 DM/m².

Aus dem Abzug der tatsächlich entstandenen Erschließungskosten von 78,38 DM/m² in Los I und 72,93 DM/m² in Los II vom Bodenleitwert für voll erschlossenes Land in Höhe von 120 DM/m² ergibt sich, daß die Stadt das unerschlossene Land unterhalb des Verkehrswertes verkauft hat.

- (478) Die Stadt hat gegen die Feststellungen des Landesrechnungshofes eingewandt, daß die von ihm herangezogene Bodenleitwertübersicht nur den Grundstückswert in der benachbarten Dorflage angebe. Dieser Wert sei nicht auf das Neubaugelände übertragbar.

- (479) Der Landesrechnungshof hält diese Argumentation nicht für überzeugend: Die Entfernung beider Gebiete zum Stadtzentrum ist ähnlich. Außerdem ist das Neubaugebiet als reines Wohngebiet zu Wohnzwecken wertvoller als die tendenziell als Mischgebiet anzusehende Dorflage.

Daneben wurden in fünf Fällen nicht nachvollziehbare Wertgutachten vorgefunden. In zwei Fällen trat die Stadt als Durchgangserwerberin auf, ohne die Verfahrenskosten ihres Durchgangserwerbs auf den Enderwerber abzuwälzen.

Die Stadt hat das eingeräumt.

- (480) In zwei weiteren Fällen wurde beim Verkauf der Verkehrswert unterschritten. In einem der beiden Fälle hat die Stadt Restitutionsansprüche erworben und das Grundstück kurze Zeit später zu dem Erwerbspreis weiterveräußert. Dieser lag unter dem in einem Gutachten festgestellten Wert. Die Stadt begründet den geringeren Verkaufspreis damit, daß sie als bloßer Zwischenerwerber keinen Gewinn machen wollen. In dem anderen Fall räumt die Stadt einen „Arbeitsfehler“ ein.

- (481) In sieben Fällen erfolgten 1991 und 1992 Verkäufe nach dem Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude vom 7.3.1990 in Verbindung mit den Hinweisen des Innenministers zur Veräußerung von Grundstücken im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft vom 4.6.1992, obwohl dafür die Voraussetzungen nicht vorlagen. Die Preisgestaltung orientierte sich an den bis zum 3.10.1990 geltenden Werten, obwohl bis zum Beitritt weder ein entsprechender formloser Vorvertrag noch ein bestimmter Verkaufsbeschluß der Stadtvertretung vorlag.

Die Stadt hat dazu noch nicht abschließend Stellung genommen.

Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft

- (482) Zwei Wohngrundstücke sind seitens der Wohnungsgesellschaft auf ihren Wert begutachtet und an Mitarbeiter veräußert worden. Gegen das angewandte Verfahren hat der Landesrechnungshof Bedenken erhoben. Die Stadt Neubrandenburg hat nunmehr als Alleingesellschafterin Verfahrenssicherungen getroffen, die den Bedenken des Landesrechnungshofes Rechnung tragen.

Eines der beiden Grundstücke ist inzwischen von einer IHK-bestellten und vereidigten Sachverständigen nachbewertet worden. Die Gutachterin ist zu einem Wert ge-

kommen, der unter dem Kaufpreis liegt. In dem anderen Fall lag der im Gutachten festgestellte Wert knapp 30 v.H. über dem Verkaufspreis. Zwischen der Stadt Neubrandenburg und dem Landesrechnungshof konnte keine Übereinstimmung dahingehend erreicht werden, ob die für eine Veräußerung unter dem Gutachterwert angegebenen Gründe stichhaltig sind.

- (483) Die Wohnungsgesellschaft verkaufte am 3.8.1994 einem Zwischenerwerber 922 Wohn- und Gewerbeeinheiten für 31 Mio. DM. Dieser Kaufpreis unterschritt den von der Gutachterin der Wohnungsgesellschaft ermittelten Gesamtwert um 1,08 Mio. DM. In einer Zusatzvereinbarung vom 28.12.1994 verpflichtete sich die Wohnungsgesellschaft im Sicherungsinteresse der den Zwischenerwerb finanzierenden Banken, die bis zum 30.6.1999 noch nicht weiterveräußerten Wohnungen zum Buchwert zurückzukaufen, falls bis dahin noch nicht die Hälfte der Wohn- und Gewerbeeinheiten weiterverkauft seien.
- (484) Die Landesrechnungshof hat diese Vereinbarung kritisiert. Es war nicht auszuschließen, daß 1999 der Buchwert der Wohnungen ihren Verkehrswert überschreiten würde. Das finanzielle Risiko, das in der Rückkaufverpflichtung lag, war für die Wohnungsgesellschaft außerordentlich groß.
- (485) Die Wohnungsgesellschaft hat inzwischen mit den Banken und dem Zwischenerwerber vereinbart, die Zusatzvereinbarung aufzuheben. Als Gegenleistung erläßt die Wohnungsgesellschaft dem Zwischenerwerber 4,4 Mio. DM vom Kaufpreis.
- Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Kommunale Altschulden

Der Landesrechnungshof hat ein Gutachten zum Problem der kommunalen Altschulden für gesellschaftliche bzw. staatliche Einrichtungen vorgelegt. Hiernach gibt es für die geltend gemachten Forderungen keine Rechtsgrundlage.

- (486) Als mittelbare Nachfolgerin der Staatsbank der DDR behauptete die Gesellschaft für Kommunale Altkredite und Sonderaufgaben der Währungsumstellung mbH (GAW), Inhaberin von Forderungen gegenüber den als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften neu gebildeten Gemeinden und Kreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus Altkrediten der ehemaligen örtlichen Räte in Höhe von insgesamt mittlerweile rd. 1,6 Mrd. DM (zum 31.12.1996) zu sein. Bei einem angenommenen Marktzinssatz von 5 v.H. pro Jahr ergäbe dies für die Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern eine jährliche Zinslast von rd. 80 Mio. DM. Die sich aus den Forderungen der GAW pro Kopf ergebende Verschuldung (zum 31.12.1994) betrug in einem Einzelfall über 20.000 DM (Grabow-Below), im übrigen bewegte sie sich zwischen knapp 6 DM (Wittenhagen) und rd. 3.500 DM (Kogel). Die Verteilung auf die verschiedenen Gemeinden war auch im übrigen unregelmäßig; so ergaben sich aus den Listen der Gläubigerseite für die Städte Wismar, Stralsund und Greifswald keine kommunalen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen, während für die Städte Rostock, Schwerin und Neubrandenburg jeweils eine Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 1.000 und 2.000 DM ausgewiesen wurde. Die betroffenen Gemeinden erkannten die Schulden fast ausnahmslos nicht an und führten sie auch nicht in ihren Haushaltsplänen auf. Die Gläubigerseite kündigte die Beantragung von Mahnbescheiden an.

- (487) Das Gutachten des Landesrechnungshofes kommt zu dem Ergebnis, daß es für die Forderungen der GAW keine Rechtsgrundlage gab:

Die Kreditverträge, aus denen später die GAW ihre Forderungen gegenüber den neu gegründeten Gemeinden geltend machte, waren zu DDR-Zeiten von den Einrichtungen der kommunalen Wohnungsverwaltung einerseits und den örtlichen Staatsbankfilialen andererseits unterzeichnet worden. Sie waren Bestandteil der vielfältigen Planungs- und Finanzbeziehungen im Zusammenhang mit dem Bau staatlicher bzw. gesellschaftlicher Einrichtungen. Diese Vereinbarungen waren in einer Art und Weise in ein Geflecht von Planungs- und Bilanzierungsregelungen, insbesondere in die Vorschriften zum Investitionsrecht, eingebunden, daß die Partner dieser Rechtsbeziehungen weder hinsichtlich des „Ob“ noch hinsichtlich des „Wie“ dieser Vereinbarungen Handlungs- und Gestaltungsspielraum hatten.

Damit sind die durch die unterzeichneten Kreditverträge begründeten Rechtsbeziehungen nach dem heutigen Rechtsverständnis als den Haushaltsbeziehungen ähnliche Verhältnisse anzusehen. Man wird ihnen am ehesten dadurch gerecht, daß man sie als Haushaltsbeziehungen rechtlich einordnet und behandelt. Eine besondere Übergangsregelung im Haushaltsrecht für diese Art der Rechtsbeziehungen gibt es nicht. Für eine Zahlungsverpflichtung der Gemeinden fehlte es daher an einer Rechtsgrundlage im nunmehr auch im Gebiet der ehemaligen DDR geltenden bundesdeutschen Haushaltsrecht.

- (488) Das Gutachten des Landesrechnungshofes befaßt sich auch – hilfsweise – mit der Höhe der geltend gemachten Ansprüche: Selbst wenn man unterstellt, daß infolge der sogenannten Kreditverträge die geltend gemachten Forderungen dem Grunde nach bestehen, so ist es nach dem derzeitigen Erkenntnisstand fraglich, ob entsprechende Forderungen gegenüber allen Gemeinden und in der hier von der Gläubigerseite behaupteten Höhe tatsächlich geltend gemacht werden können.

Es erscheint insbesondere fraglich, ob in allen Fällen wirksame Erklärungen über die Zinsanpassung vorliegen. Soweit dies nicht der Fall ist, wären nach insoweit weiter geltendem DDR-Recht nur etwa 4 v.H. der Kreditsummen jährlich als Zinsen angefallen.

Unabhängig davon, wer nach DDR-Recht als „Schuldner“ der Kreditverträge anzusehen wäre, können die heutigen neu gegründeten Gemeinden nur aufgrund der Zuordnung von gesellschaftlichen Einrichtungen nach dem Vermögenszuordnungsgesetz „Schuldner“ der Altkreditverpflichtungen für die jeweiligen kommunalen Einrichtungen geworden sein. Voraussetzung für den Eintritt der Gemeinden in die Schuldnerstellung ist jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, daß die entsprechenden Kreditverpflichtungen einen engen und konkreten Grundstücksbezug aufweisen. Dieser müßte im Einzelfall nachgewiesen werden.

- (489) Der Landesrechnungshof hat sein Gutachten u.a. der Staatskanzlei, dem Finanzministerium und dem Innenministerium als Argumentationshilfe im August 1996 in erster und im Dezember 1996 in erweiterter Fassung für die Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Ländern zur Verfügung gestellt.
- (490) Mit dem Gesetz zur Regelung der Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen vom 6. März 1997 ist in den folgenden Verhandlungen nunmehr ein Vergleich im Wege eines politischen Kompromisses erzielt worden. Die kommunalen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen sind insgesamt einschließlich aufgelaufener Zinsen in den Erblastentilgungsfonds übernommen worden, womit die Gemeinden von dieser Last frei wurden. Statt dessen zahlen nunmehr die neuen Bundesländer (abgesehen von Berlin) zu gleichen Anteilen die Hälfte der zukünftig anfallenden Zins- und Tilgungsbeträge. Die andere Hälfte trägt der Bund. Auf Mecklenburg-Vorpommern entfallen statt der ursprünglichen 80 Mio. DM zukünftig ca. 35 Mio. DM jährlich.

Automatisiertes Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen-Verfahren

PROfiskal®

Der Landesrechnungshof hat die schrittweise Einführung des HKR-Verfahrens PROfiskal® durch das Finanzministerium projektbegleitend geprüft.

Beim bisherigen Einsatz von PROfiskal® traten Fehler auf, die zu zahlreichen Störungen im Verfahrensablauf führten.

(491) PROfiskal® ist eine Software für das Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen, die von einem Softwarehaus für den allgemeinen Bedarf entwickelt und im Auftrag des Finanzministeriums an die speziellen Bedürfnisse des Landes Mecklenburg-Vorpommern angepaßt wird.

Vertragspartner des Softwarehauses ist die Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ), die wiederum Vertragspartner des Finanzministeriums ist.

(492) Für Mecklenburg-Vorpommern werden Programmodule für die Aufgabenbereiche Anwendersteuerung, Aufstellungsverfahren, Haushaltsbewirtschaftung, Kassenwesen, Mahnung und Vollstreckung und Haushaltsrechnung angepaßt bzw. entwickelt.

(493) Die Entwicklung von PROfiskal® wird von einer Projektgruppe begleitet und gesteuert, an der der Landesrechnungshof als Gast beteiligt ist.

Zu der Einführung der Programmodule Anwendersteuerung, Haushaltsbewirtschaftung, Kassenwesen, Mahnung und Vollstreckung und Haushaltsrechnung ist das Einvernehmen des Landesrechnungshofes gem. § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO erforderlich, da mit ihnen die Bücher und Belege verwaltet werden.

- (494) Das Finanzministerium hat den Landesrechnungshof am 8.12.1995 um Erteilung des vorläufigen Einvernehmens nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO gebeten. Das endgültige Einvernehmen sollte 1996 nach abschließender Testung hergestellt werden.
- (495) Die Module Anwendersteuerung, Haushaltsbewirtschaftung, Kassenwesen und Mahnung und Vollstreckung machten zu diesem Zeitpunkt zwar einen ausgereiften Eindruck, ob jedoch die notwendige Verfahrenssicherheit tatsächlich schon gegeben war, konnte nicht beurteilt werden, da das System lediglich mit Testdaten geprüft wurde. Wegen des Umfangs und der Komplexität des Verfahrens ^{PRO}fiskal[®] hält der Landesrechnungshof einen Massentest mit echten Daten, möglichst verbunden mit einem Parallellauf zum bisher eingesetzten Verfahren, für unbedingt erforderlich.
- Um dem Finanzministerium die Möglichkeit zu geben, praktische Erfahrungen mit ^{PRO}fiskal[®] zu gewinnen, hat der Landesrechnungshof die vorläufige Einführung des Verfahrens unter dem Vorbehalt toleriert, daß dadurch eine endgültige Entscheidung über das Einvernehmen nicht präjudiziert wird.
- (496) Die Erfahrungen aus dem praktischen Einsatz sind bei der Weiterentwicklung und Vervollkommnung des Programmsystems berücksichtigt worden. Das Finanzministerium hat dem Landesrechnungshof am 20.11.1996 mitgeteilt, daß noch weitere Entwicklungsarbeiten erforderlich sind, da ^{PRO}fiskal[®] den Erfordernissen der Praxis immer noch nicht entspricht.
- (497) Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung weiter begleiten und sein Einvernehmen erst dann erteilen, wenn die notwendige Sicherheit und Stabilität von ^{PRO}fiskal[®] hinreichend nachgewiesen worden ist.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 26. August 1997

Tanneberg
Präsident