

**Nachtrag
zum
JAHRESBERICHT**

**des Landesrechnungshofes
Mecklenburg - Vorpommern**

1995



LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

**Nachtrag
zum
JAHRESBERICHT 1995**

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

Neubrandenburg, den 19. Dezember 1995

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
I. Vorbemerkung	1
II. Ausbildung der Bediensteten in der Finanzverwaltung	2 - 8
III. Aufbau der Betriebsprüfung	9 - 20
IV. Zuwendungen	
1. Vorbemerkung	21 - 22
1.1 Definition	23 - 26
1.2 Bedeutung der Zuwendungen	27 - 32
1.3 Zuwendungsrecht und Verwaltungsvollzug	33 - 39
2. Zuwendungen als besondere staatliche Leistungen	40 - 41
2.1 Zuwendungen statt gesetzlicher Leistungen	42 - 46
2.2 Zuwendungen statt vertraglicher Leistungen	47 - 49
2.3 Zuwendungen an Einrichtungen des Landes	50 - 52
3. Förderrichtlinien	
3.1 Notwendigkeit	53 - 55
3.2 Überflüssige Richtlinien	56 - 60
3.3 Herausgabe der Förderrichtlinien	61 - 69
3.4 Beteiligung des Landesrechnungshofes	70 - 93
3.5 Geltungsdauer	94 - 96
3.6 Veröffentlichung	97 - 99
3.7 Gliederung und Inhalt	100 - 102
3.8 Zweckbestimmung des Haushaltstitels	103 - 104
4. Anträge und Antragsprüfung	
4.1 Angaben zur Maßnahme	105 - 107
4.2 Erklärung zum Maßnahmebeginn	108 - 110
4.3 Erklärung zum Vorsteuerabzug	111 - 112
4.4 Antragsprüfung	113 - 118

5.	Bewilligung	119 - 124
5.1	Zuwendungsempfänger	125 - 127
5.2	Zuwendungszweck	128 - 135
5.3	Zuwendungsfähige Ausgaben und Höhe der Zuwendung	136 - 138
5.4	Art der Zuwendung	139 - 141
5.5	Finanzierungsform	142 - 144
5.6	Finanzierungsart	145 - 154
5.7	Bewilligungszeitraum	155 - 157
5.8	Zweckbindung von Gegenständen	158 - 161
5.9	Allgemeine Nebenbestimmungen	162 - 165
5.10	Einfacher Verwendungsnachweis	166 - 169
5.11	Vorlagetermin	170 - 172
6.	Auszahlung der Zuwendung	173 - 176
7.	„Dezemberfieber“	177 - 182
8.	Verwendung	183
8.1	Überwachungslisten	184 - 186
8.2	Anmahnung der Verwendungsnachweise	187 - 190
8.3	Prüfung der Verwendungsnachweise	191 - 197
8.4	Bewertung der Maßnahme	198 - 202
9.	Erfolg des Programms	203
10.	Fortbildung	204

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunalen Körperschaften
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung vom 16. März 1976 BGBl. I S. 613; ber. 1977 I. S. 269
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung vom 26. August 1971 BGBl. I S. 1409 in der Fassung der Bekanntmachung vom 06. Juni 1983 BGBl. I S. 645, 1680
Betriebsprüfungsordnung	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung vom 17. Dezember 1987 BStBl. I S. 802
BHO	Bundshaushaltsordnung BGBl. I S. 1284
BSHG	Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 BGBl. I S. 815, ber. S. 1815 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 BGBl. I S. 646, ber. S. 2975
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DM-Bilanzgesetz	Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung vom 23. September 1990 BGBl. II S. 885, 1169 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 1994 BGBl. I S. 1842
d.h.	das heißt
Drs.	Drucksache
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 BGBl. I S. 1273
i.V.m.	in Verbindung mit
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 10. April 1991 BGBl. I S. 886
KitaG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege – Erstes Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 19. Mai 1992 GS M-V Nr. 226-1
LHO	Landshaushaltsordnung vom 3. Februar 1994 GS M-V Nr. 4 S. 186
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
OVG Lüneburg	Oberverwaltungsgericht Lüneburg
OVGE	Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts 32 S. 434
p.a.	pro anno
PersVG-MV	Personalvertretungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Februar 1993 GVOBl. M-V S. 125
rd.	rund
Rettungsdienstgesetz der DDR	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rettungsdienstes vom 16. Dezember 1992 GVOBl. M-V Nr. 29 S. 730
s.	siehe
s.o.	siehe oben
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Aches Buch Kinder- und Jugendhilfe vom 26. Juni 1990 BGBl. I S. 1163, 1166 in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. Mai 1993 BGBl. I S. 637
StBAG	Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz vom 16. Mai 1961 BGBl. I S. 603 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1976 BGBl. I S. 2793
StBAPO	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Steuerbeamten vom 21. Juli 1977 BGBl. I S. 1353 in der Fassung der Bekanntmachung vom 06. September 1982 BGBl. I S. 1257
Std.	Stunde
Studentenwerksgesetz	Gesetz über die Studentenwerke im Land Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Februar 1993 GVOBl. M-V Nr. 5 S. 165
Tzn.	Textziffern
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen

v.H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

I. Vorbemerkung

- (1) Der Landesrechnungshof Mecklenburg–Vorpommern legt hiermit einen Nachtrag zu seinem Jahresbericht 1995 vor.

Der Ausbildungsstand in der Steuerverwaltung des Landes muß dringend verbessert werden. Ebenso ist es notwendig, – auch unter Inanspruchnahme von Hilfen aus den alten Bundesländern – für eine rasche quantitative und qualitative Verbesserung der steuerlichen Betriebsprüfung in Mecklenburg-Vorpommern zu sorgen. Der Landesrechnungshof legt diesen Bericht jetzt vor, um die Bemühungen der Landesregierung, eine gleichmäßige und gerechte Steuererhebung im Lande sicherzustellen, zu unterstützen.

Überdies enthält der Nachtrag eine Gesamtdarstellung von exemplarischen Prüfungserfahrungen im Zuwendungswesen. Der Bericht über Zuwendungen ist als Leitfaden für alle an Zuwendungsverfahren Beteiligten verwendbar. Der Umfang dieses Berichtsteiles legt eine separate Darstellung gegenüber dem Parlament nahe.

II. Ausbildung der Bediensteten in der Finanzverwaltung

Eine funktionierende Steuerverwaltung bedarf hochqualifizierter Bediensteter. Sie müssen besonders vielseitige und schwierige dienstliche Anforderungen bewältigen.

Bedienstete in der Steuerverwaltung ohne Laufbahnausbildung und -prüfung müssen den Abschluß ihrer Ausbildung durch die erfolgreiche Teilnahme an Leistungskontrollen nachweisen.

Die vom Finanzministerium vorgesehenen Schulungsmaßnahmen für solche Bediensteten erfüllen allenfalls Mindestanforderungen. Weitere Maßnahmen in Zukunft sind erforderlich.

- (2) Das Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland ist außerordentlich kompliziert und unübersichtlich. Darüber hinaus ändert sich das Steuerrecht ständig durch eine umfangreiche Gesetzgebung, die teilweise eine systematische und logische Folgerichtigkeit vermissen läßt. Darüber hinaus wird die Anwendung des Steuerrechts durch eine umfangreiche Rechtsprechung der Finanzgerichte sowie eine Fülle dienstlicher Weisungen (Erlasse und Verfügungen) ständig komplizierter.
- (3) Jedes Finanzamt muß fast alle Aufgaben der Steuerverwaltung bewältigen, eine Zentralisierung von Aufgaben ist nur in geringem Umfang vorgesehen, lediglich die Aufgaben der Steuerfahndung und der Bußgeld- und Strafsachenstelle sind nicht allen Finanzämtern zugeordnet.
- (4) Die Ausbildung der Laufbahnbewerber in der Steuerverwaltung muß diesen besonderen Bedingungen Rechnung tragen. Daher schreiben das Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz (StBAG) und die dazu ergangene Ausbildungs- und Prüfungsordnung

(StBAPO) für die Beamten aller vier Laufbahngruppen nach Dauer und Ausbildungsinhalten gestaffelte Vorbereitungsdienste vor. Angesichts der Tatsache, daß zwischen 80 v.H. bis 90 v.H. der Stellen in der Steuerverwaltung mit Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes (bzw. vergleichbaren Angestellten) besetzt sind, beschränkt sich der Landesrechnungshof auf die Untersuchung dieser beiden Laufbahngruppen.

Mittlerer Dienst

Von dem zweijährigen Vorbereitungsdienst (§ 3 Abs. 3 StBAG) entfallen 18 Monate auf die berufspraktische und sechs Monate auf die fachtheoretische Ausbildung (§ 14 StBAPO). Die Gesamtstundenzahl aller Lehrveranstaltungen in beiden Ausbildungsabschnitten beträgt mindestens 600 Stunden (§ 16 StBAPO). Der schriftliche Teil der abschließenden Laufbahnprüfung umfaßt in fünf Fächern Prüfungsarbeiten mit jeweils dreistündiger Bearbeitungszeit (§ 38 StBAPO). Die Zulassung zur mündlichen Prüfung ist vom Ergebnis des schriftlichen Prüfungsteils abhängig (§ 43 StBAPO).

Gehobener Dienst

Der Vorbereitungsdienst im gehobenen Dienst beträgt drei Jahre. Er besteht aus Fachstudien (Studiengang an einer Fachhochschule) von mindestens achtzehnmonatiger Dauer und berufspraktischen Studienzeiten. Im Anschluß an den ersten Studienabschnitt ist eine Zwischenprüfung, nach erfolgreichem Vorbereitungsdienst eine Laufbahnprüfung abzulegen (§ 4 Abs. 3 StBAG). Für die Lehrveranstaltungen der Fachstudien sind mindestens 2.200 Stunden vorgesehen, davon mindestens 1.400 in den fünf Hauptfächern (§§ 18 Abs. 2 und 20 Abs. 1 StBAPO). Während der drei Studienabschnitte sind Aufsichtsarbeiten zu fertigen (§ 18 Abs. 3 StBAPO). In der ausschließlich schriftlichen Zwischenprüfung sind fünf dreistündige Arbeiten, in der Abschlußprüfung sechs fünfstündige Arbeiten zu erbringen (§ 38 StBAPO). Die Zulassung zur mündlichen Prüfung ist gleichfalls abhängig vom Ergebnis des schriftlichen Prüfungsteils.

Alle Prüfungen sind einmal wiederholbar (§ 47 StBAPO).

- (5) Seit September 1990 werden Steuerbeamte des mittleren und gehobenen Dienstes für Mecklenburg-Vorpommern ausgebildet. Die Personalsituation der Oberfinanzdirektion und der Finanzämter stellt sich z.Z. wie folgt dar: Dabei sind Bedienstete nicht berücksichtigt, die keiner besonderen steuerrechtlichen Ausbildung für ihre fachlichen Aufgaben benötigen, wie etwa Sachverständige und Schreibkräfte.

Bedienstete in der Steuerverwaltung

	Höherer Dienst		Gehobener Dienst		Mittlerer Dienst	
	Beamte	Angestellte	Beamte	Angestellte	Beamte	Angestellte
Personal in der OFD Rostock und den Finanzämtern	64	6	658	417	917	633
davon:						
– aus den alten Bundesländern	46		42	1	3	1
– aus Mecklenburg-Vorpommern						
• mit Laufbahnausbildung			266		409	
• ohne Laufbahnausbildung	18*)	6*)	350	416	505	632
in v.H. des gesamten Personalbestands ohne Laufbahnausbildung	28	100	53	100	55	100

*) Ausbildung erfolgte an der Bundesakademie

- (6) Bisher wurden die Bediensteten, die den gesetzlichen Vorbereitungsdienst nicht durchlaufen und die Laufbahnprüfung nicht abgelegt haben, in den Finanzämtern zunächst durch eine achtwöchige Grundschulung und danach durch arbeitsplatzbezogene Fortbildung auf die Aufgaben vorbereitet, die ihnen zugewiesen wurden. Diese arbeitsplatzbezogene Fortbildung staffelt sich nach den Anforderungen, die an die zu leistenden Arbeiten an den jeweiligen Arbeitsplätzen gestellt werden müssen.
- (7) Im Mai 1994 hat der Koordinierungsausschuß, der nach § 50 StBAPO zur Gewährleistung der Einheitlichkeit von Ausbildung, Prüfungen und Fortbildung bei Steuerbeamten aus je einem Vertreter des Bundesfinanzministeriums und der obersten Landesfinanzbehörden gebildet wurde, verbindlich für die neuen Länder ergänzende Aufbauschulungen im Umfang von 120 Std. für den mittleren und 450 Std. für den gehobenen Dienst beschlossen. Das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern hat dementsprechend ein neues Schulungskonzept entwickelt, das die Vorgaben des Koordinierungsausschusses umsetzt. Leistungskontrollen sollen den Schulungserfolg

belegen. Der Hauptpersonalrat hat das Schulungskonzept in der gegenwärtigen Fassung wegen der vorgesehenen Leistungskontrollen abgelehnt. Das Finanzministerium hat die Einigungsstelle angerufen; eine Entscheidung liegt noch nicht vor.

- (8) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, daß die Steuerverwaltung an der Durchführung von Leistungskontrollen festhält, selbst wenn sie sich im Beteiligungsverfahren gegen den Hauptpersonalrat nicht durchsetzen sollte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stellt die Entscheidung der Einigungsstelle nach § 64 Abs. 3 PersVG-MV lediglich eine Empfehlung dar und hindert daher die Steuerverwaltung nicht, ihre Absicht durchzusetzen. Sofern sich in einer etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzung diese Rechtsauffassung nicht bestätigen sollte, wird die Landesregierung dieses Ziel durch eine entsprechende Gesetzesinitiative anstreben müssen. Ohne Leistungskontrollen sind nachhaltige Lernerfolge in der Regel nicht zu erzielen. Auf dieser Erfahrung beruht die Bewertung von Ausbildungsgängen auf dem gesamten Arbeitsmarkt, Abschlußprüfungen sind in der Regel obligatorisch. Dies zeigt sich etwa auch daran, daß Beamte des gehobenen Dienstes der Steuerverwaltung (Diplomfinanzwirte) außerhalb des öffentlichen Dienstes auf dem Arbeitsmarkt dank ihrer mit einer strengen Prüfung verbundenen Ausbildung sehr gute Chancen haben.

Ein unzureichend qualifizierter Personalbestand in der Steuerverwaltung führt zu nicht hinnehmbaren Nachteilen für das Land.

- Eine funktionstüchtige, den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und vollständigen sowie zeitgerechten Erfassung der Steuern uneingeschränkt gerecht werdende Einnahmeverwaltung bedarf wegen des komplizierten Steuerrechtes eines hochqualifizierten und motivierten Personals.
- Nur gut ausgebildete Bedienstete mit umfassendem Wissen und ausreichender praktischer Erfahrung sind in der Lage, unterschiedliche Aufgaben in den Finanzämtern wahrzunehmen. Gerade kleinere Ämter, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern üblich sind, können ohne flexiblen Personaleinsatz ihre Aufgabe nur unzureichend erfüllen.

- Die Beförderung von Bediensteten muß sich an den verfassungsrechtlich garantierten Prinzipien von Eignung, Leistung und Befähigung orientieren. Bedienstete ohne Laufbahnausbildung und -prüfung werden dementsprechend im Wettbewerb mit den Beamten, die die Ausbildung nach der StBAG durchlaufen haben, nur bestehen können, wenn sie gegenüber Laufbahnbeamten vergleichbare Qualifikationen nachweisen können. Die Besetzung von Beförderungsstellen mit Bediensteten ohne Laufbahnausbildung wird danach nur in Ausnahmefällen zulässig sein.
- Die Steuerverwaltung wird von dem in der gesamten Landesverwaltung notwendigen Personalabbau mittelfristig jedenfalls in bestimmten Bereichen nicht ausgenommen werden können. Die damit notwendigen Maßnahmen (Leistungssteigerung bei den vorhandenen Mitarbeitern, Versetzungen und Umsetzungen, Einarbeitung in neue Rechtsgebiete, neue Techniken und Arbeitsmethoden) können erfolgreich nur bei einem hochqualifizierten Personal durchgeführt werden.

Um den angestrebten Zielen gerecht zu werden, wird die Steuerverwaltung über das vorliegende Ausbildungskonzept mit Leistungskontrollen hinaus weitere Anstrengungen unternehmen müssen. Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Steuerverwaltung ein weiterführendes, auch mit Leistungskontrollen verbundenes Konzept mit dem Ziel entwickelt, den Ausbildungsstand der Bediensteten ohne Laufbahnausbildung dem der Laufbahnbeamten anzugleichen. Gegebenenfalls sind die notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Das Finanzministerium teilt grundsätzlich die Auffassungen des Landesrechnungshofes. In Einzelfragen steht es im ständigen Dialog mit dem Landesrechnungshof.

III. Aufbau der Betriebsprüfung

Der Aufbau einer funktionierenden Betriebsprüfung ist eine der vordringlichsten Aufgaben der Steuerverwaltung.

Ihre bisherigen Anstrengungen reichen nicht aus, um in den nächsten Jahren die Prüfungsdichte der alten Bundesländer auch nur annähernd zu erreichen. Die gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung der Steuerpflichtigen, die der Betriebsprüfung unterliegen, ist damit nicht gewährleistet.

- (9) Bei der Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen mit dem Ziel zutreffender Steuerfestsetzungen ist der Veranlagungsdienst in den Finanzämtern zunächst auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen angewiesen. Der Innendienst ist zwar in der Lage, auftretende Zweifel durch Nachfragen und Vorlagen von Unterlagen zu klären. Seine Überprüfungsmöglichkeiten sind im Ergebnis jedoch begrenzt. Das gilt insbesondere bei den ersten drei Einkunftsarten des Einkommenssteuerrechts – nämlich den durch kaufmännische Buchführung (Betriebsvermögensvergleich) oder Einnahme-Überschuß-Rechnung zu ermittelnden Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit.
- (10) Aufgabe der steuerlichen Betriebsprüfung ist es daher, in den Unternehmen die für eine sachgerechte Besteuerung relevanten Daten zu ermitteln, dabei die Ermittlungen erforderlichenfalls auch auf die persönlichen Verhältnisse (einschließlich der übrigen Einkünfte) des Betriebsinhabers oder der Gesellschafter von Personen-, ggf. auch Kapitalgesellschaften auszudehnen. Soweit die steuerliche Betriebsprüfung gegenüber den Werten, die bei den Festsetzungen der verschiedenen Veranlagungssteuerarten berücksichtigt wurden, Abweichungen feststellt, führen diese Ermittlungsergebnisse bei den Steuern vom Einkommen und Ertrag (z.B. Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer), bei vermögensabhängigen Steuern und bei Verkehrsteuern (wie z.B.

bei der Umsatzsteuer) zu geänderten bzw. berichtigten Steuerfestsetzungen. Rechtsgrundlage bei unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehenden Steuerfestsetzungen ist § 164 Abs. 2 Abgabenordnung (AO), bei Steuerfestsetzungen ohne Nachprüfungsvorbehalt § 173 AO. Neben Nachzahlungen, die das Unternehmen oder der Betriebsinhaber sowie die Gesellschafter zu leisten haben, sind auch Erstattungen bislang zu viel gezahlter Steuern möglich.

Die Betriebsprüfung führt in den alten Bundesländern zu erheblichen Steuermehreinnahmen. Sie beliefen sich nach der Statistik des Bundesfinanzministeriums im Bundesdurchschnitt 1992 auf 1,59 Mio. DM, 1993 auf 1,65 Mio. DM und 1994 auf 1,81 Mio. DM je Prüfer. Die zu erzielenden Mehreinnahmen in den neuen Bundesländern dürften bei einer voll funktionsfähigen Betriebsprüfung eher höher liegen, insbesondere da sich viele Steuerpflichtige bereits auf die fehlende Prüfungsdichte eingestellt haben dürften.

- (11) Die Abänderung oder Berichtigung einer Steuerfestsetzung mit der Folge der Nacherhebung von Steuern kann nicht unbegrenzt in die Vergangenheit hinein erfolgen. Rechtliche Grenzen sind den Änderungen bzw. Berichtigungen von Steuerfestsetzungen durch die Bestimmungen über die Festsetzungsverjährung (§§ 169 und 170 AO) gesetzt. Sobald eine Festsetzungsverjährung eingetreten ist, dürften unter anderem Prüfungshandlungen nicht mehr vorgenommen und Steuerfestsetzungen nicht mehr geändert oder berichtigt werden. Die Festsetzungsverjährung beträgt vier Jahre; bei leichtfertiger Steuerverkürzung erhöht sie sich auf fünf und bei Steuerhinterziehung auf zehn Jahre. Sie beginnt mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuererklärung für einen bestimmten Veranlagungszeitraum eingegangen ist, spätestens jedoch mit Ablauf des dritten Kalenderjahrs, das auf das Kalenderjahr folgt, in dem die Steuer entstanden ist. Maßnahmen bzw. Handlungen, die eine Ablaufhemmung der Festsetzungsverjährung bewirken, sind in den Grenzen des § 171 AO zulässig. Hierzu gehört in der Praxis insbesondere der Beginn von Prüfungshandlungen bei Steuerpflichtigen vor Eintritt der Festsetzungsverjährung.

- (12) Nach der Betriebszählung – Stichtag: 1.1.1995 – unterliegen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 99.532 Betriebe der steuerlichen Betriebsprüfung, davon 2.772 Groß-, 9.728 Mittel-, 16.559 Klein- und 70.473 Kleinstbetriebe. Die Einordnung in diese vier Betriebsgrößenklassen richtet sich nach bundeseinheitlichen Größenmerkmalen. Die steuerliche Betriebsprüfung umfaßt im Regelfall bei Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben die letzten drei Veranlagungszeiträume, für die im Zeitpunkt des Beginns der Prüfung Steuererklärungen vorliegen. Bei Großbetrieben sollen durch Anschlußprüfungen prüfungsfreie Räume im Prinzip nicht entstehen.
- (13) Das Finanzministerium hat inzwischen ein Konzept entwickelt, nach dem die steuerliche Betriebsprüfung aufgebaut werden soll, dazu hat sich der Landesrechnungshof geäußert. Benötigt werden nach diesem Konzept insgesamt etwa 300 Betriebsprüfer und – bei einem durchschnittlichen Besetzungsverhältnis von 1 : 10 – rd. 30 Sachgebietsleiter. Seit dem 1.10.1995 sind 49 Prüfer eingesetzt. Planmäßig sollen Ende 1995 90 und Ende 1996 204 Prüfer zur Verfügung stehen.
- (14) § 25 der Betriebsprüfungsordnung sieht vor, daß die Verwendung eines Beamten als Betriebsprüfer, der grundsätzlich dem gehobenen Dienst angehören soll, nach zweijähriger Veranlagungstätigkeit und einer mindestens sechsmonatigen Einarbeitung in der Betriebsprüfung erfolgen darf. Die Regelungen für Verwaltungsangestellte sind vergleichbar, sehen allerdings eine mindestens dreijährige Tätigkeit in der Veranlagung vor.

Angesichts der Dringlichkeit, mit der der Auf- und Ausbau der steuerlichen Betriebsprüfung erfolgen muß, hat das Finanzministerium bewußt hingenommen, Beamte des gehobenen Dienstes mit Laufbahnausbildung auch dann für den Betriebsprüfungsdienst vorzusehen, wenn eine zweijährige Veranlagungstätigkeit noch nicht erreicht wurde. Sichertgestellt wird dort lediglich ein sechsmonatiger Einsatz.

(15) Nach derzeitigem Erkenntnisstand ergeben sich bei der Umsetzung dieses Konzepts drei Probleme:

- a) Die für den Betriebsprüfungsdienst nach Vorauswahl vorgesehenen Sachbearbeiter verfügen zu Beginn ihrer Einarbeitung in die Betriebsprüfung nicht über die praktischen Erfahrungen, die erfahrungsgemäß notwendig sind, um nach Beendigung der Einarbeitungsphase ohne größere Reibungsverluste ihrem neuen Aufgabengebiet gerecht werden zu können.
- b) Für die Einarbeitung in der Betriebsprüfung stehen erfahrene Betriebsprüfer des Landes in ausreichender Anzahl nicht zur Verfügung. Hinzu treten allerdings nach dem Stand vom 1.10.1995 51 Aufbauhelfer aus den alten Bundesländern, die diese Aufgaben neben eigener Prüftätigkeit mit übernehmen müssen.
- c) Bis Ende 1995 stehen fünf für den Betriebsprüfungsdienst erfahrene Sachgebietsleiter zur Verfügung, die – sofern die Planungen realisiert werden können – den Arbeitseinsatz von insgesamt 90 Prüfern, die nach kurzer praktischer Tätigkeit im Veranlagungsdienst und der Mindesteinarbeitungszeit erst am Beginn ihrer neuen Tätigkeit stehen, koordinieren, begleiten und kontrollieren müssen. Daneben obliegt ihnen die Aufgabe, die vorgesehenen restlichen rd. 118 neuen Prüfer unter diesen forcierten Bedingungen auszubilden.

Der Landesrechnungshof vermag gegenwärtig nicht abschließend zu beurteilen, ob die Anzahl von insgesamt 300 Betriebsprüfern bei etwa 100.000 prüfungspflichtigen Betrieben ausreichen wird. Sie dürfte nach seinem bisherigen Erkenntnisstand allerdings eher als zu gering zu bewerten sein.

(16) Angesichts der fehlenden Berufserfahrung dieser neuen Betriebsprüfer ist sicher, daß weder kurz- und noch mittelfristig Ergebnisse erwartet werden können, wie sie durch die Betriebsprüfungsdienste in den alten Bundesländern erbracht werden. Diese Sachlage wird zusätzlich dadurch belastet, daß derzeit die notwendige Anzahl von

Sachgebietsleitern, die diesem besonderen Aufgabenbereich nach Vorbildung, praktischer Erfahrung und Eignung zur Menschenführung gewachsen sind, nicht zur Verfügung steht. Ohne eine Besetzung dieser mittleren Führungsebene mit qualifiziertem Personal dürfte nicht nur Umfang und Qualität der Prüferarbeit hinter durchschnittlichen Ergebnissen zurückfallen, sondern sich zudem die Aufbau- und Anlaufphase des Betriebsprüfungsdienstes noch verlängern.

- (17) Durch die nach Umfang und Qualität unzureichend arbeitende Betriebsprüfung können dem Lande endgültige Einnahmeverluste in großer, allerdings nicht genau abschätzbarer Höhe entstehen. Nach der geschilderten Rechtslage droht bei Abgabe der Steuererklärung für das zweite Halbjahr 1990 nach den gesetzlichen Vorgaben noch im Jahre 1991 bereits mit Ablauf des 31.12.1995 der Eintritt der Festsetzungsverjährung. Zum 31.12.1996 wird die Festsetzungsverjährung in vielen Fällen den Veranlagungszeitraum 1991 erfassen.
- (18) Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Festsetzungsverjährung für 1990, weil hierbei die DM-Eröffnungsbilanzen, die nach den Bestimmungen des DM-Bilanzgesetzes zum 1.7.1990 aufzustellen waren, eingeschlossen sind. Angesichts des Zeitdrucks, unter dem die nicht unerhebliche Anzahl von DM-Eröffnungsbilanzen aufgestellt werden mußte, kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese Bilanzen hinsichtlich der Ansätze ihrer Wirtschaftsgüter und deren Bewertung nicht fehlerfrei sind. Unzutreffende Ansätze dürften damit nicht nur für den Veranlagungszeitraum 1990, sondern weiterwirkend auch die steuerlichen Ergebnisse der Veranlagungszeiträume ab 1991 beeinflussen. So können zum Beispiel zu hohe Bilanzansätze von Wirtschaftsgütern des abnutzbaren Anlagevermögens zu überhöhten Absetzungen für Abnutzungen führen, die – beginnend 1990 – u.U. über die gesamte betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer verteilt und damit steuerwirksam werden. Aber auch zu hohe Bilanzansätze von Wirtschaftsgütern des nicht abnutzbaren Anlagevermögens und insbesondere denen des Umlaufvermögens können nach dem 01.07.1990 entweder zu außerplanmäßigen Abschreibungen bzw. Teilwertabschreibungen führen oder bei Veräußerung bewirken, daß entweder kein Gewinn oder sogar ein Verlust entsteht.

Inzwischen scheint diese Problematik erkannt worden zu sein. Über den Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung“ vom 13.10.1995 (Drucksache des Bundesrats 518/95), das von der Landesregierung mit eingebracht worden ist, sollen die vier- und fünfjährigen Festsetzungsfristen um jeweils zwei Jahre verlängert werden. Durch eine so verlängerte Frist soll sich für die Steuerverwaltung der neuen Bundesländer die Möglichkeit eröffnen, die Auswirkungen unrichtiger DM-Bilanzansätze noch korrigieren zu können.

Die beabsichtigte Gesetzesänderung allein ist aber bei weitem nicht ausreichend, um die absehbaren Einnahmeverluste auch nur zu einem größeren Teil abzuwenden. Die vielen nach dem 1.7.1990 neu gegründeten Unternehmen werden ebenso wenig erfaßt wie nicht bilanzierungspflichtige Steuerpflichtige. Auch ist nicht absehbar, daß die Betriebsprüfung nach dem vorliegenden Konzept des Finanzministeriums bereits nach Ablauf zweier weiterer Jahre die notwendige Leistungsfähigkeit erreicht.

Der Landesrechnungshof kann die Schwierigkeiten, vor denen das Finanzministerium bei der Konzeption des Auf- und Ausbau des Betriebsprüfungsdienstes gestanden hat – nämlich

- forcierter Aufbau mit Prüfern, die nur über kurze praktische Berufserfahrungen verfügen und zudem nur in der Mindestzeit in ihrem neuen Aufgabengebiet eingearbeitet wurden oder
- zeitgerechter Aufbau mit Prüfern, die zu Beginn ihrer Einarbeitung in der Betriebsprüfung über ausreichende Kenntnisse und praktische Erfahrungen verfügen und zudem bei Bedarf über die sechsmonatige Mindesteinarbeitungsphase hinaus geschult werden –

durchaus nachvollziehen. Er akzeptiert das vorliegende Konzept, muß aber gleichwohl darauf hinweisen, daß die Frage des Sachgebietsleitereinsatzes unbedingt geklärt werden muß. Die jetzige Absicht, die mit berufserfahrenen Praktikern nicht besetzbaren Stellen statt dessen mit jungen Juristen zu besetzen, dürfte der Sache nicht gerecht werden, weil dabei zwei Gruppen von Berufsanfängern zusammentreffen.

Der Landesrechnungshof dringt deshalb darauf, alle erdenklichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um erfahrene Betriebsprüfer aus den alten Bundesländern zu gewinnen. Er erkennt die bisherigen Bemühungen der Finanzverwaltung durchaus an, hält sie aber angesichts der Bedeutung einer voll funktionsfähigen Einnahmeverwaltung (§ 34 Abs. 1 LHO) bei der Finanznot des Landes für nicht ausreichend. Die Landesregierung muß dieser Aufgabe eine sehr hohe Priorität einräumen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß sie dafür weitere, insbesondere materielle Anreize schafft bzw. auf ihre Durchsetzung hinwirkt. Zu denken ist insbesondere an

- Stellenhebungen
 - vorgezogene Beförderungen
- und
- Maßnahmen der Wohnungsfürsorge.

(19) Das Finanzministerium weist zur Darstellung des Landesrechnungshofes auf folgendes hin:

- Mit Hilfe von Steuerbeamten der Betreuungsländer Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen seien seit 1994 die Steuerakten aller Großbetriebe gesichtet worden. Danach würden die nach diesen Auswahlverfahren als dringend prüfungsbedürftig eingestuften Betriebe von Aufbauhelfern geprüft. Gleichwohl entstünden prüfungsfreie Zeiträume auch bei Großbetrieben.
- Es werde zunehmend schwieriger, geeignete Prüfer aus den alten Bundesländern als Aufbauhelfer zu gewinnen, da die Rahmenbedingungen für solche Einsätze sich erheblich verschlechtern, was auf bundesrechtlichen Regelungen beruhe.
 - a) Die Erstattung wöchentlicher Familienheimfahrten nach der Trennungsgeldverordnung läuft zum Jahresende aus.
 - b) Die Aufwandsentschädigung für abgeordnete Beamte aus den alten Bundesländern soll reduziert werden oder ganz wegfallen.
 - c) Einige Regelungen des Jahressteuergesetzes 1996 sind darüber hinaus nachteilig für außerhalb des Dienstorts tätige Beamte.
- Der Einsatz junger Juristen als Sachgebietsleiter in der Betriebsprüfung wird sich wahrscheinlich nicht als notwendig erweisen.

- (20) Die Ausführungen des Finanzministeriums zeigen, daß es der Analyse des Landesrechnungshofes weitgehend zustimmt. Landesregierung und Finanzministerium werden sich auch unter Hintanstellung anderer Prioritäten um den Aufbau einer landesweit funktionstüchtigen Betriebsprüfung bemühen müssen.

IV. Zuwendungen

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hält es der Landesrechnungshof für geboten, mit einem zusammenfassenden Beitrag das Verständnis für die Besonderheiten des Zuwendungswesens zu vertiefen und darauf hinzuwirken, daß die Verwaltungspraxis auf diesem Gebiet verbessert wird.

Der Landesrechnungshof

- stellt Zuwendungen als eine besondere Form der staatlichen Ausgaben dar,**
- gibt einen Überblick über zuwendungsrechtliche Regelungen,**
- zeigt an Hand von Beispielen Mängel in der Zuwendungspraxis auf und**
- gibt Hinweise für einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz.**

1. Vorbemerkung

- (21) Über seine regelmäßigen Zuwendungsprüfungen hinaus hat der Landesrechnungshof schwerpunktmäßig im Kultusministerium und Sozialministerium die Anwendung und Einhaltung zuwendungsrechtlicher Normen geprüft. Dazu hat er insbesondere eine Querschnittsuntersuchung im Sozialministerium (1991 bis 1994) durchgeführt, die Erarbeitung von Zuwendungsrichtlinien kritisch begleitet und, soweit sie ihm vorzulegen waren, Bewilligungsbescheide durchgesehen.

- (22) Bei dieser Prüfungstätigkeit ging es dem Landesrechnungshof nicht so sehr um einzelne Förderfälle und die jeweils „richtige“ Entscheidung. Im Vordergrund stand vielmehr das Bemühen des Landesrechnungshofes, mit seinen Mitteln darauf hinzuwirken, daß bei allen Sachzwängen und dem stets aktuellen Handlungsbedarf der Aufbaujahre die Grundvoraussetzungen für ein geordnetes Zuwendungswesen nicht aus dem Blick verloren werden. Denn wie jede andere Verwaltungstätigkeit auch, ist die ordnungsgemäße Gewährung und Abrechnung von Zuwendungen letztlich nicht denkbar ohne vorgegebene Entscheidungskriterien und deren vollständige Beherrschung und Anwendung in der täglichen Verwaltungspraxis.

Zuwendungen haben in der Ausgabenwirtschaft des Staates einen besonderen Stellenwert, und sie besitzen große politische Bedeutung. Der ordnungsgemäße Verwaltungsvollzug erfordert deshalb gerade im Zuwendungsbereich gesteigerte Aufmerksamkeit.

1.1 Definition

- (23) Der Staat tätigt seine Ausgaben annähernd vollständig in nur drei unterschiedlichen Arten: als gesetzliche Leistungen, als vertragliche Leistungen oder als Zuwendungen.

Zuwendungen sind nach der Definition in § 23 LHO

- Leistungen des Landes an Stellen außerhalb der Landesverwaltung,
- zur Erfüllung genau definierter Zwecke,
- an deren Erfüllung das Land ein erhebliches Interesse hat,
- das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Zuwendungen sind damit Staatsleistungen, deren konkrete Bewilligung allein in das Ermessen der Verwaltung gestellt ist. Sie unterscheiden sich insofern von den gesetzlichen Leistungen, die der Staat aufgrund besonderer Gesetze erbringt und den vertraglichen Leistungen, die er im Rahmen von Leistungsaustauschverhältnissen als Gegenleistung für besondere Waren und Dienstleistungen erbringt.

- (24) Aufgrund besonderer Leistungsgesetze, bei denen sich der Leistungsgrund und die Höhe der Leistung direkt aus dem Gesetz ergeben, gewährt das Land z.B. das Wohn-

geld, die Ausbildungsförderung, bestimmte Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz oder auch das Landesblindengeld. Auch die Ausgaben für die Beamtenbesoldung oder die Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich beispielsweise leistet das Land kraft Gesetzes. Einen besonderen Entscheidungsspielraum hat die Verwaltung hierbei grundsätzlich nicht. Alle wesentlichen Entscheidungen hat der Gesetzgeber bereits selber im Gesetz getroffen, der Verwaltung obliegt nur noch die Anwendung im Einzelfall.

- (25) Als Gegenleistung im Rahmen eines Leistungsaustauschverhältnisses bestreitet das Land z.B. seine sächlichen Verwaltungsausgaben und Investitionen oder auch die Entgelte für Angestellte und Arbeiter. Soweit diese Ausgaben der Aufrechterhaltung der eigenen Arbeitsfähigkeit dienen, besitzt die Verwaltung jedenfalls auch insofern einen nennenswerten Entscheidungs- und Handlungsspielraum bei der Mittelausgabe nicht.
- (26) Anders als gesetzliche und auch vertragliche Leistungen sind deshalb Zuwendungen – hat das Parlament die Mittel erst einmal bewilligt – „das Geld“, über das die Exekutive im Rahmen der Zweckbindung des Haushaltsplanes relativ frei verfügen kann. Dadurch werden Zuwendungen jedoch nicht zu Geldgeschenken des Staates, zu denen die öffentliche Hand ohnehin nicht berechtigt wäre (§§ 63 und 64 BHO/LHO); denn eine Zuwendung erschöpft sich nicht in der bloßen Geldhingabe. Auch Zuwendungen sind immer nur Mittel zum Zweck.

1.2 Bedeutung der Zuwendungen

- (27) Als verfügbare Mittel in der Hand der Exekutive sind Zuwendungen das Geld, mit dem – insbesondere auf Landesebene – die Regierungspolitik in erster Linie finanziert wird. Natürlich können auch über Gesetze – vornehmlich Leistungs- oder auch Steuergesetze – politische Akzente gesetzt werden. Das ist aber stets nur in größeren Zeiträumen möglich. Der Vorteil der Zuwendungen dagegen liegt darin, daß mit ihrer

Hilfe an politischen Brennpunkten gezielt, manchmal auch „schnell und unbürokratisch“ Geld zur Verfügung gestellt werden kann – notfalls aufgrund eines Nachtragshaushaltes. Wenn Haushaltspläne in Zahlen gegossene Politik sind, gilt dies somit in besonderem Maße auch für die Zuwendungstitel.

- (28) Zuwendungen können als Instrument zur Durchsetzung politischer Ziele jedoch nur wirken, wenn mit den stets knappen Haushaltsmitteln nicht immer dieselben Maßnahmen gefördert werden. Insbesondere wenn über Zuwendungen Personalausgaben finanziert werden, entstehen schon nach kurzer Zeit Sachzwänge, die die jährliche Zuwendung de facto ebenso unausweichlich machen wie etwa die Ausgaben für gesetzliche Leistungen. Meist gehen in diesen Fällen mit einem Auslaufen der Förderung nicht nur Arbeitsplätze verloren, sondern auch die geförderte Maßnahme selber. Eine wirtschaftliche und sparsame Veranschlagung und Bewilligung der Mittel für Zuwendungen muß deshalb vermeiden, „Erbhöfe“ in Gestalt von Dauerförderungen entstehen zu lassen. Nur so können finanzielle Handlungsspielräume für neue Zielsetzungen offengehalten und politische Handlungsunfähigkeit vermieden werden. Das bedeutet gleichzeitig, daß öffentliche Mittel in solchen Vorhaben am besten, d.h. am wirtschaftlichsten angelegt sind, die ohne staatliche Förderung zwar nicht zu realisieren wären, sich dann aber alsbald auch ohne Förderung selber tragen.

- (29) Der politischen Bedeutung der Zuwendungen entspricht ihr Stellenwert in der Ausgabenwirtschaft des Staates.

Welcher Anteil der Ausgaben des Bundes und der Länder auf Zuwendungen entfällt, ist den Haushaltsplänen nicht ohne weiteres zu entnehmen, denn der Zuwendungsbegriff des § 14 HGrG (§ 23 BHO/LHO) ist nach der bundeseinheitlichen Haushaltssystematik kein alleiniges Zuordnungskriterium. Soll das für Zuwendungen veranschlagte Haushaltsvolumen festgestellt werden, müssen Titel der Hauptgruppen 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) aufgrund ihrer Zweckbestimmung einzeln durchgesehen werden, wobei es allerdings auch Zweifelsfälle gibt.

- (30) Der Landesrechnungshof hält es deshalb für geraten, die Zweckbestimmung bei den Zuwendungstiteln so zu fassen, daß sie auch eindeutig als Zuwendungstitel erkennbar sind.
- (31) Soweit neuere Feststellungen hierüber dem Landesrechnungshof zugänglich waren, liegt bei alten Bundesländern der Anteil der Zuwendungen am Haushaltsvolumen etwa bei 10 v.H.

Im Einzelplan des Kultusministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind für das Haushaltsjahr 1995 rund 334 Mio. DM als Ausgaben für Zuwendungen veranschlagt. Das sind 11,2 v.H. der Gesamtausgaben dieses Einzelplanes (einschließlich der Ausgaben für Lehrer). Setzt man von den Gesamtausgaben die Personalausgaben ab, entfallen auf Zuwendungen rund 33 v.H. der Ausgaben.

Im Einzelplan des Sozialministeriums sind für das Haushaltsjahr 1995 rund 508 Mio. DM als Ausgaben für Zuwendungen veranschlagt. Das sind 28,9 v.H. der Gesamtausgaben. Ohne Personalausgaben entfallen von den Ausgaben dieses Einzelplanes 29,9 v.H. auf Zuwendungen.

Der im Vergleich zu alten Bundesländern höhere Anteil der Zuwendungen an den Ausgaben erklärt sich aus dem politischen Willen, die allgemeine Entwicklung in den östlichen Bundesländern entschieden zu fördern.

- (32) Auf diesem Hintergrund vermag der Landesrechnungshof trotz der Notwendigkeit, die Ausgaben des Landes einzuschränken, jedenfalls gegenwärtig nicht den generellen Abbau von Subventionen zu fordern. Dem Landesrechnungshof geht es statt dessen darum, daß die Verwaltung die Sparpotentiale erkennt und nutzt, die sich aus einem ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug ergeben.

1.3 Zuwendungsrecht und Verwaltungsvollzug

- (33) Immer, wenn die öffentliche Hand Ausgaben tätigt, ist durch Gesetz und besondere Verfahrensvorschriften grundsätzlich dafür gesorgt, daß dies wirtschaftlich und sparsam geschieht, daß Mißbrauch ausgeschlossen ist und daß – soweit erforderlich – eine wirksame Kontrolle stattfindet:

- Bei gesetzlichen Leistungen hat der Gesetzgeber regelmäßig selber die Entscheidung über den Umfang der Leistung getroffen; die vollziehende Verwaltung unterliegt der Rechnungsprüfung.
- Bei vertraglichen Leistungen ist das wirtschaftlichste Angebot grundsätzlich im Wettbewerb zu ermitteln, wo das nicht möglich ist – insbesondere bei nicht marktgängigen Waren und Leistungen – findet Preisrecht Anwendung; der öffentliche Auftraggeber unterliegt der Rechnungsprüfung, Preisabsprachen bei Ausschreibungen ahndet die Kartellbehörde, Verstößen gegen das Preisrecht geht die Preisprüfungsbehörde nach.
- Zuwendungen werden nach Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO und ggf. aufgrund besonderer Förderrichtlinien bewilligt und abgerechnet; Zuwendungsempfänger und Bewilligungsbehörde unterliegen der Rechnungsprüfung, der Zuwendungsempfänger zusätzlich auch einer Prüfung durch die Bewilligungsbehörde.

(34) So wie z.B. mit dem Preisrecht oder den Verdingungsordnungen Regelwerke vorliegen, die die Interessen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und die des Auftragnehmers angemessen berücksichtigen und auch ausgleichen, ist mit den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO das Zuwendungswesen interessengerecht geordnet. Darüber hinausgehender Regelungsbedarf ist durch besondere Förderrichtlinien abzudecken.

In einem Zuwendungsverhältnis hat der Staat als Geldgeber die schutzbedürftigere Position; denn er verpflichtet sich zu Leistungen und erbringt diese allein im Vertrauen darauf, daß der Zuwendungsempfänger auch seinerseits die sich für ihn aus dem Zuwendungsverhältnis ergebenden Verpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt. Stellt sich später heraus, daß er das nicht oder nicht in ausreichendem Maße getan hat, ist das Geld meistens ausgegeben und nur mit zusätzlichen Kosten (insbesondere in Gestalt von Arbeitsaufwand) oder auch gar nicht wieder beizutreiben.

(35) Die Regelungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO sollen deshalb folgerichtig zunächst vor ungerechtfertigten Ausgaben schützen. Das bedeutet gleichzeitig aber auch, daß die Nichteinhaltung der Verwaltungsvorschriften fast zwangsläufig zu Nachteilen für das Land führt, die sich dann im Einzelfall auch kon-

kret in Zahlen ausdrücken lassen. Solche Fälle hat der Landesrechnungshof bisher in jedem seiner Jahresberichte dargestellt.

Die Bearbeiter der Bewilligungsbehörden tragen die Verantwortung für die richtige Bewilligung und Abrechnung großer Summen. Als Handlungsanweisung und Entscheidungsgrundlage geben ihnen zuwendungsrechtliche Normen deshalb auch die notwendige Entscheidungssicherheit. Selbst wenn dem Land durch Subventionsmißbrauch erheblicher Schaden zugefügt worden ist, können die Bearbeiter nicht in Regreß genommen werden, wenn sie die einschlägigen Normen beachtet haben.

Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es unerlässlich, daß für die einzelnen Förderprogramme die jeweils eigenen Entscheidungskriterien in besonderen Richtlinien festgelegt werden.

- (36) Da der Zuwendungsempfänger mit Hilfe ihm anvertrauten Geldes eine Maßnahme so durchführen soll, daß damit das besondere Interesse des Geldgebers voll zufriedengestellt wird, sind auch für ihn zuwendungsrechtliche Normen als Handlungsanweisungen von Bedeutung, insbesondere auch die besonderen Festlegungen zu der jeweiligen Förderung. Allerdings geht die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Erfordernisse durch den Zuwendungsempfänger nicht über das hinaus, was der Bearbeiter der Bewilligungsbehörde auch wirklich zum Gegenstand des Zuwendungsbescheides gemacht hat. Das für die einzelne Zuwendung letztlich Entscheidende ergibt sich aus dem Zuwendungsbescheid.
- (37) Die Bedeutung zuwendungsrechtlicher Normen erschöpft sich jedoch nicht darin, daß sie den Beteiligten des Zuwendungsverfahrens zum Erreichen des Zuwendungszwecks und im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwaltung die sachlich gebotenen Handlungspflichten auferlegen. Angesichts der sehr erheblichen staatlichen Mittel, die als Zuwendungen ausgegeben werden, ist es unerlässlich, daß dies geordnet geschieht nach einem auch für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Verfahren. Insbesondere die staatliche Subventionsgewährung steht immer im Zentrum des öffentlichen Interesses. Tatsächliche oder vermeintliche Fehlentscheidungen sind erfahrungsgemäß sofort Gegenstand scharfer Kritik.

Das geltende Zuwendungsrecht sorgt deshalb auch für die erforderliche Transparenz in der staatlichen Zuwendungspraxis, und es stellt – auch für die Öffentlichkeit erkennbar – sicher, daß zum Erreichen der festgelegten Zuwendungszwecke öffentliche Mittel nur in dem unerläßlichen Maß eingesetzt werden dürfen. Richtig angewandt, verhindert es folglich auch, daß das staatliche Zuwendungswesen als eine Art Verschwendung öffentlicher Mittel in Mißkredit gerät.

(38) Aufgrund dieser Ausführungen teilt der Landesrechnungshof kritische oder gänzlich ablehnende Ansichten zu dem geltenden Zuwendungsrecht nicht. Hiervon abgesehen, kann die tägliche Zuwendungspraxis zeitnah auch nicht durch neue Regelungen verbessert und sparsamer gestaltet werden, sondern nur dadurch, daß die bestehenden beherrscht und angewandt werden. Es geht nicht um eine Änderung zuwendungsrechtlicher Normen, sondern um ihren ordnungsgemäßen Vollzug. Der ordnungsgemäße Vollzug gewährleistet die erforderliche Effizienz, indem er mit möglichst sparsamem Verwaltungsaufwand und Mitteleinsatz für den größtmöglichen Erfolg der gewährten Zuwendungen sorgt.

(39) Mit dem vorliegenden Bericht macht der Landesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen auf Unzulänglichkeiten der Zuwendungspraxis aufmerksam, die negative finanzielle Auswirkungen haben. In einer Behebung der Mängel liegen bisher nicht genutzte Möglichkeiten, Mittel einzusparen oder wirksamer einzusetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, hält es der Landesrechnungshof u.a. für erforderlich, die Bearbeiter in den Bewilligungsbehörden weiter fortzubilden (siehe unten Nr. 9) und die Zuwendungsempfänger besser zu informieren (siehe unten Nr. 5).

Im folgenden geht der Landesrechnungshof nur auf die Geschäftsbereiche des Kultusministeriums und des Sozialministeriums ein. Dies erklärt sich daraus, daß der Landesrechnungshof in seiner Prüfungsplanung und -tätigkeit frei ist und schwerpunktmäßig in diesen beiden Geschäftsbereichen die Anwendung und Einhaltung zuwendungsrechtlicher Normen geprüft hat. Das bedeutet nicht, daß die in diesen Bereichen erhobenen Feststellungen nicht auch ebenso in den anderen Ministerien hätten getroffen werden können. Soweit der Landesrechnungshof hier geprüft hat, war festzustellen, daß dieselben Unzulänglichkeiten auftraten.

2. Zuwendungen als besondere staatliche Leistungen

- (40) Das Zuwendungsrecht konkretisiert, wie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für den Bereich der Zuwendungen durchzusetzen sind. Es stellt, richtig angewendet, sicher, daß ein Zuwendungsempfänger nur das Geld erhält oder behält, das zur Erreichung des konkreten Zuwendungszwecks unerlässlich ist. Das Zuwendungsverfahren ist deshalb ein Entscheidungsprozeß, bei dem es auf Detailgenauigkeit ankommt. Von daher ist das Zuwendungsverfahren – ähnlich wie z.B. die Verfahren zur Submission auch – notwendigerweise ein arbeitsintensives und damit kostenintensives Verfahren.
- (41) Es ist deshalb nicht nur rechtswidrig, sondern grundsätzlich auch unwirtschaftlich, öffentliche Mittel als Zuwendungen zu vergeben, wenn die Rechtsordnung eine ganz andere, grundsätzlich kostengünstigere Art der Leistungserbringung vorsieht, nämlich z.B. als gesetzliche oder vertragliche Leistungen oder als Leistungen innerhalb der Landesverwaltung.

2.1 Zuwendungen statt gesetzlicher Leistungen

- (42) Zuwendungen sind grundsätzlich freiwillige Leistungen, die das Land nach eigenem Ermessen bewilligt. Auf gesetzliche Leistungen, bei denen sich Leistungsgrund und -höhe unmittelbar aus dem Gesetz ergeben, hat der Begünstigte dagegen einen Anspruch. Ist die Leistungsberechtigung nachgewiesen, muß gezahlt werden. Etwas anderes würde den Begünstigten nicht nur in seinen Rechten beeinträchtigen, es erfordert auch unnötigen Verwaltungsaufwand.

*Titel 0729 684 38
Zuschüsse zur Förderung von
Kindern in Tageseinrichtungen
und in Tagespflege*

- (43) *Das Kultusministerium hat 1994 Zuschüsse zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege in einer Gesamthöhe von 182.475.429 DM als Zuwendungen gewährt. Auf diese Leistungen besteht jedoch ein Rechtsanspruch, der sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt. § 17 des geltenden KitaG bestimmt, daß sich das Land an den Kosten der bedarfsgerechten Kindertagesbetreuung durch die Zahlung von Festbeträ-*

*gen beteiligt, deren Höhe jeweils durch Rechtsverordnung festzulegen ist.
Die Leistungen durften daher nicht als Zuwendungen gewährt werden.*

*Titel 0710 671 32 MG 03
An die Studentenwerke Rostock und
Greifswald zur Durchführung des
Bundesausbildungsförderungs-
gesetzes*

- (44) *Das Kultusministerium hat mit Bescheiden vom April 1994 den Studentenwerken Rostock und Greifswald jeweils eine „Zuwendung für das Haushaltsjahr 1994 für BAföG“ in Höhe von zusammen 2.775.612 DM bewilligt. Dabei hat das Ministerium die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) ausdrücklich zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide gemacht.*

Gem. § 13 Abs. 3 Satz 2 Studentenwerksgesetz hat das Land den Studentenwerken die Kosten für die Durchführung der Ausbildungsförderung zu erstatten. Es handelt sich mithin um Leistungen, die das Land kraft Gesetzes zu erbringen hat, also nicht um Zuwendungen.

*Titel 1002 883 01
Zuweisungen an die Träger
für Investitionen im Bereich des
Rettungsdienstes*

- (45) *Das Sozialministerium hat im Oktober 1992 Mittel in Höhe von 13.310.400 DM für Investitionsmaßnahmen im Rettungswesen als Zuwendungen gewährt. Auf diese Mittel bestand jedoch ein Anspruch. Gem. § 11 Abs. 2 Rettungsdienstgesetz der DDR hatte das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten die Mittel zur Verfügung zu stellen, die ihnen als Träger des Rettungsdienstes in Erfüllung des Landesrettungsdienstplanes und der Rettungsdienstbereichspläne entstanden.*

*Kapitel 1009 MG 02
Neu-, Um- und Ersatzbaumaßnahmen
nach dem Krankenhausfinanzierungs-
gesetz*

- (46) *Das Sozialministerium bewilligt die nicht unerheblichen Mittel (1991: 77.176.600 DM, 1992: 83.703.100 DM , 1993: 92.006.100 DM 1994: 188.087.800 DM, 1995: 210.000.000 DM) als Zuwendungen. Auf diese Mittel bestand gem. § 22 und besteht gem. § 9 KHG ein Anspruch. Der Anspruch bemißt sich nach der Höhe der Kosten für die Investition. Auch die Rechtsprechung zu § 9 KHG hat ausdrücklich festgestellt, daß es sich bei diesen Leistungen nicht um Zuwendungen handelt.*

2.2 Zuwendungen statt vertraglicher Leistungen

- (47) *Ebenso wie bei gesetzlichen Leistungen ist es auch bei den auf Vertrag beruhenden Leistungen nicht in das Belieben des Landes gestellt, ob es Zahlungen leistet oder nicht. Hat das Land sich vertraglich verpflichtet, muß es dieser Verpflichtung auch nachkommen.*

*Titel 0718 685 04
Zuwendungen des Landes an
die Freie Hansestadt Bremen
für das Projekt „Koordinierung
der Rückführungsfragen des Länder“*

- (48) *Die norddeutschen und mitteldeutschen Bundesländer haben am 01.04.1994 eine Vereinbarung über die Koordinierungsstelle zur Rückführung deutscher Kulturgüter geschlossen. In dieser Vereinbarung hat sich Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet, von dem Finanzbedarf der Koordinierungsstelle 10,5 v.H. zu tragen, mithin die im Haushaltsplan 1995 veranschlagten 33.600 DM. Da das Land die eingegangene Verpflichtung zu erfüllen hat, handelt es sich, anders als die Zweckbestimmung im Haushaltsplan ausweist, nicht um eine Zuwendung.*

*Titel 0718 685 06
Zuwendungen an die Kulturstiftung
der Länder*

- (49) *Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist dem Abkommen über die Errichtung der Kulturstiftung der Länder vom 04.06.1987 beigetreten. Es hat sich damit verpflichtet, den Finanzbedarf in Höhe von z.Z. jährlich 15 Mio. DM mitzutragen. Der auf Mecklenburg-Vorpommern entfallende Anteil bemißt sich nach dem Königsteiner Schlüssel und beträgt für 1995 die veranschlagten 376.200 DM. Auch hier handelt es sich mithin nicht um eine Zuwendung.*

2.3 Zuwendungen an Einrichtungen des Landes

- (50) Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung. Nur für diese Leistungen sind die kostenintensiven zuwendungsrechtlichen Vorkehrungen gegen Leistungsmißbrauch erforderlich. Für Stellen innerhalb der Landesverwaltung – also auch für Hochschulen, deren Haushalt Teil des Landeshaushalts ist – gilt das Haushaltsrecht unmittelbar. Sie erhalten ihre Mittel ohne weiteren Aufwand zugewiesen, d.h. es entfällt sogar – anders als bei gesetzlichen Leistungen – ein Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz.

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungsvorhaben*

- (51) *Das Kultusministerium hat 1994 an alle Hochschulen des Landes mit Ausnahme der Hochschule für Musik und Theater in Rostock Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1.241.178 DM gewährt.*

*Titel 1002 685 05
Informations- und Behandlungszentrum für Vergiftungen*

- (52) *Das Sozialministerium hat mit Bescheid vom 13.11.1992 der Universität Rostock (Medizinische Fakultät) eine Zuwendung in Höhe von 900.000 DM zum Aufbau eines Informations- und Behandlungszentrums für Vergiftungen gewährt.*

3. Förderrichtlinien

3.1 Notwendigkeit

- (53) Förderrichtlinien schaffen die erforderlichen Einzelregelungen für die jeweilige konkrete Förderung. Sachlich bedingt treffen sie damit insbesondere Festlegungen
- zur Präzisierung und Erläuterung der im Haushaltsplan vorgegebenen Zweckbindung,
 - über die in Frage kommenden Zuwendungsempfänger,
 - zur Bemessung der Zuwendung,
 - über die Zuwendungsart,
 - über die Finanzierungsart,
 - über die Form der Zuwendung und
 - über besondere Nebenbestimmungen.

Diese Vorgaben schränken den Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde ein. Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO und die einzelnen Förderrichtlinien bewirken damit eine Standardisierung der Entscheidungsfindung bei den einzelnen Förderungen und führen zu präziseren Entscheidungen. Das hat schnellere, eindeutige Ergebnisse zur Folge und dient damit der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes. Standardisierung und Präzisierung beugen aber auch mißbräuchlichen Entscheidungen vor und dienen der Rechtssicherheit. Die Entscheidungspraxis ist für jeden Interessierten vorhersehbar, dem Gleichheitssatz ist Rechnung getragen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (54) *Das Sozialministerium hat nach den Feststellungen in der Querschnittsprüfung in den Jahren 1991 bis 1994 für 43 v.H. der Haushaltsstellen, aus denen Zuwendungen gewährt worden sind, keine Förderrichtlinien erarbei-*

tet. Das bedeutet, daß die Mittel rd. der Hälfte der Förderprogramme ohne besondere Entscheidungskriterien gleichsam „freihändig“ vergeben worden sind.

Das Sozialministerium hat hierzu erklärt, es habe wegen nicht ausreichender Personalausstattung insbesondere in den Jahren 1991 bis 1993 der Gewährung von Zuwendungen eindeutig den Vorrang vor der Erarbeitung von Förderrichtlinien eingeräumt.

- (55) *Der Landesrechnungshof hält es für verfehlt, ein Rangverhältnis zwischen der Festlegung von Förderungsmodalitäten und der Zuwendungsgewährung geltend zu machen. Wie jedes andere Verwaltungshandeln auch, ist die Zuwendungsgewährung eine planmäßige, zweckbestimmte Tätigkeit, die auf vorherige Festlegungen angewiesen ist.*

3.2 Überflüssige Richtlinien

- (56) *Ist es verfehlt, Leistungen, auf die kraft Gesetzes ein Anspruch besteht, als Zuwendungen zu bewilligen, ist es erst recht verfehlt, Förderrichtlinien für die Gewährung gesetzlicher Leistungen zu erarbeiten. Der damit verbundene, nicht unerhebliche Arbeitsaufwand ist vertan.*

*Titel 0729 684 38
Zuschüsse zur Förderung von
Kindern in Tageseinrichtungen
und in Tagespflege*

- (57) *Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof 1993 den Entwurf der „Kindertages-Förderungs-Richtlinie“ zur „Anhörung“ nach § 103 LHO zugeleitet und das Einverständnis erbeten. Die Richtlinie sollte die Kostenbeteiligung des Landes gem. § 17 KitaG vom 19.05.1992 regeln.
Auf diese Leistungen des Landes besteht jedoch dem Grund und der Höhe nach ein Rechtsanspruch unmittelbar aus dem Gesetz. Zuwendungsrichtlinien waren deshalb überflüssig (vgl. auch oben Nr. 2.1).*

*Titel 0701 671 01
An Kreise und kreisfreie Städte
für die Personalbearbeitung des
pädagogischen Personals*

- (58) *Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof 1992 gem. § 103 LHO die „Richtlinie zur anteiligen Erstattung der Personalverwaltung der Lehrkräfte bei den Schulämtern im Haushaltsjahr 1992“ übersandt. Nach der Richtlinie sollten die seinerzeit noch 37 kommunalen Körperschaften, bei denen die Schulämter angesiedelt waren, Leistungen des Landes erhalten, um den finanziellen Aufwand abzugelten, der ihnen durch die Personalverwaltung der im Dienst des Landes stehenden Lehrkräfte entsteht. Bei dem zu leistenden (pauschalen) Ersatz von Aufwendungen handelt es sich nicht um Zuwendungen. Förderrichtlinien waren mithin nicht zu erlassen.*

*Titel 0752 643 02
Schullastenausgleich im Bereich
der überregionalen Sonderschulen*

- (59) *Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof unter dem 28.10.1992 die „versehentlich bereits vor der Anhörung des Landesrechnungshofes unterzeichneten „Richtlinien zur Regelung des Schullastenausgleichs für Gast Schüler (Sonderschüler), die an Sonderschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern oder an Sonderschulen anderer neuer Bundesländer beschult werden“ vom 15.10.1992 übersandt. Diese Richtlinie regelt u.a. „ die Zahlung von Gastschulbeiträgen“ durch das Kultusministerium an die Träger überregionaler Sonderschulen, die „einen Anspruch auf Kostenerstattung“ haben. „Die Höhe der Gastschulbeiträge ... bestimmt sich nach den laufenden Kosten“. Die Kostenerstattung macht das Kultusministerium von einem Antrag abhängig, für den auch eine Ausschußfrist festgesetzt ist. „Für die Bewirtschaftung und Abrechnung der Zuwendungen“ wird auf die Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO und die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K) verwiesen. „Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu prüfen oder prüfen zu lassen“, hat sich das Kultusministerium in der Richtlinie ausdrücklich vorbehalten.*

Der Landesrechnungshof machte das Kultusministerium darauf aufmerksam, daß die Schulträger – wie auch deutlich aus der Richtlinie zu ersehen – einen Rechtsanspruch auf die Zahlung von Gastschulbeiträgen haben, die Richtlinie insofern fehlerhaft ist. Gleichwohl veröffentlicht das Kultusministerium seither jährlich gegen Jahresende einen Änderungserlaß zu dieser Richtlinie.

- (60) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lassen sich diese Fehler nicht allein mit den Schwierigkeiten der Aufbausituation erklären. Förderrichtlinien durchlaufen, bevor sie den Landesrechnungshof erreichen, mehrere Zuständigkeitsbereiche in z.T. mehreren Ministerien. Bei ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung hätte nicht unentdeckt bleiben dürfen, daß hier unnötiger und letztendlich auch auf eine rechtswidrige Verwaltungspraxis hinauslaufender Aufwand betrieben wurde.

3.3 Herausgabe der Förderrichtlinien

- (61) Der förderungspolitische Idealzustand wäre erreicht, wenn auch bei neuen oder modifizierten Förderungen unmittelbar nach Verabschiedung des Haushaltes mit der Förderung begonnen werden könnte; denn wenn das Parlament Mittel für bestimmte Zwecke bewilligt hat, ist es im staatlichen Interesse, daß diese Vorhaben alsbald realisiert werden. Voraussetzung dafür wäre jedoch, daß die Förderrichtlinien entsprechend zeitig vorliegen. Das war bisher aber nicht stets der Fall.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (62) *Soweit das Sozialministerium Förderrichtlinien erarbeitet hat, lagen sie erst mit zum Teil erheblicher Verzögerung vor. So datieren z.B.*
- die „Vorläufigen Fördergrundsätze für Familienbildungsstätten im Land Mecklenburg-Vorpommern“ vom 01.08.1993,*

- die „Vorläufigen Fördergrundsätze für integrative Familienberatungsstellen im Land Mecklenburg-Vorpommern“ vom 01.11.1993,
- die „Fördergrundsätze zur Vergabe der Landesmittel für den Neubau, Umbau und Ausbau von integrativen Kindergärten und Sonderkindergärten – Maßnahmegruppe 1005 04“ vom 05.07.1994.

Demgegenüber datiert das Haushaltsgesetz 1993 vom 16.12.1992, das Haushaltsgesetz 1994 vom 02.02.1994.

*Kapitel 0718
Allgemeine Bewilligungen
Kunst und Kultur
Kapitel 0725
Allgemeine Bewilligungen
Jugendpflege
Kapitel 0750
Allgemeine Bewilligungen
Schulen*

- (63) Auch beim Kultusministerium lagen Förderrichtlinien erst mit zum Teil erheblicher Verzögerung vor. Es datieren:
- die „Richtlinie über Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich durch das Land Mecklenburg-Vorpommern“ vom 22.11.1994,
 - die „Richtlinie für die Bewilligung finanzieller Zuwendungen zur Erhaltung von Denkmälern in Mecklenburg-Vorpommern“ vom 29.10.1994,
 - die „Richtlinie für die Förderung von Instandsetzungs- und Baumaßnahmen in Jugendherbergen“ zwar schon vom 27.07.1994; sie wurde jedoch erst am 05.12.1994 im Amtsblatt veröffentlicht,
 - die „Richtlinie für die Förderung von Projekten und Begegnungen im Rahmen des Schüleraustausches mit Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Israel“ vom 22.09.1994.

- (64) Die späte Herausgabe von Förderrichtlinien und die sich daran anschließende späte Vergabe der Mittel führen zu zuwendungsrechtlich sehr unerwünschten und unwirt-

schaftlichen Folgen (s. unten Nr. 7). Als „Ausweg“ werden dann auch Bewilligungen ohne Förderrichtlinien vorgenommen.

*Titel 0718 653 02 MG 02 und
0718 684 07 MG 02
Zuwendungen des Landes an öffentliche
und nichtöffentliche Träger für
Kulturförderung (Projektförderung)*

- (65) *Das Kultusministerium hat erst im Dezember 1994 die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich durch das Land Mecklenburg-Vorpommern“ veröffentlicht. Es hat also fast während des gesamten Haushaltsjahres Zuwendungen ohne Richtlinien vergeben. Allein der Mittelabfluß bis zum 30.11.1994 bei beiden Titeln belief sich auf zusammen 13.573.300 DM.*

*Titel 0718 685 03
Globalansatz für Maßnahmen
im Zusammenhang mit dem
Jubiläum „1000 Jahre Mecklen-
burg – 800 Jahre Ersterwähnung
Pommerscher Greif“*

- (66) *Mit den zur Verfügung gestellten Mitteln sollten Projekte gefördert werden, die der Vorbereitung des 1000jährigen Jubiläums Mecklenburgs und des Jubiläums in Vorpommern dienen. Richtlinien für diese Förderung hat das Kultusministerium nicht erlassen. Gleichwohl hat es bis zum 30.11.1994 1.814.200 DM ausgegeben.*

*Titel 0718 883 02 MG 03
0718 893 02 MG 03
Zuwendungen des Landes an
öffentliche und nichtöffentliche
Träger für die Erhaltung ausge-
wählter Bau- und Kunstdenkmäler*

- (67) *Das Kultusministerium hat eine Förderrichtlinie erst am 14.11.1994 veröf-
fentlicht. Bis zum 30.11.1994 waren jedoch bereits 4.770.000 DM ausgege-
ben worden.*

*Titel 0725 893 51 MG 05
Instandsetzungsmaßnahmen in
Jugendherbergen*

- (68) *Das Kultusministerium hat bis zum 30.11.1994 1.330.000 DM ausgezahlt,
obwohl die Förderrichtlinie erst im Dezember 1994 vorlag.*

- (69) Der Landesrechnungshof kann hinreichende Gründe für die späte Herausgabe von Förderrichtlinien nicht erkennen: Bei haushaltsrechtlich korrektem Vorgehen dürfen gem. § 6 LHO nur die notwendigen Ausgaben bei der Aufstellung des Haushaltsplanes berücksichtigt werden. § 7 LHO verlangt schon bei Aufstellung des Haushaltsplanes die Beachtung der günstigsten Mittel-Zweck-Relation. Schließlich weist auch § 23 LHO auf die haushaltsrechtlichen Erfordernisse bei der Veranschlagung der Fördermittel hin. Das bedeutet, daß bei Beantragung und bei Bewilligung der jeweiligen Zuwendungsmittel durch das Parlament eine Förderkonzeption stets vorliegen muß, d.h. es müssen die Entscheidungen, die ein Förderprogramm und sein Volumen ausmachen, grundsätzlich bereits getroffen sein. Sie in Förderrichtlinien zu fassen, kann dann im wesentlichen nur noch ein technischer Vorgang sein.

3.4 Beteiligung des Landesrechnungshofes

- (70) Der Landesrechnungshof ist vor dem Erlass oder der Änderung von Förderrichtlinien zu hören (§ 103 LHO). Betreffen Förderrichtlinien die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Landesrechnungshof, sind sie im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof zu erlassen (§ 44 Abs. 1 Satz 4 LHO).

Der Landesrechnungshof prüft die Richtlinien unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. Es ist nicht Aufgabe des Rechnungshofes, beabsichtigte Förderungen unter politischen Aspekten zu beurteilen.

Unbeschadet seiner grundsätzlichen Bereitschaft, bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien beratend tätig zu sein, hat der Landesrechnungshof in einem Schreiben vom 27.04.1993 alle Ministerien darum gebeten und diese Bitte aus gegebenem Anlaß stets wiederholt, ihn im Rahmen seiner gesetzlichen Mitwirkungspflichten erst zu beteiligen, wenn die jeweilige Förderrichtlinie zwischen den zuständigen Ministerien, insbesondere mit dem Finanzministerium, abgestimmt ist. Die Äußerung des Landesrechnungshofes oder seine Zustimmung können sich, sollen sie den Intentionen des Gesetzgebers gerecht werden, nur auf die endgültige Fassung beziehen. Es bedeutet auch vermeidbaren Arbeitsaufwand, wenn der Landesrechnungshof zunächst informell beteiligt wird, eine Richtlinie dann aber im Rahmen der Ressortabstimmung grundsätzliche Änderungen erfährt oder ganz auf ihre Herausgabe verzichtet wird.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (71) *Das Sozialministerium hat erst aufgrund der Querschnittsprüfung begonnen, den Landesrechnungshof vor der Herausgabe von Förderrichtlinien zu beteiligen. Es vertrat die Auffassung, daß eine Beteiligung des Landesrechnungshofes nicht erforderlich ist, wenn Bewilligungen lediglich aufgrund vorläufiger Verwaltungsvorschriften vorgenommen werden.*

Der Landesrechnungshof hat dem unter Hinweis auf den materiellen Gehalt der „vorläufigen“ Regelungen widersprochen, der diese Regelungen zweifelsfrei als Förderrichtlinien ausweist und eine entsprechende Behandlung verlangt.

*Kapitel 0725 MG 01
Förderung der Jugendarbeit*

- (72) *Das Kultusministerium hat 1994 „Bewirtschaftungsgrundsätze über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Sportgruppen an den Schulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem ergänzenden Förderprogramm zum Landesjugendplan ‘Spiel, Sport und Freizeit’“ veröffentlicht, ohne den Landesrechnungshof zuvor beteiligt zu haben.*

Die „Bewirtschaftungsgrundsätze“ sind Förderrichtlinien für die Gewährung von Zuwendungen. Sie lassen im übrigen den einfachen Verwendungsnachweis zu. Der Landesrechnungshof wäre deshalb nicht nur zu hören gewesen, es wäre auch das Einvernehmen des Landesrechnungshofes erforderlich gewesen.

*Titel 0752 643 03
Zuschüsse an Kommunen zur
übergangsweisen Finanzierung
von Erziehern an Internaten an
Sonderschulen*

- (73) *Das Kultusministerium hat 1993 die „Richtlinie über Landeszuwendungen zu den Personalkosten der Erzieher in den Internaten für behinderte Kinder bei den Landkreisen und den kreisfreien Städten“ erlassen, ohne den Landesrechnungshof zuvor beteiligt zu haben.*

*Titel 0710 681 35 MG 03
Stipendien und Beihilfe-
zahlungen für ausländische
Studenten*

- (74) *Mit Kurzmitteilung vom 23.10.1995 und der Bitte um Kenntnisnahme hat das Kultusministerium dem Landesrechnungshof die „Richtlinie zur Förderung von ausländischen Studierenden an den Hochschulen (ohne Fachhochschule für öffentliche Verwaltung) des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ übersandt. Die Richtlinie wurde am 6. November 1995 im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht. Sie datiert vom 31. August 1995.*

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungs-
vorhaben*

- (75) *Das Kultusministerium hat am 12.04.1994 dem Landesrechnungshof einen Richtlinienentwurf zur Stellungnahme zugeleitet, ohne zuvor die Ressortabstimmung durchgeführt zu haben. Am 26.04.1994 teilte das Kultusministerium dem Landesrechnungshof mit, daß es nach Erörterung mit dem Finanzministerium „zum jetzigen Zeitpunkt“ vom Erlaß der Richtlinie absehe.*

*Titel 0750 684 06
Schüleraustausch mit den Staaten
Mittel- und Osteuropas sowie
Israel*

- (76) *Das Kultusministerium hat im November 1994 die Förderrichtlinie veröffentlicht, ohne daß auch nur eines der Anliegen des Landesrechnungshofes Berücksichtigung gefunden hätte. Sogar so offenbare Unrichtigkeiten wie „§ 23 (3) BSHG“ statt „§ 22 (3) BSHG“ oder „ANBest-P“ statt „ANBest-K“, auf die der Landesrechnungshof ausdrücklich hingewiesen hatte, hat das Kultusministerium nicht verbessert. Das legt den Schluß nahe, daß die Stellungnahme des Landesrechnungshofes nur formell eingeholt worden ist.*

- (77) *Wenn der Gesetzgeber bestimmt, daß der Landesrechnungshof anzuhören ist, bedeutet das, daß das Ministerium die Äußerung des Landesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen, in eindeutigen Fällen mithin also zu berücksichtigen hat.
Anderenfalls wäre der mit der Beteiligung des Landesrechnungshofes verbundene Arbeitsaufwand entbehrlich.*

- (78) Die vom Kultusministerium und Sozialministerium herausgegebenen Förderrichtlinien bestimmen in der Regel, daß der Zuwendungsantrag und die Abrechnung der Zuwendung aufgrund besonderer Formblätter vorzunehmen sind. Dieses Verfahren hat sich bewährt, denn der Zuwendungsempfänger weiß damit, was er im einzelnen zu erklären und vorzulegen hat, und die Verwaltung braucht sich von Anfang an – jedenfalls vom Grundsatz her – nur mit den entscheidungserheblichen Tatsachen zu

befassen, ohne daß es weiterer Nachfragen, Erläuterungen oder der Anforderung zusätzlicher Unterlagen bedarf.

Als Bestandteil der Förderrichtlinien enthalten auch die Formblätter Regelungen, zu denen der Landesrechnungshof nach § 103 LHO zu hören ist. In mehreren Fällen ergab sich sogar – ohne daß in den Förderrichtlinien ein entsprechender Hinweis enthalten war – erst aus dem Formblatt über den Verwendungsnachweis, daß Belege über die getätigten Ausgaben nicht mit vorzulegen sind, mithin also ein einfacher Verwendungsnachweis ausreichen sollte. Hierzu muß jedoch die Zustimmung des Landesrechnungshofes gem. § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO eingeholt werden.

Gleichwohl werden dem Landesrechnungshof die Formblätter häufig erst auf besondere Anforderung vorgelegt. Das führt zu unnötigen Nachfragen und nicht selten zu zeitlichen Verzögerungen.

*Titel 0729 684 34
Sozialraumorientierte
Angebote der Kinder- und
Jugendhilfe*

- (79) *Die Frage der Verwendungsnachweisführung ergibt sich nicht eindeutig aus den 1995 veröffentlichten sechs Richtlinien. Wegen der Eilbedürftigkeit hat der Landesrechnungshof seine Stellungnahme zu den Richtlinien abgegeben, die Muster für den Verwendungsnachweis aber noch angefordert. Die Muster liegen bisher nicht vor.*

*Titel 0728 684 61 TG 61
Personalkostenzuschüsse für
Landesfachverbände, Kreissportbünde
und Vereine*

- (80) *Das Kultusministerium hat am 14.03.1994 den Entwurf einer Förderrichtlinie und auf besondere Nachfrage am 24.03.1994 auch Formblätter vorgelegt, ohne jedoch alle für die Verwendungsnachweisführung zu verwendenden Muster beizufügen.*

*Titel 0729 684 36
Förderung von Erziehungs-,
Jugend- und Familienberatungs-
stellen (bis 1994)*

- (81) *Erklärungen zum Maßnahmebeginn sind in den Antragsmustern nicht vorgesehen gewesen.*

*Titel 0729 684 34
Sozialraumorientierte Angebote
der Kinder- und Jugendhilfe*

- (82) *In den Antragsmustern zu den insgesamt sechs Richtlinien für die sozialraumorientierten Angebote waren vom Kultusministerium 1995 Erklärungen zum Maßnahmebeginn nur in drei Fällen vorgesehen. Bei ebenfalls drei Richtlinien hat das Kultusministerium auch versäumt, einen Finanzierungsplan für die Antragstellung vorzugeben. Das begünstigt pauschale Angaben zu den projektbezogenen Einnahmen und Ausgaben.*

*Titel 0750 684 08
Erwachsenenbildung
Titel 0729 684 36
Förderung von Erziehungs-,
Jugend- und Familienberatungs-
stellen*

- (83) *Entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO wurden Angaben zum Vorsteuerabzug nicht verlangt.*

- (84) Die teilweise zögerliche Herausgabe von Förderrichtlinien führt mitunter zu deutlich artikulierten Erwartungen in der Öffentlichkeit und einem nachfolgenden Zwang zu schnellem Handeln. Als letztes Glied in der Kette wird der Landesrechnungshof dann zu schnellerer Arbeit gedrängt, erhält Terminvorgaben oder erscheint zu Unrecht in der Öffentlichkeit als Verursacher der späten Herausgabe. Mitunter ist der Landesrechnungshof dann auch aus Zeitnot nicht in der Lage, seine Aufgaben mit der gebotenen Sorgfalt wahrzunehmen. In diesen Fällen bereitet regelmäßig auch die Überarbeitung der Richtlinien in dem betreffenden Ministerium zeitliche Probleme.

*Kapitel 0725 MG 01
Förderung der Jugend-
arbeit*

- (85) *Mit einem am 22.02.1994 beim Landesrechnungshof eingegangenen Schreiben hat das Kultusministerium den Entwurf des Landesjugendplanes 1994 zur Stellungnahme übersandt und um eine Äußerung bis zum 01.03.1994 gebeten. Der Entwurf umfaßte insgesamt 70 Seiten Richtlinien und 169 Seiten Formulare.*

*Titel 0729 684 34
Sozialraumorientierte Angebote
der Kinder- und Jugendhilfe*

- (86) *Mit einem am 20.04. 1995 beim Landesrechnungshof eingegangenen Schreiben hatte das Kultusministerium gebeten, ihm zu dem Richtlinienentwurf „bereits im Vorwege Hinweise zukommen zu lassen“ und erklärt, durch diese Hinweise werde die vorgeschriebene Beteiligung des Landesrechnungshofes nicht berührt.*
- Die erbetenen Hinweise hat der Landesrechnungshof in einem Gespräch am 26.04.1995 gegeben. Der überarbeitete Entwurf sollte dann in das förmliche Beteiligungsverfahren gegeben werden.*
- Mit Schreiben vom 27.04.1995 hat das Kultusministerium die Vorsitzende des Finanzausschusses dahingehend informiert, daß sich die Richtlinien z.Z. zur Prüfung beim Landesrechnungshof befänden.*
- Die mit dem Finanzministerium abgestimmten Richtlinien sind dann erst am 24.05.1995 beim Landesrechnungshof zur förmlichen „Anhörung“ eingegangen mit der ausdrückliche Bitte um „eine kurzfristige Rückäußerung“.*

*Kapitel 0718 MG 02
Kulturförderung des Landes*

- (87) *Die Abgeordnete Frau Lautenschläger hat in einer Kleinen Anfrage (Drs. 1/4823) die Frage gestellt: „Welche Gründe macht die Landesregierung geltend, daß die Landesförderrichtlinien Kultur für 1994 zum jetzigen Zeitpunkt (zweite Oktoberhälfte 1994) noch immer nicht vorliegen?“*

*Die Antwort der Landesregierung vom 08.11.1994 (Drs. 1/4833) lautet:
„Das vorgeschriebene Abstimmungsverfahren zwischen den Ressorts und
dem Landesrechnungshof muß eingehalten werden.“*

*Der Landesrechnungshof hatte seine Stellungnahme zu der Richtlinie am
05.10.1994 an das Kultusministerium abgesandt.*

*Titel 0728 685 61 TG 61
Allgemeine Sportförderungs-
maßnahmen des Landes*

- (88) *In der Sitzung des Finanzausschusses am 09.11.1995 darauf angesprochen,
wann die für die Sportförderung angekündigten Richtlinien erlassen wür-
den, erklärte eine Vertreterin des Kultusministeriums, die Richtlinie befände
sich im Beteiligungsverfahren beim Landesrechnungshof. Diese Aussage
war formal zutreffend, denn die Richtlinie ist am 09.11.1995 beim Landes-
rechnungshof eingegangen.*

*Das Übersendungsschreiben vom 07.11.1995 schließt mit der Bitte „um
möglichst kurzfristige Rückäußerung“. Der beiliegende Richtlinien-Entwurf
datiert von „August 1995“.*

*Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*

- (89) *Das Programm „Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern“
soll am 01.01.1996 in Kraft treten. Der Landesrechnungshof hat den noch
nicht abgestimmten Richtlinienentwurf am 17.11.1995 erhalten. Mit Schrei-
ben vom 28.11.1995, beim Landesrechnungshof eingegangen am
01.12.1995, bat das Sozialministerium nach der Ressortabstimmung um die
förmliche Stellungnahme. Um den vorgesehenen Programmbeginn nicht zu
gefährden, hat der Landesrechnungshof in einer ganztägigen Besprechung
am 06.12.1995 im Sozialministerium Hinweise gegeben und Bedenken vor-
getragen. Für eine abschließende Beurteilung und die ggf. erforderliche in-
tensive Überarbeitung des Richtlinienentwurfs war nicht mehr hinreichend
Zeit. Die bei jeder Richtlinie vorgesehenen Formblätter für das Zuwen-
dungsverfahren lagen dem Landesrechnungshof noch nicht vor (Stand
07.12.95).*

- (90) Der Landesrechnungshof sieht es nicht als seine Aufgabe an, auf jeden sprachlichen oder grammatischen Mangel in den Richtlinien hinzuweisen; er tut dies regelmäßig auch nicht. Er ist jedoch der Meinung, daß die Rechtssprache – also auch die Sprache der Förderrichtlinien – ohne weiteres verständlich und eindeutig sein muß. Kommt es hier zu Defiziten, provoziert das Mängel in der Rechtsanwendung.

*Titel 0729 684 34
Sozialraumorientierte Angebote
der Kinder- und Jugendhilfe*

- (91) *In Nr. 5.2 der „Richtlinie zur Förderung junger Menschen mit besonderem Hilfebedarf gem. § 27 und § 35 a SGB VIII in Mecklenburg-Vorpommern“ heißt es: „Die Zuwendung des Landes bis zu 1000 DM monatlich pro Kind oder Jugendlichen kann in Abhängigkeit von der im Hilfeplan gem. § 36 SGB VIII festgestellten Schwierigkeit der Betreuung bzw. der seelischen Behinderung entsprechend begründeten Hilfe differenziert gewährt werden“.*

Es erscheint jedenfalls fraglich, ob diese Vorschrift so formuliert ist, daß sie ohne weiteres als Entscheidungsgrundlage für die Festlegung des Zuwendungsbetrages dienen kann. Gemeint ist folgendes: Die Zuwendungen werden differenziert bis zu einem Höchstbetrag von monatlich 1.000 DM für ein Kind oder einen Jugendlichen gewährt. Der Betrag ist im Einzelfall abhängig von den Festlegungen im Hilfeplan (§ 36 SGB VIII) und von der aufgrund des Hilfeplanes konkret ausgestalteten Hilfe.

*Titel 0729 684 36
Förderung von Erziehungs-,
Jugend- und Familienbe-
ratungsstellen*

- (92) *Bei dem Entwurf der „Richtlinie zur Förderung von Leistungen der Jugendhilfe zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie im Sinne der §§ 16 bis 20 des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) im Land Mecklenburg-Vorpommern“ hat der Landesrechnungshof 1994 ausnahmsweise auf sprachliche Mängel hingewiesen. In dem Entwurf hieß es u.a. zu Art, Umfang und Höhe der Zuwendung mehrfach: „das Land (kann) ... eine Zuwendung in Höhe von ... erstatten“ und*

„Mit Inkrafttreten der Kreisgebietsreform können auf Antrag des freien Trägers und des entsprechenden Votums ... (bestimmte Leistungen) in Anspruch genommen werden“.

Nachdem der Landesrechnungshof darauf hingewiesen hatte, enthält die später veröffentlichte Richtlinie diese Mängel nicht mehr.

*Titel 0750 653 01
An Kreise und kreisfreie Städte
für Lernmittel*

- (93) *Das Kultusministerium veröffentlicht seit 1993 jährlich Richtlinien mit der Überschrift „... Erlaß zur Änderung der Richtlinie für die Bewirtschaftung der Landeszuschüsse der Finanzierung der Lernmittelfreiheit durch die Schulträger“.*

3.5 Geltungsdauer der Förderrichtlinien

- (94) Der Herausgabe von Förderrichtlinien gehen arbeitsintensive Vorarbeiten und Abstimmungen in den jeweiligen Ministerien, den beteiligten Ressorts und schließlich auch beim Landesrechnungshof voraus. Soll eine Förderung im nächsten Haushaltsjahr unverändert fortgesetzt werden, sind neue Richtlinien nicht erforderlich. Der mit der Herausgabe von Richtlinien verbundene Aufwand ist auch nutzlos, wenn eine Richtlinie schließlich nicht benötigt wird.

*Titel 0750 684 06
Schüleraustausch mit den Staaten
Mittel- und Osteuropas sowie
Israel*

- (95) *Das Kultusministerium hat die Richtlinie am 15.11.1994 veröffentlicht, sie aber bereits am 05.12.1994 mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Bewilligungen hat das Ministerium nicht ausgesprochen.*

*Kapitel 0725 MG 01
Förderung der Jugendarbeit*

- (96) *Das Kultusministerium hat die „Bewirtschaftungsgrundsätze über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Sportgruppen an Schulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem ergänzenden Förderpro-*

gramm zum Landesjugendplan 'Sport, Spiel und Freizeit'“ am 15.10.1994 im Amtsblatt veröffentlicht, sie aber bereits am 05.12.1994 mit sofortiger Wirkung aufgehoben.

3.6 Veröffentlichung der Förderrichtlinien

- (97) Förderrichtlinien wenden sich nicht nur nach innen an die Sachbearbeiter der Bewilligungsbehörde, sondern auch nach außen an die potentiellen Zuwendungsempfänger. Indem sich das Land mit Förderrichtlinien nach außen bindet, erzeugt es subjektive Rechtspositionen, die den auf Gesetz beruhenden gleichen (vgl. BVerfGE 40, 254); faktisch haben Förderrichtlinien damit materiellen Rechtssatzcharakter und müssen in geeigneter Weise bekanntgemacht werden (BVerwGE 19, 58; 35, 162). Erlasse der obersten Landesbehörden, also auch Förderrichtlinien, werden nach dem Erlaß des Innenministeriums vom 05.03.1991 im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht (1991, S. 163).

Es liegt darüber hinaus im Interesse eines geordneten und für die interessierte Öffentlichkeit auch überschaubaren Zuwendungswesens, wenn der Staat in der dafür vorgesehenen Weise öffentlich bekannt macht, wofür konkret und unter welchen Voraussetzungen er einen wesentlichen Teil seiner Mittel bereitstellt.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (98) *Das Sozialministerium hat in den Jahren 1991 bis 1994 lediglich eine von neun erarbeiteten Richtlinien im Amtsblatt veröffentlicht. Von den Förderrichtlinien „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ der Jahre 1991 und 1992, die als Broschüre vorliegen, erfolgte lediglich 1991 ein auszugsweiser Abdruck im Amtsblatt.*

*Kapitel 0725 MG 01
Förderung der Jugendarbeit*

- (99) *Das Kultusministerium hat die Förderrichtlinien zum Landesjugendplan nicht wie vorgeschrieben im Amtsblatt, sondern lediglich im Mitteilungsblatt des Kultusministeriums veröffentlicht.*

3.7 Gliederung und Inhalt der Förderrichtlinien

- (100) So wie die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO und die jeweiligen Förderrichtlinien für Bewilligung und Abrechnung der Zuwendungen Standards festlegen und damit den Verwaltungsvollzug vereinfachen, schaffen die „Grundsätze für Förderrichtlinien“ (s. Haushaltsrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern, S. 75 zu § 44 Abs. 1 LHO) Mindeststandards auch für die Ausarbeitung von Förderrichtlinien. Diese Grundsätze, die auch ein „Gliederungsschema für Förderrichtlinien“ vorgeben, gelten einheitlich für den Bund und alle Länder. Damit ist auch insoweit das Zuwendungsrecht „normiert“.

Die Anwendung der Grundsätze stellt sicher, daß die jeweiligen Richtlinien die notwendigen besonderen Festlegungen enthalten (s. o. Nr. 3.2). Die „Normierung“ der Förderrichtlinien erleichtert den Beteiligten am Zuwendungsverfahren auch die Orientierung. Beides spart Zeit und hilft, Fehler zu vermeiden.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (101) *Die vom Sozialministerium bis zur Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes erarbeiteten Förderrichtlinien berücksichtigten das Gliederungsschema entweder nicht, wie z.B. weitgehend das Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“, oder nur in eingeschränktem Umfang. Es gab keine Richtlinie, in der das Gliederungsschema voll eingehalten war.*

Die mit dem Gliederungsschema beabsichtigte Vereinfachung, die sich daraus ergibt, daß die z.T. sehr umfangreichen Richtlinien systematisch richtig aufgebaut und damit übersichtlich und anwenderfreundlich sind, konnte folglich nicht erreicht werden.

Weitere Mängel ergaben sich daraus, daß die notwendigen besonderen Festlegungen nicht oder nicht in ausreichendem Maße vorgenommen worden sind. Zum Beispiel war nicht immer klar bestimmt, wer als Zuwendungsempfänger in Frage kommt. Es blieb offen, ob eine Projektförderung oder institutionelle Förderung vorgenommen werden soll, oder eine Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung oder Festbetragsfinanzierung zu gewähren ist. Ungenau waren fast durchweg auch die Vorgaben zur Bemessung der Zuwendung, so daß in der Bewilligungspraxis die Festlegung der zuwendungsfähigen Ausgaben in großem Umfang unterblieben ist.

Das Sozialministerium hat hierzu mitgeteilt, daß diese Mängel seit 1994 abgestellt sind.

*Titel 0729 684 36
Förderung von Erziehungs-,
Jugend- und Familienberatungs-
stellen*

- (102) *Der Richtlinienentwurf von 1994 folgte nicht dem Gliederungsschema. Der Landesrechnungshof hat in seiner Stellungnahme hierzu und zum Inhalt des Entwurfes Hinweise gegeben. Das Kultusministerium hat sie im wesentlichen unbeachtet gelassen.*

3.8 Zweckbestimmung des Haushaltstitels

- (103) Das Etatrecht des Parlaments wird nicht beachtet, wenn Förderrichtlinien Zuwendungen vorsehen, die durch die Zweckbestimmung des Titels nicht gedeckt sind. Ausgaben dürfen nur geleistet werden, wenn sie dem im Haushaltsplan festgelegten Zweck entsprechen (§ 45 Abs. 1 LHO).

*Titel 0750 684 06
Schüleraustausch mit den Staaten
Mittel- und Osteuropas sowie
Israel*

- (104) *Nach den zur Auslegung der Zweckbestimmung heranzuziehenden Erläuterungen waren die Haushaltsmittel 1994 zur Unterstützung sozial schwacher Schüler vorgesehen, es sollte also schülerbezogen gefördert werden. Dies hat das Kultusministerium nicht beachtet. Nach seiner Richtlinie sollte die Reise als solche bezuschußt werden.*

4 Anträge und Antragsprüfung

4.1 Angaben zur Maßnahme

- (105) Die Angaben, die ein Antragsteller zu der beabsichtigten Maßnahme machen muß, ergeben sich bereits unmittelbar aus dem Zuwendungsbegriff (§ 23 i.V.m. § 44 Abs. 1 Satz 1 LHO):
- Er muß die Maßnahme genau beschreiben, damit erkennbar wird, ob das Land an ihrer Realisierung ein erhebliches Interesse hat.
 - Er muß die Ausgaben detailliert aufstellen, die er zum Erreichen des Zuwendungszweckes für erforderlich hält, denn das Interesse des Landes an der Maßnahme schließt nur solche Ausgaben ein, ohne die die Maßnahme nicht realisierbar wäre.
 - Er muß eine Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung vorlegen, denn das Land gewährt eine Zuwendung nur, wenn und soweit die Finanzierung anderweitig nicht gesichert werden kann (Subsidiaritätsprinzip).

Diese Angaben zu den Ausgaben und der Finanzierung sind nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO in einem Finanzierungsplan (Projektförderung) oder in einem Haushalts- oder Wirtschaftsplan (institutionelle Förderung) zusammenzufassen.

Die Aufstellung der beabsichtigten Ausgaben ist gleichzeitig sowohl „Leistungsbeschreibung“ als auch „Kostenvoranschlag“. Eine sorgfältige, detailgenaue und schlüssige Aufstellung läßt stets auf eine ordnungsgemäß geplante Maßnahme

schließen. Ob und in welchem Umfang die Maßnahme dann auch förderungsfähig ist, ergibt sich bei der Antragsprüfung.

- (106) Damit die Aufstellung der beabsichtigten Ausgaben auch wirklich den für die Bewilligung erforderlichen Einblick in die gesamte Maßnahme geben kann, ist es erforderlich, die Antragsformulare entsprechend detailliert zu gestalten. Das gilt grundsätzlich auch für die Angaben zur beabsichtigten Finanzierung.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (107) *Die Querschnittsprüfung im Sozialministerium hat folgende Mängel bei den Angaben zur Maßnahme ergeben:*

	<i>1991 (36 geprüfte Zuwendungsbe- scheide)</i>	<i>1992 (87 geprüfte Zuwendungsbe- scheide)</i>
<i>nicht eindeutige Maß- nahmebeschreibung</i>	<i>36 %</i>	<i>21 %</i>
<i>mit dem Zuwendungs- zweck zusammenhän- gende Ausgaben nicht angegeben</i>	<i>22 %</i>	<i>26 %</i>
<i>fehlende Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung</i>	<i>39 %</i>	<i>23 %</i>

Aufgrund dieser mangelhaften Anträge war eine ordnungsgemäße Antragsprüfung gar nicht möglich. Da die Anträge mithin nicht entscheidungsreif waren, hätte – anders als geschehen – eine Bewilligung nicht vorgenommen werden dürfen.

4.2 Erklärung zum Maßnahmebeginn

- (108) Weil Zuwendungen nur bewilligt werden dürfen, wenn die beabsichtigte Maßnahme anderenfalls nicht zu realisieren wäre, schließt das grundsätzlich die Förderung von Projekten aus, die sich bereits in der Realisierung befinden. Wer eine Maßnahme beginnt, weiß auch, wie er sie bezahlen wird. Um „Mitnahmeeffekte“ zu verhindern, also Ausgaben des Landes, die nicht erforderlich sind, sehen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO vor, daß jeder Antragsteller erklären muß, daß mit der beabsichtigten Maßnahme noch nicht begonnen worden ist.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (109) *Die Querschnittsprüfung im Sozialministerium hat ergeben, daß die gestellten Anträge eine Erklärung zum Maßnahmebeginn regelmäßig nicht enthielten.*

Darüber hinaus war aufgrund der Verwendungsnachweise festzustellen, daß bei den geprüften Förderungen im Haushaltsjahr 1991 33 v.H. und im Haushaltsjahr 1992 25 v.H. der Maßnahmen bereits begonnen worden waren.

Das Sozialministerium hat mitgeteilt, daß seit 1994 Erklärungen zum Maßnahmebeginn in allen Anträgen enthalten sind.

*Kapitel 0718
Allgemeine Bewilligungen
Kunst und Kultur*

- (110) *Die im Sozialministerium getroffenen Feststellungen decken sich mit den Ergebnissen der Prüfung des kulturellen Infrastrukturprogramms, über die der Landesrechnungshof bereits berichtet hat (Jahresbericht 1995 Tzn. 184 bis 208).*

4.3 Erklärung zum Vorsteuerabzug

- (111) Ist ein Zuwendungsempfänger allgemein oder für das jeweilige Vorhaben zum Vorsteuerabzug berechtigt, ermäßigen sich die für die Durchführung der Maßnahme erforderlichen Ausgaben entsprechend. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO haben Antragsteller deshalb anzugeben, ob sie zum Vorsteuerabzug berechtigt sind.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (112) *Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß regelmäßig dann, wenn ein Formblatt für den Antrag nicht vorgeschrieben war, Angaben zum Vorsteuerabzug nicht gemacht worden sind. Aber auch soweit in den für den Antrag vorgeschriebenen Formblättern die Frage nach dem Vorsteuerabzug enthalten war, haben die Zuwendungsempfänger die geforderte Erklärung nicht in jedem Fall abgegeben.*

Für die Bewilligung und Abrechnung der Zuwendungen haben sich Konsequenzen hieraus jedoch nicht ergeben. Insbesondere hat es das Sozialministerium versäumt, die Angaben noch nachzufordern.

Ist ein Zuwendungsempfänger umsatzsteuerabzugsberechtigt, darf die Umsatzsteuer bei der Festlegung der Höhe der Zuwendung nicht berücksichtigt werden.

4.4 Antragsprüfung

- (113) Aufgabe der Antragsprüfung ist es, alle nicht förderfähigen Maßnahmen oder Ausgabenpositionen auszusondern und festzustellen, welcher Zuwendungsbetrag erforderlich aber auch ausreichend ist, die förderfähige Maßnahme zu realisieren. Bei ordnungsgemäßigem Verwaltungsvollzug ergeben sich insbesondere bei der Antragsprüfung Einsparpotentiale, ohne daß damit grundsätzliche Einschnitte in die Förderlandschaft verbunden wären.

Das Ergebnis der Antragsprüfung ist in einem besonderen Vermerk aktenkundig zu machen. Mit diesem Vermerk legen die Sachbearbeiter der Bewilligungsbehörde Rechenschaft ab über ihre jeweilige Entscheidung.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (114) *Die Querschnittsprüfung im Sozialministerium hat ergeben, daß in der weit überwiegenden Zahl der Fälle die Zuwendung in der beantragten Höhe bewilligt worden ist.*

Vermerke zur Antragsprüfung waren nicht oder nur in mangelhafter Form vorhanden. Regelrechte Begründungen zur Notwendigkeit der Förderung und zur Höhe des Zuwendungsbetrages lagen nur ausnahmsweise vor.

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes
und des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maßnahmen und Veranstaltungen im
Rahmen des kulturellen Infrastrukturprogrammes (Haushaltsjahr 1992)*

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Landes
und des Bundes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen im
Rahmen des kulturellen Infrastruk-
turprogrammes (Haushaltsjahr 1993)*

*Titel 0718 685 03
Globalansatz für Maßnahmen
im Zusammenhang mit dem Jubiläum
„1000 Jahre Mecklenburg – 800 Jahre
Ersterwähnung Pommerscher Greif“
(Haushaltsjahre 1994 und 1995)*

- (115) *Soweit sich aus den vom Landesrechnungshof durchgesehenen Zuwen-
dungsbescheiden ergab, war auch für Förderungen im Kultusministerium
festzustellen, daß die Zuwendungen wie beantragt bewilligt wurden.*

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes und
des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen
im Rahmen des kulturellen
Infrastrukturprogramms
- Bereich Heimatpflege,
Volkskunst und historische
Landeskunde -*

- (116) *Das Kultusministerium hat 1992 in einem Fall eine Zuwendung in Höhe von
40.000 DM gewährt, obwohl nach dem Finanzierungsplan lediglich 20.000
DM für das Projekt benötigt wurden. Weitere 20.000 DM waren für ein an-
deres Projekt vorgesehen, für das Fördermittel jedoch nicht beantragt wor-
den waren.*

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes und
des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen
im Rahmen des kulturellen
Infrastrukturprogramms
- Bereich Heimatpflege,
Volkskunst und historische
Landeskunde -*

- (117) *Das Kultusministerium hat 1992 eine Zuwendung bewilligt, ohne bei der Antragsprüfung die Differenzen zwischen den Angaben zu den Ausgaben im eingereichten „Haushaltsplan“ und in der Finanzierungsübersicht zu erkennen. Es hat daher die vom Zuwendungsempfänger selbst veranschlagten Einnahmen in Höhe von 18.000 DM bei der Festsetzung des Zuwendungsbeitrages nicht abgezogen.*

*Titel 1018 681 01 MG 01
Landesprogramm „Arbeit für
Mecklenburg-Vorpommern“,
sonstige Geldleistungen an
natürliche Personen*

- (118) *Im Rahmen des Punktes 6 a des Landesprogrammes „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ können insbesondere Alleinerziehende, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, Zuschüsse für die Kinderbetreuung erhalten. Sinn und Zweck dieser Förderung ist es ausdrücklich, die Qualifizierung zu ermöglichen, indem die „Probleme mit der Unterbringung betreuungsbedürftiger Kinder“ durch einen Zuschuß für die Kinderbetreuung beseitigt werden. Auch die Regelungen über die Höhe der Zuwendung sprechen ausdrücklich von einem Zuschuß für die Kinderbetreuung. Nicht förderfähig war mithin die Beköstigung der betroffenen Kinder – zumindest soweit die Ausgaben hierfür die sogenannte häusliche Ersparnis nicht übersteigen. Das ist auch sachgerecht und in vergleichbaren Fällen durchaus üblich, denn die Beköstigung ist unabhängig von der geförderten Betreuung erforderlich. Gleichwohl hat das Sozialministerium auch die Ausgaben für die Beköstigung (voll) bezuschußt.*

5 Bewilligung

- (119) Der Bewilligungsbescheid bildet die rechtliche Grundlage für das mit ihm beginnende Zuwendungsverhältnis. Er legt die wechselseitigen Rechte und Pflichten zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger fest und trifft hierzu Regelungen über die Zweckbestimmung und die Mittelhingabe und sichert sodann beides durch besondere Bestimmungen ab.

Wie stets bei Verwaltungsakten, muß auch beim Zuwendungsbescheid der Wille der Behörde eindeutig und vollständig zum Ausdruck kommen. Angesichts der Vielzahl der zu treffenden Regelungen erfordert das erheblichen Aufwand und besondere Sorgfalt. In der Verwaltungspraxis hat sich bewährt, diese Arbeit mit besonderer Gewissenhaftigkeit wahrzunehmen, denn Mängel im Zuwendungsbescheid sind später nur mit deutlich höherem Arbeitsaufwand zu beheben. Lassen sie sich nicht beheben, bedeutet das regelmäßig einen sachlich nicht gerechtfertigten Mittelverbrauch. Auf einer soliden Basis in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht dagegen bereitet es keine Schwierigkeit, die Interessen des Landes bis hin zur Rückforderung der Mittel durchzusetzen.

- (120) Nicht unwesentlich ist dabei, daß dem Zuwendungsempfänger auch die Grundprinzipien der staatlichen Förderung vermittelt werden. Es macht wenig Sinn, wenn ein Zuwendungsbescheid zwar rechtlich korrekt ist, der Zuwendungsempfänger die Rechtslage aber nicht übersieht oder meint, mit der Geldausgabe erfülle sich der Förderzweck. Der Zuwendungsempfänger ist dann nicht Partner, mit dem das Land sein Interesse verwirklicht, sondern eher Gegner, der sich bevormundet und ungerecht behandelt fühlt, wenn er angehalten werden muß, seine Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis zu erfüllen. Ein uninformierter, unzufriedener Zuwendungsempfänger kann bei einer Bewilligungsbehörde auch erhebliche Arbeitskraft binden.

Der Landesrechnungshof will damit nicht die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger relativieren, den Zuwendungsbescheid und die mit ihm verbundenen Nebenbestimmungen genau zu lesen und auch einzuhalten. Andererseits stellt der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Zuwendungsprüfungen immer wieder fest, daß es auch den Bearbeitern in den Bewilligungsbehörden schwerfällt, mit den zuwendungsrechtlichen Normen richtig umzugehen.

- (121) Der Landesrechnungshof regt deshalb an, daß das Land ressortübergreifend und unabhängig von den konkreten Förderprogrammen eine „Förder-Fibel“ herausgibt, die

jedem Empfänger von Zuwendungen in die Hand gegeben werden kann, um ihn unabhängig von dem Bewilligungsbescheid und seinen Nebenbestimmungen kurz und leicht verständlich über Sinn und Zweck staatlicher Subventionen und über die grundsätzlichen Rechte und Pflichten zu informieren, die sich aus der Annahme einer Zuwendung ergeben. Eine solche kleine Schrift könnte positive Wirkungen auch in der kritischen Öffentlichkeit haben.

*Titel 1002 684 61 TG 61
Spezielle Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, insbesondere
Einzelförderung von Projekten,
Unterstützung von Selbsthilfegruppen und in der Prävention und
Nachsorge tätigen Vereinigungen*

(122) *Der Landesrechnungshof ist der Frage nicht nachgegangen, wie es in dem folgenden Fall zu den sehr fehlerhaften Ansichten über das Wesen einer Förderung und ihre rechtlichen Auswirkungen gekommen ist. Das folgende Beispiel verdeutlicht aber, wie unklare Vorstellungen eines Zuwendungsempfängers über Sinn und Zweck der staatlichen Zuwendungsgewährung zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand führen und schließlich auch zu Unverständnis und Verdruß bei dem Zuwendungsempfänger:*

Zur Förderung eines sozialpädiatrischen Zentrums bewilligte das Sozialministerium Anfang Oktober 1992 10.000 DM als Fehlbedarfsfinanzierung für „die Anschaffung einer Video-Dokumentations-Einheit“ und zahlte die Förderung aus. Die Eigenmittel betragen 2.600 DM. Der Verwendungsnachweis war bis zum 15.12.1992 zu erbringen.

Nach entsprechender Mahnung legte der Zuwendungsempfänger erst Ende August 1993 eine kopierte Rechnung vom 29.03.1993 über 8.653,40 DM für eine Video-Dokumentations-Einheit und eine weitere vom 12.05.1993 über 1.380,00 DM für ein Sprachverzögerungsgerät vor. „Eine noch ausstehende Rechnung eines Lieferanten“ – offenbar über die noch nicht verausgabten 2.566,60 DM – sollte nach Eingang übersandt werden. In der Folgezeit hat es weitere Kontakte zwischen dem Sozialministerium und dem Zuwendungsempfänger gegeben.

Unter dem 28.02.1994 schließlich legte der Zuwendungsempfänger einen endgültigen Verwendungsnachweis vor. Die „noch ausstehende Rechnung eines Lieferanten“ hat er nicht beigebracht.

Daß das Sozialministerium die Beschaffung des Sprachverzögerungsgerätes, das nicht Gegenstand der Bewilligung war und auch die behauptete Lieferung ohne Rechnung nicht anerkennen wollte, sondern zu Recht 3.946,60 DM zurückforderte, veranlaßte den Zuwendungsempfänger zu folgender Äußerung: „... nachdem es uns nun gelungen ist, einen Forderungsverzicht eines Lieferanten zu erwirken, ... möchten wir Ihnen nun mitteilen, daß wir den überzähligen Betrag selbstverständlich zurückerstatten wollen. – Die Video-Dokumentations-Einheit konnten wir seinerzeit, nach zähen Verhandlungen, günstiger erwerben und dachten diese Mittel gut angelegt in dem Sprachverzögerungsgerät. Uns ist bewußt, daß dieses ein Abweichen des inhaltlichen Zuwendungsantrages ist. – Auch hier sind wir notgedrungen bereit, die Mittel zurückzuerstatten, wenngleich auch unsere Bemühungen noch günstiger einzukaufen, quasi bestraft werden.“

Der Zuwendungsempfänger war sich offenbar nicht im klaren, daß er nicht etwas besonders Erwähnenswertes getan hat, als er die mit der Zuwendung geförderten Geräte „nach zähen Verhandlungen ... günstiger erwerben“ konnte, sondern daß er damit lediglich seiner Verpflichtung aus dem Zuwendungsverhältnis nachgekommen ist. Ebenso wenig war ihm wohl bewußt, daß dem Zuwendungszweck allein der Erwerb der Video-Dokumentations-Einheit diene, es mithin auf die zweite Rechnung und den Forderungsverzicht gar nicht ankam oder darauf, ob mit der Sprachverzögerungsanlage die noch vorhandenen „Mittel gut angelegt“ waren. Das nach dem Erwerb der Video-Dokumentations-Einheit noch vorhandene Geld war selbstverständlich umgehend zurückzuzahlen und nicht etwa anderweitig zu verwenden.

Eigentlich entscheidend ist aber folgendes: Der Zuwendungsempfänger übersieht, daß ihm die Zuwendung an sich gar nicht belassen werden durfte, denn er hat, wie aus der Rechnung zu ersehen, die Video-Dokumentations-Einheit erst im März 1993, also lange nach Auszahlung der Mittel und Ablauf des Förderungszeitraumes, angeschafft, und entsprechend auch den Verwendungsnachweis nicht fristgerecht vorgelegt.

Auf weitere Fragen, die dieser Förderfall aufwirft, kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

Titel 1002 684 62

Zuweisungen an freie Träger

(123)

Daß ein richtiges Verständnis für die besonderen Voraussetzungen einer staatlichen Förderung auch in der interessierten Öffentlichkeit nicht unerheblich für die ordnungsgemäße Zuwendungsgewährung sein kann, zeigt folgendes Beispiel:

In einem internen Vermerk des Sozialministeriums von Ende 1991 ist dargelegt, daß im Gegensatz zu vergleichbaren anderen Einrichtungen ein bestimmter Antragsteller, ein eingetragener Verein, eine Zuwendung nicht erhalten kann. Insbesondere war fraglich, ob der Antragsteller in der Lage sein würde, den Zuwendungszweck zu erfüllen, es schien eine geordnete Geschäftsführung nicht gesichert, und es bestanden auch Zweifel an der Seriosität des Geschäftsführers.

Diesen Fall hat eine Zeitung unter dem Gesichtspunkt der Ungleichbehandlung aufgegriffen. Das Sozialministerium hat den Antragsteller danach mit insgesamt mehr als 30.000 DM gefördert.

Einen prüffähigen Verwendungsnachweis hat der Verein nie vorgelegt. Der Aufenthalt des Geschäftsführers ist unbekannt. Nach einem Vermerk des Sozialministeriums von Mitte 1993 hat sich der Verein aufgelöst, es sei „ein Konkursverfahren eingeleitet worden“. Der ehemalige Geschäftsführer sei in einem Strafverfahren verurteilt worden.

Das Sozialministerium hatte zunächst richtig entschieden, daß eine Förderung unzulässig war, weil die entscheidenden Fördervoraussetzungen gefehlt haben. Es genügt für eine Zuwendung nicht, daß ein Antragsteller lediglich behauptet, dasselbe tun zu wollen wie vergleichbare andere Einrichtungen, er muß die Gewähr dafür bieten, daß er dazu auch tatsächlich in der Lage ist.

- (124) Die wichtigsten Festlegungen, die in den Bewilligungsbescheiden zu treffen sind, sind die, die durch die Förderrichtlinien regelmäßig vorgegeben werden (vgl. oben Nr. 3.1):
- genaue Bezeichnung des Zuwendungsempfängers,
 - genaue Bezeichnung des Zuwendungszweckes,
 - zuwendungsfähige Ausgaben und Höhe der Zuwendung,
 - Art der Zuwendung,
 - Finanzierungsform,
 - Finanzierungsart,
 - Nebenbestimmungen.

5.1 Zuwendungsempfänger

- (125) Als Adressat der Zuwendung und als der, der auf der Empfängerseite die Rechte und Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis zu tragen hat, ist der Zuwendungsempfänger im Bewilligungsbescheid zweifelsfrei zu bezeichnen. Das schließt bei juristischen Personen die Kennzeichnung eventueller Vertretungsverhältnisse ein.
- Es ist für einen ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug unerlässlich, daß von Anfang an geklärt ist, wer für die Durchführung der Maßnahme verantwortlich ist und ggf. für die Rückzahlung der Mittel einstehen muß, d.h. an wen sich das Land halten kann.

*Titel 0710 863 01 MG 03
Darlehen an die Studentenwerke
zur Erbringung des Eigenanteils
gem. Verwaltungsvereinbarung für
Studentenwohnraumförderung*

*Titel 0710 891 06 MG 03
Für Sanierung und Modernisierung
der Studentenwohnheime*

- (126) *Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof den Abdruck eines Zuwendungsbescheides über 2.430.000 DM vom 12.10.1994 übersandt, in dem im Verteiler neben einer Vielzahl von Behörden beide Studentenwerke aufgeführt waren. Aus dem „Betreff“ des Bescheides läßt sich zwar entnehmen, daß die Zuwendung für den Neubau eines Studentenwohnheimes in Stralsund verwendet werden sollte. Der Zuwendungsempfänger (das Studentenwerk in Greifswald) war jedoch als solcher aus der Adressierung nicht zu erkennen.*

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes und
des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen,
Maßnahmen und Veranstal-
tungen im Rahmen des kulturellen
Infrastrukturprogramms – Bereich
Heimatspflege, Volkskunst und
historische Landeskunde -*

- (127) *Das Kultusministerium hat 1992 eine Zuwendung in Höhe von 54.500 DM gewährt, bei der zweifelhaft ist, wen das Kultusministerium als Zuwendungsempfänger bestimmt hat. Der Zuwendungsantrag wurde von einer Gemeinde gestellt. Der Bewilligungsbescheid ging an ein „Ensemble“ über die Kreisverwaltung. Das Kultusministerium hat sodann den Mittelabruf und den Rechtsbehelfsverzicht durch die Kreisverwaltung akzeptiert.*

5.2 Zuwendungszweck

- (128) Der mit dem Förderprogramm genau definierte Zweck und das erhebliche Interesse an der Erfüllung des Zwecks müssen sich auch in der zu realisierenden Maßnahme wiederfinden. Die Zweckbestimmung im Zuwendungsbescheid ist mithin die Konkretisierung der mit dem Haushaltsansatz grundsätzlich getroffenen Förderentscheidung für den jeweiligen Einzelfall. Das erfordert für die Verwaltungspraxis die Formulierung präziser Zweckbestimmungen, um so einerseits dem Zuwendungsempfänger eindeutige Vorgaben für das im Landesinteresse zu Realisierende zu machen und um damit andererseits solche Tätigkeiten auszugrenzen, die nicht zum Förderprogramm gehören und deshalb nicht bezuschußt werden. Ausgaben für Maßnahmen, die nicht oder nur indirekt zu der beabsichtigten Förderung gehören, sind nicht erlaubt.

*Titel 1005 684 62
Zuschüsse an Verbände der
freien Wohlfahrtspflege für
besondere soziale Maßnahmen*

- (129) *Das Sozialministerium hat 1991 und 1992 an Verbände der freien Wohlfahrtspflege Zuwendungen als Projektförderungen gewährt und dabei z.B. die Zweckbestimmung beschrieben mit*
- „Unterstützung der allgemeinen sozialen Dienstleistungen und der Fachberatung Ihres Verbandes“,*
 - „Mitfinanzierung der ... Projekte: Ambulante Maßnahmen der Familienberatung, Kinder- und Familienerholung, mobile Familienberatung“,*
 - „Finanzierung von Personal- und Sachkosten“,*
 - „Zur Weiterführung Ihrer Arbeit für das Haushaltsjahr 1992 ... zur Mitfinanzierung der Personal- und Sachkosten für die Durchführung des fahrbaren Mittagstisches“,*
 - „Finanzierung von besonderen sozialen Maßnahmen“.*

Keine dieser Maßnahmen läßt erkennen, was konkret mit den Zuwendungen – insgesamt immerhin 2.121.125,18 DM – (als im besonderen Landesinteresse liegend und ohne staatliche Hilfe nicht zu verwirklichen) getan werden sollte.

Wenn die Zweckbestimmung des Titels „Zuschüsse ... für besondere soziale Maßnahmen“ vorsah, bedeutet das nicht, daß den Zuwendungsempfängern freigestellt war, was sie als „besondere soziale Maßnahme“ betrachten durften. Die Konkretisierung war von der Bewilligungsbehörde vorzunehmen.

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungs-
vorhaben*

- (130) *Das Kultusministerium hat 1994 den Zuwendungszweck u.a. pauschal mit „Boddenlandschaft“ oder „Atmosphärenforschung/Umweltforschung“ bezeichnet. Die Zuwendungen beliefen sich auf 19.962 DM bzw. 169.604 DM.*

*Titel 0710 681 34 MG 03
An die Studentenwerke zur
Unterhaltung der baulichen
Anlagen und Grundstücke*

- (131) *Das Kultusministerium hat 1994 den Studentenwerken Zuwendungen in Höhe von 3.000.000 DM gewährt und dabei ohne jede weitere Angaben zum Zuwendungszweck nur ausgeführt, die Mittel seien „zweckgebunden für die mit dem Kultusministerium abgestimmten Maßnahmen für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen zu verwenden“.*

- (132) *Angesichts des Verwaltungsaufwandes, der mit der Gewährung von Zuwendungen verbunden ist, stellt sich die Frage, ob das Ausreichen niedrig dotierter Zuwendungen im Interesse des Landes liegen kann. Das Problem ist nicht dadurch zu lösen, daß dann eben höhere Beträge gewährt werden, auch wenn ein geringerer für das Erreichen des Zuwendungszweckes genügend wäre. Bei Zuwendungen über geringe Beträge kommt es entscheidend darauf an, ob das Interesse des Landes an der Durchführung der Maßnahme zweifelsfrei das Interesse des Landes an der Vermeidung unwirtschaftlicher Verwaltungsführung übersteigt.*

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungsvorhaben*

- (133) *Das Kultusministerium hat 1994 u.a. eine Maßnahme mit einer Zuwendung in Höhe von nur 800 DM gefördert.*

*Titel 0728 685 61 TG 61
Allgemeine Sportförderungsmaßnahmen des Landes*

- (134) *Das Kultusministerium hat 1994 in drei Fällen Zuwendungen unter 1.000 DM bewilligt.*

*Kapitel 0718 MG 02
Kulturförderung des Landes*

- (135) *Das Kultusministerium hat 1994 u.a. acht Maßnahmen mit Zuwendungen von jeweils unter 1.000 DM gefördert. Die Förderrichtlinie läßt eine Förderung u.a. schon dann zu, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben 1.000 DM übersteigen, obwohl der Landesrechnungshof Bedenken hinsichtlich dieser Wertgrenze geäußert hat.*

5.3 Zuwendungsfähige Ausgaben und Höhe der Zuwendung

- (136) Im Finanzierungsplan bzw. Haushalts- oder Wirtschaftsplan hat der Antragsteller sein Vorhaben und den dafür erforderlichen Finanzbedarf vorgestellt (vgl. oben Nr. 4.1), im Zuwendungsbescheid legt die Bewilligungsbehörde aufgrund der Antragsprüfung nunmehr verbindlich fest, welche der Ausgaben im einzelnen das Land zur Durchführung des Projektes als notwendig und damit zuwendungsfähig mitfinanziert und auf welchen Betrag sich die Zuwendung beläuft. Mit diesen Festlegungen beschreibt der Zuwendungsbescheid, was im einzelnen „die Maßnahme“ ausmacht und sichert sie – auch in wirtschaftlicher Hinsicht. „Die Maßnahme“ erhält damit Kontur, sie wird zu einer geschlossenen Einheit, die sich zweifelsfrei abgrenzen läßt sowohl von dem Vorhaben, das der Antragsteller zunächst vorgestellt hat, als auch von dem Ergebnis, das der Zuwendungsempfänger später mit dem Verwendungsnachweis abrechnet. Was nicht zur „Maßnahme“ gehört, wird nicht bezuschußt bzw. gefördert.

Die Bewilligungsbehörde gestaltet demnach mit der Festlegung der zuwendungsfähigen Ausgaben und der Höhe der Zuwendung die konkrete Maßnahme und bestimmt damit auch, wieviel sie kosten darf.

- (137) Da die Verwaltung auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet ist, muß sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung auch einsetzen. Hier wurden erhebliche Sparpotentiale bisher jedoch nicht genutzt.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (138) *Bei seiner Querschnittsprüfung im Sozialministerium stellte der Landesrechnungshof fest, daß bei den geprüften Zuwendungsbescheiden im Jahre 1991 bei 44 v.H. der Fälle und im Jahre 1992 bei 54 v.H. der Fälle eine Festlegung zum Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben fehlte. Im Bereich des Programmes „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ fehlten diese Angaben 1991 bei 57 v.H. der Fälle und im Jahre 1992 bei 46 v.H. der Fälle.*

Das Sozialministerium hat hierzu erklärt, daß seit 1994 die Zuwendungsbescheide regelmäßig Festlegungen zu den zuwendungsfähigen Ausgaben treffen.

5.4 Art der Zuwendung

- (139) Die Verwaltungsvorschriften zu § 23 LHO unterscheiden zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung. Bei Veranschlagung, Bewilligung, Auszahlung und Nachweis der Verwendung gelten für diese Zuwendungsarten unterschiedliche Regelungen. Für einen reibungslosen Verwaltungsvollzug ist deshalb die Festlegung der Art der Zuwendung stets unerläßlich.

Anders als Projektförderungen, die einzelne abgegrenzte Maßnahmen zum Gegenstand haben, gelten institutionelle Förderungen der geförderten Einrichtung als solcher. Die Zuwendung dient schlechthin zur Deckung der Ausgaben. Allgemeine Zweckbestimmungen wie z.B. „Unterstützung der allgemeinen sozialen Dienstleistungen und der Fachberatung Ihres Verbandes“ oder „zur Weiterführung Ihrer Arbeit“ (s. o. Nr. 5.2) lassen sich, zumal wenn Angaben über die Förderungsart fehlen, als institutionelle Förderung verstehen. Institutionelle Förderungen sind aber auf eine gewisse Dauer angelegt, ein durch entsprechende Verwaltungsübung geschaffener Vertrauenstatbestand bindet die Verwaltung. Es ist nicht mehr möglich, die Förderung ohne weiteres einzustellen (OVG Lüneburg OVGE 32, S. 434).

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes und
des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen im
Rahmen des kulturellen Infrastruk-
turprogramms – Bereich Heimat-
pflege, Volkskunst und historische
Landeskunde -*

- (140) *Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß das Kultusministerium 1992 in den geprüften Zuwendungsbescheiden Angaben zur Art der Zuwendung nicht gemacht hat.*

*Kapitel 0710 MG 03
Soziale Leistungen für
Studenten*

- (141) *In den Zuwendungsbescheiden des Kultusministeriums an die Studentenwerke ist 1994 die Art der Zuwendung nicht genannt.*

5.5 Finanzierungsform

- (142) Die Vergabe von Zuwendungen nur als Darlehen ist die sparsamere Art der Zuwendungsgewährung. Die Verwaltungsvorschriften zu § 23 und § 44 Abs. 1 LHO lassen deshalb Zuwendungen als nicht rückzahlbare Leistungen nur zu, wenn der Zuwendungszweck nicht auch durch rückzahlbare Zuwendungen zu erreichen ist.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (143) *Bei der Querschnittsprüfung im Sozialministerium, bei der Durchsicht der Zuwendungsbescheide und der Beteiligung an der Erarbeitung von Richtlinien hat der Landesrechnungshof bisher kein Förderprogramm und entsprechend auch keinen Zuwendungsbescheid festgestellt, die eine nur darlehensweise Förderung vorsahen. Es erscheint angesichts der großen Zahl der Förderungen unwahrscheinlich, daß in allen Fällen der Zuwendungszweck nur durch nicht rückzahlbare Zuschüsse zu erreichen gewesen sein soll.*

Der Landesrechnungshof hat auch festgestellt, daß die Frage, ob ein Zuwendungszweck durch die Gewährung eines Darlehens zu erreichen wäre, bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien nie eine Rolle gespielt hat.

*Titel 0710 863 01 MG 03
Darlehen an die Studentenwerke
zur Erbringung des Eigenanteils
gem. Verwaltungsvereinbarung für
Studentenwohnraumförderung*

- (144) *Das Kultusministerium hat im Haushaltsjahr 1994 den Studentenwerken Zuwendungen zwar als Darlehen in Höhe von insgesamt 2.430.000 DM gewährt. Die Zuwendungsbescheide enthielten jedoch keine Bestimmungen über die Rückzahlung des Darlehens. In zwei Fällen fehlten Regelungen zur Verzinsung; in einem Fall war die Regelung nicht bestimmt genug. Die Zuwendung wurde als „Darlehen zu landesüblichem Zinssatz“ gewährt.*

5.6 Finanzierungsart

- (145) Zuwendungen dürfen nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt werden. Vollfinanzierungen sind nur ausnahmsweise möglich, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks selber nicht oder wenig interessiert ist.

*Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (146) *Das Sozialministerium hat 1991 und 1992 in Einzelfällen an Wohlfahrtsverbände Zuwendungen zur Vollfinanzierung gewährt. Wohlfahrtsverbände haben jedoch an der Erfüllung sozialer Aufgaben ein eigenes Interesse, so daß von ihnen auch in der Aufbauphase der Einsatz eigener Mittel zur Aufgabenerfüllung erwartet werden konnte.*

Das Sozialministerium erklärt die Vollfinanzierung mit der schwachen Finanzkraft der geförderten Wohlfahrtsverbände. Der Landesrechnungshof hält dieses Argument nicht für tragfähig.

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungsvorhaben*

- (147) *In rund der Hälfte der dem Landesrechnungshof 1994 zugeleiteten Bescheide hat das Kultusministerium eine „Vollfinanzierung“ vorgenommen. Auffällig ist dabei, daß die Vollfinanzierungen bei den im Dezember 1994 vorgenommenen Bewilligungen deutlich überwiegen.*

(148) Teilfinanzierungen sind möglich als

- Anteilfinanzierung,
- Fehlbedarfsfinanzierung oder
- Festbetragsfinanzierung.

Angaben hierzu sind in den Zuwendungsbescheiden unerlässlich, denn mit ihnen wird u.a. festgelegt, wie die Zuwendung schließlich abzurechnen ist. Mit der Wahl der Finanzierungsart wird mithin darüber entschieden, ob und ggf. in welcher Höhe dem Land Rückforderungen nicht verbrauchter oder nicht zweckentsprechend ausgegebener Mittel zustehen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

(149) *Bei seiner Querschnittsprüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß in der „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Förderung von Familienerholungsmaßnahmen“ und in den „Fördergrundsätzen zur Vergabe der Landesmittel für die Modernisierung und Errichtung von Pflegeheimen – Titelgruppe 1005 – 63“ die Angaben zur Finanzierungsart fehlten. In den Richtlinien für das Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ 1991 und 1992 war jeweils nur bei zwei Programmpunkten die Finanzierungsart ausdrücklich angegeben. Bei den anderen Programmpunkten ließ sich nur aus dem Zusammenhang entnehmen, welche Finanzierungsart vorgesehen war. Dieser Befund für die vorhandenen Richtlinien findet sich folgerichtig in den Bewilligungsbescheiden wieder. Hier hat das Sozialministerium – ausgenommen das Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ – 1991 bei 36 v.H. und 1992 bei 49 v.H. der geprüften Fälle die Finanzierungsart nicht festgelegt.*

- (150) Bei der Festbetragsfinanzierung wird die Zuwendung als feststehender Betrag gewährt. Die Festbetragsfinanzierung gilt deshalb als weniger verwaltungsaufwendig. Das trifft letztlich jedoch nicht zu:

Der bewilligte Festbetrag ist unabänderlich auch dann, wenn die geförderte Maßnahme schließlich geringere Ausgaben erfordert als vorgesehen oder wenn dem Zuwendungsempfänger zusätzliche Finanzmittel zufließen. Das Land hat an den für den Zuwendungserfolg nicht mehr benötigten Mittel folglich keinen Anteil. Sie stehen dem Zuwendungsempfänger zu. Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO sehen deshalb vor, daß Festbetragsfinanzierungen nur in geeigneten Fällen zulässig sind.

Die korrekte Prüfung, ob ein geeigneter Fall vorliegt, d.h. ob die Maßnahme möglicherweise weniger Ausgaben verursacht oder ob sie noch anderweitig bezuschußt werden könnte, erfordert einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der sonst nicht entsteht. Mit der Abrechnung entfällt andererseits bei der Festbetragsfinanzierung aber nicht die Prüfung des Verwendungsnachweises, denn er bietet die einzige Möglichkeit, durch den Sachbericht und die aufgeführten Ausgaben die erforderliche Kenntnis davon zu erhalten, ob der mit der Zuwendung bezweckte Erfolg (wahrscheinlich) eingetreten ist.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (151) *Die Festbetragsfinanzierung hat – soweit genannt – mit fünf Fällen gegenüber einem in den geprüften Richtlinien (ausgenommen das Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“) ein deutliches Übergewicht. Bei den geprüften Zuwendungen hat das Sozialministerium im Jahre 1991 44 v.H. und im Jahre 1992 35 v.H. im Wege der Festbetragsfinanzierung gewährt.*

Bei der Anteilfinanzierung bemißt sich die Höhe des Zuwendungsbetrages nach einem festgelegten Anteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei der Fehlbedarfsfinanzierung ergibt sich die Höhe der Zuwendung aus der Differenz zwischen den Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers und den als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben für die Maßnahme. Bei beiden Finanzierungsarten bestimmen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO, daß der Zuwendungsbetrag auf einen Höchstbetrag zu begrenzen ist. Dadurch wird das mit diesen Zuwendungsarten verbundene Risiko ausgeschlossen, daß das Land für nicht vorhergesehene Abweichungen vom Finanzierungsplan unbeschränkt mit einstehen muß.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (152) *Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß – abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen – weder bei der Anteilfinanzierung noch bei der Fehlbedarfsfinanzierung die geforderte Begrenzung auf einen Höchstbetrag vorgenommen worden ist.*
- (153) Die Anteilfinanzierung eignet sich z.B. besonders in den Fällen, in denen ein finanzstarker Zuwendungsempfänger eine Investition tätigt, für deren Folgekosten er allein aufzukommen hat, und der auch in der Lage ist, beispielsweise Ausgabenerhöhungen über den festgesetzten Höchstbetrag hinaus allein zu tragen.

Fehlbedarfsfinanzierungen bieten sich vor allem an, wenn Zuwendungen an Organisationen oder Einrichtungen gegeben werden, die auch bei Einsatz aller verfügbaren Eigenmittel einen Fehlbetrag abzudecken haben. Hier ist von der Sache her eine andere Lösung schwer denkbar, als daß der Zuwendungsgeber unerwartete Defizite abdeckt.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (154) *Die Querschnittsprüfung hat ergeben, daß bei den Förderungen aus Kapitel 1002 und 1019 die Fehlbedarfsfinanzierung deutlich überwog, bei Kapitel 1018 überwog dagegen die Anteilfinanzierung. Die Förderungen aus Kapitel 1005 wurden im wesentlichen als Festbetragsfinanzierung gewährt.*

5.7 Bewilligungszeitraum

- (155) Hat das Land an der Durchführung einer Maßnahme ein erhebliches Interesse, bedeutet das zugleich, daß es nicht dem Zuwendungsempfänger überlassen bleiben kann, wann er die Maßnahme realisiert. Dasselbe ergibt sich aus dem Grundsatz der zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO). Entsprechend bestimmen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO, daß in jedem Zuwendungsbescheid der Bewilligungszeitraum festzulegen ist. Äußerste Grenze des Bewilligungszeitraumes ist das Ende des Haushaltsjahres – es sei denn, es sind im Haushaltsplan Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Mit der Festlegung des Bewilligungszeitraumes bestimmt die Bewilligungsbehörde den Zeitraum für die Durchführung der Maßnahme. Spätere Aktivitäten zur Realisierung des Zuwendungszweckes können „der Maßnahme“ nicht mehr zugerechnet werden. Dadurch verursachte Ausgaben sind nicht zuwendungsfähig. Sie sind bei der Abrechnung der Maßnahme unberücksichtigt zu lassen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (156) *Das Sozialministerium hat 1991 und 1992 in den Bewilligungsbescheiden in erheblichem Umfang keine Angaben zum Bewilligungszeitraum gemacht. Soweit überhaupt Festlegungen getroffen wurden, erfolgte in vielen Fällen die Bewilligung pauschal für das jeweilige Haushaltsjahr.*

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungs-
vorhaben*

- (157) *Das Kultusministerium hat bei den Zuwendungsbescheiden im Dezember 1994 als Bewilligungszeitraum ganz überwiegend die Zeit vom 01.01.1995 bis 30.06.1995 festgelegt. Dies betrifft Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 672.170 DM.*

5.8 Zweckbindung von Gegenständen

- (158) In vielen Fällen werden mit einer Zuwendung Gegenstände beschafft oder hergestellt, damit sie im Interesse des Zuwendungszweckes genutzt werden. Das erhebliche Landesinteresse an dem Zuwendungszweck erstreckt sich folglich auch auf diese Gegenstände. Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO bestimmen deshalb, daß in den Zuwendungsbescheiden festzulegen ist, wie lange die Gegenstände für den Zuwendungszweck gebunden sind. Es sind auch Regelungen darüber zu treffen, wie verfahren werden soll, wenn insbesondere bei langlebigen oder hochwertigen Gegenständen damit zu rechnen ist, daß sie nach Ablauf der Bindungsfrist noch einen Restwert haben.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (159) *In den Bewilligungsbescheiden des Sozialministeriums waren 1991 und 1992 in der Mehrzahl der Fälle Festlegungen über die Dauer der Zweckbindung nicht enthalten.*

*Titel 0710 891 35 MG 03
Zuschüsse an die Studentenwerke
für die Beschaffung von Geräten
und Ausstattungsgegenständen für
Internate und Mensen*

- (160) *Das Kultusministerium hat 1995 an die Studentenwerke Zuwendungen in Höhe von insgesamt 1.350.000 DM für die Beschaffung von Gegenständen gewährt, ohne Bestimmungen über die Dauer der Zweckbindung zu treffen.*

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungs-
vorhaben*

- (161) *Die dem Landesrechnungshof vorliegenden Zuwendungsbescheide des Kultusministeriums legen 1994 durchgängig die Zweckbindung auf zwei Jahre fest. Es erscheint fraglich, ob eine solche pauschale Bestimmung sachgerecht ist.*

5.9 Allgemeine Nebenbestimmungen

- (162) Je nach Zuwendungsart und Zuwendungsempfänger ergeben sich aus den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-D), den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K) die Verpflichtungen, die ein Zuwendungsempfänger über die im Zuwendungsbescheid selber enthaltenen Regelungen hinaus zu beachten hat. An die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen sind weitgehende Folgen geknüpft, die auch auf eine – mindestens teilweise – Rückforderung der Zuwendung hinauslaufen können. Die Nebenbestimmungen geben auch die rechtliche Handhabe, Zuwendungsverhältnisse, die sich anders als vorgesehen entwickelt haben, wieder zu ordnen oder sie zu beenden und die Zuwendung zurückzufordern. Schließlich treffen die Nebenbestimmungen auch Regelungen zur Rückzahlung der Zuwendung.

Voraussetzung für ihre Wirksamkeit ist, daß die Nebenbestimmungen – wie die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO auch verlangen – Gegenstand des Zuwendungsbescheides geworden sind. Hierbei dürfen Zweifel und Mißdeutungen nicht möglich sein. Unklarheiten gehen stets zu Lasten des Landes, das seine Konditionen für die Zuwendungsgewährung unmißverständlich zum Ausdruck zu bringen hat.

*Kapitel 0710 MG 03
Soziale Leistungen für
Studenten*

- (163) *Das Kultusministerium hat 1994 in Zuwendungsbescheiden an die Studentenwerke auf die ANBest-P lediglich als „Grundlage der Bewilligung“ Bezug genommen. Um die Zuwendungsempfänger zu binden, hätten sie jedoch zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden müssen.*

In einigen Fällen hat das Kultusministerium die ANBest-I für verbindlich erklärt, obwohl es sich um eine Projektförderung handelte. Hieraus können sich Probleme insbesondere bei der Führung des Verwendungsnachweises ergeben.

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes
und des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen im
Rahmen des kulturellen Infra-
strukturprogramms – Bereich
Heimatspflege, Volkskunst und
historische Landeskunde -*

- (164) *Das Kultusministerium hat 1992 stets unter „Anlagen“ sowohl die ANBest-P als auch die ANBest-K genannt und „darauf aufmerksam (gemacht), daß die Vorschriften in den o.a. Anlagen Bestandteil dieses Bescheides sind und gleichfalls als verbindlich gelten“. Beide Nebenbestimmungen enthalten unterschiedliche Regelungen.*

*Titel 0752 643 03
Zuschüsse an Kommunen zur
übergangsweisen Finanzierung
von Erziehern in Internaten an
Sonderschulen*

- (165) *Das Kultusministerium hat 1994 in den Zuwendungsbescheiden sowohl die ANBest-K als auch die ANBest-P genannt. Es hat überdies die Nebenbestimmungen nicht zum Bestandteil des Bewilligungsbescheides gemacht, sondern die Zuwendungsempfänger aufgefordert, die Nebenbestimmungen anzuerkennen.*

5.10 Einfacher Verwendungsnachweis

- (166) Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO (ANBest-P) sehen vor, daß der Nachweis über die Mittelverwendung durch einen Sachbericht und eine mit Belegen versehene Aufstellung der mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben zu führen ist. Abweichend von dieser grundsätzlichen Regelung kann die Bewilligungsbehörde einen einfachen Verwendungsnachweis zulassen, bei dem insbesondere die Vorlage von Belegen entfällt.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (167) *Das Sozialministerium hat fast durchweg in den Bewilligungsbescheiden auf die Vorlage von Belegen verzichtet und den einfachen Verwendungsnachweis zugelassen. Damit hat das Sozialministerium den nur ausnahmsweise möglichen einfachen Verwendungsnachweis zur Regel gemacht.*
- (168) Der Landesrechnungshof hat Bedenken geäußert, ob aufgrund des einfachen Verwendungsnachweises eine ordnungsgemäße Prüfung und Abrechnung der Zuwendung möglich ist. Er hält den weitgehenden Verzicht auf die Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises deshalb nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus tatsächlichen Gründen für nicht gerechtfertigt.
- (169) In der Verwaltungspraxis wird als Grund für die Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises die Vermeidung von Verwaltungsaufwand sowohl auf der Seite des Zuwendungsempfängers, als auch auf der Seite der Bewilligungsbehörde angegeben. Dieser Begründung kann sich der Landesrechnungshof so generell nicht anschließen. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Jedenfalls dies und auch der Grundsatz, daß jeder, der mit anvertrautem Geld umgeht, konkret Rechnung legen muß, führen dazu, daß jeder Zuwendungsempfänger ohnehin über seine Einnahmen und Ausgaben Buch führen muß. Im übrigen ist er nach den ANBest-P verpflichtet, Bücher und Belege zu Prüfungen bereitzuhalten. Auf diesem Hintergrund gibt es auch angesichts der Möglichkeiten moderner Datentechnik keinen Grund, auf eine Vorlage des vollständigen Nachweises zu verzichten.

Daß die Bewilligungsbehörde temporär zu einem ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist, rechtfertigt nicht, auf die Vorlage des vollständigen Verwendungsnachweises zu verzichten, denn auch wenn die Prüftätigkeit eingeschränkt ist, bedeutet das nicht, daß auch auf die Möglichkeit zur Prüfung verzichtet werden kann. Im Gegenteil erscheint gerade unter diesen Umständen die prohibitive Wirkung unverzichtbar, die von einer detailliert zu führenden Rechnungslegung ausgeht.

5.11 Vorlagetermin

- (170) Der Verwendungsnachweis ist nach den ANBest-P innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes bzw. nach Erfüllung des Zuwendungszweckes zu erbringen. Die Bewilligungsbehörde kann abweichend kürzere Fristen festlegen. Da sich nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes bei der Abrechnung der Zuwendungen vorzugsweise Rückforderungen ergeben, hält der Landesrechnungshof eine möglichst zeitnahe Abrechnung der Zuwendungen für erforderlich.

*Kapitel 0750 TG 65
Zuschüsse zum Bau von
Schulen und Schulturn-
hallen*

- (171) *Nach der Schulbaurichtlinie vom 30.07.1992 ist die Verwendung der Zuwendung spätestens sechs Monate nach Durchführung der Maßnahme nachzuweisen. Demgegenüber forderte das Kultusministerium in den vorliegenden Zuwendungsbescheiden aus den Jahren 1994 und 1995, den Verwendungsnachweis innerhalb eines Jahres nach dem gemeldeten Bauende einzureichen.*

*Titel 0750 684 06
Schüleraustausch mit den
Staaten Mittel- und Osteuropas
sowie Israel*

- (172) *Nach der Richtlinie vom 22.09.1994 war der Verwendungsnachweis bis spätestens sechs Wochen nach Abschluß der Maßnahme zu erbringen. Im Muster für den Zuwendungsbescheid wird demgegenüber auf die Regelung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO verwiesen. Hieraus ergibt sich jedoch – anders als in der Richtlinie – eine Vorlagefrist von sechs Monaten nach Erfüllung des Zweckes.*

6. Auszahlung der Zuwendung

- (173) Wie jede andere Ausgabe des Landes auch, ist eine Zuwendung nicht eher als erforderlich zu zahlen (§ 34 Abs. 2 LHO). Das bedeutet auch, daß Zuwendungen nur je nach Bedarf ggf. in Teilbeträgen auszuzahlen sind.

*Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*

- (174) *Das Sozialministerium hat 1991 und 1992 Auszahlungen alsbald nach der Bewilligung wie folgt vorgenommen:*

<i>Kapitel/Titel</i>	<i>Anzahl geprüfte Zuwendungs- bescheide</i>	<i>Auszahlungen in einem Betrag</i>	<i>Beispiele für Auszah- lungssummen in DM</i>
<i>1005 684 62</i>	<i>12</i>	<i>12</i>	<i>469.518,00 337.200,00 524.480,00</i>
<i>1009 899 01</i>	<i>18</i>	<i>7</i>	<i>555.000,00 407.154,37 1.431.900,00</i>
<i>1018 MG 01 AMV Punkt 5</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>118.831,00 167.088,00 67.151,21</i>
<i>AMV Punkt 7</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>404.617,50 142.700,00 535.500,00</i>

*Kapitel 1018 MG 01
Landesprogramm „Arbeit
für Mecklenburg-Vorpommern“*

- (175) *Nach Programmpunkt 3 wird die Beschäftigung von Stammkräften gefördert, deren Aufgabe es u.a. ist, in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Tätige anzuleiten. Das Land trägt diese Personalausgaben vollständig. Es überweist diese recht erheblichen Beträge halbjährlich im voraus an die Maßnahmeträger, obwohl nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO regelmäßig nur der Mittelbedarf von zwei bzw. drei Monaten ausbezahlt werden darf.*

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes
und des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen,
Maßnahmen und Veranstaltungen
im Rahmen des kulturellen
Infrastrukturprogramms – Bereich
Heimatspflege, Volkskunst und
historische Landeskunde -*

- (176) *Das Kultusministerium hat 1992 die Zuwendungen überwiegend in einer Summe ausgezahlt, obwohl insbesondere bei längerfristigen Projekten von einem zeitlich gestaffelten Finanzbedarf ausgegangen werden kann.*

7. „Dezemberfieber“

- (177) Zu den „klassischen Haushaltsgrundsätzen“ gehört auch die zeitliche Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO). Danach gilt die Ermächtigung des Haushaltsplanes, Ausgaben zu leisten, grundsätzlich nur für das Jahr, für das der Haushaltsplan aufgestellt worden ist. Nicht ausgegebene Mittel gelten als erspart. Das „Dezemberfieber“ ist das Bemühen der Verwaltung, die bis zum Jahresende nicht ausgegebenen Mittel „vor dem Verfallen zu retten“. Dieses Bemühen hat bei der Auszahlung von Zuwendungen besonders negative Auswirkungen, denn die zum Jahresende ausgezahlten Mittel werden bei den Zuwendungsempfängern häufig zunächst nur „geparkt“, weil sie gar nicht innerhalb weniger Tage oder Wochen ausgegeben werden können. Das widerspricht nicht nur in sehr deutlicher Weise den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Diese Verwaltungspraxis läuft auch allen Bemühungen um ein geordnetes Zu-

wendungswesen zuwider. Einem Zuwendungsempfänger wird nicht zu vermitteln sein, daß er die Verpflichtungen aus dem Zuwendungsverhältnis gewissenhaft einzuhalten hat, wenn die Bewilligungsbehörde andererseits Tatsachen schafft, die die Einhaltung der Nebenbestimmungen – wie z.B. die Durchführung von Ausschreibungen – unmöglich machen. Die Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Regelungen hat aber fast zwangsläufig wirtschaftliche Nachteile für das Land zur Folge.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

(178) *Die Querschnittsprüfung beim Sozialministerium hat u.a. ergeben, daß der Schwerpunkt der Auszahlungen am Endes des Haushaltsjahres lag:*

<i>Kapitel/Titel</i>	<i>ausgezählte Haushalts- mittel 1992 -in TDM-</i>	<i>davon Nov./Dez. -in TDM-</i>	<i>v.H.</i>
<i>1002 653 05</i>	<i>150</i>	<i>82</i>	<i>55</i>
<i>1005 684 62</i>	<i>17.668</i>	<i>8.735</i>	<i>49</i>
<i>1009 MG 02</i>	<i>83.703</i>	<i>27.524</i>	<i>33</i>
<i>1019 684 61</i>	<i>714</i>	<i>430</i>	<i>60</i>

*Titel 0710 681 01 MG 04
Förderung von Forschungs-
vorhaben*

(179) *Nach den dem Landesrechnungshof übersandten Bewilligungsbescheiden hat das Kultusministerium im Dezember 1994 Fördermittel in Höhe von 877.322,76 DM bewilligt. Der Haushaltsansatz betrug 2 Mio. Das bedeutet, daß über rd. 44 v.H. der veranschlagten Mittel erst im Dezember verfügt wurde.*

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes und
des Landes zur Förderung
kultureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen im
Rahmen des kulturellen Infra-
strukturprogramms – Bereich
Heimatspflege, Volkskunst und
historische Landeskunde -*

- (180) *Das Kultusministerium hat 1992 in diesem Bereich über die Hälfte der Bewilligungen erst im 4. Quartal vorgenommen. Eine Verpflichtungsermächtigung war bei diesem Titel nicht ausgebracht.*

Zu welch fragwürdigen Folgen die späte Auszahlung von Zuwendungen führt, zeigt folgendes Beispiel:

*Titel 1005 684 062
Zuschüsse an Verbände der
freien Wohlfahrtspflege für
besondere soziale Maßnahmen*

- (181) *Das Sozialministerium bewilligte am 12.12.1991 einem Landesverband eine Zuwendung in Höhe von 741.665,90 DM mit der Maßgabe, daß die Zuwendung noch im Haushaltsjahr 1991 zu verwenden und bis zum 30.06.1992 abzurechnen ist. Der Zuwendungsbetrag wurde in einer Summe am 16.12.1991 ausgezahlt.*

Erst im Dezember 1992 legte der Landesverband einen Verwendungsnachweis vor, den das Sozialministerium jedoch nicht anerkannte, weil der Nachweis weit überwiegend Ausgaben enthielt, die in der Zeit vom 01.01. bis 30.06.1992 getätigt worden sind. Das Sozialministerium gestattete deshalb, daß der Landesverband auch Ausgaben in den Verwendungsnachweis einbezieht, die bis zum 31.03.1992 entstanden sind. Daraufhin legte der Verband unter dem 08.02.1993 einen Verwendungsnachweis über lediglich 127.352,22 DM vor. Die restlichen 614.313,68 DM waren zurückzufordern und sind beim Sozialministerium erst am 23.03.1993 eingegangen. Eine Zinszahlung hat der Landesverband lediglich in Höhe von 0,5 v.H. p.a. geleistet.

Bei dieser Förderung stand, zumal der vorzeitige Maßnahmebeginn nicht zugelassen war, von Anfang an fest, daß der Zuwendungsempfänger die ausgezahlten Mittel in dem vorgesehenen Bewilligungszeitraum nicht in zuwendungsrechtlich korrekter Weise ausgeben konnte und daß sie ihm z.T. auch gar nicht zustanden. Der Landesrechnungshof wertet eine solche Bewilligungspraxis als Aufforderung an den Zuwendungsempfänger, Geld auszugeben ohne Rücksicht auf zuwendungsrechtliche Schranken.

Der Landesrechnungshof macht darauf aufmerksam, daß sich in solchen Fällen immer auch die Frage nach einem Regreß stellt.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes wurde diese Art des „Dezemberfiebers“ auch „programmäßig“ betrieben:

*Titel 0718 653 02 MG 02
684 07 MG 02
Zuwendungen des Landes an
öffentliche und nichtöffentliche
Träger für Kulturförderung
(Projektförderungen)*

(182) *In dem Amtsblatt Nr. 51 vom 12.12.1994 veröffentlichte das Kultusministerium die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung im kulturellen Bereich durch das Land Mecklenburg-Vorpommern“ vom 22.11.1994. Unter Nr. 4.2 dieser Richtlinie heißt es u.a.: „Für Projekte des Jahres 1994 gelten die gestellten Anträge fort; weitere Anträge für 1994 sollen bis zum 15. Dezember 1994 vorliegen. Später eingegangene Anträge können allein aus Gründen der Verspätung abgelehnt werden.“*

Es bedarf keiner Erläuterung, daß diese Regelung verfehlt ist.

Der Landesrechnungshof hatte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens Bedenken gegen die Fristsetzung – im Entwurf war noch der 15.10.1995 vorgesehen – geäußert.

8. Verwendung

- (183) Wer fremdes Geld ausgibt und im Interesse eines anderen tätig ist, muß Rechenschaft ablegen über den Verbleib des Geldes und über die Art der Interessenwahrnehmung. Das Verwendungsnachweis-Verfahren klärt, ob „die Maßnahme“ interessengerecht durchgeführt wurde und die Zuwendung vollständig und wirtschaftlich in „die Maßnahme“ geflossen ist. Bei korrekter und durchaus nicht kleinlicher Sachbearbeitung ergeben sich hier erfahrungsgemäß Rückforderungen. Geht es hierbei nicht einfach um die Rückforderung nicht verbrauchter Mittel, rechtfertigt sich die Geltendmachung der Rückforderungen daraus, daß der Zuwendungsempfänger seinen Verpflichtungen aus dem Zuwendungsverhältnis nicht nachgekommen ist. Es handelt sich hier also nicht etwa um Sparmaßnahmen des Landes zu Lasten einzelner Zuwendungsempfänger, sondern letzten Endes um die Sicherung der haushaltsrechtlich vorgegebenen Zweckbindung.

8.1 Überwachungslisten

- (184) Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO sehen vor, daß die Bewilligungsbehörden eine Übersicht zu führen haben, aus der sich der Empfänger der Zuwendung, die Art, die Höhe und der Zweck der Zuwendung, die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen, der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang und der Zeitpunkt seiner Prüfung durch die Verwaltung ergeben. Aus diesen Übersichten ist mit hin jederzeit der Stand des Zuwendungsverfahrens zu ersehen. Die erforderlichen Verfahrensschritte können auf diese Weise überwacht und ggf. auch angemahnt werden, so daß dem Land aus Störungen im Verfahrensablauf wirtschaftliche Nachteile nicht entstehen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (185) *Wie sich aus der Querschnittsprüfung ergab, führte das Sozialministerium zwar – von Ausnahmen abgesehen – die Überwachungslisten. Es fehlten teilweise jedoch Angaben zum angewiesenen Betrag, zum Vorlagetermin für den Verwendungsnachweis, zum Eingang des Verwendungsnachweises beim Sozialministerium und zum Zeitpunkt der Prüfung. Für die Überwachung und Steuerung des Zuwendungsverfahrens waren sie damit weitgehend wertlos.*

*Titel 0729 684 39
Hilfen zur Erziehung*

- (186) *Auf Anforderung übersandte das Kultusministerium dem Landesrechnungshof im Januar 1995 „Anlagen gem. VV Nr. 9 zu § 44 LHO“. Darunter befand sich auch eine Übersicht über den „Mittelabfluß Hilfen zur Erziehung 1994“. Aus dieser Übersicht war der Zweck der Zuwendung nur bedingt zu entnehmen. Sie enthielt keine Angaben zur Art der Zuwendung, über den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, seinen Eingang und den Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung. Ihre Funktion als Hilfsmittel zur Überwachung des Verfahrens konnte diese Übersicht nicht erfüllen.*

8.2 Anmahnung der Verwendungsnachweise

- (187) Es liegt im Interesse des Landes, daß die Verwendungsnachweise alsbald nach Ende des Bewilligungszeitraumes und insbesondere nicht nach dem vorgegebenen Vorlagetermin zur Überprüfung eingereicht werden. In den Allgemeinen Nebenbestimmungen, die zum Bestandteil eines jeden Zuwendungsbescheides zu machen sind, ist deshalb u.a. ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die nicht rechtzeitige Vorlage des

Verwendungsnachweises einen Grund für den Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der Zuwendung darstellt.

- (188) Die Bewilligungsbehörde wird die Einhaltung der mit der Zuwendungsgewährung auferlegten Pflichten durch die Zuwendungsempfänger nur durchsetzen können, wenn sie ihrerseits Pflichtverletzungen nicht stillschweigend hinnimmt. Das bedeutet, sie muß ausstehende Verwendungsnachweise sofort anmahnen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (189) *Soweit die Überwachungslisten insofern Aussagen zuließen, sind die Verwendungsnachweise in großem Umfang nicht fristgerecht vorgelegt worden. Dennoch mahnte das Sozialministerium nur in geringem Umfang die Vorlage an.*

Aus der Prüfung der Einzelfälle ergab sich, daß bei den geprüften 34 Förderfällen des Jahres 1991 19 Verwendungsnachweise (55,9 v.H.) und den geprüften 82 Verwendungsnachweisen des Jahres 1992 38 Verwendungsnachweise (46,3 v.H.) nicht termingerecht vorgelegt worden sind.

Die Vorlage der Verwendungsnachweise für die Förderung des Jahres 1991 hat das Sozialministerium lediglich in 5 Fällen und für die Förderung des Jahres 1992 lediglich in 6 Fällen angemahnt.

*Titel 0718 684 04
Zuwendungen des Bundes und
des Landes zur Förderung kul-
tureller Einrichtungen, Maß-
nahmen und Veranstaltungen im
Rahmen des kulturellen Infrastruk-
turprogramms – Bereich Heimat-
pflege, Volkskunst und historische
Landeskunde -*

- (190) *Das Kultusministerium hat, obwohl die Verwendungsnachweise bis zum 01.03.1993 vorzulegen waren, die nicht rechtzeitig eingegangenen Nachweise erst im August 1993 schriftlich angemahnt. Das mag auch daran lie-*

gen, daß das Kultusministerium die Übersichtslisten nicht ordnungsgemäß geführt hat.

8.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

- (191) Der vorzulegende Verwendungsnachweis muß ein Urteil darüber ermöglichen, ob der Verwendungszweck als erreicht angesehen werden kann. Darüber hinaus muß der Nachweis eine Entscheidung darüber zulassen, ob die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden und zur Erreichung des konkreten Verwendungszwecks notwendig waren.

Hat die Bewilligungsbehörde einen korrekten Bewilligungsbescheid erlassen und insbesondere auch einen aussagefähigen Finanzierungsplan bzw. Haushalts- oder Wirtschaftsplan für verbindlich erklärt, bereitet die Prüfung des Verwendungsnachweises grundsätzlich keine Schwierigkeiten. „Die Maßnahme“ des Zuwendungsbescheides ist abzugleichen mit der vorgelegten Abrechnung. Im Ergebnis ist der Überschuß oder auch das Defizit den Beteiligten entsprechend der vorgegebenen Finanzierungsart zuzuweisen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (192) *Die Querschnittsprüfung beim Sozialministerium hat ergeben, daß bei den Verwendungsnachweisen für die Förderungen des Jahres 1991 nur 20 (58,8 v.H.) der geprüften Verwendungsnachweise und bei den Verwendungsnachweisen für die Förderungen des Jahres 1992 nur 65 (82,2 v.H.) der geprüften Verwendungsnachweise vollständig waren, also sowohl einen Sachbericht enthielten, als auch einen zahlenmäßigen Nachweis. Ein nicht vollständiger Verwendungsnachweis ist nicht prüffähig. Gleichwohl hat das Sozialministerium auch unvollständige Verwendungsnachweise nicht beanstandet, sondern mit einem abschließenden Prüfvermerk versehen.*

Die Sachberichte in den geprüften Verwendungsnachweisen haben den Ansprüchen nur ausnahmsweise genügt. Es läßt sich z.B. nicht in einigen we-

nigen Zeilen und Zahlen der Erfolg einer Maßnahme darstellen. Insofern war eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendung nicht möglich. Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß die aufgrund des zugelassenen einfachen Verwendungsnachweises (s. o. Nr. 5.10) vorgelegten zahlenmäßigen Nachweise in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle zuverlässige Aussagen insbesondere über

- die Einhaltung des Finanzierungsplanes,
- die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung,
- die Anforderung und Verausgabung der Mittel,
- die Erfüllung von Mitteilungspflichten,
- den vorzeitigen Maßnahmebeginn und die Durchführung der Maßnahme im Bewilligungszeitraum und
- die (teilweise) Erstattung der Zuwendung nicht oder nur in beschränktem Umfang zuließen.

Mit diesem Ergebnis stimmt überein, daß die Rückforderungen, die das Sozialministerium bei den vom Landesrechnungshof geprüften Verwendungsnachweisen geltend gemacht hat, fast ausschließlich lediglich daraus resultierten, daß die betreffenden Zuwendungsempfänger die zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausgegeben haben.

Aufgrund der vorgelegten Verwendungsnachweise war das Sozialministerium nicht in der Lage, den Erfolg der Förderung im Einzelfall zu beurteilen.

*Kapitel 0718
Allgemeine Bewilligungen
Kunst und Kultur*

- (193) *Das beim Sozialministerium gefundene Ergebnis deckt sich mit den Feststellungen im Kultusministerium, über die der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 1995 berichtet hat.*
- (194) Fördergegenstand ist „die Maßnahme“. Das bedeutet, daß stets auch „die Maßnahme“ abgerechnet werden muß. Es ist deshalb fehlerhaft, wenn Zuwendungsempfänger, die eine Zuwendung als Teilfinanzierung (insbesondere Festbetragsfinanzierung) erhalten haben, lediglich über den Teil der Ausgaben Rechnung legen, für den die Zuwendung verwendet wurde. Eine solche Rechnungslegung ließe eine abschließende Beurteilung „der Maßnahme“ nicht zu. Die Frage, ob dem mit der Zuwendung verbundenen Landesinteresse auch wirklich Genüge getan worden ist, bliebe offen.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (195) *Dem Sozialministerium wurden Verwendungsnachweise vorgelegt, in denen lediglich der Zuwendungsbetrag abgerechnet wurde. Das Sozialministerium hat gleichwohl auch in diesen Fällen ohne weiteres einen abschließenden Prüfvermerk erteilt.*

*Kapitel 0718 MG 02
Kulturförderung des Landes*

- (196) *Zuwendungsempfänger haben dem Kultusministerium Verwendungsnachweise vorgelegt, in denen lediglich die Zuwendung selbst, jedoch nicht alle mit „der Maßnahme“ zusammenhängende Ausgaben abgerechnet wurden. Das Kultusministerium hat allerdings in solchen Fällen eine ordnungsgemäße Abrechnung gefordert.*

- (197) Die Durchführung einer Maßnahme wird auf Dauer nur so gut und zuverlässig sein wie die nachfolgende Prüfung. Eine Kontrolle, die schon von der Anlage her gar nicht in der Lage ist, Mängel bei der Durchführung aufzudecken, gibt dem Zuwendungsempfänger ein falsches Signal. Eine großzügige Bewilligung und eine ebenso großzügige Prüfung führen sicher nicht dazu, daß die Zuwendungsempfänger ihrerseits mit den ihnen anvertrauten öffentlichen Mitteln sparsam und wirtschaftlich umgehen und es auch mit der Zweckbestimmung sehr genau nehmen. Die positiven Wirkungen für die Maßnahmedurchführung und die Sparpotentiale, die sich insofern aus einem ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug ergeben, sind kaum zu überschätzen.
- Ein strenger Maßstab bei der Verwendungskontrolle beugt auch möglichen Unregelmäßigkeiten vor.

8.4 Bewertung der Maßnahme

- (198) Da Zuwendungen zweckgebundene Leistungen sind, verlangen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO folgerichtig, daß am Ende jeder Verwendungsprüfung ein Urteil darüber abgegeben werden muß, ob der beabsichtigte Zweck auch erreicht worden ist. Die in Mecklenburg-Vorpommern geltenden Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO verlangen hierfür z.T. sogar eine Ergebnisprüfung. Die abschließende Bewertung einer Maßnahme muß ggf. auch zu dem Ergebnis kommen, daß eine Zuwendung zurückzufordern ist.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1018
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (199) *Die Querschnittsprüfung hat ergeben, daß die geprüften Verwendungsnachweise ein zuverlässiges Urteil über den Erfolg der jeweiligen Förderung letztlich nicht zuließen.*

Das Sozialministerium beurteilt die Notwendigkeit von Kontrollen zur Zweckerreichung nicht anders als der Landesrechnungshof, weist aber auf fehlende personelle Kapazitäten hin.

- (200) Der Landesrechnungshof beobachtet auch sonst, daß die personellen Kapazitäten für die Bewilligung von Zuwendungen offenbar stets ausreichen, während die Prüfung der Maßnahmen Probleme bereitet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist hierfür die allgemeine Übung verantwortlich, den Erfolg staatlicher Förderprogramme lediglich nach dem Volumen der ausgezahlten Mittel zu beurteilen. Diese Übung steht jedoch, wie oben gezeigt, weder im Einklang mit der geltenden Rechtslage, noch gibt sie sowohl bei den Bearbeitern der Bewilligungsbehörde als auch bei den Zuwendungsempfängern Veranlassung, die erheblichen Sparpotentiale zu nutzen, die sich aus einer qualifizierten Bearbeitung und aus dem verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln ergeben.

Einzig entscheidend für die Beurteilung staatlicher Subventionsgewährung kann nur sein, ob der Zweck erreicht worden ist und die bewilligten Mittel hierfür wirtschaftlich eingesetzt wurden. Ohne eine wirksame Prüfung ist das nicht möglich. Dabei genügt es nicht nur, daß eine Prüfung stattfindet, sie muß auch zeitnah vorgenommen werden.

*Kapitel 1002
Öffentliches Gesundheitswesen
Kapitel 1005
Sozialwesen
Kapitel 1009
Krankenhausfinanzierung
Kapitel 1019
Frauen und Familie*

- (201) *In seiner Querschnittsprüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß bei 6 der 34 geprüften Verwendungsnachweise für 1991 und bei 13 der 82 geprüften Verwendungsnachweise für 1992 die Prüfung durch das Sozialministerium erst nach mehr als einem Jahr erfolgte. Bei 2 der Verwendungsnachweise für 1992 war die Prüfung bei Abschluß des zweiten Teiles der örtlichen Erhebungen (Dezember 1994) noch nicht abgeschlossen.*
- (202) Angesichts der Unverzichtbarkeit der Erfolgskontrolle geht der Landesrechnungshof davon aus, daß die Ministerien – jedenfalls in Zukunft – Mittel für Zuwendungen

beim Parlament nur in einer solchen Höhe beantragen, die es ihnen ermöglicht, das Zuwendungsverfahren ordnungsgemäß durchzuführen, also auch eine Erfolgskontrolle vorzunehmen.

9. Erfolg des Programms

- (203) Ebenso wie es erforderlich ist, den Erfolg jeder einzelnen Fördermaßnahme zu beurteilen, muß regelmäßig auch der Erfolg und die weitere Notwendigkeit der einzelnen Förderprogramme überprüft werden. An einem nicht oder nur mäßig erfolgreichen Programm besteht kein Interesse.

Bei der Beurteilung kommt es wesentlich auf eine Verallgemeinerung der Erfahrungen aus der Verwendungsprüfung an, nicht zuletzt aber auch darauf, welche politischen Akzente gesetzt werden sollen.

Programmbezogene Erfolgskontrollen fanden bisher nicht statt.

10. Fortbildung

- (204) Auch wenn der Landesrechnungshof unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu einer eher kritischen Würdigung der vorgefundenen Verwaltungspraxis gekommen ist, darf nicht übersehen werden, daß die geprüften Ministerien – wie die anderen Ministerien auch – gleichsam aus dem Stand heraus tätig geworden sind. Eine Vielzahl der Mängel sind deshalb auch erkennbar darauf zurückzuführen, daß die mit der Sachbearbeitung betrauten Bediensteten Normen des Zuwendungsrechtes nicht in ausreichendem Maße beherrschen.

Die im Kultusministerium und im Sozialministerium erhobenen Befunde decken sich im wesentlichen auch mit den Feststellungen, die der Landesrechnungshof im Rahmen von Zuwendungsprüfungen in anderen Ministerien getroffen hat. Die deshalb insgesamt notwendige Verbesserung der Zuwendungspraxis wird sich nur durch besondere Anstrengungen des Landes im Bereich der Fortbildung erreichen lassen. Kurzfristige Wirkungen sind auch durch Arbeitshilfen z.B. in Gestaltung von Mustern oder Prüflisten zu erzielen.

Auf die besonderen Verpflichtungen, die dem Beauftragten für den Haushalt im Zusammenhang mit einer rationellen, wenig aufwendigen Erfüllung der Verwaltungs-

aufgaben ausdrücklich übertragen sind, weist der Landesrechnungshof hin (VV Nr. 4 zu § 9 LHO).

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 8. Dezember 1995

Tanneberg
Präsident