

JAHRESBERICHT

**des Landesrechnungshofes
Mecklenburg - Vorpommern**

1994



LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1994

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1992**

Neubrandenburg, den 1. Juni 1994

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
I. Einleitung	1 - 6
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug	7 - 18
III. Ausblick auf kommende Haushaltsjahre	19 - 32
IV. Prüfungsfeststellungen	33 - 174
1. Organisation und Aufgabendurchführung im Geschäftsbereich des Umweltministers	33 - 44
2. Organisation und Aufgabendurchführung der Gewerbeaufsichtsverwaltung des Landes	45 - 52
3. Organisation und Aufgabendurchführung beim Landesamt für Forstplanung	53 - 65
4. Personalausstattung der Hochschulen	66 - 81
5. Querschnittsprüfung bei vier Finanzämtern	82 - 92
6. Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen	93 - 103
7. Vergabe von Leistungen	104 - 117
8. Zuwendungen für die Sanierung der Schloßanlage Mirow	118 - 127

9.	Zuwendungen für den kommunalen Straßenbau	128 - 139
10.	Zuwendungen für Baumaßnahmen zur Abwasserbeseitigung	140 - 142
11.	Zuwendungen für die Errichtung und Erweiterung von Betriebsstätten zur Herstellung von Druckerzeugnissen	143 - 151
12.	Grundstücksverkehr bei der Hansestadt Rostock	152 - 163
13.	Verwendung der Investpauschale	164 - 170
14.	Einführung neutraler Behördenbezeichnungen für die Ministerien	171 - 174
V.	Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes	175 - 176

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung (der Steuerverwaltung)
AFU -Bau-	Ausführungsunterlagen -Bau-
AmtsBl. M-V	Amtsblatt
Art.	Artikel
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Buchst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heißt
Drs.	Drucksache
Epl.	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz
evtl.	eventuell
GBI.	Gesetzblatt der DDR
gem.	gemäß
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU -Bau-	Haushaltsunterlagen -Bau-
i.V.m.	in Verbindung mit
IABV	Integriertes Automatisiertes Besteuerungsverfahren
IT	Informations- und Telekommunikationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
Kommunalverfassung	Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Landesministergesetz	Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Ministerpräsidenten und der Minister des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Landesplanungsgesetz	Gesetz über die Raumordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Landeswaldgesetz	Landeswaldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LBA	Landesbauamt
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
max.	maximal
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
n.F.	neue Fassung
Nr.	Nummer

o.g.	oben genannt...
OFD	Oberfinanzdirektion
Pkt.	Punkt
rd.	rund
RL Bau	Vorläufige Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern
S.	Seite
sog.	sogenannt
Tz.	Textziffer
Tzn.	Textziffern
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.H.	vom Hundert
Verf.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, als vorläufige Verfassung in Kraft gesetzt durch das Gesetz über die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verfassung in Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil B
Vorl. Statut	Vorläufiges Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-K	Verwaltungsvorschriften-Kommunal
z.B.	zum Beispiel
z.Z.	zur Zeit

I. Einleitung

Aufgabenstellung des Landesrechnungshofes

- (1) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Verf. die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Soweit Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1992 für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können, sind sie in diesem Jahresbericht zusammengefaßt worden.
- (2) Nach Art. 68 Abs. 4 Verf. i.V.m. § 14 des Landesrechnungshofgesetzes vom 21. November 1991 und §§ 4 ff. des Kommunalprüfungsgesetzes vom 6. April 1993 unterliegen die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der Landkreise, Gemeinden, Ämter und Zweckverbände der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof. Zweck und Ziel der überörtlichen Prüfung stehen in engem Sachzusammenhang mit den allgemeinen Aufgaben des Landesrechnungshofes, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überwachen (vgl. auch § 8 KPG). Des weiteren kann der Landesrechnungshof an Aufgaben bei der Prüfung des Jahresabschlusses kommunaler Wirtschaftsbetriebe beteiligt sein (vgl. im einzelnen §§ 11 bis 16 KPG). Künftig wird ein Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes auf kommunaler Ebene liegen. Prüfungen in diesem Bereich beziehen sich jetzt und in Zukunft auf Bereiche von großer finanzieller und wirtschaftlicher Bedeutung für das Land (vgl. in diesem Jahresbericht etwa die Prüfungen der Zuwendungen für die Sanierung der Schloßanlage Mirow – Tzn. 118 bis 127 – und für den kommunalen Straßenbau – Tzn. 128 bis 139 –, die Prüfungen des Grundstücksverkehrs der Hansestadt Rostock – Tzn. 152 bis 163 – sowie der Verwendung der Investpauschale – Tzn. 164 bis 170 –).

- (3) Die oben beschriebenen Aufgaben lassen sich – wenn eine angemessene Prüfungsdichte gegenüber den zu kontrollierenden Einrichtungen gewährleistet sein soll – nur bei einer quantitativ und qualitativ angemessenen personellen Ausstattung des Landesrechnungshofes erfüllen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund eines Volumens von ca. 14,5 Mrd. DM des Landeshaushaltes und eines Stellenplans für fast 59.000 Landesbedienstete (darunter ca. 52.500 im engeren Bereich der Verwaltung) und des Personals der Kreise und Gemeinden. Angesichts der Vielzahl der zu prüfenden kommunalen Wirtschaftsbetriebe und des zunehmend in der Verwaltung gewählten wirtschaftswissenschaftlichen Denkansatzes benötigt auch der Landesrechnungshof entsprechend ausgebildetes Personal, das sowohl mit der Kameralistik als auch mit der Doppik (kaufmännisches Rechnungswesen) umzugehen versteht. Ferner braucht der Landesrechnungshof mehr Prüfer und Führungskräfte mit Ingenieurausbildung, um insbesondere die Vielzahl der Baumaßnahmen im Lande überprüfen zu können. Diesen Rahmenbedingungen kann die gegenwärtige Stellenausstattung des Landesrechnungshofes von 90 Stellen auf Dauer nicht mehr genügen. Der Landesrechnungshof wird in den nächsten Jahren zusätzliche Stellen beantragen müssen. Sein Bedarf wird sich u.U. noch erhöhen, sobald es sich als notwendig erweisen sollte, staatliche Rechnungsprüfungsämter einzurichten.
- (4) Der Landesrechnungshof sieht sich nach wie vor in der Rolle eines unabhängigen Beraters von Landtag und Landesregierung (§ 1 LRHG). Er hält es für seine besondere Aufgabe, Unterstützung bei der Bewältigung der anstehenden Haushaltsprobleme auch durch die Mitarbeit in Landtagsausschüssen und in Kommissionen der Verwaltung anzubieten. Im Interesse der gemeinsamen Aufgabe, die Exekutive zu kontrollieren und zu beraten, bittet der Landesrechnungshof den Landtag um die Unterstützung.

Prüfungsergebnisse

- (5) Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse zu Vorgängen aus den Jahren 1991 bis 1993 zugrunde (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in § 97 Abs. 2 LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Landesrechnungshofes zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung bezieht sich auf das Jahr 1992 (vgl. Tzn. 7 - 16).

Beschränkung der Prüfung

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

Die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes erfaßt somit nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Aus dem Inhalt des Jahresberichts darf daher nicht geschlossen werden, daß diejenigen Behörden und Einrichtungen, bei denen der Landesrechnungshof Mängel festgestellt hat, insgesamt schlechter gearbeitet hätten als andere, oder daß die anderen Behörden und Einrichtungen von Mängeln frei seien.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

Allgemeine Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1992

Allgemeines

- (7) Wie schon im Jahresbericht 1993 (Tz. 7) ausgeführt, haben die Finanzministerin und der Landesrechnungshof vereinbart, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Vorschläge für eine verbesserte Systematik der Haushaltsrechnung und für übersichtlichere Einzeldarstellungen zu erarbeiten. Die Überlegungen und Vorschläge zu deren Umsetzung sind noch nicht abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof behält es sich vor, Sachverhalte aus dem Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Prüfungsergebnisse des Rechnungsjahres 1992 in den folgenden Jahren erneut aufzugreifen oder weitergehend zu untersuchen, soweit er dies aufgrund neuer Erkenntnisse für erforderlich hält. Unter diesem Vorbehalt haben die stichprobenweisen Prüfungen des Landesrechnungshofes die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und die Richtigkeit und Plausibilität der Jahresabschlüsse ergeben.

Im einzelnen bemerkt er dazu:

Vollständigkeit

- (8) Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1992 enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

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

Ordnungsmäßigkeit der Belege

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

Jahresabschluß

- (11) Der Landesrechnungshof hat den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß nach §§ 82, 83 LHO als Bestandteil der Haushaltsrechnung stichprobenweise auf rechnerische Richtigkeit und Plausibilität geprüft. Die Prüfungen haben keine Bemerkungen ergeben.
- (12) Das Jahresergebnis (Ist-Abschluß nach § 25 LHO) für das Jahr 1992 lautet:

Ist-Einnahmen	11.116.251.530,96 DM
Ist-Ausgaben	<u>11.116.251.530,96 DM</u>
	<u>0,00 DM</u>

Somit besteht Ausgleich zwischen den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.

Der Ausgleich ist u.a. dadurch hergestellt worden, daß Einnahmen aus Krediten in Höhe von 282.644,70 DM vom Haushaltsjahr 1993 in das Haushaltsjahr 1992 umgebucht worden sind (vgl. S. 63 der Haushaltsrechnung 1992). Eine derartige Umbuchung oder "Rückbuchung" wurde erstmalig im Haushaltsjahr 1992 zugunsten des Haushaltsjahres 1991 mit 56.874.946,67 DM Krediteinnahmen vorgenommen (vgl. S. 7 der Haushaltsrechnung 1991).

Diese Umbuchungen oder "Rückbuchungen" stützen sich auf einen haushaltsrechtlichen Vermerk zu Kap. 1103 Maßnahmegruppe 01 und auf eine Ausnahmegenehmigung der Finanzministerin nach § 72 Abs. 6 LHO zur Abweichung von dem Prinzip der nach Haushaltsjahren getrennten Buchung.

Die Umbuchungen erfolgten

1992 nach 1991	im 1. und 2. Halbjahr (April und September)
1993 nach 1992	im 1. Halbjahr (April)

(13) Die Finanzministerin hat zur "Rückbuchung" von Krediteinnahmen grundsätzlich ausgeführt:

- Zur Wirtschaftlichkeit bei der Liquiditätssteuerung

Die Aufnahme von Krediten ist ebenso wie der Abfluß von Kassenmitteln aus Liquiditäts- und Kostengründen auf den spätestmöglichen Zeitpunkt zu legen, d.h. die Aufnahme von Krediten muß weitestmöglich hinausgeschoben werden.

- Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen

Nach § 72 Abs. 1 und 2 LHO sind Krediteinnahmen grundsätzlich für das Jahr zu buchen, in dem sie eingegangen sind. Dies würde bei konsequenter Anwendung zu unerwünschten unwirtschaftlichen Ergebnissen führen, weil zur Sicherstellung des Haushalts-Ist-Ausgleichs die dafür erforderlichen Kredite früher aufgenommen werden müßten als nach dem Liquiditätsbedarf erforderlich.

§ 72 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 6 LHO sehen Ausnahmen von der starren Buchung nach der Zeitfolge bzw. von der zeitlichen Bindung einer Buchung an das jeweilige Haushaltsjahr vor.

- Zur Verfahrensweise

Zur Vermeidung von Ist-Fehlbeträgen (Vermeidung von Vorbelastungen des übernächsten Haushaltsplanes, § 25 Abs. 3 LHO) besteht ein haushaltspolitisches Interesse an einem ausgeglichenen Jahres-Ist-Abschluß. Dieser kann naturgemäß erst nach Feststellung des vorläufigen Jahresabschlusses, also erst im Folgejahr, ermittelt werden. Schon aus diesem Grunde ist bei teilweise kreditfinanzierten Haushalten die Rückbuchung von Krediteinnahmen in aller Regel unvermeidlich.

- Zur zeitlichen Begrenzung der Rückbuchungsmöglichkeit

Die Möglichkeit der Rückbuchung von Krediteinnahmen in das vorige Haushaltsjahr ist in § 72 LHO zeitlich nicht begrenzt. Der im Haushaltsplan ausgebrachte Haushaltsvermerk erklärt die Rückbuchung "am Anfang des folgenden Haushaltsjahres" für zulässig. Der Begriff "Anfang" ist nicht weiter umrissen. Nach § 76 Abs. 1 LHO sind die Bücher jährlich abzuschließen. Der Finanzminister bestimmt den Zeitpunkt des Abschlusses. § 72 Abs. 6 LHO läßt Ausnahmen zu. So dürfen u.a. Zahlungen für den abgelaufenen Zeitraum gebucht werden, solange die Bücher noch nicht abgeschlossen sind. Damit ergibt sich rechtlich ein relativ wei-

ter Handlungszeitraum. Er wird lediglich praktisch dadurch begrenzt, daß die Haushaltsrechnung jährlich, d.h. im auf das Rechnungsjahr folgenden Kalenderjahr dem Landtag vorgelegt werden muß. Es ist somit davon auszugehen, daß die Bücher in der Regel im ersten Halbjahr des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres geschlossen werden müssen, damit die Haushaltsrechnung noch ordnungsgemäß und zeitgerecht aufgestellt werden kann.

(14) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu:

Der Landesrechnungshof wie auch die Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder erachten einen gewissen Freiraum für den Zeitpunkt solcher Umbuchungen für notwendig, um die jeweiligen Konditionen des Kapitalmarktes zu nutzen. Der Landesrechnungshof ist aber ebenso wie die Präsidentenkonferenz der Meinung, daß der beim Bund und der Mehrheit der Länder übliche Haushaltsvermerk eng auszulegen ist und Ausnahmen nach § 72 Abs. 6 LHO nicht zur Regel werden dürfen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß durch solche "Rückbuchungen" die Übersicht über die Kredithöhe und Kreditermächtigungen nicht beeinträchtigt werden darf. Mit Blick auf die Prinzipien der Haushaltsklarheit wird er gegen das praktizierte Verfahren keine Bedenken erheben, wenn sichergestellt wird, daß die "Rückbuchungen" grundsätzlich in den ersten Monaten des folgenden Haushaltsjahres vorgenommen werden.

Die Finanzministerin hat nach Erörterung diesen Grundsätzen zugestimmt.

In der Haushaltsrechnung ausgewiesene Überschreitungen

(15) In der "Übersicht über die Buchung von Einnahmen und Ausgaben gemäß § 18 des Haushaltsgesetzes 1992 und ihre Begründung" (Teil G Anlage XI. zur Haushaltsrechnung 1992) wird unter Titel 1102 612 03 "Beitrag zum Länderfinanzausgleich" eine außerplanmäßige Buchung in Höhe von 10.488.000,00 DM mit der Zweckbestimmung "Beitrag zum Länderfinanzausgleich" vermerkt. Bei der Veranschlagung im Haushaltsplan 1992 ist davon ausgegangen worden, daß Mecklenburg-Vorpommern Empfänger aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) sein wird. Im Zuge der Jahresabrechnung des Bundes stellte sich heraus, daß Mecklenburg-Vorpommern

jedoch Zahlerland ist. Nach § 35 Abs. 1 LHO muß die LFA-Zahllast brutto bei einem Ausgabetitel nachgewiesen werden. Der Betrag ist aber im Haushaltsjahr 1992 netto bei dem Einnahmetitel 1101 015 01 "Steuern vom Umsatz" nachgewiesen worden.

Die Buchung wird im Einzelplan 11 auf Seite 124 der Haushaltsrechnung 1992 (Zusammenstellung nach Gruppen und Einzelplänen) als außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 10.488.000,00 DM mit der Begründung "Buchungen von außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 18 des Haushaltsgesetzes 1992" nachgewiesen (vgl. § 81 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. h LHO). Sie ist jedoch nicht in der "Übersicht über überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung" (Teil G, Anlage II. zur Haushaltsrechnung 1992) ausgewiesen (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 1 LHO).

Der Finanzausschuß ist in seiner Sitzung am 5.11.1992 über den Sachverhalt unterrichtet worden. Außerdem wurde ihm mitgeteilt:

"Voraussichtlich werde man am Jahresende einen außerplanmäßigen Titel einrichten müssen. In diesem Fall werde man eine Haushaltsüberschreitung unter dem Gesichtspunkt des Bruttoprinzips nachweisen müssen".

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu:

Die außerplanmäßige Ausgabe konnte nicht auf § 18 des Haushaltsgesetzes 1992 gestützt werden, da diese Vorschrift ein haushaltsrechtliches Genehmigungsverfahren nicht ersetzt, sondern nur den Haushaltsvollzug und die Buchung von Einnahmen und Ausgaben regelt. Die Einwilligung zur Leistung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben war 1992 nur unter den Voraussetzungen des § 6 Abs. 7 des Vorläufigen Statuts für das Land Mecklenburg-Vorpommern i.V.m. § 37 LHO möglich. Die Verwaltung hat § 6 Vorl. Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern sowie § 37 LHO nicht beachtet und die außerplanmäßige Ausgabe nur unvollständig ausgewiesen. Es fehlt an dem für die parlamentarische Kontrolle wichtigen Nachweis in der Übersicht nach § 85 LHO.

- (16) Im übrigen ist bei den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Überschreitungen dasselbe Verhalten der Finanzministerin zu beobachten, wie es schon im Jahresbericht 1993 (vgl. dort Tz. 13) dargestellt worden ist:
- Soweit die Zustimmung der Finanzministerin nicht vorgelegen hat, hat sie in einer Reihe von Fällen bestätigt, daß sie bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrages die Ein-

willigung nach § 37 Abs. 1 LHO gegeben hätte, soweit das jeweilige Bedürfnis unvorhergesehen und unabweisbar war.

Der Landesrechnungshof hält dieses Verhalten nach wie vor für einen Verstoß gegen Art. 63 Verf. und gegen § 37 LHO. Hierin ist der Finanzministerin eine Notkompetenz auf dem Sektor des dem Parlament zustehenden Etatrechts eingeräumt worden. Ein Nichteinhalten der o.g. Vorschriften verletzt das Etatrecht in dieser speziellen Ausformung. Eine Genehmigung im Sinne einer rückwirkenden Heilung des Fehlers von Anfang an ist bei der Verletzung von Kompetenznormen nicht möglich. Daher erwartet der Landesrechnungshof, daß das beanstandete Verhalten der Finanzministerin nicht mehr fortgesetzt wird.

In der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesene Überschreitungen

- (17) In der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesene Überschreitungen sind bei den Prüfungen nicht festgestellt worden (zum notwendigerweise nur beschränkten Umfang der Prüfungen des Rechnungshofes vgl. Tz. 6).

Vermögensübersicht

- (18) Die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 1992 ist stichprobenweise geprüft worden. Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

III. Ausblick auf kommende Haushaltsjahre

- (19) Der Haushalt des Landes für das Jahr 1994 weist dieselben bedenklichen Strukturen auf wie der des Vorjahres. Weniger als 25 v.H. der Ausgaben werden durch Steuer- und Verwaltungseinnahmen gedeckt. Zu einer Kreditfinanzierungsquote von fast 28 v.H. kommen Bundeszuweisungen und Bundesmittel in Höhe von ca. 47 v.H. Das zeigt, daß das Land nur in sehr geringem Maße aus eigener Kraft seine Ausgaben bestreiten kann. Vor diesem Hintergrund behalten die Empfehlungen des Landesrechnungshofes, die er in seinem vorjährigen Jahresbericht zur Befolgung der Empfehlungen des Finanzplanungsrates, zum Stellenplan, zur Struktur der Einnahmen und Ausgaben und zu den Einnahmemöglichkeiten gegeben hat (vgl. dort Tzn. 18 - 20), vollen Umfanges ihre Gültigkeit:
- Beachtung der Empfehlung des Finanzplanungsrates bezüglich der Steigerungsraten des Haushaltsvolumens,
 - Stelleneinsparungen,
 - Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten des Landes unter gleichzeitiger erheblicher Reduzierung der Ausgaben,
 - Abbau der Kredite als einer Hauptfinanzierungsquelle des Haushalts.
- (20) Die Landesregierung hat ihre Vorstellungen über die zukünftige Gestaltung der Finanzpolitik im Finanzplan 1993 bis 1997 niedergelegt. Ausgehend von einem Gesamthaushaltsvolumen von 14,486 Mrd. DM im Jahre 1994 nimmt sie für 1997 14,422 Mrd. DM an. Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht, das Haushaltsvolumen abzusenken. Das Haushaltsvolumen des Landes Mecklenburg-Vorpommern übersteigt die vergleichbaren Haushaltsvolumina westlicher Flächenländer – auch unter Berücksichtigung der notwendigen Mehrausgaben zum Abbau des Nachholbedarfs – um mehrere Milliarden DM. Auch im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Landes ist das Haushaltsvolumen erheblich zu hoch. Aus diesem Grunde hätte der Umlenkungsprozeß spätestens mit dem Haushalt 1994 beginnen müssen.
- (21) Ferner wird der Finanzplan seiner Zielsetzung nur bedingt gerecht, weil er nicht den Anforderungen genügt, die das Haushaltsgrundsatzgesetz an einen mittelfristigen

Finanzplan stellt. Hiernach sind im Finanzplan die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen und die auf der Grundlage der Finanzplanung überarbeiteten mehrjährigen Investitionsprogramme dem Landtag vorzulegen (§ 50 Abs. 4 und 5 HGrG). Eine Investitionsplanung muß eine Prioritätenbildung enthalten, der ein Wettbewerb der einzelnen Ressorts untereinander vorangegangen ist. Dabei wird die jeweilige Maßnahme beschrieben und ihr finanzielles Volumen für Gegenwart und Zukunft deutlich gemacht, was angesichts der Vorläufe der Investitionsmaßnahmen von großer Bedeutung ist. Bei der Entscheidung besteht die Möglichkeit, Akzente zu setzen und zu gewichten.

- (22) Derzeit werden zur Sanierung der öffentlichen Haushalte verschiedene Wege diskutiert und teilweise auch schon beschritten. Sie dürften nicht in allen Fällen zum Ziel führen:

Die pauschale Kritik an der Schwerfälligkeit des geltenden Haushaltsrechts und die Forderung nach Einführung der kaufmännischen Buchführung verkennen, daß eine andere Art der Darstellung keinesfalls eine Eindämmung des Ausmaßes der öffentlichen Verschuldung bewirkt, sondern lediglich zu einer verbesserten Transparenz führen kann.

Soweit im Lande Mecklenburg-Vorpommern Kritik am bestehenden Haushaltsrecht in der Tat berechtigt war, ist ihr durch die Reform einiger Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung, insbesondere soweit sie die berufliche Seite betreffen, abgeholfen worden (vgl. im einzelnen Art. 2 des Haushaltsrechtsgesetzes 94 und die Bekanntgabe der Neufassung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 3. Februar 1994, GVOBl. M-V S. 186 ff). Der Landesrechnungshof war an dem Änderungsverfahren im Finanzausschuß und in seinem Vorfeld intensiv beteiligt worden.

Im übrigen geht der Landesrechnungshof nach wie vor von der Leistungsfähigkeit des Haushaltsrechtes aus.

- (23) Die Realisierung großer Baumaßnahmen im Wege alternativer Finanzierungsmodelle (z.B. Investorenbauten, Leasing) geschieht überwiegend in der Weise, daß die Gebäude von Dritten im eigenen Namen und für eigene Rechnung errichtet und dem Land auf der Grundlage unterschiedlich gestalteter Vertragsverhältnisse zur Nutzung überlassen werden. Mit den vom Land zu entrichtenden Mietzahlungen werden die Zins-, Tilgungs- und sonstigen Kosten sowie die Gewinnspanne des Investors abgegolten.

Haushaltswirtschaftlich bedeutet dieses Vorgehen den Verzicht auf die Veranschlagung und Leistung der Investitionsausgabe.

Haushaltspolitisch entsteht folgendes Problem: Im Haushaltsplan finden lediglich die aus der (von Dritten realisierten) Investition resultierenden laufenden Folgeausgaben ihren Niederschlag. Die Investitionsausgabe und die in der Regel damit verbundene Kreditaufnahme werden nicht sichtbar. Die Investitionssumme des Haushaltsplanes insgesamt vermindert sich dadurch scheinbar. Dies könnte die Forderung nach (Wieder-)Anhebung des Investitionsvolumens provozieren.

Die Folge eines (wieder-)angehobenen Investitionsvolumens bei gleichzeitigen alternativ finanzierten Bauvorhaben wären "verdoppelte" Folgekosten:

- zum einen für Nutzungsraten aufgrund des alternativ finanzierten Bauvorhabens und
- zum anderen für Zinsen und Betriebskosten für zusätzlich konventionell finanzierte Projekte.

Die Folgekosten werden sich häufig nach Ablauf des Leasing-Vertrages noch weiter erhöhen. Das finanzierte Objekt wird in der Regel für öffentliche Zwecke nicht verzichtbar sein. Dadurch entsteht die faktische Verpflichtung zum Ankauf mit der Notwendigkeit weiterer Kreditaufnahmen.

Die Vorbelastung künftiger Generationen verstärkt sich dadurch noch weiter als bei herkömmlicher Kreditfinanzierung, die in ihrer Höhe an das Investitionsvolumen gebunden ist. Die Entscheidungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber werden sich dadurch erheblich verringern, wenn sie dann überhaupt noch gegeben sein werden.

Diesen Konsequenzen muß durch geeignete haushaltspolitische Instrumente entgegengewirkt werden. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für geboten, zumindest die Vorbelastungen durch Leasingraten bzw. Kaufoptionen in den Haushaltsplänen auszuweisen. Deshalb muß sich jedes Investorenmodell im Haushalt wie ein Eigenbau wiederfinden. Das heißt, Mieten sind wie Zinsen und Herstellungskosten sind wie Investitionen zu behandeln. Darüber hinaus ist sicherzustellen, daß alternative Finanzierungen von Baumaßnahmen (Investorenbauten) ebenso wie herkömmlich durchgeführte Bauprojekte im Rahmen der verfassungsrechtlich gezogenen Kreditfinanzierungsgrenze (Art. 65 Abs. 2 Verf.) berücksichtigt werden.

- (24) Ein Stellenabbau ist dann nicht effektiv, wenn die betreffenden Stellen in anderen Haushalten finanziert werden müssen (vgl. hierzu auch die Beschlußempfehlung des Finanzausschusses in der Drs. 1/3974). Insofern verfehlt die Übertragung von Aufgaben auf einen Landesbetrieb oder eine privatrechtliche Gesellschaft der öffentlichen Hand bei gleichzeitiger Übernahme des gesamten Personals die angestrebte Haushaltsentlastung. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß zumindest auf der Leitungsebene, wenn nicht sogar beim gesamten Personal, dieser Wechsel ein Mittel ist, bei unverändertem Aufgabenfeld höhere Gehälter durchzusetzen. Diese Veränderung schlägt letztlich über den Verlustausgleich auf den öffentlichen Haushalt durch.

Die in diesem Zusammenhang anzusprechenden Privatisierungen werden häufig als Heilmittel gegen Haushaltsdefizite gepriesen. Dies ist allenfalls sehr begrenzt richtig. Ungelöst ist das Problem, wie privatisierte Unternehmen in Monopolbereichen zu wirtschaftlichem Handeln veranlaßt werden können. Der Wettbewerb vermag hier seine disziplinierende Wirkung nicht zu entfalten.

Privatisierungen sind danach insbesondere nur unter den folgenden Voraussetzungen sinnvoll:

- Sie dürfen nicht zu einer Verschlechterung der Aufgabenerledigung führen.
- Die Aufgaben müssen wirtschaftlicher erledigt werden können als durch die Verwaltung selbst. Privatisierungen bei Unternehmen mit einer Monopolstellung bedürfen insoweit einer besonders sorgfältigen Prüfung.
- Bei Unternehmen, die Gegenstand eines besonderen öffentlichen Interesses sind
 - wie etwa solche der Daseinsvorsorge –, ist die Lenkung und Kontrolle durch

Regierung und Parlament bzw. durch die kommunalen Selbstverwaltungsgremien zu sichern. Ebenso müssen die Prüfungsrechte der Finanzkontrolle erhalten bleiben. Diese Forderung gilt um so mehr, je stärker die öffentliche Hand an einem privatisierten Unternehmen beteiligt ist.

Bei jeder Privatisierung sollte unvoreingenommen das Für und Wider in öffentlicher Diskussion sorgfältig erwogen werden. Sie darf nicht ohne Beschlußfassung durch den Landtag bzw. die kommunale Vertretung erfolgen.

- (25) Umorganisationen der Verwaltung, die Aufgaben von der ministeriellen Ebene auf nachgeordnete Ebenen sowie von der staatlichen Ebene auf die kommunale übertragen (Funktionalreform), sollten auch genutzt werden, um Einsparungen herbeizuführen. Die Kreisgebietsreform darf nicht dazu führen, daß in Städten, die ihren Kreissitz verlieren, zum Ausgleich ohne sachliche Notwendigkeiten Behörden und Einrichtungen neu angesiedelt werden.
- (26) Als sinnvolle Maßnahme zur Behebung der Haushaltsprobleme betrachtet der Landesrechnungshof einen weiteren und noch intensiveren Stellenabbau. Von daher begrüßt er den Beschluß des Landtages (Drs. 1/3974), bis zum Jahre 2000 zumindest zu einem Stellenschlüssel von 25 Bediensteten pro 1.000 Einwohnern bzw. noch weniger zu kommen.
- (27) Der Landesrechnungshof mißt der Existenz der Hochschulen des Landes große Bedeutung bei. Zugleich weist er aber darauf hin, daß die Pläne zu ihrem weiteren Ausbau nur schwerlich mit der Wirtschaftskraft des Landes zu vereinbaren sind. Die Landesregierung geht in ihrem Bericht zur Hochschulgesamtplanung (Drs. 1/3978) von einem jährlichen Finanzbedarf für Wissenschaft von max. ca. 1,5 Mrd. DM in den nächsten vier Jahren aus. Die Ansätze im Haushaltsplan 1994 liegen insgesamt um rd. 885 Mio. DM unter dem errechneten Bedarf. Der Hochschulausbau ist so, wie er gewollt ist, nicht finanzierbar, zumal auch gemessen an den Planungen der Anteil der Gesamtkosten für Wissenschaft am Landeshaushalt in den nächsten vier Jahren auf rd. 10 v.H. steigen müßte (vgl. im einzelnen den Beitrag "Personalausstattung der Hochschulen", Tz. 66 - 81).

Es gilt zu überlegen, ob der bisherige Fächerkanon erhalten bleiben soll. Zu erwägen ist, die Wissenschaftszweige stärker zu fördern, die mehr auf die Wirtschaft und Gesellschaft des 21. Jahrhunderts (Informationsgesellschaft) zugeschnitten sind. Das könnte auch auf eine forcierte Förderung der Fachhochschulen bei Reduzierung des Mitteleinsatzes für den Universitätsbereich hinauslaufen.

Bedenklich ist es, wenn die Förderung der Hochschulen über das hinausgeht, was der Wissenschaftsrat empfiehlt bzw. der Bund mit seinen Mitteln fördert, weil dann im Ergebnis der Landeshaushalt ohne Bundesmittel die Lasten zu tragen hat.

- (28) Ohne Bereiche der Verwaltung in Landesbetriebe oder in Gesellschaften mit privater Rechtsform umzuwandeln, sollte die Verwaltung prüfen, inwieweit es möglich ist, Aufgaben, die sie bislang selber wahrgenommen hatte, besser von Privaten durchführen zu lassen (vgl. § 7 LHO n.F.). Als Beispiel seien die Beiträge "Organisation und Aufgabendurchführung im Geschäftsbereich des Umweltministers" und "Organisation und Aufgabendurchführung beim Landesamt für Forstplanung" in diesem Jahresbericht genannt, in denen empfohlen wird, wasserwirtschaftliche Untersuchungen möglicherweise an private Labors (vgl. Tzn. 40, 41) bzw. andere einzelne Aufgaben an private Firmen (vgl. Tz. 57) zu vergeben.
- (29) Das Gesamtvolumen der Zuwendungen, die das Land gewährt, wirft die Frage auf, ob in jedem Fall die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Gewährung gegeben sind, ob nämlich mit der Zuwendung ein Zweck gefördert werden soll, dessen Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt und der ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Die Regelung der Vergabe von Zuwendungen in Zuwendungsrichtlinien hält der Landesrechnungshof für zwingend geboten. Die Befolgung der Richtlinien im Verwaltungsverfahren ist eine Voraussetzung dafür, daß angesichts knapper Ressourcen die vorhandenen Mittel wirtschaftlich und zweckentsprechend eingesetzt werden.
- (30) Um die Selbstverwaltung der Kommunen zu stützen, sollte anstelle von Zweckzuweisungen verstärkt zu Schlüsselzuweisungen übergegangen werden. Gleichzeitig kann dadurch Personal auf der staatlichen und auf der kommunalen Ebene eingespart werden.
- (31) Im übrigen hält der Landesrechnungshof noch folgendes für erwähnenswert:

Auf Grund des tatsächlichen Kreditbedarfs im Jahre 1993 ist die Kreditermächtigung zu 65 v.H. (einschließlich Ausgaberesten aus 1992 nur zu 55 v.H.) ausgeschöpft worden. Dies deutet zum einen auf eine zu hohe Veranschlagung bezogen auf die bei sorgfältiger Prognose fällig werdenden Ausgaben (§ 11 LHO) und zum anderen auf zu hohe Reste hin. Ausgabeansätze sollten künftig strikt nach dem Fälligkeitsprinzip bemessen werden. Außerdem sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, die Bildung von Ausgaberesten einzuschränken, d.h. Reste nicht zu bilden, soweit sie nicht eindeutig Maßnahmen betreffen, die fortgesetzt werden müssen.

- (32) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß die finanzielle Beweglichkeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern um so weniger eingeengt wird, je mehr die oben beschriebenen Vorschläge Beachtung finden.

Organisation und Aufgabendurchführung im Geschäftsbereich des Umweltministers

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Anzahl der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur – auch im Zusammenhang mit der Kreisgebiets- und Funktionalreform – von zehn auf vier verringert werden, um insgesamt die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Bei den oberen und unteren Landesbehörden im Geschäftsbereich des Umweltministers bestehen organisatorische Schwachstellen infolge fehlender Aufgabenbeschreibungen, zu kleiner Dezer-nate und zu großer Leitungsspannen.

Ein verbindliches Laborkonzept für wasserwirt-schaftliche Aufgaben fehlt bisher. Es ist u.a. zu prüfen, ob in stärkerem Umfang Vergaben an private Labors möglich sind.

Für das Geologische Landesamt wurden Ende 1991 Spezialgeräte und Laborausstattungen für 2,5 Mio. DM erworben, obwohl die wahrzunehmenden Aufgaben noch nicht detailliert festgelegt waren.

Der Umweltminister hat mit den konzeptionellen Arbeiten (Organisationsuntersuchungen, Aufga-benbeschreibungen, Laborkonzepte) begonnen.

- (33) Dem Umweltminister unterstehen als Landesoberbehörden das Landesamt für Um-welt und Natur, das Geologische Landesamt und das Nationalparkamt. Als untere Landesbehörden wurden zehn Staatliche Ämter für Umwelt und Natur gebildet.

- (34) Der Landesrechnungshof hat sich 1992/93 in einer Prüfung mit der Organisation und der Aufgabendurchführung in den nachgeordneten Behörden des Umweltministeriums befaßt. Er hat es für notwendig gehalten, die nach der Länderbildung unter Zeitdruck entstandene Aufbauorganisation nach Ablauf der ersten Aufbauphase zu überprüfen, bevor sich die zunächst gewählten Strukturen verfestigen. Er ist dabei davon ausgegangen, daß die Prüfungsergebnisse in die Entscheidungen zur Kreisgebiets- und Funktionalreform einbezogen werden.

Anzahl der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur

- (35) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Anzahl von zehn Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur angesichts der im Stellenplan ausgebrachten Stellenzahl (1993 insgesamt 749 Stellen, 1994 insgesamt 694 Stellen) aus folgenden Gründen zu hoch ist:
- Derzeit haben bereits vier Schwerpunktämter in Neubrandenburg, Rostock, Stralsund und Schwerin weitergehende Zuständigkeiten als die übrigen Ämter in Anklam, Greifswald, Neustrelitz, Parchim, Teterow und Wismar. Die kleineren Ämter arbeiten z.B. im Bereich des Immissionsschutzes, bei der Genehmigung von Abfallentsorgungsanlagen, bei wasserwirtschaftlichen Planungen und beim hydrologischen Meßdienst den Schwerpunktämtern zu, so daß im Ergebnis Doppelarbeit entsteht.
 - Im Zusammenhang mit der Funktionalreform kommt es zu Zuständigkeitsverlagerungen auf die kommunale Ebene (z.B. im Bereich des Naturschutzes). Das wird zur Verstärkung des Sachverständes bei den Landräten bzw. Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte führen. Diese Aufgabenverlagerung spricht für eine Reduzierung der Anzahl der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur.
 - Ein Vergleich mit den Strukturen in den Umweltressorts der anderen neuen Bundesländer zeigt, daß Mecklenburg-Vorpommern zahlenmäßig mit zehn Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur an der Spitze liegt (z.B. hat Sachsen bei insgesamt 850 Stellen fünf staatliche Ämter).

- Die internen Organisationsstrukturen dieser Ämter entsprechen nicht den allgemein anerkannten Organisationsgrundsätzen für die Verwaltung, u.a. weil es
 - auch aufgrund der geringen Größe der einzelnen Ämter – zu viele kleine Dezer-nate gibt.

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, die Anzahl der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur auf vier zu verringern. Das würde der Anzahl der Gewerbeauf-sichtsämter im Geschäftsbereich des Sozialministers entsprechen und hätte den Vor-teil, daß die Ämter die künftig noch vorzuhaltenden Laborkapazitäten und andere Hilfsmittel gemeinsam, also kostengünstig, nutzen könnten.

- (36) Der Umweltminister hat dazu erklärt, daß auch von ihm eine Reduzierung der An-zahl der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur und eine Aufgabenumverteilung – unter Beteiligung eines externen Gutachters – untersucht werde. Für die Entschei-dung über die künftige Anzahl der Staatlichen Ämter sei bereits eine ausreichende Grundlage gegeben.

Daher sei entschieden worden, daß an sechs Standorten die vorhandenen Ämter nicht bestehen bleiben (Anklam, Greifswald, Neustrelitz, Parchim, Teterow und Wismar). Allerdings will der Umweltminister in Lübz und Ueckermünde, wo bisher keine Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur vorhanden waren, neue Ämter einrichten. Die Anzahl und örtlichen Zuständigkeitsbereiche der Ämter entsprächen denen der künftigen Landwirtschaftsämter.

Er hat dazu erklärt, er halte unter Berücksichtigung der zu erwartenden Aufgaben der staatlichen Umweltverwaltung nach der Funktionalreform und im Hinblick auf eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Vollzugsaufgaben sechs Staatli-che Ämter für Umwelt und Natur für erforderlich. Außenstellen sollten nicht errichtet werden. Alle sechs Ämter sollten grundsätzlich gleiche sachliche Zuständigkeiten er-halten, so daß die bisherige Unterscheidung zwischen "großen" und "kleinen" Äm-tern entfalle.

- (37) Der Landesrechnungshof hält dies vor dem Hintergrund der Finanzlage des Landes und der bisherigen Struktur der vier "großen" Ämter, die die Aufgaben der bisherigen "kleinen" Ämter übernehmen könnten, als Begründung für die Einrichtung von sechs Ämtern nicht für überzeugend. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß vier Ämter ausreichend sind. Dennoch ist zu begrüßen, daß die bisherige Anzahl der Ämter (zehn) nunmehr erheblich reduziert wird.

Innere Organisation

- (38) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die bereits 1990 erarbeiteten Vorgaben der damaligen Umweltministerin zur Struktur, zu den Zuständigkeiten und zum Personalumfang in den nachgeordneten Bereichen des Umweltministeriums der Aktualisierung und Verbesserung bedürfen. Er hat hierzu auf folgendes hingewiesen:
- Es ist erforderlich, Untersuchungen über die zweckmäßige Aufgabenverteilung zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene durchzuführen. Genaue Analysen der Aufbau- und Ablauforganisation sind dabei eine der Grundvoraussetzungen für künftige, im Zusammenhang mit der Kreisgebiets- und Funktionalreform stehende organisatorische Verbesserungen.
 - Detaillierte Aufgabenbeschreibungen liegen noch nicht für alle Dienststellen im Umweltressort vor. Derartige Festlegungen der den einzelnen Organisationseinheiten obliegenden Aufgaben sind – u.a. zur Ermittlung des Stellenbedarfs – erforderlich.
 - Die Organisationsstrukturen in den nachgeordneten Behörden sind vielfach unwirtschaftlich gestaltet. Es gibt insbesondere zahlreiche sehr kleine Dezernate, denen kein oder nur ein Sachbearbeiter zugeordnet ist, so daß die Leitungsspannen zu klein sind. Dagegen sind die Leitungsspannen der Abteilungsleiter zu groß, so daß die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung in Zweifel gezogen werden muß.
- (39) Der Umweltminister hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Notwendigkeit von Untersuchungen der Aufbau- und Ablauforganisation grundsätzlich anerkannt und mit konzeptionellen Arbeiten begonnen.

Laborkapazitäten für wasserwirtschaftliche Aufgaben

- (40) Um die umfangreichen Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft zu lösen, bedienen sich die Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur in Schwerin, Stralsund und Neubrandenburg eigener Laborkapazitäten. Daneben verfügen sowohl das Landesamt für Umwelt und Natur als auch das Geologische Landesamt über jeweils eigene Labore.

Während seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß es hinsichtlich der künftigen Nutzung dieser Laborkapazitäten keine verbindlichen Vorgaben in Form eines Laborkonzeptes gibt. Trotzdem wurden bereits 1991/92 Beschaffungen großen Umfangs zur modernen Ausstattung der Labors vorgenommen. Umfangreiche Baumaßnahmen sind geplant. Offene Planstellen sollen wiederbesetzt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist zunächst ein Laborkonzept mit verbindlichen Vorgaben zu den erforderlichen Laboruntersuchungen nach Qualität und Quantität als Grundlage für den Nachweis von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der bereits geplanten und auch künftigen Maßnahmen erforderlich. Dabei ist es auch wichtig zu prüfen, ob eventuell die Einrichtung eines Zentrallabors Vorteile hinsichtlich der Effizienz und Wirtschaftlichkeit gegenüber der jetzigen dezentralen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Gewässerüberwachung bietet. Weiterhin muß beachtet werden, daß Analysen und Untersuchungen durch landeseigene Kapazitäten auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt und geeignete Privatlabore stärker als bisher beauftragt werden sollten. Innerhalb der dem Land verbleibenden Laborkapazitäten empfiehlt sich im übrigen eine enge und arbeitsteilige Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen (z.B. mit den Gewerbeaufsichtsämtern).

- (41) Hierzu hat der Umweltminister mitgeteilt, daß an einem Laborkonzept für das gesamte Umweltressort gearbeitet wird. Den Anregungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich zentraler Ausführung von Laborarbeiten sowie der Aufgabenübertragung an Einrichtungen außerhalb der Umweltverwaltung werde soweit wie möglich gefolgt. Dabei müßten sämtliche Aspekte einschließlich Laborauslastung, Sonder- und Spezialuntersuchungen und Rabattmöglichkeiten berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung einer verbindlichen Laborkonzeption weiter verfolgen.

Gerätebeschaffungen

- (42) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß es im Geologischen Landesamt im Zusammenhang mit der Anmietung und dem Umbau von Laborräumen in Schwerin zu Mängeln bei Beschaffungen gekommen ist. So wurden Ende 1991 Spezialgeräte und Laborausstattungen mit einem Gesamtwert von 2,5 Mio. DM erworben, obwohl es hierfür wegen des fehlenden Laborkonzepts und der noch ausstehenden detaillierten Aufgabenbeschreibung für das Geologische Landesamt keine ausreichende Begründung gab.
- (43) Dazu hat der Umweltminister erklärt, man sei zum Zeitpunkt der Auftragserteilung im November 1991 davon ausgegangen, daß das Labor seinen Betrieb planmäßig Anfang Januar 1992 aufnehmen würde. Von der Notwendigkeit umfangreicher Baumaßnahmen sei zum Zeitpunkt der Anmietung der Räume nichts bekannt gewesen.
- (44) Der Landesrechnungshof kann diese Ausführungen nicht akzeptieren, zumal zum Zeitpunkt der Auftragserteilung für die Gerätebeschaffungen ein schriftlicher Mietvertrag für die künftigen Laborräume noch nicht vorlag und es lediglich mündliche Absprachen zur Vorbereitung des Vertragsabschlusses gab.

Bevor weitere Haushaltsmittel für ähnliche Maßnahmen gebunden werden, muß die konzeptionelle Arbeit, d.h. die Festlegung des Umfangs der Aufgaben und die Ermittlung der dazu notwendigen Stellen und Arbeitsmittel, beendet werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Organisation und Aufgabendurchführung der Gewerbeaufsichtsverwaltung

Der Landesrechnungshof hält gegenwärtig Personaleinsparungen sowohl im Bereich des Aufsdienstes als auch in der inneren Verwaltung der Gewerbeaufsichtsämter für möglich. Der Sozialminister hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes Straffungen in der Struktur und Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsichtsämter vorgenommen.

- (45) Nachdem die Landesregierung mit Beschluß vom 28. November 1990 die Aufgaben neu zu schaffender Gewerbeaufsichtsämter definiert hatte, errichtete der Sozialminister mit Erlaß vom 19. Dezember 1990 die Gewerbeaufsichtsämter in Neubrandenburg, Rostock, Schwerin und Stralsund. Ab Oktober 1992 hat der Landesrechnungshof die Organisation und Aufgabendurchführung der Gewerbeaufsichtsverwaltung geprüft.

Bei seinen örtlichen Erhebungen in allen vier Ämtern fand der Landesrechnungshof voll funktionsfähige Behörden vor, die aufs Ganze gesehen die ihnen obliegenden Aufgaben in der erforderlichen Weise wahrnehmen. Im Interesse einer noch effektiveren und wirtschaftlicheren Aufgabendurchführung hat der Landesrechnungshof Vorschläge für die Organisation und den Personaleinsatz gemacht.

Der Sozialminister hat einen Teil dieser Vorschläge aufgegriffen und partiell auch bereits realisiert. Das führte u.a. zu folgenden Ergebnissen:

- Die Strukturen in den vier Gewerbeaufsichtsämtern wurden gestrafft und einander angeglichen. Das bedeutet, daß die Dezernate Recht und Verwaltung und die jeweiligen Fachdezernate nunmehr einheitlich in nur noch je zwei Sachgebiete gegliedert sind und daß den entsprechenden Dezernaten durchgehend die gleichen Aufgaben obliegen. Bei den Gewerbeaufsichtsämtern besteht dadurch eine identische, für den Bürger leicht überschaubare Behördenorganisation.

- Die Stellen aller Gewerbeaufsichtsämter wurden nach einheitlichen Maßstäben neu bewertet.
 - Zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten wurde in den Gewerbeaufsichtsämtern je eine Bußgeldstelle errichtet, die die Mitarbeiter im Aufsichtsdienst entlastet und eine Verstärkung der Aufsichtstätigkeit ermöglichte.
 - Zur Entlastung der Mitarbeiter im Aufsichtsdienst und zur Verstärkung der Aufsichtstätigkeit wurden die Aufgaben der Gewerbeaufsichtsämter im Rahmen der Mitwirkung im Baugenehmigungsverfahren konzentriert.
 - Die Anzahl der Mitarbeiter der staatlichen Gewerbeärzte wurde auf eine Vollzeitskraft je Arzt beschränkt.
- (46) Insbesondere im Zusammenhang mit noch weitergehenden Vorschlägen zur Personalreduzierung und Organisationsstraffung sind die Erörterungen mit dem Sozialminister bisher nicht abgeschlossen:

Personalbedarf für den Gewerbeaufsichtsdienst

- (47) Gemäß Nr. II der Anlage zur Verordnung über die Gewerbeaufsichtsbehörden vom 5. September 1990 (GBl. I S. 1433) gilt als Richtwert für die Personalbemessung der Gewerbeaufsichtsämter, daß für 4.500 bis 5.000 Arbeitnehmer ein mit der Aufsicht beauftragter Mitarbeiter vorzusehen ist.

Zur Zeit der Prüfung ermittelte der Sozialminister den Bedarf an Mitarbeitern im Aufsichtsdienst auf der Grundlage von 854.000 Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern. Der Landesrechnungshof hielt diese Zahl für überhöht. Angaben des Landesarbeitsamtes Nord von Anfang 1993 zufolge betrug unter Berücksichtigung der Auspendler die Zahl der von den Gewerbeaufsichtsämtern zu betreuenden Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern nur noch 747.600. Mit Rücksicht darauf, daß in der Praxis aller Bundesländer auch eine Relation von 1 : 5.450 als ausreichend angesehen wird, errechnete der Landesrechnungshof einen Bedarf von nur noch 137 Mitarbeitern im Aufsichtsdienst, im Gegensatz zu den z.Z. der Prüfung tatsächlich beschäftigten 151 Mitarbeitern.

- (48) Dem hielt der Sozialminister entgegen, daß gemäß einer Statistik des Landesarbeitsamtes Nord im Juni 1992 von einer Zahl von rd. 867.400 auszugehen sei. Unter Berücksichtigung der Einpendler und hier insbesondere der illegal beschäftigten Arbeitnehmer, deren Einsatz ein Tätigwerden der Gewerbeaufsicht geradezu herausfordere, müsse der Bedarfsplanung tatsächlich die Zahl von 867.400 Erwerbstätigen zugrunde gelegt werden, denn die Zahl der Einpendler kompensiere die Zahl der Auspendler. Wegen der vergleichsweise dünnen Besiedlung, wegen der schlechteren Sicherheitssituation und wegen anderer Sonderfaktoren sei auch ein Hinweis auf Verhältnisse in einem westlichen Bundesland nicht gerechtfertigt. In Wirklichkeit errechne sich in Mecklenburg-Vorpommern ein Bedarf von 175 Mitarbeitern im Aufsichtsdienst, wobei auch zu berücksichtigen sei, daß es keine staatliche Oberbehörde gebe.

Andererseits hat der Sozialminister in seinem Bericht zum Ersuchen des Landtages (Drs. 1/2610) vom 27. Mai 1993 erklärt (S. 5): "Mit ... 212 Stellen wäre eine effektive und den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Arbeit der Gewerbeaufsichtsämter möglich". Da der Sozialminister für die Amtsleitung, die Verwaltung und den gewerbeärztlichen Dienst insgesamt 65 Stellen in Ansatz bringt, errechnen sich mithin lediglich 147 Stellen für den Aufsichtsdienst.

In den Statistischen Monatsheften Mecklenburg-Vorpommern, Heft 11/1993, S. 7 ist die Zahl der Erwerbstätigen in Mecklenburg-Vorpommern mit nur noch 738.900 angegeben. Diese Zahl stellt die von den Gewerbeaufsichtsämtern zu betreuenden Personen dar. Legt man diese Angabe zugrunde und geht von der Relation aus, die sich aus dem Bericht des Sozialministers an den Landtag ergibt, errechnet sich derzeit lediglich eine Zahl von 125 Mitarbeitern im Aufsichtsdienst.

- (49) Auch wenn diese Zahl den Erfordernissen nicht gerecht werden mag, hält der Landesrechnungshof gegenwärtig, gemessen an der Zahl der Arbeitnehmer in Mecklenburg-Vorpommern und bezogen auf die derzeit wahrgenommenen Aufgaben, Personaleinsparungen im Aufsichtsdienst für möglich.

Personalbedarf für interne Aufgaben

- (50) Die Personalausstattung, die der Sozialminister nach der Strukturstraffung auch im Bereich der internen Verwaltung vorgesehen hat, entspricht im wesentlichen den Vorstellungen des Landesrechnungshofes. Dennoch hält der Landesrechnungshof nicht je eine volle Stelle für die Personalsachbearbeitung und den Datenschutz in jedem Gewerbeaufsichtsamt für erforderlich. Er bezweifelt auch die Notwendigkeit der Stelle eines IT-Systemkoordinators für die Gewerbeaufsichtsämter.

Durch den generellen Hinweis des Sozialministers auf die Bedeutung des Datenschutzes und die Übertragung von personalrechtlichen Befugnissen für einen Teil der Mitarbeiter auf die Gewerbeaufsichtsämter hält der Landesrechnungshof den Bedarf je einer Vollzeitstelle für das Personalwesen und den Datenschutz nicht für ausreichend begründet.

Auch die – theoretisch gut begründbare – Beibehaltung der Stelle eines IT-Systemkoordinators beim Gewerbeaufsichtsamt Schwerin sieht der Landesrechnungshof nach wie vor kritisch, denn die Systempflege in den Gewerbeaufsichtsämtern erfolgt, wie die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofes ergaben, nicht so sehr durch den IT-Systemkoordinator, sondern vielmehr durch damit beauftragte Mitarbeiter des jeweiligen Gewerbeaufsichtsamtes. Auch eine entsprechende Anleitungsfunktion des Systemkoordinators ist dem Landesrechnungshof bei seinen Erhebungen nicht bekannt geworden.

Gliederung der Gewerbeaufsicht

- (51) Zur Zeit der Prüfung durch den Landesrechnungshof gliederte sich die Gewerbeaufsicht in jeweils vier Fachdezernate und das Dezernat Recht und Verwaltung. Die Dezernate ihrerseits untergliederten sich jeweils in ein bis drei Sachgebiete. In den Sachgebieten arbeiteten unter Leitung des Sachgebietsleiters bis zu sechs Mitarbeiter. Es gab aber auch Sachgebietsleiter, die eine Leitungsfunktion nicht wahrnehmen konnten, weil ihnen keine Mitarbeiter zugeordnet waren. Im Durchschnitt hatte ein Sachgebietsleiter 1,84 Sachbearbeiter anzuleiten.

Auch nach der Vereinheitlichung und Straffung der Struktur hat der Sozialminister die Gliederung in Dezernate und Sachgebiete beibehalten. Die Zahl der Sachgebiete wurde jedoch auf jeweils zwei festgelegt. Den Sachgebietsleitern sind gegenwärtig zwei bis vier Mitarbeiter zugeordnet.

Der Landesrechnungshof hat die Gliederung der Gewerbeaufsichtsämter in je vier Fachdezernate und die Untergliederung der Dezernate in Sachgebiete kritisiert, weil das einen zu hohen Leitungsaufwand darstellt. Nach dem Organigramm, das der Sozialminister seinem o.g. Bericht an den Landtag beigelegt hat, bliebe nach Wegfall der Sachgebietsleiter-Ebene für die jeweils fünf Dezernatsleiter eine Leitungsspanne von 1 : 4 bis 1 : 6 – bezogen auf die gegenwärtig wahrgenommenen Aufgaben –, d.h., daß einem Dezernatsleiter vier bis sechs Mitarbeiter zugeordnet wären. Bei Beibehaltung der Sachgebietsleiter-Ebene beträgt die Leitungsspanne für die Dezernatsleiter lediglich 1 : 2 und für die Sachgebietsleiter lediglich 1 : 2 bis 1 : 4.

- (52) Der Landesrechnungshof vertritt den Standpunkt, daß bei Einrichtung neuer Stellen und der Schaffung der erforderlichen Leitungsstruktur ein entsprechender Aufgabenbestand bereits vorhanden sein muß und nicht erst erwartet werden darf. Deshalb hält es der Landesrechnungshof für vertretbar, die Zahl der Fachdezernate auf jeweils drei zu reduzieren und auf eine Leitungsebene unter den Dezernenten zu verzichten. Auf keinen Fall ist es aber gerechtfertigt, je vier Fachdezernate zu haben und gleichzeitig auch die Sachgebietsleiter-Ebene beizubehalten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Leitungsaufwand zu vermindern und damit letztlich Personal einzusparen bzw. die Aufsichtstätigkeit zu verstärken.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Organisation und Aufgabendurchführung beim Landesamt für Forstplanung

Das Landesamt für Forstplanung hat einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Stellen des höheren Dienstes.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, daß das Landesamt für Forstplanung verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch macht, Aufgaben durch Dritte wahrnehmen zu lassen.

Bei der Naturraumkartierung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Landesamt für Forstplanung und dem Umweltministerium erforderlich.

Luftbilder, die in der Landesverwaltung vorhanden sind, sollten von allen Stellen, die sie für ihre Aufgaben benötigen, genutzt werden.

Das Landesamt für Forstplanung hat bisher Verwaltungsgebühren nicht erhoben; eine Kostenverordnung für den Bereich der Forstverwaltung des Landes sollte möglichst umgehend erlassen werden.

- (53) Das Land Mecklenburg-Vorpommern unterhält im Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministers das Landesamt für Forstplanung als Landesoberbehörde. Der Landesrechnungshof hat 1993 Organisation und Aufgabendurchführung des Landesamtes für Forstplanung geprüft.

- (54) Die Aufgaben des Landesamtes für Forstplanung ergeben sich aus § 37 des Landeswaldgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 8. Februar 1993 (GVObI. M-V S. 90), es handelt sich dabei im wesentlichen um Aufgaben der landesweiten forstwirtschaftlichen Planung, der Erfassung und Kartierung der Waldbestände und des Waldzustandes sowie um die Erstellung von Forsteinrichtungswerken.

Zum Stellenplan

- (55) Dem Landesamt für Forstplanung standen im Haushaltsjahr 1993 55 Stellen zur Verfügung, von denen 50 besetzt waren. Drei Bedienstete waren an das Landwirtschaftsministerium abgeordnet. Von den 38 Planstellen (Beamte) waren 26 (68,4 v.H.) für Bedienstete des höheren Dienstes vorgesehen.

Der Landesrechnungshof hat den Landwirtschaftsminister gebeten zu überprüfen, ob dieser hohe Anteil auf die Dauer notwendig ist.

Der Landwirtschaftsminister hat erklärt, daß der hohe Anteil des höheren Dienstes sich insbesondere durch die Stellen der Forsteinrichtung und der Standorterkundung/Waldökologie ergebe. Diese Tätigkeiten erforderten umfassendes naturwissenschaftliches und forstliches Wissen, waldbauliches und wirtschaftliches Verständnis, die Fähigkeit zur Beurteilung der Bestandsverhältnisse und zweckmäßiger Betriebsmaßnahmen. Die Tätigkeiten entsprächen nach dem Schwierigkeitsgrad denjenigen eines Forstamtsleiters, der dem höheren Forstdienst zuzuordnen sei.

- (56) Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, daß ständig überprüft wird, ob die Anzahl der Stellen des höheren Dienstes beim Landesamt für Forstplanung verringert werden kann.

Vergabe von Aufträgen

- (57) Das Landesamt für Forstplanung hat – anders als vergleichbare Behörden anderer Bundesländer – bisher nur wenig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einzelne Aufgaben – wie z.B. Bodenzustandserhebung, Waldbiotopkartierung oder die Herstellung von Forstkarten – an private Firmen zu vergeben. Der Landwirtschaftsminis-

ter hat erklärt, daß er prüfen werde, ob und in welchem Maße die Vergabe an Dritte vorteilhaft ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß künftig vermehrt Aufgaben des Landesamtes für Forstplanung an private Firmen vergeben werden, soweit hierdurch der Landeshaushalt entlastet werden kann.

Abstimmung bei der Naturraumkartierung

- (58) Zu den Aufgaben des Landesamtes für Forstplanung gehört auch die Naturraumkartierung im Rahmen des Landesplanungsgesetzes vom 31. März 1992 (GVOBl. M-V S. 242). Dabei werden Spezialkarten mit verschiedenem Inhalt und verschiedenen Maßstäben zu einer Gesamtlandschaftskarte im Maßstab 1 : 25.000 zusammengefaßt.
- (59) Der Umweltminister arbeitet unabhängig davon an der Entwicklung eines umfangreichen landesweiten Landschaftsinformationssystems. Dafür sollen Informationen bearbeitet, ausgewertet und interpretiert werden, die für den Naturschutz und die Landesplanung bedeutsam sind.
- (60) Der Landesrechnungshof befürchtet, daß sich die Aufgaben des Landesamtes für Forstplanung und des Umweltministers im Komplex Naturraumkartierung mit der Folge von Doppelarbeiten überschneiden. Nach dem Aufbau des umfassenden Landschaftsinformationssystems des Umweltministers könnte die Naturraumkartierung des Landesamtes für Forstplanung in der bisherigen Form überflüssig sein. Der Landesrechnungshof hält in jedem Fall eine enge Abstimmung zwischen dem Landesamt für Forstplanung und dem Umweltminister für geboten.

Der Landwirtschaftsminister ist der Auffassung, daß das im Landesamt für Forstplanung angewendete Verfahren der Naturraumerkundung sich in einem Methodenvergleich allen anderen Systemen als überlegen erwiesen hat. Er hält es auch für wünschenswert, daß die Informationen der Naturraumkarte in das Landschaftsinformationssystem des Umweltministers integriert werden. Er hat dazu eine Abstimmung mit dem Umweltminister angekündigt.

Nutzung von Luftbildern

- (61) Für das Landschaftsinformationssystem wurden 1990/91 ca. 21.000 Luftbilder erstellt, die den Zustand der Vegetation und der Landnutzung dokumentieren. Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes wurden die Luftbilder des Umweltministers vom Landesamt für Forstplanung nicht genutzt. Er hat deshalb den Landwirtschaftsminister gebeten zu prüfen, ob diese Luftbildaufnahmen auch vom Landesamt für Forstplanung genutzt werden können.
- (62) Der Landwirtschaftsminister hat dazu erklärt, daß die Luftbilder des Umweltministers vom Landesamt für Forstplanung in Einzelfällen genutzt worden seien. Der Luftbilderlaß werde vom Landesamt für Forstplanung befolgt. Künftig solle auch auf die Luftbilder des Landesvermessungsamtes zurückgegriffen werden.
- (63) Für künftige Vorhaben erwartet der Landesrechnungshof, daß der "Luftbilderlaß zur effizienten Nutzung der geplanten und vorhandenen Luftbilder" vom 22. September 1993 (AmtsBl. M-V S. 1602) von der gesamten Landesverwaltung beachtet wird, damit aufwendige und unwirtschaftliche Doppelbefliegungen vermieden werden.

Nichterhebung von Verwaltungsgebühren

- (64) Das Landesamt für Forstplanung wird auf Auftrag auch für private und kommunale Waldbesitzer gegen Gebühren tätig (§ 37 Abs. 5 Landeswaldgesetz), die hierfür erforderliche Kostenverordnung wurde bisher nicht erlassen.

Schon vor Inkrafttreten des Landeswaldgesetzes hatte der Landwirtschaftsminister mit Erlaß vom 17. September 1992 seine nachgeordneten Behörden darauf hingewiesen, daß bis zum Inkrafttreten der neuen Kostenverordnungen Gebühren auf der Grundlage der Kostenanordnungen der DDR nachträglich erhoben werden können.

Dennoch hat das Landesamt für Forstplanung bisher Gebühren nicht erhoben und damit gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der Landwirtschaftsminister hat mitgeteilt, daß der Entwurf einer "Kostenverordnung für Amtshandlungen der Forstverwaltung" inzwischen vorliege. Zur Zeit erhalte jeder Auftraggeber ein Schreiben, in dem die Nachberechnung der Gebühren nach Inkrafttreten der Kostenverordnung angekündigt werde. Außerdem werde geprüft, ob auch rückwirkend Gebühren erhoben werden könnten.

- (65) Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Kostenverordnung sobald wie möglich in Kraft tritt und daß rückständige Gebühren, soweit die Erhebung im Einzelfall rechtlich möglich ist, umgehend erhoben werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Personalausstattung der Hochschulen

Bei der Stellenausstattung der Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat die Kultusministerin schon jetzt die erst für 1999 erwartete Studentenzahl zugrundegelegt, die nach Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht erreicht werden wird.

Der Ausbau der Hochschulen auf der Grundlage der von der Kultusministerin festgelegten Stellenausstattung würde nach Einschätzung des Landesrechnungshofes die Finanzkraft des Landes übersteigen.

- (66) Der Landesrechnungshof hat die Stellenausstattung der Hochschulen – ohne die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung – und das Verfahren bei der Personalbedarfsplanung untersucht und dabei folgende Feststellungen getroffen:

Gegenwärtige Personalausstattung

- (67) Die Hochschulen des Landes verfügen bei einer Studentenzahl von derzeit rd. 14.800 über insgesamt 9.890 Stellen (einschließlich der Medizinischen Fakultäten). Bei der Festlegung dieser Stellenausstattung hat die Kultusministerin bereits 1991 die erst für 1999 erwartete Studentenzahl von rd. 28.000 zugrundegelegt. Damit verfügen die Hochschulen des Landes zur Zeit über eine Stellenausstattung, die für die annähernd doppelte Zahl der gegenwärtigen Studenten ausgelegt ist.
- (68) Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Umstrukturierung der bestehenden Hochschulen und der Aufbau neuer Fachbereiche zusätzliches Personal erfordern, hält es der Landesrechnungshof wegen der finanziellen Situation des Landes nicht für vertretbar, die Personalausstattung bereits jetzt auf einen Bedarf auszurichten, der erst in etwa fünf Jahren eintreten soll. Er hat daher gefordert, daß für die bis

1999 verbleibende Zeit die Personalausstattung auf die jeweilige tatsächliche Studentenzahl ausgerichtet und schrittweise angepaßt wird.

- (69) Die Kultusministerin hat geantwortet, die Landesregierung strebe eine effizientere Gestaltung der Hochschulverwaltung an. Im übrigen sehe sie sich gegenwärtig zu einer an der tatsächlichen Studentenzahl ausgerichteten Personalausstattung nicht in der Lage. Zur Begründung hat sie ausgeführt, die Neueinrichtung von Studiengängen erfordere jeweils die Bereitstellung eines Lehrangebotes entsprechend den Studien- und Prüfungsordnungen, unabhängig von der jeweiligen Zahl der Studenten. Die Studenten hätten einen Anspruch auf das volle Spektrum der Lehrleistungen entsprechend den bestehenden Strukturen der Studiengänge und den Bestimmungen der Studien- und Prüfungsordnungen. Die gegenwärtige Stellenausstattung der Hochschulen entspräche dieser Mindestausstattung; ein Stellenabbau müsse notwendigerweise in Strukturen eingreifen, was aber politisch nicht gewollt sei. In diesem Zusammenhang hat die Kultusministerin auf einen Beschluß des Landtags vom 21. April 1993 zu den Drs. 1/2889, 1/3032 und 1/3073 verwiesen. Sollte die parlamentarische Willensbildung künftig zu einem anderen Ergebnis führen, sei die Landesregierung zur Vorlage entsprechender Konzepte bereit.
- (70) Der Landesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß die Personalausstattung der Hochschulen der jeweiligen tatsächlichen Studentenzahl anzupassen ist. Folgte man der Argumentation der Kultusministerin, die Anpassung sei auf der Grundlage der gültigen Strukturpläne und der notwendigen Mindestausstattung grundsätzlich nicht möglich, so wären nach Auffassung des Landesrechnungshofes aufgrund der angespannten finanziellen Lage des Landes neue Überlegungen zur Reduzierung der Personalausstattung anzustellen. Dabei wären auch Veränderungen der gegenwärtigen Struktur der Hochschullandschaft wie z.B. Zusammenlegung oder Auflösung bereits bestehender Studiengänge nicht auszuschließen.
- In derartige Überlegungen sollten auch entsprechende Empfehlungen des Wissenschaftsrates einfließen. Dem steht grundsätzlich auch nicht, wie von der Kultusministerin zunächst vorgetragen, ein Beschluß des Landtages entgegen. Der Landtag hat in seiner Sitzung vom 21. April 1993 lediglich die Landesregierung aufgefordert, keine Streichungen der Strukturen der Hochschulen ohne ein mit den Hochschulen des Landes und dem Parlament abgestimmtes Hochschulentwicklungskonzept vorzu-

nehmen. Innerhalb eines Konzeptes sind Eingriffe auch nach dem Willen des Parlaments möglich.

- (71) Insbesondere im Bereich der Hochschulverwaltungen sieht der Landesrechnungshof noch erhebliche Einsparmöglichkeiten. Entsprechende – allerdings noch nicht näher spezifizierte – Aussagen sind im mittelfristigen Personalkonzept der Landesregierung (Drs. 1/3875) bereits enthalten.

Die Landesregierung hat darüber hinaus im Rahmen dieses Personalkonzeptes angekündigt, das "Modell einer schlanken Hochschulverwaltung" in Auftrag geben zu wollen.

Personalbedarfsplanung für die Zukunft

- (72) Die Kultusministerin erwartet für das Jahr 1999 eine Studentenzahl von 28.000. Die Erwartung wird damit begründet, daß jährlich 6.500 Studienanfänger ein Studium aufnehmen werden. Bei der Berechnung hat sich die Kultusministerin an Prognosen des Wissenschaftsrates orientiert.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes haben jedoch im Jahre 1991 noch keine hinreichend aussagefähigen Daten als Grundlage für eine sichere Prognose für die Zeit um das Jahr 2000 zur Verfügung gestanden. Deshalb hat der Landesrechnungshof aufgrund aktueller Daten geprüft, ob die prognostizierte Studentenzahl und damit die Stellenausstattung noch aufrechtzuerhalten sind.

Durch die Auswertung neuerer statistischer Daten ist der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis gekommen, daß die jährliche Studenteneingangszahl erheblich niedriger als die von der Kultusministerin erwarteten Zahl von 6.500 Studienanfängern sein wird. Dem liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Nach der Prognose der Kultusministerin wird sich die Anzahl der Schulabgänger mit Hochschulreife bis zum Jahre 1995 auf etwa 10.000 im Jahr erhöhen, sich aber danach nicht mehr wesentlich verändern. Allerdings wollen nicht alle Schulabgänger mit Hochschulreife auch in Mecklenburg-Vorpommern studieren.

So betrug der Anteil

- der studierwilligen Abiturienten in Mecklenburg-Vorpommern 1992 lediglich 57 v.H. (vgl. Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, "Studien- und Berufswünsche der Abiturienten 1992"; Statistische Monatshefte, Heft 10) und
- der Studierwilligen, die 1992 in einer Hochschule des Landes studieren wollten, der gleichen Quelle zufolge nur 36,3 v.H.

Das bedeutet, daß von 10.000 Schulabgängern mit Hochschulreife nur rd. 2.100 in Mecklenburg-Vorpommern studieren wollen.

Wenn man von den Zahlen in den alten Bundesländern ausgeht und unterstellt, daß sich bis zum Jahr 1999 der Anteil

- der studierwilligen Abiturienten in Mecklenburg-Vorpommern auf den für die alten Bundesländer ermittelten Durchschnitt von 70 bis 80 v.H. (vgl. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten, Ausgabe 1992/93) und
- der studierwilligen Abiturienten, die an einer Hochschule des Landes studieren wollen, auf den z.B. der gleichen Quelle zufolge in Schleswig-Holstein über Jahre festgestellten Anteil von rd. 50 v.H.

erhöht, so gelangt man zwar zu höheren Zahlen, erreicht jedoch in keinem Fall die von der Kultusministerin errechnete Zahl von 28.000 Studenten. Von 10.000 Schulabgängern mit Hochschulreife sind den obigen Annahmen zufolge 80 v.H. = 8.000 studierwillig. Wenn 50 v.H. der Studierwilligen in Mecklenburg-Vorpommern studieren wollen, ergibt sich eine jährliche Eingangszahl von 4.000 Studenten. Selbst durch den zentralen Vergabemechanismus sowie durch die Zuwanderung von Studierwilligen aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland dürfte sich diese Zahl nicht auf 6.500 erhöhen.

Damit wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes die von der Kultusministerin prognostizierte Studentenzahl von 28.000 nicht erreicht.

Auch eine Anfang 1993 von der Kultusministerin durchgeführte Berechnung auf der Basis einer von der Kultusministerkonferenz für alle neuen Bundesländer gestellten Prognose (Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Entwurf "Prognose der Studienanfänger, Studenten und Hochschulabsolventen bis 2010",

Fortschreibung der Dokumentation Nr. 116) kommt zu dem Ergebnis, daß im Jahr 2000 höchstens 20.800 Studenten in Mecklenburg-Vorpommern zu erwarten sind.

Der Landesrechnungshof hatte daher zunächst gefordert, auf der Grundlage der jetzt zur Verfügung stehenden aktuelleren Daten eine neue Schätzung der für das Jahr 2000 zu erwartenden Studenten vorzunehmen.

- (73) Die Kultusministerin hat geantwortet, sie sehe sich nicht veranlaßt, eine neue Schätzung der Studentenzahl vorzunehmen. Sie stütze sich dabei auf zwei maßgebliche Prognoseinstitute, die im Mai 1991 und im Februar 1993 – auch unter Berücksichtigung des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs in Mecklenburg-Vorpommern – vom Jahr 2000 an bis zum Jahre 2008 eine jährliche Studienanfängerzahl von rd. 7.000 voraussagten. Allerdings schließt die Kultusministerin nicht aus, daß die Prognoseinstitute aufgrund bevölkerungsstatistischer Erkenntnisse ihre Vorausschätzungen künftig nach unten korrigieren müßten.

Es sei jedoch zu berücksichtigen, daß bereits die für 1993 prognostizierten Studienanfängerzahlen überschritten worden seien. Wenn sich dieser Trend fortsetze, werde die Zahl von 28.000 Studenten Ende des Jahres 2000 erreicht sein.

Auf den vom Landesrechnungshof angesprochenen Widerspruch zu ihrer eigenen Berechnung von Anfang 1993 ist die Kultusministerin nicht eingegangen.

- (74) Der Landesrechnungshof erkennt an, daß sich die Kultusministerin inzwischen mit der aktuellen Entwicklung der Studentenzahlen eingehend befaßt hat. Er hat jedoch – auch wegen der anhaltend rückläufigen Bevölkerungsentwicklung – nach wie vor Zweifel, ob die von der Kultusministerin erwartete Studentenzahl tatsächlich erreicht wird. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß die im Vergleich zu den ursprünglichen Prognosen höhere Studienanfängerzahl von 1993 zunächst nur das Ergebnis **eines** Jahres darstellt. Ob sich diese Entwicklung auch fortsetzt, wird abzuwarten sein.

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, daß die Kultusministerin die weitere Entwicklung genau beobachtet und ggf. zeitnah Konsequenzen für die Personalausstattung der Hochschulen zieht. Dabei wird auch die für die Zukunft angestrebte Verkürzung der durchschnittlichen Studienzeit zu berücksichtigen sein.

Auswirkungen der vorgesehenen Personalausstattung auf den Landeshaushalt

(75) Die Ausrichtung der Planung auf die für das Jahr 1999 angesetzte Studentenzahl von rd. 28.000 sowie die Entwicklung des Hochschulbereiches auf ein mindestens dem Standard der Hochschulen der alten Bundesländer vergleichbares Niveau hätte erhebliche Kosten für das Land zur Folge.

(76) Nach den eigenen Berechnungen der Landesregierung in Drs. 1/3978 würden in den nächsten vier Jahren zwischen 1,474 Mrd. DM und 1,561 Mrd. DM an Kosten für "Wissenschaft" aufzubringen sein, wenn die Hochschulen auf den von der Kultusministerin vorgesehenen Umfang ausgebaut werden würden.

Die Ansätze im Haushaltsplan 1994 decken demgegenüber nicht einmal die errechneten Betriebskosten. Allein der geplante Hochschulausbau würde in den nächsten vier Jahren rd. 10 v.H. der Mittel des Landeshaushalts binden.

Die Landesregierung hat bisher kein Konzept zur Finanzierung der Hochschulpläne vorgelegt. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß auch die einzusetzende Expertengruppe zur Finanzierung des Ausbaues der Hochschulen angesichts des enormen Finanzbedarfs keine finanzierbaren Vorschläge ohne Eingriffe in Strukturen erarbeiten wird.

(77) Die Stellenausstattung der Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern liegt – bezogen auf das Verhältnis derzeitige Stellenzahl : prognostizierte Studentenzahl – um etwa 30 v.H. über der Stellenausstattung der Hochschulen der alten Bundesländer. Das hat seine Ursache darin, daß die Studentenzahlen in den alten Bundesländern seit 1978 erheblich angestiegen sind, die Stellenausstattung der Hochschulen aber nicht im gleichen Maße ausgeweitet worden ist.

(78) Der Stellenplan 1993 enthielt für den Bereich der Hochschulen 604 gesperrte Stellen. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 1993 wurden 182 Stellensperren wieder aufgehoben, so daß noch 422 gesperrte Stellen verblieben waren. Wegen der von ihm getroffenen Feststellungen hat der Landesrechnungshof gefordert, weitere Stellensperren nicht aufzuheben. Vielmehr hat er es für unabdingbar gehalten zu prüfen, inwieweit weitere Stellen gesperrt oder sogar gestrichen werden können.

- (79) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes läßt es die finanzielle Lage des Landes nicht zu, das Maß der staatlichen Aufgabenwahrnehmung nach den ehrgeizigen Zielen für die Hochschulplanung auszurichten, so sehr diese bildungspolitisch auch wünschenswert wären (vgl. Tz. 27). Die bildungspolitischen Ziele müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes auf ein mit der sonstigen staatlichen Aufgabenerledigung vereinbares Maß reduziert werden. Das gilt auch für die Personalausstattung der Hochschulen. Insbesondere ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes problematisch, daß die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern erheblich besser mit Personal ausgestattet werden als die Hochschulen in den alten Bundesländern.

Für den Fall, daß der Hochschulbereich weitgehend von Sparmaßnahmen ausgenommen werden soll, hat der Landesrechnungshof vor dem Hintergrund der finanziellen Rahmenbedingungen gefordert, an anderer Stelle entsprechende Einsparungen vorzunehmen. Insbesondere hat er gefordert, bei der künftigen Planung der Stellenausstattung die um 30 v.H. geringere Personalausstattung der Hochschulen der alten Bundesländer als Maßstab zu nehmen.

- (80) Die Kultusministerin hat geantwortet, sie sei bei der Hochschulplanung von dem von Landtag und Landesregierung zum Ausdruck gebrachten "hochschulpolitischen Willen" ausgegangen. Sie habe sich davon leiten lassen, die Universitäten als attraktive Stätten der Forschung und Lehre zu erhalten und zu Volluniversitäten auszubauen sowie die Fachhochschulen neu zu errichten. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden erheblichen Betriebs- und Investitionskosten bei Verwirklichung der Ausbauziele habe auch sie Überlegungen angestellt, um die Ausstattung der Universitäten unter Wahrung der gegebenen Strukturen auf mögliche Reduktionspotentiale hin zu untersuchen.

Die Landesregierung habe bereits im Rahmen ihres mittel- und langfristigen Personalkonzepts Einsparungen von insgesamt 314 Stellen, darunter bereits 99 Stellen zum Ende des Jahres 1993, beschlossen. Außerdem seien im Haushalt 1994 64 Stellensperren für noch im Aufbau befindliche Studiengänge ausgebracht worden. Damit sei sie den Forderungen des Landesrechnungshofes nach Anpassung der Personalausstattung der Hochschulen an die Studentenzahl im Ergebnis zum großen Teil nachgekommen. Der finanzielle Umfang von rd. 15 Mio. DM sei aus der Sicht der Kul-

tusministerin ein wesentlicher Beitrag zum mittel- und langfristigen Personalkonzept der Landesverwaltung. Allerdings seien – solange nach dem Willen des Landtages keine Struktureinheiten angetastet würden – im Ergebnis weitere wesentliche Absenkungen der Hochschulausgaben nicht möglich.

- (81) Die Antwort der Kultusministerin ist unbefriedigend. Den Forderungen des Landesrechnungshofes ist nicht entsprochen worden. Vielmehr hat der Finanzausschuß des Landtages am 3. Januar 1994 auf Antrag der Kultusministerin weitere 182 Stellensperren aufgehoben. Von den danach noch bestehenden restlichen 240 Stellensperren sind in den Stellenplan 1994 nur noch 64 übernommen worden.

Die bisherigen Maßnahmen der Landesregierung zur Einsparung von Personal- und Sachkosten im Hochschulbereich reichen nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus und tragen der Finanzlage des Landes nicht im erforderlichen Umfang Rechnung.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Querschnittsprüfung bei vier Finanzämtern

Nach Einführung des Integrierten Automatisierten Besteuerungsverfahrens (IABV) Anfang 1992 hat die Steuerverwaltung die laufenden Verfahrensabläufe in den Umsatzsteuer-Voranmeldungs- und Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen bemerkenswert zügig in den Griff bekommen.

Verbliebene Ausbildungsdefizite sollten alsbald ausgeglichen werden.

Die Fach- und Dienstaufsicht muß zum Teil noch intensiviert werden.

Die Ablauforganisation beider Außenprüfungsbereiche ist noch verbesserungsbedürftig.

Das vorhandene Personal wird dem Arbeitsanfall gerecht und dürfte damit zur Zeit zahlenmäßig im wesentlichen angemessen sein.

Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat Querschnittsprüfungen bei Umsatzsteuer-Voranmeldungs- und -Sonderprüfungsstellen sowie Lohnsteuer-Arbeitgeber- und -Außenprüfungsstellen in vier Finanzämtern durchgeführt.

- (82) Die Einnahmen aus der Umsatz- und Lohnsteuer ragen weit über die der anderen Steuerarten hinaus. Im Hinblick auf deren Auswirkungen auf den Haushalt hat der Landesrechnungshof in Form einer Querschnittsprüfung in vier Finanzämtern untersucht, inwieweit die im Aufbau befindliche Steuerverwaltung den Bereich anmeldspflichtiger Steuerfestsetzungen beherrscht und ob die Verwaltungspraxis im Einklang steht mit dem Gebot rechtzeitiger und vollständiger Einnahmeerzielung (§ 34 Abs. 1 LHO).

Den Umsatzsteuer-Voranmeldungs- und Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen ist in jedem Finanzamt zentral die Überwachung der rechtzeitigen und vollständigen Eingänge der monatlichen bzw. auch vierteljährlichen Steueranmeldungen sowie die Festsetzung der Umsatz- und Lohnsteuerbeträge zugewiesen. Seit Anfang 1992 steht für die Aufgabenerledigung das aus Bayern übernommene IABV zur Verfügung. Den Umsatzsteuer-Sonderprüfungs- und Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen obliegt die Aufgabe, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Besteuerungsgrundlagen und Steuerbeträge in den steueranmeldepflichtigen Unternehmen zu überprüfen.

Organisation

Unterbringung

- (83) Die Büroräume, die den Umsatzsteuer-Voranmeldungs- und Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen zur Verfügung stehen, sind im wesentlichen angemessen.

Die Unterbringung eines Finanzamtes über mehrere Etagen eines Hochhauses ist hingegen nicht unproblematisch, weil zwischen den Diensträumen liegende Büroräume von anderen Mietern genutzt werden. Neben Störungen durch den Publikumsverkehr dieser Unternehmen außerhalb der amtlichen Sprechzeiten besteht ein Sicherheitsproblem. Zugriffe auf die Schlüssel der Dienstzimmer sind ohne Personenkontrolle möglich.

Dringlich ist daher, die Schlüssel durch die Geschäftsstelle des Finanzamtes zentral zu verwalten. Sichertgestellt werden sollte auch, daß fremden Personen der Zutritt zu den Dienstzimmern nur bei Anwesenheit der Arbeitsplatzinhaber möglich ist.

Personelle Ausstattung

- (84) Von einer Länderarbeitsgruppe festgelegte Grundlagen der Personalbemessung sind entsprechend dem Erlaß der Finanzministerin vom 15. Oktober 1991 umgesetzt worden. Sollzuweisungen und Besetzung der Dienstposten entsprechen bis auf je zwei ausgleichbare Positionen in zwei Finanzämtern den zunächst bis 1993 gültigen Bemessungsgrundlagen.

Nach den im Zuge der örtlichen Erhebungen gewonnenen Erkenntnissen kann die Folgerung gezogen werden, daß die derzeitige Personalausstattung dem Arbeitsanfall gerecht wird und damit im wesentlichen angemessen ist.

Vollausgebildete Laufbahnbeamte des gehobenen und des mittleren Dienstes haben der Steuerverwaltung im Untersuchungszeitraum (bis etwa Mitte 1993) noch nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung gestanden. Neben der praktischen Ausbildung wurde das Personal theoretisch unterrichtet. Aufbauend auf einem obligatorischen Grundkurs wurden die Sachbearbeiter und Mitarbeiter gezielt auf die Anforderungen vorbereitet, die sie auf den jeweiligen Arbeitsplätzen erwarten. In den geprüften Dienststellen haben zwar in der Regel alle Kräfte den Grundkurs, nicht aber sämtlich auch die arbeitsplatzspezifischen Aufbaukurse durchlaufen.

Diese Ausbildungsdefizite sollten unverzüglich abgebaut werden, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Steuerverwaltung des Landes möglichst zügig volle Funktionsbereitschaft erhält. Wenn auch der laufende Dienstbetrieb weitgehend beherrscht wird, bestehen in bezug auf die Anwendung des materiellen Steuerrechts und insbesondere des allgemeinen Abgabenrechts teils noch erhebliche Defizite, sobald über das Normalmaß hinausgehende Anforderungen auftreten. Dem gebotenen Abbau bestehender Ausbildungsdefizite kommt auch deshalb besondere Bedeutung zu, weil sonst die Gefahr besteht, daß nach der anstehenden Einweisung vollausgebildeter Laufbahnbeamter gravierend unterschiedlich qualifiziertes Personal in den Finanzämtern im Einsatz sein wird.

Arbeitssituation im Innendienst

Erfassung der Steuerpflichtigen

- (85) Wenngleich die vielfältigen Aktivitäten zur Erfassung der Steuerpflichtigen auch durch die Umsatzsteuer-Voranmeldungs- und Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen sowie die dadurch erzielten Ergebnisse anzuerkennen sind, sollte insbesondere im Hinblick auf den noch nicht abgeschlossenen Aufbau der Steuerverwaltung unverändert und stetig versucht werden, die für das ADV-programmgesteuerte Steuerfestsetzungs- und -erhebungsverfahren notwendigen Daten aller Steuerpflichtigen zusammenzutragen.

Arbeitsabläufe im Steuerfestsetzungsbereich

- (86) Erst mit dem Einsatz des IABV Anfang 1992 konnten die anfänglichen quantitativen und qualitativen Bearbeitungsdefizite, die im wesentlichen durch die notwendige Einarbeitungsphase in eine für die Bediensteten völlig neue Materie und Arbeitsablauforganisation verursacht wurden, nach und nach abgebaut werden. Durch Straffung der Arbeitsablauforganisation wurden die Zeitabläufe zwischen dem Eingang der Steuererklärungen und der ADV-Verarbeitung (Sollstellung im Speicherkonto) inzwischen auf durchaus akzeptable Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten verkürzt. Zu diesen Arbeitsablaufverbesserungen sind parallel auch qualitative Fortschritte feststellbar. Allerdings sollten die Sachgebietsleiter zügiger dort helfend eingreifen, wo erkennbar noch Probleme bei der Bewältigung schwieriger und schwierigster Einzelfälle gegeben sind.

Neben den Arbeiten für das laufende Kalenderjahr ist es durchweg gelungen, Restanten aus Vorjahren bis auf solche Einzelfälle abzubauen, in denen zur sachgerechten Erledigung noch der Außenprüfungsdienst eingeschaltet werden muß.

Arbeitssituation im Außenprüfungsdienst

Bedeutung dieses Dienstes

- (87) Turnusmäßigen und auch schwerpunktmäßigen Prüfungen bei steueranmeldepflichtigen Unternehmen kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil nur durch derartige Kontrollen festgestellt werden kann, ob die Umsatzbesteuerung und der Lohnsteuerabzug sachgerecht und vollständig vorgenommen wurden. Die Anforderungen, die an Prüfer im Umsatz- und Lohnsteueraußenprüfungsdienst gestellt werden müssen, sind entsprechend hoch. Neben der Beherrschung sowohl des materiellen Steuerrechts als auch des allgemeinen Abgabenrechts werden Kenntnisse des betrieblichen Rechnungswesens, Einsatzfreude und Flexibilität im Außendienst, Verhandlungsgeschick, Sicherheit im Auftreten und Durchsetzungsvermögen erwartet. Die Einarbeitungshilfen, die durch Aufbauhelfer geleistet wurden, dürften durchweg erfolgreich gewesen sein. Da die Aufbauhilfen jedoch zeitlich begrenzt sind, werden die Außenprüfer gezwungen sein, die erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten zügig auszubauen und zu

vertiefen. Begleitende amtsinterne, ggf. auch durch die OFD gezielt angesetzte Sonderschulungen dürften dabei als flankierende Maßnahmen hilfreich sein.

Prüfungspläne

- (88) Verbesserungen, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes in beiden Außenprüfungsbereichen geboten erscheinen, müssen bereits bei der Auswahl der zu prüfenden Unternehmen einsetzen. Uneingeschränkt sollten künftig Prüfungspläne zu Beginn eines jeden Jahres aufgestellt werden. Sie sollten – ausgerichtet an der möglichst real eingeschätzten Prüfungskapazität – die unter Leitung des Sachgebietsleiters zwischen Innen- und Außendienst abgestimmten turnusmäßigen und Sonder- bzw. Bedarfsprüfungsfälle enthalten. Gewisse Restkapazitäten müssen für solche Fälle freigehalten werden, bei denen sich der Prüfungsbedarf erst im Laufe des Jahres herausstellt.

Prüfungsabläufe und -berichte

- (89) Die Prüfungen müssen sorgfältiger und vollständiger als bisher vorbereitet werden, um hierdurch auch zu erreichen, daß die Prüfungsverfahren selbst zügiger durchgeführt und auch zeitgerechter abgeschlossen werden können. In schwierigen Fällen sind gezielte Hilfen durch Sachgebietsleiter intensiver als bisher einzusetzen. Diese Hilfen sollten sich auch auf die Anleitungen bei der Abfassung der Prüfungsberichte erstrecken. Es entspricht dem Gebot ordnungsmäßigen Verwaltungshandelns, daß sich anhand der Prüfungsberichtsabführungen Tatbestände und Zahlen, die Grundlage für die Berichtigungen bisheriger Umsatzsteuerfestsetzungen und Lohnsteuer-Nachforderungen bzw. -Haftungsinanspruchnahmen sind, schlüssig nachvollziehen lassen.

Beschäftigungstagebücher

- (90) Beschäftigungstagebücher, die Arbeitsnachweise der Prüfer und – regelmäßige Kontrolle vorausgesetzt – Dienstaufsichtsinstrument der Sachgebietsleiter gleichermaßen sind, sind derzeit nur im Lohnsteuer-Außenprüfungsdienst obligatorisch. Der Lan-

desrechnungshof hat empfohlen, vergleichbare Nachweise unverzüglich auch im Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienst einzurichten.

Unzutreffende Lohnsteuer-Jahresausgleiche 1991 durch kommunale Arbeitgeber

- (91) Einem Landratsamt ist bei der Durchführung der Arbeitgeber-Lohnsteuer-Jahresausgleiche 1991 (§ 42b EStG) ein grundsätzlicher Fehler dergestalt unterlaufen, daß – bedingt durch Datenübertragungsfehler – den Jahressteuerberechnungen lediglich die Daten des zweiten Halbjahres 1991 zugrunde gelegt wurden. Auf Nachforderungen der durch diese unzutreffende Berechnungsmethodik zuviel erstatteten Steuerbeiträge hat der Lohnsteuer-Außendienst des zuständigen Betriebsfinanzamtes auf Anraten eines Aufbauhelfers verzichtet und statt dessen die für die Einkommensbesteuerung der betroffenen Arbeitnehmer zuständigen Wohnsitzfinanzämter aufgefordert, die Rückforderungen der zuviel erstatteten Steuern über Einkommensteuerveranlagungen 1991 herbeizuführen.

Der Landesrechnungshof hat gegen diese Handhabung Bedenken deshalb erheben müssen, weil die angeregten Nachforderungsverfahren nur in den Fällen rechtlich unproblematisch sind, in denen aufgrund der Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes (EStG) ein Zwang zur Einkommensteuerveranlagung gegeben ist.

In den Fällen der freiwilligen Antragsveranlagung gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 8 EStG (nach früherem Recht Lohnsteuer-Jahresausgleich) könnten hingegen Schwierigkeiten auftreten. Die Geltendmachung der zu Unrecht erstatteten Steuern sollte daher unverzüglich im Wege der nach dem EStG vorgesehenen Arbeitgeberhaftung erfolgen. Die OFD ist darüber hinaus gebeten worden mitzuteilen, ob vergleichbare Fehlerberechnungen und -erstattungen auch bei anderen kommunalen Arbeitgebern vorgekommen sind und wie die zuständigen Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen in diesen Fällen gehandelt haben.

Stellungnahme der Verwaltung

- (92) Die Finanzministerin des Landes Mecklenburg-Vorpommern und die OFD erkennen die Feststellungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich als zutreffend an. Sie seien Anlaß und Hilfe zugleich, die geeigneten Maßnahmen zur Unterstützung des Aufbaus der Steuerverwaltung einzuleiten bzw. zu intensivieren und damit gezielt die Verfahrensabläufe zu optimieren. Den Empfehlungen des Landesrechnungshofes würde uneingeschränkt entsprochen werden.

Folgende Maßnahmen seien unverzüglich eingeleitet worden:

- Alle Diensträume des Finanzamts seien in Auswertung der Bemerkungen des Landesrechnungshofes inzwischen durch eine Schließanlage gesichert worden. Jeder Bedienstete habe einen nur für sein Dienstzimmer passenden Schlüssel, die Leitungsebene generell oder bereichsweise passende Generalschlüssel erhalten. Das Verschließen der Diensträume beim Verlassen sei angeordnet. Es werde unverändert weiter angestrebt, ausschließlich mit Diensträumen belegte Etagen anzumieten. Dabei solle versucht werden, dieses Ziel durch Tausch von Räumen zwischen dem Finanzamt und anderen Mietern zu erreichen.
- Seit dem 1. Januar 1994 würden auch im Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienst Beschäftigungstagebücher geführt.
- In elf geprüften Gebietskörperschaften seien fehlerhafte, in weiteren acht fehlerfreie Arbeitgeber-Lohnsteuer-Jahresausgleiche festgestellt worden. Bei 110 von insgesamt 247 betroffenen Arbeitnehmern sei inzwischen die Einkommensteuer-Veranlagung 1991 durchgeführt worden. Es sei vorgesehen, im ersten Quartal 1994 in den Fällen Arbeitgeber-Haftungsverfahren einzuleiten, in denen bis zum Ablauf der Frist am 31. Dezember 1993 Anträge auf Durchführung der Einkommensteuer-Veranlagung 1991 bei den zuständigen Wohnsitzfinanzämtern nicht eingegangen seien.

Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen

Ein Landesbauamt hat die ihm zugewiesenen Mittel nur zu rd. 70 v.H. (1991) bzw. 56 v.H. (1992) ausgegeben. Bei der Bewirtschaftung wurde die Zweckbindung der Mittel nicht immer beachtet.

Seinen Zahlungsverpflichtungen ist es teilweise nur zögerlich nachgekommen, insofern war die Zahlungsmoral unzulänglich.

Es gab Mängel bei der Vertragsgestaltung und -abwicklung.

Bei der Abgabe von wiederverwertbarem Altmaterial wird unnötiger Verwaltungsaufwand betrieben.

Mittelbewirtschaftung und Ausschreibungen

- (93) Der Landesrechnungshof hatte in seinen Jahresbericht 1993 Feststellungen aus den Prüfungen bei drei Landesbauämtern aufgenommen. Bei der 1992/93 durchgeführten Prüfung bei dem vierten Landesbauamt wurden teilweise ähnliche Mängel festgestellt:
- Die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wurden in den Jahren 1991 und 1992 trotz aner kennenswerter Anstrengungen nicht ausreichend umgesetzt. So wurden 1991 nur rd. 70 v.H. und 1992 nur rd. 56 v.H. der zugewiesenen Mittel ausgegeben.
 - Bei der Prüfung der Einzelmaßnahmen sind wiederholt haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet worden. Unter anderem wurde eine Reihe von Baumaßnahmen aus zwei oder drei Titeln finanziert. Dies widerspricht § 35 Abs. 2 LHO, wonach für denselben Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden dürfen, soweit der Haushaltsplan dies zuläßt, sowie § 45 Abs. 1 LHO,

wonach Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zwecke in Anspruch genommen werden dürfen.

So stellte der Landesrechnungshof bei einer Baumaßnahme an einer Medizinischen Klinik fest, daß für die Gerüstbauarbeiten eine Abschlagszahlung in Höhe von rd. 13.100 DM bei einem Titel der Gruppe 519 "Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen" gebucht wurde, während die Schlußzahlung von rd. 13.700 DM aus Mitteln eines Titels der Gruppe 721 "Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten" geleistet wurde.

- Die Prüfung ergab, daß 1991 und 1992 keine Auftragserteilungen nach öffentlicher Ausschreibung erfolgten, sondern die Vergaben freihändig oder nach beschränkten Ausschreibungen durchgeführt wurden. Auch unter Berücksichtigung der bestehenden Sonderregelungen entsprach dies insgesamt im Ergebnis nicht dem Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nach § 55 LHO und § 3 Nr. 2 VOB/A.

(94) Die Finanzministerin hat dazu erklärt:

- Der unbefriedigende Mittelabfluß sei u.a. infolge von zeitaufwendigen Abstimmungen der Nutzerkonzeptionen, späten Mittelbereitstellungen und umfangreichen Planungsleistungen entstanden. Auch habe teilweise die Leistungsfähigkeit der beauftragten Baufirmen keine fristgerechte Abwicklung zugelassen. Künftig werde die Einführung eines IT-gestützten Bauinformationssystems zur Verbesserung des Mittelabflusses beitragen.
- Eine haushaltsrechtlich einwandfreie Durchführung von Baumaßnahmen sei künftig – nach Beendigung der Einarbeitungsphase und Durchführung von Schulungen – zu erwarten. Im übrigen seien – so weit wie möglich – buchungsmäßige Berichtigungen vorgenommen worden.
- Ab 1993 seien verstärkt Öffentliche Ausschreibungen durchgeführt worden.

(95) Der Landesrechnungshof wird hierzu die weitere Entwicklung beobachten.

Zahlungsfristen

- (96) Im Jahre 1992 hat das Landesbauamt rd. 2.000 Rechnungsvorgänge bearbeitet. Dabei betrug die Laufzeit der Rechnungen nach stichprobenweisen Prüfungen des Landesrechnungshofes teilweise über vier Wochen. Die Bearbeitungszeiten der Landesbezirkskassen und der Geldinstitute sind hinzuzurechnen, so daß insgesamt Bearbeitungsdauern von sechs bis acht Wochen eintreten konnten.

Damit wird gegen § 16 Nr. 1 und 3 VOB/B verstoßen, wonach

- Abschlagszahlungen binnen 18 Werktagen nach Zugang der Aufstellungen über die erbrachten Leistungen zu leisten sind und
- Schlußzahlungen spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zugang der Schlußrechnung zu gewähren und anderenfalls die unbestrittenen Guthaben als Abschlußzahlungen sofort zu zahlen sind.

Im übrigen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes dabei zu beachten, daß die zügige Rechnungsbearbeitung und Zahlung besonders für neugegründete Firmen in den neuen Bundesländern von großer Bedeutung sind. Durch eine vorbildliche Zahlungsmoral des Landes sollte das Vertrauen der Unternehmen gestärkt werden, daß die öffentliche Hand ein zuverlässiger Partner der Wirtschaft ist.

Nachdem auch im Landtag (vgl. Kleine Anfrage Drs. 1/3410 vom 19.07.93) Kritik an der Zahlungsmoral der öffentlichen Hand zum Ausdruck gebracht worden ist, sollten sich die zuständigen Ressorts der Landesregierung intensiv um Abhilfe bemühen.

- (97) In ihrer Stellungnahme hat die Finanzministerin darauf hingewiesen, daß die Verbesserung der Zahlungsmoral bei Fortbildungsveranstaltungen und anderen Gelegenheiten immer wieder behandelt worden sei. Die Einhaltung der Fristen der VOB/B setze allerdings voraus, daß seitens der Mitarbeiter des Landesbauamtes und der beauftragten freiberuflich Tätigen entsprechende qualitative und quantitative Kapazität vorhanden sei. Dies sei im Prüfungszeitraum nicht der Fall gewesen.
- (98) Der Landesrechnungshof erwartet, daß künftig der Einhaltung der Zahlungsfristen verstärkt Bedeutung beigemessen wird.

Sonstige Feststellungen zur Vertragsabwicklung

- (99) In der Aufbauphase 1991/92 sind dem Landesbauamt eine Reihe von Fehlern bei der Vertragsgestaltung und Vertragsabwicklung mit Dritten (Architekten, Ingenieuren, Bau- und Installationsfirmen) unterlaufen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß
- teilweise die vorgeschriebenen Bautagebücher nicht geführt wurden, obwohl derartige Aufzeichnungen über die Bauausführung für eine ordnungsgemäße Vertragsabwicklung notwendig sind,
 - keine Sicherheitsvereinbarungen getroffen wurden, obwohl nach § 14 VOB/A Sicherheiten wenigstens bei nicht hinreichend bekannten Auftragnehmern für die Vertragserfüllung und die Gewährleistung zu erbringen sind,
 - bei einem Bauvorhaben 27 Einzelaufträge als Kettenaufträge mit Bestellscheinen im Gesamtwert von 107.223 DM freihändig an eine Firma vergeben wurden, obwohl solche Stückelungen nicht zulässig sind und statt dessen die Leistungen zusammenhängend dem Wettbewerb gem. § 3 VOB/A hätten unterstellt werden müssen.
- (100) Die Finanzministerin hat dazu erklärt, diese in der Aufbauphase aufgetretenen Mängel würden sich künftig nicht wiederholen.

Altmaterial

- (101) Bei einer Baumaßnahme waren die Demontage und Zwischenlagerung einer alten Kesselanlage sowie die anschließende Aufbereitung (Trennung nach Materialarten) und Entsorgung erforderlich. Der Landesrechnungshof hat diesen Einzelvorgang zum Anlaß genommen, das in der Regel übliche Verfahren (Altmaterialverkauf auf dem Schrottmart durch hausverwaltende Stellen) generell in Frage zu stellen.

Normalerweise werden mit der Entsorgung von metallischen Altmaterialien Erlöse erzielt, die als Einnahmen zu buchen sind. Das Landesbauamt bewirtschaftet aber bei den Hauptgruppen 5 und 7 lediglich Ausgabetitel. Eine Buchung von Einnahmen bei einem Ausgabetitel ist wegen des nach § 35 Abs. 1 LHO und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften vorgeschriebenen Bruttonachweises in solchen Fällen nicht zulässig. Die Erlöse aus verkauften Altmaterialien können daher nur bei der hausverwaltenden Dienststelle, für die die Baumaßnahme durchgeführt wird, unter einem

Einnahmetitel gebucht werden. Diese Dienststellen übernehmen es daher üblicherweise, auf dem Altmetallmarkt den günstigsten Verkaufspreis zu erkunden und den Verkauf durchzuführen.

Im vorliegenden Fall war wegen der besonderen Marktsituation (Überangebot an Altmetallen) ein derartiger Verkauf ausnahmsweise nicht möglich. Daher wurde die als Auftragnehmer tätige Firma im nachhinein mit der Aufbereitung und Entsorgung (gegen Vergütung) beauftragt.

- (102) Sowohl wegen fehlender spezieller Marktkenntnisse als auch zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Verkauf von Altmetall zu freihändig ausgehandelten Preisen durch die hausverwaltenden Stellen vermieden werden. Statt dessen wäre die Aufbereitung und Entsorgung von metallischen Altmaterialien in die Leistungsverzeichnisse aufzunehmen und dazu Angebotspreise der Firmen einzuholen, die sich um die Lieferung der neuen Anlage bewerben, und damit dem Wettbewerb zu unterstellen.

In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof auch auf die neuen Regelungen der zur VOB gehörenden Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen – Allgemeine Regelungen für Bauarbeiten jeder Art – hingewiesen, die gegenüber der Fassung der VOB 1988 präzisiert und erweitert worden sind. Danach sind in Leistungsbeschreibungen u.a. Angaben zu machen, inwieweit und unter welchen Bedingungen auf der Baustelle gewonnene Stoffe verwendet werden dürfen bzw. müssen oder einer anderen Verwertung zuzuführen sind, und die vom Auftraggeber zu tragenden Entsorgungskosten zu nennen.

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen zu prüfen, ob durch eine Ergänzung der VV zu § 35 LHO im Sinne der o.g. Überlegungen eine bessere Lösung zur Problematik des Altmaterialverkaufs bei Investitionsmaßnahmen erarbeitet werden kann, bei der vermieden wird, daß sich die hausverwaltenden Dienststellen um den Verkauf von Altmaterialien oder anderen wiederverwertbaren Stoffen kümmern müssen.

- (103) Die Finanzministerin will dem Vorschlag des Landesrechnungshofes folgen und eine Ergänzung der VV zu § 35 LHO einleiten. Sie hält im Hinblick auf die Neufassung der o.g. Bestimmungen der VOB eine entsprechende Lösung für möglich.

Vergabe von Leistungen

Oberste Landesbehörden versäumten es, vor dem Abschluß von Reinigungsverträgen und vor der Anmietung von Kopiergeräten den günstigsten Anbieter zu ermitteln und Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen. Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre sind ohne Ermächtigung eingegangen worden.

- (104) Der Landesrechnungshof hat 1992/1993 im Rahmen einer Querschnittsprüfung sächliche Verwaltungsausgaben bei der Kultusministerin, dem Landwirtschaftsminister, dem Sozialminister und dem Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten geprüft. Im Ergebnis war die Parallelität der Feststellungen insbesondere im Hinblick auf den Abschluß von Reinigungsverträgen und den Abschluß von Mietverträgen für Kopiergeräte auffällig. Das läßt vergleichbare Mängel auch in nicht geprüften Bereichen der Landesverwaltung vermuten.

Dabei ist sich der Landesrechnungshof bewußt, daß insbesondere in der schwierigen Aufbauphase der Landesverwaltung Fehler nicht immer vermeidbar waren. In dieser Zeit gab es Situationen, in denen ein schnelles Handeln Priorität hatte. Gleichwohl ist es Aufgabe des Landesrechnungshofes, gegebene Anlässe zu nutzen, um auf die künftige Beachtung von Rechtsvorschriften hinzuweisen.

- (105) Der Landesrechnungshof hat im einzelnen festgestellt:
- Der Kultusminister schloß im März 1991 einen Vertrag über die Reinigung seines Dienstgebäudes zum Leistungspreis von rd. 83.500 DM jährlich ab, ohne zuvor Preisangebote von anderen Firmen einzuholen.
- Im August 1992 hat die Kultusministerin nach einer beschränkten Ausschreibung einen Vertrag über die Anmietung von Kopiergeräten zu einem Mietpreis von jährlich rd. 60.000 DM abgeschlossen. Eine Untersuchung darüber, ob eine Weiternutzung bereits vorhandener eigener Geräte wirtschaftlicher ist als die vorgesehene Anmietung neuer Geräte, fand nicht statt.

Der Mietvertrag hat eine Laufzeit von fünf Jahren. Mit seinem Abschluß sind Verpflichtungen zur Leistung in künftigen Haushaltsjahren eingegangen worden. Eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung war jedoch nicht veranschlagt. Eine Ausnahmegenehmigung der Finanzministerin nach § 38 Abs. 1 LHO lag nicht vor.

- Der Landwirtschaftsminister schloß im November 1990 einen Vertrag über die Reinigung seines Dienstgebäudes zu einem Leistungspreis von rd. 64.500 DM jährlich ab. Vor Vertragsschluß hatte der Landwirtschaftsminister lediglich ein schriftliches Leistungsangebot eingeholt.

Im April 1991 mietete der Landwirtschaftsminister Kopiergeräte zu einem Preis von jährlich rd. 47.700 DM an. Schriftliche Angebote mehrerer Firmen wurden nicht eingeholt. Es fand keine Untersuchung statt, ob der Kauf oder die Anmietung neuer Geräte die wirtschaftlichere Möglichkeit gewesen wäre.

Obwohl weder eine Verpflichtungsermächtigung noch eine Einwilligung der Finanzministerin vorlagen, wurde der Mietvertrag mit einer Laufzeit von fünf Jahren abgeschlossen.

- Der Sozialminister hat auf Grund einer beschränkten Ausschreibung im September 1991 einen Vertrag über die Gebäude- und Glasreinigung zu einem Leistungspreis von rd. 70.000 DM jährlich abgeschlossen.

Im April 1992 mietete der Sozialminister Kopiergeräte zu einem Preis von jährlich rd. 88.800 DM an. Schriftliche Angebote anderer Firmen wurden nicht eingeholt. Eine Untersuchung, ob eine Weiternutzung und Ergänzung der bereits vorhandenen eigenen Geräte wirtschaftlicher gewesen wäre als die Anmietung neuer Geräte, fand nicht statt.

Die Laufzeit des Mietvertrages beträgt ebenfalls fünf Jahre. Es lag weder eine Verpflichtungsermächtigung noch eine Einwilligung der Finanzministerin vor.

- Der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten schloß im Januar 1991 einen Vertrag über Reinigungsarbeiten zum Leistungspreis von zunächst rd. 24.200 DM ab. Der Vertrag wurde später durch Hinzunahme weiterer Flächen auf einen Umfang von jährlich 78.500 DM erweitert. Preisangebote von anderen Firmen wurden nicht eingeholt.

Im April 1992 schloß der Justizminister einen Vertrag zur Anmietung von Ko-

piergeräten zu einem Preis von jährlich 32.300 DM ab. Schriftliche Angebote weiterer Firmen hatte er nicht eingeholt.

- (106) Der Staat hat – insbesondere angesichts knapper Mittel – bei seinem Finanzgebaren die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 LHO) und stets die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Dies ist zuverlässig nur erreichbar, wenn im freien Wettbewerb Angebote abgegeben werden und sodann das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhält. Daher schreibt § 55 LHO vor, daß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen muß. Dies haben die geprüften Ministerien nicht beachtet.

Das Gebot zu wirtschaftlichem und sparsamem Verhalten verpflichtet auch, vor der Vergabe von Leistungen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung Vor- und Nachteile einzelner oder alternativer Maßnahmen zu untersuchen und die Ergebnisse in einer Form zu erfassen, die einen Vergleich ermöglicht. Vor ihren entsprechenden Entscheidungen hätten deshalb die geprüften Ministerien zu klären gehabt, ob in Anbetracht der bereits vorhandenen eigenen Kopiergeräte ein Kaufvertrag oder ein Mietvertrag die jeweils wirtschaftlichste Lösung gewesen wäre.

- (107) Das Parlament ist Inhaber des Etatrechts. Die Exekutive kann deshalb nicht Verpflichtungen für die Zukunft eingehen, ohne hierzu vom Parlament ermächtigt zu sein. Maßnahmen, die das Land zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten, sind nach § 38 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt oder die Finanzministerin eine Ausnahme zugelassen hat. Darüber hinaus gibt es Ausnahmen für laufende Geschäfte. Mietverträge gehören zu den laufenden Geschäften aber nur, soweit u.a. die Jahresmiete 40.000 DM nicht übersteigt. Die von der Kultusministerin, dem Landwirtschaftsminister und dem Sozialminister abgeschlossenen Mietverträge übersteigen jeweils diesen Betrag. Sie hätten deshalb nicht abgeschlossen werden dürfen.

- (108) Die geprüften Ministerien führen die festgestellten Rechtsverstöße auf die besonderen Schwierigkeiten zu Beginn des Aufbaues der neuen Verwaltungen zurück und verweisen darauf, daß ähnliche Verstöße gegen das Haushaltsrecht in Zukunft nicht mehr möglich sind.

Darüber hinaus erklären sie im einzelnen:

- (109) Die Kultusministerin macht darauf aufmerksam, daß die Entscheidung für die Anmietung von Kopiergeräten auf Grund eines Prüfberichtes des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1991 getroffen worden sei. Dieser Prüfbericht gebe bei Kopiergeräten der Miete den Vorrang vor dem Kauf. Darüber hinaus habe die Finanzministerin das neue Kopierkonzept im Haushalt 1993 anerkannt und sie habe die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt.
- (110) Der Landesrechnungshof hält daran fest, daß angesichts der vorhandenen eigenen Geräte hätte geprüft werden müssen, ob die Umstellung auf Mietkopierer tatsächlich die wirtschaftlichste Lösung gewesen wäre. Die Veranschlagung der erforderlichen Mittel im Haushalt 1993 befreit nicht – rückwirkend – von der Pflicht zur Beachtung des § 38 LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschrift.
- (111) Im Zusammenhang mit dem Abschluß des Reinigungsvertrages stellt der Landwirtschaftsminister die Frage, ob Ende 1990 überhaupt eine Öffentliche Ausschreibung schon verlangt worden sei. Vor Abschluß des Vertrages seien Angebote von drei Firmen eingeholt worden. Der Auftrag sei dem preisgünstigsten Anbieter erteilt worden. Vor der beabsichtigten Anmietung von Kopiergeräten seien Vor- und Nachteile der Maßnahmen schriftlich festgehalten und dabei auch Aussagen über die Wirtschaftlichkeit gemacht worden. Vergleichsangebote seien auch hier eingeholt worden. Den besonderen Anforderungen an den Kopierer wären nur Geräte gerecht geworden, die in Schwerin lediglich durch eine Firma vertrieben wurden. Schließlich vertritt auch der Landwirtschaftsminister die Meinung, daß die Finanzministerin die Anmietung der Kopiergeräte insofern gebilligt habe, als in den Haushalt 1992 die erforderlichen Mittel eingestellt wurden.
- (112) Der Landesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Der im Juli 1990 beschlossene Teilhaushalt der DDR galt nach dem Einigungsvertrag als Teil des Bundeshaushalts fort, so daß bei der Vergabe der Reinigungsleistung eine Öffentliche Ausschreibung auf der Grundlage des dem § 55 LHO entsprechenden § 55 BHO durchzuführen war.

In den vorgelegten Akten befindet sich zwar ein Vermerk über drei Angebote von Reinigungsfirmen, von denen aber nur eines schriftlich vorliegt. Nur in bezug auf

dieses Angebot ist es möglich, die erforderliche Relation zwischen Leistungsumfang und Leistungspreis nachvollziehbar herzustellen.

Den Akten war weder zu entnehmen, daß vor der Anmietung der Kopierer alternative Lösungsmöglichkeiten gegenübergestellt und im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft worden sind, noch daß Vergleichsangebote eingeholt wurden.

- (113) Der Sozialminister begründet den Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung vor Abschluß des Reinigungsvertrages mit dessen besonderer Dringlichkeit. Bei einer Neuvergabe werde eine Öffentliche Ausschreibung durchgeführt.

Die im Zusammenhang mit der Anmietung der Kopiergeräte notwendige Wirtschaftlichkeitsberechnung konnte nach Angabe des Sozialministers nicht vorgenommen werden. Das Kopiervolumen sei erst nach Erreichen der endgültigen Personalausstattung im Ministerium exakt bestimmbar gewesen. Im Interesse einer jederzeitigen Anpassung an den Bedarf sei die Anmietung dem Kauf von Geräten vorgezogen worden.

- (114) Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, daß eine Öffentliche Ausschreibung erforderlich gewesen wäre. Die Aufforderung zur Abgabe der Angebote im Rahmen einer nur Beschränkten Ausschreibung datiert vom 9. Juli 1991. Der Vertrag wurde jedoch erst am 18. September 1991 abgeschlossen. Angesichts dieses zeitlichen Rahmens kann eine besondere Eilbedürftigkeit nicht angenommen werden. Der Landesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß es dem Ministerium im April 1992 hätte möglich sein müssen, das erforderliche Kopiervolumen zu quantifizieren.

- (115) Der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten stellt ebenfalls die Notwendigkeit Öffentlicher Ausschreibungen noch vor Erlaß der Landeshaushaltsordnung in Frage. Vor Abschluß beider Verträge seien aber Vergleichsangebote eingeholt worden. Jedoch sei nur die beauftragte Reinigungsfirma in Betracht gekommen, weil allein sie mit einer Überprüfung ihrer Mitarbeiter durch den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR einverstanden gewesen sei.

- (116) Der Landesrechnungshof kann dem nur bedingt folgen. Den vorgelegten Unterlagen ist nicht zu entnehmen, daß Vergleichsangebote in der erforderlichen Form eingeholt

worden sind. Aus den Akten war auch nicht erkennbar, daß Gesichtspunkte der Sicherheit bei der Entscheidung, eine Öffentliche Ausschreibung nicht vorzunehmen, eine Rolle gespielt haben.

- (117) In Anbetracht der nicht unerheblichen Landesmittel, die für die Anmietung von Kopiergeräten und die Durchführung von Gebäude- und Glasreinigungsarbeiten aufzuwenden sind, ist künftig der Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften besondere Beachtung zu schenken. Die öffentliche Hand steht in einer besonderen Verantwortung, wenn sie Ausgaben tätigt. Sie erwirtschaftet sich ihre Haushaltsmittel nicht selbst; diese werden ihr vom Steuerzahler zur Verfügung gestellt. Dieser muß erwarten können, daß der Zuschlag dem – nachvollziehbar – wirtschaftlichsten Angebot erteilt wird.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für die Sanierung der Schloßanlage Mirow

1991/92 wurden Zuwendungen von insgesamt rd. 1,4 Mio. DM für die Sanierung der Schloßanlage Mirow bewilligt und rd. 0,9 Mio. DM ausgezahlt. Davon sind rd. 0,7 Mio. DM an den Haushalt zurückzuzahlen, weil entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO die Zweckbindung und die zeitliche Bindung der Mittel nicht beachtet wurden.

Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene fachliche Begleitung durch staatliche technische Dienststellen fand nicht statt. Die Finanzministerin hat für künftige Maßnahmen Schritte zur Beseitigung eines solchen Vollzugsdefizits eingeleitet.

Die Sanierung der Schloßanlage Mirow wurde mit Zuwendungen gefördert, obwohl ein mit dem Landesamt für Denkmalpflege abgestimmtes Nutzungskonzept fehlte und die erforderlichen Bauunterlagen nicht vorlagen.

- (118) Im Rahmen der Denkmalpflege wird die Erhaltung ausgewählter Bau- und Kunstdenkmäler durch Zuwendungen der Kultusministerin gefördert. Die hierfür geleisteten Ausgaben betragen 1991 rd. 1,6 Mio. DM und 1992 rd. 10,4 Mio. DM; die Haushaltsansätze für 1993 und 1994 belaufen sich auf rd. 16,4 Mio. DM bzw. 17,3 Mio. DM. Die für diese Zuwendungen erforderlichen Förderrichtlinien sind bisher nicht von der Kultusministerin erlassen worden.
- Außerdem wurden für denselben Zweck von 1991 bis 1993 Fördermittel des Bundes (in Höhe von insgesamt rd. 23 Mio. DM) bereitgestellt, die durch Komplementärmitel des Landes ergänzt wurden.

- (119) Für die Sanierung der Schloßanlage Mirow, die zu den bedeutenden Baudenkmälern des Landes gehört, wurden der Stadt Mirow als dem damaligen Rechtsträger Zuwendungen in Höhe von 1,443 Mio. DM bewilligt. Tatsächlich ausgezahlt wurden insgesamt 938.000 DM. Die Bauarbeiten sind 1992 u.a. infolge von konzeptionellen Unklarheiten eingestellt worden.

Der Landesrechnungshof hat 1992 die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungsmittel geprüft. Er hat dabei eine Reihe von Mängeln festgestellt, die teilweise durch unzureichende Erfahrung und durch Überlastung der an der Maßnahme beteiligten Dienststellen verursacht worden sind.

Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften

- (120) Bei der Gewährung der Zuwendungen wurde mehrfach gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen. So wurden in einzelnen Fällen die VV-K Nr. 1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO nicht beachtet, wonach Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind. Des weiteren wurden Zuwendungen teilweise nicht dem Zweck entsprechend ausgegeben (z.B. Verwendung von Baumitteln für Aufräumarbeiten im Park durch ABM-Kräfte, Restaurierung von Möbeln und Wandbespannungen). Nach Feststellung des Landesrechnungshofes ergeben sich Rückforderungsansprüche in der Größenordnung von rd. 700.000 DM.

Die Kultusministerin hat diese Beanstandung weitgehend anerkannt und Rückforderungsansprüche in Höhe von rd. 695.000 DM an den Zuwendungsempfänger gestellt. Dieser hat inzwischen 440.000 DM an den Haushalt zurückgezahlt. Die Rückführung des Restbetrages ist neben anderen Rückforderungen Gegenstand eines Streitverfahrens zwischen der Stadt Mirow und dem Land.

Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung

- (121) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die – haushaltsrechtlich vorgeschriebene – baufachliche Begleitung durch die staatliche Bauverwaltung wegen deren erheblicher Belastung mit anderen Aufgaben nicht vorgenommen wurde. Er hat empfoh-

len, dieses Vollzugsdefizit unter der Federführung der Finanzministerin beseitigen zu lassen.

Die Finanzministerin hat dem zugestimmt und dazu mitgeteilt, daß künftig bei Zuwendungsbauten auch die technische Instanz eines anderen Landes (Niedersachsen) vorübergehend mit der baufachlichen Mitwirkung beauftragt werden solle. Eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung sei inzwischen mit Niedersachsen abgeschlossen worden.

- (122) Der Landesrechnungshof hat außerdem vorgeschlagen, entsprechend dem "Zweistufigen Verfahren" der Prüfung und Genehmigung der haushaltsrechtlichen Unterlagen von Landesbauten (vgl. Jahresbericht 1993, Tz. 71) auch das Verfahren bei der Prüfung von Zuwendungsbauten in ähnlicher Weise zu vereinfachen.

Die Finanzministerin hat diesen Vorschlag aufgegriffen und mitgeteilt, die VV zu § 44 Abs. 1 LHO würden überprüft.

Konzeption

- (123) Die aufgrund des schlechten baulichen Zustandes dringend erforderlichen Sanierungsarbeiten wurden mit Zuwendungen gefördert, ohne daß ein Konzept für die künftige Nutzung der Anlage vorlag. Die nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften erforderlichen Bauunterlagen wurden nicht aufgestellt, statt dessen wurde der notwendige Leistungsumfang in Absprache mit dem Landesamt für Denkmalpflege in Teilmaßnahmen aufgeteilt, die Grundlage für die Bewilligung der Zuwendungen waren.

Die voraussichtlichen Gesamtkosten der Sanierung der Schloßanlage Mirow wurden 1992 auf ca. 26 Mio. DM geschätzt.

- (124) Der Landesrechnungshof hat hierzu auf folgendes hingewiesen:
- a) Da sich die Schloßanlage in einem sehr schlechten baulichen Zustand befindet und zur nutzungsfähigen Wiederherstellung erhebliche Mittel erforderlich sind, wäre als Grundlage für die Planung der erforderlichen Baumaßnahmen ein Gesamtkonzept notwendig gewesen, um eine planmäßige und wirtschaftliche Durchführung der umfangreichen Baumaßnahmen zu ermöglichen. Dieses Konzept so-

wie die o.g. Bauunterlagen hätten federführend durch die Stadt Mirow als Rechtsträger erarbeitet und von der Kultusministerin als Voraussetzung für eine Förderung angesehen werden müssen.

- b) Als Grundlage für das künftige weitere Vorgehen ist zunächst die o.g. konzeptionelle Entscheidung zu treffen. Dabei sollte der Rechtsträger ein Nutzungskonzept entwickeln, die erforderlichen baulichen Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege festlegen und die Baukosten in einer Bauunterlage ermitteln. Dies ist notwendig, um den Bewilligungsvoraussetzungen zu entsprechen und sicherzustellen, daß die verfügbaren knappen Haushaltsmittel in bestmöglicher Weise verwendet werden.
- c) Bei den notwendigen Baumaßnahmen zur Sanierung der Schloßanlage Mirow sollte wie folgt verfahren und entsprechend die Förderung vorgenommen werden:
- Sicherung der vorhandenen Bausubstanz des Schlosses (Fundamente, Fassade einschließlich der Erneuerung oder Instandsetzung der Fenster, Schwammsanierung, Erneuerung der Dächer einschließlich aller Holzschutzmaßnahmen),
 - Ausbau der Gebäude entsprechend der erarbeiteten Nutzungskonzeption,
 - Gestaltung der Freiflächen.

- (125) Die Kultusministerin hat dazu erklärt, es sei bisher notwendig gewesen, kurzfristig dringende Maßnahmen der Notsicherung durchzuführen. Im Grundsatz werde aber die Auffassung des Landesrechnungshofes geteilt, daß ein Gesamtkonzept erforderlich gewesen wäre.

Im Zusammenhang mit der künftigen grundlegenden Sanierung, die nach der bisherigen Notsicherung folgen müsse, sei über eine sinnvolle Nutzung zu befinden. Diese müsse von der Stadt Mirow entwickelt und der Kultusministerin als Bewilligungsbehörde für die weitere Förderung vorgelegt werden.

- (126) Der Landesrechnungshof wird sich über das weitere Vorgehen der beteiligten Stellen auf dem laufenden halten. Das gilt auch für die Auswirkungen des Ende 1993 vorgenommenen Wechsels der Rechtsträgerschaft von der Stadt Mirow auf das Land Mecklenburg-Vorpommern. Dadurch wird die Sanierung statt aus Zuwendungen an die Stadt Mirow aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sein.

- (127) Im übrigen hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, daß die Kultusministerin die noch fehlenden Förderrichtlinien für den Bereich der Baudenkmalpflege möglichst bald erläßt, damit die zu beachtenden Besonderheiten dieses Zuwendungsreichs (einschließlich Verfahrensfragen) zweifelsfrei festgelegt sind.

Inzwischen hat die Kultusministerin mitgeteilt, die Richtlinien seien im Entwurf fertiggestellt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für den kommunalen Straßenbau

Da die Zuwendungsmittel ohne die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen bereitgestellt werden, können Zuwendungen jeweils nur für ein Jahr gewährt werden. Das führt dazu, daß größere Straßenbaumaßnahmen in Abhängigkeit von den vorhandenen Haushaltsmitteln in Teilabschnitten und unter Zeitdruck verwirklicht werden müssen, so daß der wirtschaftliche Einsatz der Mittel dadurch nicht immer gewährleistet ist.

Bei der Vergabe der geförderten Bauleistungen haben die Straßenbauämter als Bewilligungsbehörden nicht immer sichergestellt, daß die Bestimmungen der VOB von den Zuwendungsempfängern (Gemeinden) ausreichend beachtet wurden.

Weil die Einnahmen aus Leistungen Dritter (Anlieger und Leitungsunternehmen) nicht in jedem Fall von den zuwendungsfähigen Ausgaben abgesetzt wurden, sind teilweise zu hohe Zuwendungen gewährt worden.

Infolge der Feststellungen des Landesrechnungshofes werden Zuwendungsmittel in der Größenordnung von insgesamt ca. 300.000 DM an den Landeshaushalt zurückgezahlt. Der Wirtschaftsminister hat im übrigen konkrete Schritte zur Vermeidung von Mängeln bei der künftigen Förderung kommunaler Straßenbauten unternommen.

- (128) Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100) zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Diese Mittel wurden bis 1992 für die neuen Bundesländer durch Bundeszuweisungen im Rahmen des Gemeinschaftswerkes "Aufschwung Ost" ergänzt. Die Zuweisungen aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost" wurden und die Finanzhilfen nach dem GVFG werden von den Ländern als Zuwendungen an Gemeinden vergeben.

Im Haushaltsplan des Landes waren 1992 und 1993 jeweils rd. 65 Mio. DM an Zuwendungen für kommunale Straßenbaumaßnahmen veranschlagt. Im Jahre 1992 standen außerdem rd. 159 Mio. DM im Rahmen des Gemeinschaftswerks "Aufschwung Ost" zur Verfügung. Bewilligungsbehörden sind die Straßenbauämter.

- (129) Der Landesrechnungshof hat die Bewilligung und Verwendung dieser Zuwendungen bei zwei Straßenbauämtern geprüft. Er hat festgestellt, daß die veranschlagten Mittel weitgehend umgesetzt und somit von den Straßenbauämtern und den Zuwendungsempfängern (Gemeinden) beachtliche Leistungen erbracht wurden.

Allerdings hat der Landesrechnungshof auch Mängel festgestellt, die bei verschiedenen Einzelmaßnahmen infolge fehlerhafter Vergabeentscheidungen oder unzutreffender Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben zu Erstattungen in der Größenordnung von insgesamt rd. 300.000 DM an den Landeshaushalt geführt haben.

Der Landesrechnungshof hat für die Zukunft verschiedene Verbesserungsvorschläge gemacht:

Veranschlagung

- (130) Da die Finanzhilfen des Bundes bisher im Bundeshaushalt grundsätzlich nur als Kassemittel veranschlagt werden, wird entsprechend bei der Veranschlagung der Landesmittel ebenfalls auf Verpflichtungsermächtigungen verzichtet. Das steht nicht im Einklang mit dem zeitlichen Ablauf von Straßenbaumaßnahmen, die im allgemeinen eine längere, evtl. mehrjährige Vorbereitungs- und Bauzeit erfordern.

Da Verpflichtungsermächtigungen im Landeshaushalt fehlen und daher die Zuwendungen jeweils nur für ein Jahr gewährt werden, entstehen Probleme bei der Vorbereitung, Vergabe und Durchführung der über ein Haushaltsjahr hinausgehenden

Baumaßnahmen. Die Bauabwicklung steht unter Zeitdruck und bedarf in den bewirtschaftenden Straßenbauämtern eines hohen Verwaltungsaufwandes.

- (131) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß derartige Erschwernisse gerade bei der besonders belasteten Verwaltung in einem neuen Bundesland vermieden werden müssen. Er hat angeregt, auf die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt hinzuwirken, damit im Landeshaushalt in gewissem Umfang auch Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden können.
- (132) Der Wirtschaftsminister teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Er hat mehrfach beim Bund auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei den jährlichen Mittelzuweisungen des Bundes auch Verpflichtungsermächtigungen vorzusehen. Bisher konnte eine Änderung jedoch nicht erreicht werden.

Beachtung von Vergabevorschriften

- (133) Nach den Zuwendungsbedingungen haben die Zuwendungsempfänger (Gemeinden) bei der Vergabe von Bauleistungen die VOB/A zu beachten.
- (134) Die Gemeinden haben 1991 und 1992 umfangreiche Straßenbauarbeiten, die mit Zuwendungen nach dem GVFG aus dem Landeshaushalt gefördert wurden, an Baufirmen vergeben. Die Gesamtauftragssummen und die Anteile der Öffentlichen Ausschreibungen betragen:

	Straßenbauamt A		Straßenbauamt B	
	1991	1992	1991	1992
Auftragssumme in Mio. DM	rd. 62,9	rd. 69,7	rd. 35,9	rd. 58,4
Anteil öffentl. Ausschreibung	24 v.H.	51 v.H.	–	58 v.H.

- (135) Der Landesrechnungshof hat hierzu darauf hingewiesen, daß nach § 3 Nr.2 VOB/A eine Öffentliche Ausschreibung stattfinden soll, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Er räumt zwar ein, daß die Maßnahmen zum Ausbau des kommunalen Straßenbaunetzes 1991 und 1992 generell dringlich waren. Insgesamt hält er aber den Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen für zu gering und ist der Auffassung, daß künftig dieser Anteil im Interesse des Wettbewerbes und der Wirtschaftlichkeit vergrößert werden muß. Die Straßen-

bauämter müssen als Zuwendungsgeber darauf hinwirken, daß die Öffentliche Ausschreibung grundsätzlich Bedingung für die Vergabe ist.

- (136) Der Wirtschaftsminister hat dazu mitgeteilt, nunmehr werde den Zuwendungsbescheiden ein Merkblatt beigelegt, in dem die Gemeinden u.a. auf die Beachtung der Vergabevorschriften hingewiesen würden (§ 3 VOB/A). In dem Merkblatt heißt es, ein Abweichen von diesen Grundsätzen habe die Rückzahlung der Zuwendungen zur Folge.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Maßnahme zur Durchsetzung von "VOB-gerechten" Vergaben.

Berücksichtigung von Leistungen Dritter

- (137) Nach § 4 Abs. 3 GVFG sind Kosten, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen verpflichtet ist, nicht zuwendungsfähig. Das gilt bei Straßenbaumaßnahmen für die Anliegerbeiträge, die nach dem Baugesetzbuch vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253) und nach kommunalen Rechtsnormen beim Ausbau von Straßen erhoben werden können. Es trifft ferner für die Kostenbeiträge der sogenannten Leitungsunternehmen für die Versorgung mit Wasser, Strom, Gas usw. zu, die mit ihren Leitungstrassen die öffentlichen Straßen nutzen und nach den jeweiligen Gestattungsverträgen die durch das Vorhandensein der Leitungen entstehenden zusätzlichen Kosten als sogenannte Sondernutzer zu tragen haben. Die Gemeinden als Straßenbaulastträger sind nicht verpflichtet, diese zusätzlichen Kosten zu übernehmen.
- (138) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß in den Verwendungsnachweisen der Zuwendungsempfänger Angaben über die Berücksichtigung der Leistungen Dritter fehlten. Er hat um Stellungnahme gebeten, in welcher Weise der Abzug der Anliegerbeiträge sichergestellt und wie dafür gesorgt wird, daß die zusätzlichen Kosten für Leitungsverlegungen der Versorgungsunternehmen nicht den zuwendungsfähigen Ausgaben zugeordnet und damit insoweit unzulässige Zuwendungen gewährt werden.
- (139) Der Wirtschaftsminister hat konkrete Schritte eingeleitet, um künftig die Leistungen Dritter zu berücksichtigen. Soweit die Anliegerbeiträge noch nicht in Satzungen der Gemeinden festgelegt worden sind, werden in dem o.g. Merkblatt pauschalierte Sätze

vorgegeben, die künftig von den Straßenbauämtern zugrunde zu legen sind. Außerdem werden die Gemeinden vermehrt darauf hingewiesen, daß die zusätzlichen Kosten für Leitungsverlegungen nicht den zuwendungsfähigen Ausgaben zugeordnet werden dürfen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für Baumaßnahmen zur Abwasserbeseitigung

Zuwendungen des Umweltministeriums an eine Gemeinde in Höhe von rd. 407.000 DM zum Bau eines Abwassersammlers wurden nicht zweckentsprechend verwendet, sondern vermutlich für eine eigene private Baumaßnahme des Bürgermeisters eingesetzt. Die Staatsanwaltschaft ermittelt.

Der Landesrechnungshof verfolgt den weiteren Ablauf des Vorganges im Hinblick auf den Verbleib der Zuwendungsmittel und ggf. erforderliche Verbesserungen der Aufbau- und Ablauforganisation in der Verwaltung.

- (140) Der Landesrechnungshof erfuhr im März 1993 von Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von Zuwendungen, die das Umweltministerium einer Gemeinde Ende 1992 in Höhe von rd. 407.000 DM für den ersten Bauabschnitt eines Abwassersammlers gewährt hatte. Es bestand der Verdacht, daß der größte Teil dieses Zuschusses nicht zweckentsprechend eingesetzt, sondern vom Bürgermeister für eine eigene private Baumaßnahme verwendet worden war.

Daraufhin hat der Landesrechnungshof den zuständigen Landrat als Rechtsaufsichtsbehörde gebeten, ihn über bisherige Untersuchungsergebnisse und daraufhin veranlaßte Maßnahmen zu unterrichten. Dazu teilte dieser im Mai 1993 mit, die Prüfung der Haushaltswirtschaft der Gemeinde für 1992 durch das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt des Landkreises hätte ergeben, daß die Gemeinde infolge dieser Unregelmäßigkeiten und anderer Mißwirtschaft zur Zeit zahlungsunfähig sei. Die Staatsanwaltschaft ermittle in dieser Sache, die Untersuchungen seien noch nicht abgeschlossen.

- (141) Für den Landesrechnungshof ist in diesem Zusammenhang von Interesse zu erfahren,
- ob – und wenn ja – in welcher Höhe die Zuwendungsmittel wieder beschafft und entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden können,
 - ob und ggf. welche Veränderungen innerhalb der Aufbau- und Ablauforganisation in der Verwaltung vollzogen wurden, um die Sicherheit der Haushaltswirtschaft zu verbessern und künftig den Mißbrauch von Fördermitteln für Baumaßnahmen auszuschließen.

Der Landrat hat dazu mitgeteilt, die Abarbeitung der in der Gemeinde entstandenen Probleme sei äußerst langwierig, so daß eine abschließende Stellungnahme noch nicht möglich sei. Hinsichtlich der Finanzierung der Ortsentwässerung werde eine Lösung durch Übernahme der Investitionen durch den örtlich zuständigen Zweckverband angestrebt.

- (142) Der Landesrechnungshof wird diesem Vorgang weiterhin nachgehen. Er hält es für erforderlich, daß die Kommunalaufsichtsbehörden darauf achten, daß die betroffene Gemeinde alle notwendigen Schritte zur Durchsetzung ihrer Ansprüche unternimmt, und sie dabei unterstützen (§ 78 Abs. 1 Kommunalverfassung, GVOBl. M-V vom 18. Februar 1994 S. 249).

Zuwendungen für die Errichtung und Erweiterung von Betriebsstätten zur Herstellung von Druckerzeugnissen

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" hat der Wirtschaftsminister durch Investitionszuschüsse die Herausgabe mehrerer Regionalzeitungen gefördert.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß eine Zuwendungsempfängerin im Rahmen der Mittelabrufe Rechnungen vorgelegt hatte, die auf die Zeit nach der Antragstellung datiert worden sind, obwohl sie bereits früher gestellt und teilweise auch bezahlt worden waren.

Die Herausgabe der Regionalzeitungen wurde inzwischen eingestellt, über das Vermögen der Zuwendungsempfängerin wurde die Sequestration angeordnet und Antrag auf Einleitung der Gesamtvollstreckung gestellt. Die Eröffnung des Verfahrens wurde mangels Masse abgelehnt. Der Investitionszuschuß wurde zurückgefordert.

- (143) Am 27. Juni 1991 hatte eine GmbH – vertreten durch ihren Geschäftsführer – einen Investitionszuschuß aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zur Förderung der Herausgabe mehrerer Regionalzeitungen und damit verbunden zur Schaffung von 30 Dauerarbeitsplätzen und 5 Ausbildungsplätzen beantragt. Im Antrag wurde unter Pkt. 6.1 angegeben, daß mit dem Vorhaben am 10. Juli 1991 begonnen werden sollte. Eine ausdrückliche Erklärung, daß mit dem Vorhaben noch nicht begonnen wurde, fehlte.

- (144) Mit Bescheid vom 24. September 1991 hat der Wirtschaftsminister einen Investitionszuschuß in Höhe von 166.100 DM bewilligt. Der Bewilligungszeitraum wurde bis zum 31. Oktober 1991 festgesetzt und später bis zum 30. Juni 1992 verlängert. Der Bewilligung wurde ein förderfähiges Investitionsvolumen in Höhe von 822.500 DM zugrunde gelegt. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug 878.500 DM. Eine Regionalzeitung erschien als komplette Tageszeitung vom 2. Januar 1991 bis Ende Dezember 1992, eine andere Regionalzeitung existierte nur vom 2. September 1991 bis Ende Januar 1992.
- (145) Nachdem die Zuwendungsempfängerin am 16. Oktober 1991 unter Vorlage von Belegen die Auszahlung des Investitionszuschusses beantragt hatte, wurde ihr ein Teilbetrag von 105.710 DM überwiesen.
- (146) Am 29. März 1993 wurde vom zuständigen Amtsgericht ein allgemeines Verfügungsverbot gem. § 2 der Gesamtvollstreckungsordnung verhängt und die Sequestration angeordnet. Die Einleitung des Gesamtvollstreckungsverfahrens wurde am 10. November 1993 mangels Masse abgelehnt.
- Mit Bescheid vom 6. Dezember 1993 wurde der Zuwendungsbescheid vom 24. September 1991 vom Wirtschaftsminister zurückgenommen und der gewährte Investitionszuschuß mit Zinsen zurückgefordert.
- (147) Ein Antrag für einen Investitionszuschuß aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" muß vor Beginn des Investitionsvorhabens gestellt werden.
- In den Antragsunterlagen fehlt eine diesbezügliche Erklärung der Zuwendungsempfängerin. Eine solche Erklärung wurde vom Wirtschaftsminister auch nicht gefordert. Er war der Ansicht, daß diese im Hinblick auf die Angabe des Datums des Beginns des Vorhabens im Antragsformular (Pkt. 6.1) nicht erforderlich sei.
- (148) Die Zuwendungsempfängerin hatte bereits im Herbst 1990 mit der Investitionsmaßnahme begonnen. Auf Grund der Aktenunterlagen des Wirtschaftsministers und der Ergebnisse einer örtlichen Erhebung in den Geschäftsräumen der Zuwendungsempfängerin hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Zuwendungsempfängerin 10 Rechnungen über insgesamt 346.697,68 DM vorgelegt hat, die nach dem

27. Juni 1991 neu datiert worden sind. In den Akten der Zuwendungsempfängerin wurden die gleichen Rechnungen mit Daten zwischen Dezember 1990 und April 1991 aufgefunden.

Aus diesem Umstand läßt sich nur der Schluß ziehen, daß die den Rechnungen zugrunde liegenden Investitionen bereits vor der Beantragung der Fördermittel getätigt worden sind und daß die Zuwendungsempfängerin die neudatierten Rechnungen vorgelegt hat, um trotzdem in den Genuß der Investitionsförderung zu gelangen.

- (149) Die Zuwendungsempfängerin hatte darüber hinaus Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheides nicht ausreichend beachtet, insbesondere hatte sie weder einen Zwischennachweis noch einen abschließenden Verwendungsnachweis vorgelegt. Der Wirtschaftsminister hat es versäumt, auf der rechtzeitigen Vorlage des Zwischennachweises zu bestehen.
- (150) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Gewährung des Investitionszuschusses unter Umständen herbeigeführt wurde, die den Verdacht eines Subventionsbetruges rechtfertigen und erwartet, daß der Wirtschaftsminister daraus die notwendigen Konsequenzen zieht.
- (151) Im übrigen erwartet der Landesrechnungshof, daß der Wirtschaftsminister künftig bei der Gewährung von Zuwendungen die Einhaltung der Auflagen und Bedingungen und insbesondere die Vorlage der Verwendungsnachweise sorgfältig überwacht. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Grundstücksverkehr bei der Hansestadt Rostock

Die Hansestadt Rostock hat Grundstücke entgegen der Rechtslage nicht zu ihrem vollen Wert veräußert. Der Stadt entstand dadurch ein geschätzter Schaden in Höhe von 6,2 Mio. DM.

Der Finanzausschuß der Bürgerschaft faßte Beschlüsse, die geltendes Recht verletzten und Antragsteller begünstigten.

- (152) Der Landesrechnungshof prüfte den Grundstücksverkehr der Hansestadt Rostock, vor allem im nichtgewerblichen Bereich. Dabei wurden Erhebungen bei 345 Grundstücksverkäufen vorgenommen.
- (153) Die Hansestadt Rostock verkaufte auf der Grundlage des am 7. März 1990 in Kraft getretenen Gesetzes über den Verkauf volkseigener Gebäude (GBl. I S. 157) Ein- und Zweifamilienhäuser an die Bürger der Stadt. Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 konnte der Bürger beim Kauf volkseigener Ein- und Zweifamilienhäuser oder zur Errichtung von Eigenheimen das volkseigene Grundstück erwerben. Das galt auch für volkseigene Grundstücke, für die vor dem 3. Oktober 1990 ein Nutzungsrecht verliehen wurde (Gesetz über die Verleihung von Nutzungsrechten vom 14. Dezember 1978, GBl. I S. 372).
- (154) Die am 15. März 1990 ergangene Erste Durchführungsverordnung zum Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude (GBl. I S. 158) regelte in § 6 den Kaufpreis für Gebäude und Grundstücke. § 6 Abs. 1 bestimmte den Kaufpreis für bebaute Grundstücke. Der höchstzulässige Kaufpreis für volkseigene Gebäude, aber auch für Miteigentumsanteile an volkseigenen Grundstücken sollte ausgehend vom Wiederbeschaffungspreis auf der Grundlage eines Wertgutachtens ermittelt werden. Eine Unterschreitung des höchstzulässigen Kaufpreises sollte nur für Wohngebäude und bei Vorliegen eines Beschlusses der örtlichen Volksvertretung möglich sein. Nach § 6 Abs. 2 galten für den Verkauf der übrigen (unbebauten) volkseigenen Grundstücke die in den Kaufpreisübersichten der Territorien enthaltenen bzw. von

den örtlichen Räten beschlossenen Baulandpreise. Als Kaufpreisübersicht des städtischen Territoriums wurde durch die Hansestadt Rostock die Baulandpreisliste aus dem Jahre 1936 angesehen.

- (155) Am 17. Mai 1990 trat das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung, GBl. I S. 255) in Kraft. Nach § 49 Abs. 1 Satz 1 durften die Gemeinden Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigen, veräußern. Diese Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.
- Die am 1. August 1990 in Kraft getretene Zweite Durchführungsverordnung zum Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude (GBl. I S. 1076) bezog sich auf die Erste Durchführungsverordnung vom 15. März 1990, ohne deren Kaufpreisbestimmungen abzuändern. Mit Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 trat das Gesetz über den Verkauf volkseigener Gebäude mit den beiden Durchführungsverordnungen außer Kraft. Die Kommunalverfassung galt gemäß Anlage II Kap. II Sachgebiet B Abschn. II des Einigungsvertrages fort.
- (156) Allenfalls soweit vor dem 3. Oktober 1990
- ein Vorvertrag zwischen der Hansestadt Rostock und einem Bürger über den Verkauf eines Grundstücks auf der Grundlage der Bestimmungen auch ohne notarielle Beurkundung zustande gekommen war oder
 - ein Beschluß der örtlichen Volksvertretung zur Höhe des Kaufpreises vorlag
- konnte die Hansestadt Rostock selbst nach dem 3. Oktober 1990 Grundstücke zu den vereinbarten bzw. beschlossenen Kaufpreisen veräußern, auch wenn sie unter dem vollen Wert lagen (vgl. Erlaß des Innenministers vom 4. Juni 1992 – II 310 – AmtsBl. M-V S. 602). In allen anderen Fällen waren Grundstücke nach dem 3. Oktober 1990 gemäß § 49 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung in der Regel zum vollen Wert zu veräußern.
- (157) Entgegen dieser Rechtslage verkaufte die Hansestadt Rostock Grundstücke in bestimmten Zeiträumen zu unterschiedlichen Preisen:
- Entsprechend der Baulandpreisliste von 1936 wurde der überwiegende Teil der Grundstücke zu einem Quadratmeterpreis von 2,00 DM veräußert, wenn der An-

trag für den Grundstückskauf vor dem 1. Juli 1990 lag (Beschluß des Finanzausschusses der Bürgerschaft vom 8. November 1990).

- Grundstücksverkäufe, die nach dem 1. Juli 1990 beantragt wurden, erfolgten in der Regel zu einem Preis von 30,00 DM/m².
- Nach dem 1. Januar 1992 wurden die Grundstücke, von Ausnahmen abgesehen, nur noch zum Verkehrswert verkauft.

Diesen Verkäufen hatte der Finanzausschuß der Bürgerschaft vorher zugestimmt.

- (158) Der Beschluß des Finanzausschusses vom 8. November 1990, zur Festsetzung der Grundstückspreise nach der Baulandpreisliste von 1936 auf das Antragsdatum vom 1. Juli 1990 abzustellen, war unzulässig, weil weder ein entsprechender Vorvertrag zwischen der Hansestadt Rostock und dem Antragsteller noch ein entsprechender Beschluß der ehemaligen örtlichen Volksvertretung zur Höhe des Kaufpreises vorlag.
- (159) Die Beschlüsse des Finanzausschusses über die Festsetzung der Grundstückspreise entsprachen nicht den Bestimmungen des § 49 Abs. 1 Kommunalverfassung. Hier nach hätte die Hansestadt Rostock ihre Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern dürfen. Die Beschlüsse zur Festlegung von Preisen unter dem Verkehrswert waren somit rechtswidrig.
- (160) Der Landesrechnungshof hat die Grundstücksverkäufe der Hansestadt Rostock zwischen dem 3. Oktober 1990 und dem 28. Februar 1993 stichprobenweise geprüft. Eine Liste aller Verkäufe in diesem Zeitraum wurde dem Landesrechnungshof von der Hansestadt Rostock übergeben. Bei 214 der beantragten Käufe wurde den Antragstellern vor dem 3. Oktober 1990 ein Nutzungsrecht an volkseigenen Grundstücken verliehen.

Grundlage für die Ermittlung des der Hansestadt Rostock entstandenen Schadens war die Gegenüberstellung des von der Stadt erzielten Erlöses und des vom Landesrechnungshof auf der Basis der Verkehrswerte aus der Bodenleitwertkarte der Hansestadt Rostock vom 26. August 1991 ermittelten Wertes.

Als sachgerechte Überführung der in der DDR begründeten Nutzung volkseigener Grundstücke wurde bei der Schadensermittlung durch den Landesrechnungshof für die Grundstücke mit Nutzungsrecht eine Aufteilung des Verkehrswertes je zur Hälfte zwischen Eigentümer und Nutzer angenommen.

Der Landesrechnungshof hat bei den unter Wert verkauften Grundstücken eine für den Haushalt der Hansestadt Rostock eingetretene Schadenssumme in Höhe von 6,2 Mio. DM ermittelt.

- (161) Der Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock hat die das geltende Recht verletzenden Beschlüsse des Finanzausschusses gemäß § 24 Abs. 3 Kommunalverfassung nicht beanstandet. Das betraf insbesondere die Beschlüsse, in denen Grundstückspreise festgelegt wurden, die unter dem Verkehrswert lagen.

Der Rechtsaufsichtsbehörde wurde empfohlen zu prüfen, inwieweit die Voraussetzungen für eine Schadensersatzpflicht des damaligen Oberbürgermeisters gegenüber seiner Anstellungskörperschaft vorliegen. Ferner ist zu prüfen, ob sich weitere Mitarbeiter der Stadt im Zusammenhang mit den vom Landesrechnungshof geprüften Grundstücksverkäufen schadensersatzpflichtig gemacht haben.

- (162) Vom Landesrechnungshof einzelne eingesehene notarielle Verträge für Grundstücksverkäufe sind für die Hansestadt Rostock nicht interessengerecht abgeschlossen worden.

Dies gilt insbesondere für

- die Verkürzung der Fristen der Bauverpflichtung,
- die Dauer der Nutzungsverpflichtung,
- den Rangrücktritt der Rückauflassungsvormerkung hinter die für die Finanzierung von Grundstückserwerb und -bebauung einzutragenden Grundpfandrechte und
- die Vereinbarung eines Wiederverkaufspreises.

Der Landesrechnungshof hat hierzu Empfehlungen für die künftige Vertragsgestaltung ausgesprochen.

- (163) Der Landesrechnungshof hat sein Prüfungsergebnis am 3. Juni 1993 dem Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock und dem Innenminister als Rechtsaufsichtsbehörde übergeben. Der Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock hat mit Schreiben vom 20. Juli 1993 gegenüber dem Innenminister Stellung genommen. Der Landesrechnungshof hat eine Ausfertigung der Stellungnahme erhalten. Die Auswertung der Stellungnahme durch den Innenminister als Rechtsaufsichtsbehörde ist erfolgt und die erforderlichen Maßnahmen sind eingeleitet worden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Verwendung der Investpauschale

Die geprüften Landkreise und kreisfreien Städte haben 7,9 Mio. DM der 1991 zur Verfügung gestellten Investpauschale zweckwidrig verwendet.

Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erfordert künftig eine konsequentere Beachtung der Rechtsvorschriften, um eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sicherzustellen. Dies schließt auch die Anwendung der Vergabevorschriften sowie die Wirksamkeit der Kontrolle durch die Rechnungsprüfungsämter ein.

- (164) Der Bund gewährte dem Land 1991 im Rahmen des Gemeinschaftswerkes "Aufschwung Ost" insgesamt 597,5 Mio. DM Investpauschale, die entsprechend der Einwohnerzahl an die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt wurde.
- Die Finanzhilfen sollten zur wirkungsvollen und schnellen Unterstützung bei der Durchführung von dringend notwendigen Instandsetzungen an Gebäuden und Anlagen, insbesondere von Schulen, Krankenhäusern und Altenheimen dienen.
- Grundlage für die Verwendung der Investpauschale bildete die Richtlinie zur Förderung von kommunalen Investitionen vom 20. März 1991 (AmtsBl. M-V S. 173).
- Der Landesrechnungshof hat bei acht Landkreisen und zwei kreisfreien Städten die zweckentsprechende Verwendung von insgesamt 147,2 Mio. DM Investpauschale stichprobenweise geprüft.
- Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, daß 7,9 Mio. DM entgegen der Zweckbestimmung eingesetzt werden.
- Mehrere kommunale Gebietskörperschaften förderten den Neubau von Gebäuden und Anlagen, wie z.B. den Bau von Garagen, die Errichtung von Lichtzeichenanlagen bzw. den Bau eines Abwasserpumpwerkes.
 - Eine Kreisverwaltung kaufte in Höhe von 638.300 DM Grundstücke für den geplanten Neubau von Gymnasien.

- Einige Kreis-, Stadt- und besonders aber Gemeindeverwaltungen finanzierten den Kauf beweglicher Wirtschaftsgüter aus Mitteln der Investpauschale, so z.B. Fahrzeuge, Feuerwehrausstattungen, Hard- und Software, Fernsehgeräte und Keyboards.
 - 1,3 Mio. DM wurden für Gutachten und Projektierungsleistungen eingesetzt, die weder Grundlage für Instandsetzungen noch Investitionen waren und somit einen verlorenen Aufwand darstellen.
- (165) Gemäß § 2 Abs. 3 der Richtlinie zur Förderung von kommunalen Investitionen war der Förderungszweck auf Instandsetzungsmaßnahmen beschränkt. Die Finanzierung völlig neuer Maßnahmen war ebenso wie der Erwerb von beweglichen Wirtschaftsgütern oder Grundstücken als ausschließlicher Förderungszweck ausgeschlossen.
- (166) Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, daß entsprechend § 4 der Förderrichtlinie die nicht zweckentsprechend eingesetzten Mittel von den kommunalen Gebietskörperschaften zurückzuzahlen sind. Gegebenenfalls sollte geprüft werden, ob bei den kommunalen Gebietskörperschaften oder zugunsten anderer kommunaler Gebietskörperschaften Umschichtungen für förderungsfähige Investitionen erfolgen können.
- (167) Der Innenminister hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und sich in einem Zwischenbericht grundsätzlich dafür ausgesprochen, zweckwidrig eingesetzte Mittel zugunsten anderer Haushaltstitel bzw., wenn dies nicht möglich ist, zugunsten anderer kommunaler Gebietskörperschaften umzuwidmen.
- (168) Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, daß die kommunalen Gebietskörperschaften die in der Förderrichtlinie festgelegten Auflagen sowie allgemeine haushaltsrechtliche Vorschriften in unterschiedlichem Maße erfüllten.
- Die Bewirtschaftung der Ausgabemittel wurde durch die Kammereien und Fachämter in den kommunalen Gebietskörperschaften teilweise unzureichend überwacht. So konnten beispielsweise bei einem Kreis erhebliche überplanmäßige Ausgaben ohne Beschlüsse des Kreistages und ohne Kenntnis der Kämmerei getätigt werden.

- In einigen Fällen wurde durch die Veranschlagung eines Investitionsvorhabens bei mehreren Haushaltsstellen das Prinzip der Haushaltsklarheit verletzt.
- Die geprüften Städte und Landkreise sind bei der Verwendung der Investpauschale in ungenügender Weise dem § 34 Abs. 2 der Kommunalverfassung, die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen, nachgekommen. So wurden u.a. die in Verträgen vereinbarten Skontoabzüge von den kommunalen Gebietskörperschaften teilweise nicht in Anspruch genommen. Geleistete Vorauszahlungen wurden nicht verzinst, dadurch wurde auf Einnahmen verzichtet.
- Bei einigen kommunalen Gebietskörperschaften wurden die Vergabevorschriften nicht hinreichend beachtet. Bei der Freihändigen Vergabe von Aufträgen wurden überwiegend nicht, wie in der Regel vorgegeben, zwei bis drei Angebote eingeholt.
- Die Rechnungsprüfungsämter einiger Kreise und Städte sind ihrer Prüfungspflicht entsprechend der Förderrichtlinie nicht ausreichend bzw. überhaupt nicht nachgekommen.

Der Landesrechnungshof nutzte die Prüfung, um den kommunalen Gebietskörperschaften Hinweise zur Verbesserung der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Wirksamkeit der Kontrolle durch die Rechnungsprüfungsämter zu geben.

- (169) Der Landesrechnungshof hat dem Innenminister empfohlen, das Prüfungsergebnis bei der Ausreichung zukünftiger Fördermittel, insbesondere bei der Wiederauflage der kommunalen Investpauschale 1993 zu berücksichtigen, um zielgerichtet auf einen zweckentsprechenden und effektiven Einsatz Einfluß nehmen zu können.
- (170) Der Innenminister hat die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel mit den betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten erörtert und die Prüfungsergebnisse bereits teilweise mit Erlaß der "Richtlinie zur Förderung kommunaler Investitionen" vom 1. Juli 1993 (AmtsBl. M-V S. 1329) berücksichtigt. Insbesondere wurde auf die Erstellung von Zwischennachweisen im Hinblick auf den hohen Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu den ausgekehrten Beträgen ersatzlos verzichtet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einführung neutraler Behördenbezeichnungen für die Ministerien

Der Landesrechnungshof regt an, für die Ministerien neutrale Behördenbezeichnungen einzuführen.

- (171) Aufgrund des Organisationserlasses des Ministerpräsidenten vom 15. Januar 1991 (AmtsBl. M-V S. 30) werden für die Ministerien in Mecklenburg-Vorpommern personenbezogene Behördenbezeichnungen verwandt (Der Ministerpräsident, Der Innenminister, Die Finanzministerin usw.). Hiervon abweichend benennen jedoch die Amtsschilder an den Dienstgebäuden der Kultusministerin und des Sozialministers die Behörde als "Kultusministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern" bzw. "Sozialministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern".

Wegen des Ministerwechsels im März 1992 mußte die Behördenbezeichnung des Kultusministeriums von "Der Kultusminister" in "Die Kultusministerin" umgeändert werden. Aus demselben Grund war im April 1993 die Behördenbezeichnung des Umweltministeriums von "Die Umweltministerin" in "Der Umweltminister" zu ändern. Derartige Änderungen werden sich nach Wahlen, Kabinettsumbildungen oder Demissionen erfahrungsgemäß immer wieder ergeben.

- (172) Der Landesrechnungshof hat geprüft, welche Ausgaben durch die Umbenennung eines Ministeriums entstehen:

Der Umweltminister hat für neue Stempel, Kopfbögen und ein Amtsschild insgesamt 1.964,50 DM ausgegeben. Die Kultusministerin hat für neue Stempel und Kopfbögen insgesamt 1.577,05 DM aufgewandt. Aus dem o.g. Grund war hier die Erneuerung des Amtsschildes nicht erforderlich. Die Höhe der Personalausgaben, die durch den mit dem Wechsel der Behördenbezeichnung verbundenen Arbeitsaufwand entstanden sind, ist schwer bestimmbar.

Von diesen Ausgaben abgesehen, stellt sich auch die Frage, ob mit Rücksicht auf eine größtmögliche Rechtsklarheit die Änderung von Behördenbezeichnungen nicht stets ihren Niederschlag auch in den bestehenden Rechtsvorschriften zu finden hätte.

Unter dem Aspekt der Sparsamkeit und im Interesse der Rechtsklarheit hält der Landesrechnungshof Behördenbezeichnungen, die einem ständigen Wechsel unterliegen können, für nicht geeignet.

- (173) In diesem Sinne haben bereits Niedersachsen mit Beschluß des Landesministeriums vom 4./18 April 1989 (Nds. MBl. S. 530), das Bundeskabinett mit Beschluß vom 20. Januar 1993 (GMBI. S. 46) und Nordrhein-Westfalen mit Gesetz vom 15. Dezember 1993 (GV.NW. S. 987) neutrale Behördenbezeichnungen für die Ministerien eingeführt.
- (174) Der Landesrechnungshof regt an, diesen Beispielen in Mecklenburg-Vorpommern zu folgen und für die Staatskanzlei und die Ministerien neutrale Behördenbezeichnungen (Staatskanzlei, Innenministerium, Kultusministerium usw.) einzuführen.

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Prüfung der Deponie Schönberg

- (175) Der Landesrechnungshof hat die Verhandlungen der Landesregierung zur Verbesserung der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation des Landes Mecklenburg-Vorpommern als Eigentümer der Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten mbH (GAA) und mittelbarer Eigentümer der Ihlenberger Abfallentsorgungs GmbH (IAG) beratend begleitet. Unterschiedliche Auffassungen in wesentlichen Fragen zwischen Landesregierung und Landesrechnungshof haben sich dabei nicht ergeben.
- (176) Der Umweltminister hat dem Landesrechnungshof am 27. April 1994 den festgestellten Jahresabschluß der IAG auf den 31. Dezember 1992 vorgelegt. Er wird z.Z. geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 1. Juni 1994

Tanneberg

Präsident