

LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1998

**über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1996**

Neubrandenburg, den 13. Mai 1998

Inhaltsverzeichnis

Tzn.

Band 1

I. Einleitung	
1. Vorbemerkungen	1 - 2
2. Haushaltslage des Landes	3 - 6
3. Innerstaatliche Umsetzung des Vertrages von Maastricht	7 - 13
4. Veräußerung von Staatsvermögen	14 - 16
5. Die Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung	17 - 28
6. Sondervermögen	29 - 31
7. Beachtung des Vergaberechts	32 - 33
8. Koordinierung des Einsatzes von Informationstechnik	34 - 38
9. Neuordnung der Finanz- und Bauverwaltung	39 - 40
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1996	41 - 86
III. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	
1. Betriebsführung für Entsorgungsbetriebe (Abwasser/Abfall)	87 - 94
2. Übertragung von Geschäftsanteilen an der Schweriner Grund GmbH – Rettungsaktion der Landeshauptstadt Schwerin zur Abwendung der drohenden Gesamtvollstreckung dieser Gesellschaft	95 - 109

Band 2**IV. Prüfungsfeststellungen****Querschnittsprüfungen**

- | | | |
|----|---|-----------|
| 1. | Zuständigkeit des Landtages beim Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen | 110 - 122 |
|----|---|-----------|

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums

- | | | |
|----|--|-----------|
| 2. | Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege | 123 - 153 |
|----|--|-----------|

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

- | | | |
|----|---|-----------|
| 3. | Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage | 154 - 172 |
|----|---|-----------|

Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft

- | | | |
|----|--|-----------|
| 4. | Prüfung der Ausgaben des Landes für den Um- und Ausbau von Landesstraßen sowie für die Beschaffung von Verkehrsschildern | 173 - 185 |
|----|--|-----------|

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Kultusministeriums

- | | | |
|----|---|-----------|
| 5. | Förderung von Forschungsvorhaben | 186 - 212 |
| 6. | Vergütungen für Lehraufträge, Gastvorlesungen und Vergütungen für studentische Hilfskräfte bei den Fachhochschulen Wismar, Neubrandenburg und Stralsund | 213 - 241 |

- | | | |
|----|--|-----------|
| 7. | Zuwendungen des Landes für den Sportstättenbau | 242 - 252 |
|----|--|-----------|

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Naturschutz

- | | | |
|----|--|-----------|
| 8. | Organisation des Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamtes | 253 - 272 |
|----|--|-----------|

**Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Ministeriums für
Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union**

- | | | |
|----|--|-----------|
| 9. | Aufgabenerfüllung in den Grundbuchämtern der Amtsgerichte
Ludwigslust, Neustrelitz und Schwerin | 273 - 314 |
|----|--|-----------|

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 10. | Gutachten zur Krankenhausplanung in Mecklenburg-Vorpommern | 315 - 322 |
| 11. | Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Landes | 323 - 356 |
| 12. | Gebührenerhebung des Landeshygieneinstitutes | 357 - 366 |
| 13. | Leistungen für Opfer von Gewalttaten | 367 - 375 |
| 14. | Zuwendungen für den Neubau eines Alten- und Pflegeheimes | 376 - 382 |

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

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 15. | Zuwendungen für Investitionen zur Stilllegung und
Gefahrenabwehr von Deponien | 383 - 391 |
| 16. | Zuschüsse des Landes zur Förderung der Wasserversorgung | 392 - 395 |

Überörtliche Kommunalprüfung

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 17. | Prüfung der Organisation und Personalwirtschaft der
neugebildeten Landkreise | 396 - 408 |
| 18. | Prüfung der Genehmigungen für kommunale
Grundstücksverkäufe | 409 - 420 |

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

- | | | |
|----|--|-----------|
| 1. | Zweite Privatisierung der MTW Schiffswerft GmbH, Wismar,
und der Volkswerft GmbH, Stralsund | 421 - 424 |
|----|--|-----------|

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfAIG M-V	Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 4. August 1992
AbfG	Bundesgesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) vom 27. August 1986
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
allg.	allgemein
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
AMV	Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunalen Körperschaften
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabeordnung
apl.	außerplanmäßig
ARGUS-GB 2.30-	Software-Version für Grundbuchämter für das Anwendungssystem zur Rechtspflege bei Gerichten und Staatsanwaltschaften
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AV-Jap	Allgemeine Vertragsbedingungen für die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe
Az.	Aktenzeichen
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
Bd.	Band
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BFH/NV	Sammlung amtlich nicht veröffentlichter Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BQG	Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft mbH
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
Buchst.	Buchstabe
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderausgaben
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
e. V.	eingetragener Verein
EBM	Einheitlicher Bewertungsmaßstab für ärztliche Leistungen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 23. Juni 1993
FHöVuR	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege
FM	Finanzministerium
FStrG	Bundesfernstraßengesetz zuletzt geändert am 18. Juni 1996, BGBI. I S. 1452
GBO	Grundbuchordnung
gem.	gemäß
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)

GfBU	Gesellschaft für Betriebsberatung, Sicherheits- und Umweltfragen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Finanzstärkungsgesetz: Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Krankenversicherung in den neuen Ländern (GKV-Finanzstärkungsgesetz - GKVFG) vom 24. März 1998, BGBl. I S. 526
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GVO	Verordnung über den Verkehr mit Grundstücken – in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 1992 (BGBl. I S. 1477) und in der Fassung des Artikels 15 § 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. S. 2182, 2221), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1995 (BGBl. I S. 895, 896)
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HBFG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH-Jahr	Haushaltsjahr
HH-Rest	Haushaltsrest
Hj.	Halbjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HRG	Haushaltsrechtsgesetz
HVA-StB	Vergabehandbuch im Straßen- und Brückenbau
i. A.	im Auftrag
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
IfG	Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost
IGSF	Institut für Gesundheits-System-Forschung GmbH Kiel
IM	Innenministerium
IMA-IT	Interministerieller Ausschuss für Informations- und Telekommunikationstechnik
IT	Informationstechnik
ITC	Innovations- und Trendcenter
KAV M-V	Kommunaler Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern
Kfz	Kraftfahrzeug
KHG	Krankenhausgesetz
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KV DDR	Kommunalverfassung der Deutschen Demokratischen Republik
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
kw	künftig wegfallend
l/E.d	Liter pro Einwohner und Tag
LaVeLue-GebVO	Landesordnung über Verwaltungsgebühren für das Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LFA	Länderfinanzausgleich
LHG	Landeshochschulgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 3. Februar 1994, GVOBl. M-V S. 186
lit.	littera
LKHG	Landeskrankenhausgesetz
LKSt	Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik
LM	Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz
LNOG	Landkreisneuordnungsgesetz
LP	Leistungsphase
LSP	Leitsätze für Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten
lt.	laut

LVL	Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamt Mecklenburg-Vorpommern
LwaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
max.	maximal
mbH	mit beschränkter Haftung
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
mtl.	monatlich
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
o. a.	oben angegeben
o. g.	oben genannt
OEG	Gesetz über die Entschädigung für die Opfer von Gewalttaten
OFD	Oberfinanzdirektion
ÖGDG M-V	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Mecklenburg-Vorpommern
OGr.	Obergruppe
PAR	Programm zur Aufstellung der IT-Ressortpläne
PC	Personalcomputer
Pkt.	Punkt
POD	Projekt- und Objektdesignierung
POM	Projekt- und Objektmanagement
Pro ^f _{fiskal}	automatisiertes Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens
RB Bau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
rd.	rund
Rz.	Randzahl
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
sonst.	sonstige
StAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Natur
Stck.	Stück
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG M-V	Straßen- und Wegegesetz Mecklenburg-Vorpommern
StVO	Straßenverkehrsordnung
Tab.	Tabelle
TASI	Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen
TDM	Tausend DM
TVG	Tarifvertragsgesetz
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u. a.	unter anderem
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
VOB/A und VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A und B
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VV-K	Verwaltungsvorschriften über Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VwKostG MV	Verwaltungskosten Mecklenburg-Vorpommern
VwVfG	Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VZOG	Vermögenszuordnungsgesetz
WBG	Weiterbildungsgesetz
WGS	Wohnungsgesellschaft mbH
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

z. Z.	zur Zeit
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu § 44 Abs. 1 LHO
Ziff.	Ziffer
ZV	Zwangsversteigerung

I. Einleitung

Vorbemerkungen

- (1) Der Landesrechnungshof legt hiermit seinen Jahresbericht 1998 dem Landtag vor und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung (Art. 67 Abs. 2 Verf. M-V). Der Jahresbericht enthält Ergebnisse über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltung des Landes, der kommunalen Körperschaften und der übrigen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind (Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung beziehen sich auf die Prüfung der Haushaltsrechnung 1996 (Drs. 2/3405 vom 18. Dezember 1997).
- (2) Aufgrund des Umfangs der umfassenden und lückenlosen Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes nach Art. 68 Abs. 3 Verf. M-V muß sich der Landesrechnungshof auf Stichproben beschränken und von der Möglichkeit Gebrauch machen, Prüfungen nach seinem Ermessen einzugrenzen und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO).

Im Rahmen der verfassungsmäßig garantierten Unabhängigkeit entscheidet der Senat des Landesrechnungshofes sowohl über die Auswahl der Prüfungsthemen als auch über die Darstellung von Prüfungsergebnissen im Jahresbericht. Die Feststellungen im Jahresbericht sind somit nicht die Zusammenfassung aller Prüfungsergebnisse des Zeitraumes zwischen zwei Jahresberichten. Hier kann es zu zeitlichen Abweichungen durch den gewählten Prüfungszeitraum oder z. B. die Zahl der geprüften Dienststellen bei Querschnittsprüfungen kommen. Darüber hinaus ist es auch möglich, daß den Beanstandungen und Anregungen des Landesrechnungshofes bereits im Verlaufe des Prüfungsverfahrens Rechnung getragen wird und sich somit eine Darstellung im Jahresbericht erübrigt. Verallgemeinerungen in bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Ressorts in Abhängigkeit von ihrer Erwähnung im Jahresbericht sind nicht möglich.

Haushaltslage des Landes

- (3) Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1991 bis 1997 wurde ausführlich im Jahresbericht 1997 Tzn. 3 bis 9 erörtert. Die dort und auch in den vorangegangenen Jahresberichten dargestellten finanziellen Probleme und die Notwendigkeit, nach Lösungen zur Bewältigung der komplizierten Finanzsituation des Landes zu suchen, bestehen unverändert fort.
- (4) Mecklenburg-Vorpommern steht jedoch nicht allein vor finanziellen Problemen. Die prognostizierten Steuerausfälle führen auch in den alten Ländern z. T. zu einer erhöhten Nettoneuverschuldung, wodurch künftig die finanziellen Spielräume weiter eingeschränkt werden. Mit den Haushaltsplänen für 1998 bleiben – bis auf Baden-Württemberg mit einer 2,1 %igen Steigerung des Haushaltsvolumens – alle Länder unter der durch den Finanzplanungsrat als Obergrenze anvisierten jährlichen Ausgabensteigerung von 2 %. Alle neuen Länder sowie Berlin und Hamburg reduzieren ihr Ausgabevolumen im Vergleich zum Vorjahr.

	Steuerdeckungsquote	Kreditfinanzierungsquote	Zinsausgabenquote	Personalausgabenquote	Investitionsquote
Baden-Württemberg	73,7	4,4	6,4	41,7	9,4
Bayern	76,2	4,1	3,9	42,0	15,9
Bremen	58,1	19,9	14,8	33,4	14,4
Hamburg	66,3	9,4	10,8	34,5	10,7
Hessen	76,7	4,9	9,1	46,3	12,4
Niedersachsen	74,3	6,6	10,9	42,0	11,4
Nordrhein-Westfalen	76,3	8,3	9,2	40,1	10,7
Rheinland-Pfalz	70,2	8,7	9,3	41,1	12,1
Saarland	67,5	18,4	14,6	39,6	11,2
Schleswig-Holstein	71,6	8,5	12,5	40,3	10,9
Durchschnitt der alten Flächenländer	73,3	8,0	9,5	41,6	11,8
Berlin	38,9	11,6	8,9	32,9	14,0
Brandenburg	45,5	8,3	7,2	25,4	24,0
Mecklenburg-Vorpommern ¹	49,0	8,5	5,5	26,2	25,8
Sachsen	49,6	3,6	4,1	29,3	30,2
Sachsen-Anhalt	44,5	10,6	6,6	25,7	25,9
Thüringen	46,1	8,1	5,5	25,2	25,8
Durchschnitt neue Länder	46,9	7,8	5,8	26,4	26,3

Tabelle 1: Kennziffern der Länderhaushalte 1998, Quelle: Finanzministerien der Länder aus Handelsblatt vom 16.3.1998

¹ Angabe für Mecklenburg-Vorpommern aktualisiert auf den Stand Haushaltsplan 1998

Im Vergleich der Kennziffern der Länderhaushalte 1998 zeigt sich, daß die neuen Länder erheblich niedrigere Steuerdeckungs- und Personalausgabenquoten als die alten Flächenländer ausweisen. Die Investitionsquoten sind hingegen etwa doppelt so hoch. Das ist dem Nachholbedarf der neuen Länder geschuldet und nur aufgrund der besonderen Förderung durch Bund und EU möglich. So finanziert Mecklenburg-Vorpommern Investitionsausgaben in Höhe von 3,6 Mrd. DM u. a. mit speziellen Investitionseinnahmen in Höhe von 2,0 Mrd. DM. Allein aus Zuweisungen der EU für investive Zwecke erhält Mecklenburg-Vorpommern 1998 noch 484,7 Mio. DM. Bereits im Haushaltsjahr 2000 wird jedoch mit 158,3 Mio. DM nur noch etwa ein Drittel dieses Betrages zur Verfügung stehen. Ähnlich verhält es sich mit den anderen Investitionseinnahmen, so daß Mecklenburg-Vorpommern in absehbarer Zeit das Investitionsvolumen auf ein Drittel verringern muß. Damit reduziert sich auch die Kreditobergrenze erheblich.

Mecklenburg-Vorpommern muß in den nächsten Jahren – wie alle neuen Länder – die Haushaltsstruktur völlig ändern und das Haushaltsvolumen deutlich absenken. Die mittelfristige Finanzplanung 1997 bis 2001 weist dementsprechend für das Haushaltsjahr 2001 ein Haushaltsvolumen in Höhe von 13,8 Mrd. DM aus, das gegenüber dem Ist 1996 um 1,1 Mrd. DM reduziert ist. Aber auch mit diesem Haushaltsvolumen wäre Mecklenburg-Vorpommern noch weit entfernt vom Modellhaushalt, der auf der Basis der Haushalte der alten Flächenländer ermittelt wird. Der Modellhaushalt 1997 lag bei 9,4 Mrd. DM. Die Überhöhung der Haushalte der neuen Länder ist nur durch die hohen Zuweisungen möglich gewesen. Es war beabsichtigt, die neuen Länder für einen befristeten Zeitraum finanziell besserzustellen. Sie sollten in die Lage versetzt werden, die Verwaltung aufzubauen und eine leistungsfähige Infrastruktur zu schaffen. Außerdem muß in diesem Zusammenhang auch beachtet werden, daß die neuen Länder wegen der extremen Steuerschwäche ihrer Gemeinden in weit höherem Maße für diese Sorge tragen müssen. Wurden im Jahr 1996 im Durchschnitt aller Bundesländer 1.239 DM je Einwohner an Gemeinden zugewiesen, waren es z. B. in Mecklenburg-Vorpommern 2.598 DM je Einwohner².

² siehe Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin, Wochenbericht 07/98

- (5) Dem Ziel der befristeten Besserstellung dienen die aufgrund des Solidarpaktes (Ergebnis der Klausurtagung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder und den Partei- und Fraktionsvorsitzenden vom 11. bis 13. März 1993) für **den Zeitraum 1995 bis 2004** getroffenen Regelungen des Länderfinanzausgleichs (LFA).

Mecklenburg-Vorpommern erhält aus dem Länderfinanzausgleich und den dargestellten Bundesergänzungszuweisungen nach der gegenwärtigen Regelung folgende Beträge:

	1997	1998	1999	2000	2001
- Beträge in Mio. DM -					
Steuern	5.898,9	6.062,0	6.276,0	6.599,0	6.998,0
LFA	875,6	843,0	915,0	928,0	947,0
BEZ	1.974,0	1.988,0	2.016,0	2.034,0	2.055,0
davon:					
FeBEZ ³	331,0	345,0	373,0	391,0	412,0
PolBEZ ⁴	164,0	164,0	164,0	164,0	164,0
SoBEZ ⁵	1.479,0	1.479,0	1.479,0	1.479,0	1.479,0
Summe	8.748,5	8.893,0	9.207,0	9.561,0	10.000,0

Tabelle 2: Entwicklung der Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns aus Steuern, LFA und BEZ:
Ist 1997, Haushaltsplan 1998, 1999 bis 2001 lt. mittelfristiger Finanzplanung

In § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944) sind die Bundesergänzungszuweisungen – u. a. auch die Sonderbedarfs-BEZ (SoBEZ) zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten – geregelt.

Diese Vorschrift enthält einen Überprüfungsvorbehalt: „Die Zuweisungen nach Satz 1 werden **im Jahre 1999** im Falle einer wesentlichen Abweichung von den zugrunde gelegten Erwartungen von Bund und Ländern gemeinsam **überprüft**.“ Damit stehen rd. 75 % der Bundesergänzungszuweisungen für Mecklenburg-Vorpommern unter dem Vorbehalt einer Überprüfung.

Darüber hinaus wird bereits heute insbesondere von den Ländern Baden-Württemberg und Bayern eine Reform des LFA angestrebt.

³ Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisung

⁴ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung

⁵ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

- (6) Mecklenburg-Vorpommern muß also davon ausgehen, daß spätestens ab dem Haushaltsjahr 2005 erhebliche Mindereinnahmen für den Landeshaushalt zu erwarten sind. Um auch unter den veränderten finanziellen Bedingungen über finanzielle Spielräume vor allem für Investitionen zu verfügen, muß Mecklenburg-Vorpommern seine Bemühungen zur Veränderung der Haushaltsstruktur erheblich intensivieren. Von existentieller Bedeutung ist dabei insbesondere die Entwicklung der Personalausgaben. Auf diese Problematik hat der Landesrechnungshof bereits mehrfach in seinen Jahresberichten hingewiesen. Im Jahresbericht 1996, Tz. 10 wurde dargestellt, daß die damals aktuelle Stellenausstattung mit 28,4 Stellen je 1.000 Einwohner weit über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer (22 Stellen je 1.000 Einwohner) lag. Aus der mittelfristigen Finanzplanung 1997 bis 2001 ist zu entnehmen, daß die Regierung für 2001 eine Stellenausstattung von 25,3 Stellen je 1.000 Einwohner anstrebt und Mecklenburg-Vorpommern damit immer noch über dem Durchschnitt liegen wird. In absoluten Zahlen heißt das, daß die Sollstellenzahl von 50.279 Stellen 1997 auf 46.050 Stellen Ende Dezember 2001 reduziert werden soll.

Die kostensenkenden Strukturmaßnahmen sollen lt. Stellenplanentwurf 1998 zu Einsparungen von 231 Stellen führen. Im Stellenplanentwurf 1998 waren lediglich 88 Stellen mit einem kw-Vermerk bis zum Jahr 2001 versehen. Für 59 Stellen wird davon ausgegangen, daß die Stellen erst nach 2001 wegfallen können und für 108 Stellen wurde kein Termin ausgewiesen.

Angesichts des in der mittelfristigen Finanzplanung dargestellten Zieles der Regierung, die Stellenzahl „mittelfristig“ – **aber später als 2001** – auf 37.792 zu reduzieren, erscheinen die gegenwärtig geplanten Schritte als zu klein. Während für die Jahre 1997 bis 2001 ein Stellenabbau von insgesamt rd. 4.200 Stellen geplant ist, sollen im Zeitraum danach – „*Mittelfristig > 2001*“ – mehr als 8.000 Stellen abgebaut werden. Sieht man vom Lehrerbereich ab, so sollen dabei nach 2001 396 Stellen und nach 2005 144 Stellen wegfallen.

Der Landesrechnungshof kann sich angesichts der Zahlen außerhalb des Lehrerbereiches des Eindrucks nicht erwehren, daß die Notwendigkeit, Stellen abzubauen, zwar vordergründig erkannt worden ist, faktisch aber deren Realisierung gleichsam als

Bugwelle vor sich hergeschoben wird, die erst dann verebbt, wenn die natürliche Fluktuation einsetzt. Anders ist es nicht erklärbar, wenn die Realisierung von kw-Vermerken in den Stellenplänen einzelner Ministerien teilweise erst in den ersten Jahren des nächsten Jahrtausends oder gar erst nach dem 31.12.2010 einsetzen soll.

In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof auch auf seine Ausführungen in Tz. 14 des Jahresberichtes 1996.

Die Landesregierung muß mit großer Konsequenz alle Möglichkeiten zur Personaleinsparung nutzen. Es darf dabei keine Tabuthemen geben.

Innerstaatliche Umsetzung des Vertrages von Maastricht⁶ – Konvergenzkriterium Defizitobergrenze –

- (7) Am 2.5.1998 entscheidet der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs endgültig über den Teilnehmerkreis der Europäischen Währungsunion ab dem 1.1.1999. Aufgrund der Empfehlung der Europäischen Kommission, die Währungsunion mit elf Teilnehmerländern, darunter auch Deutschland, zu beginnen, kann schon vor diesem Termin von einer Beteiligung Deutschlands ausgegangen werden.

Die Teilnehmerstaaten legten im Maastrichter Vertrag fest, daß die dort vereinbarten Kriterien einzuhalten sind.⁷ Die Bundesrepublik Deutschland als föderativer Staat ist somit verpflichtet, u. a. die Einhaltung des vorgegebenen Haushaltsdefizits von nicht mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) durch ihre einzelnen staatlichen Ebenen insgesamt zu gewährleisten. Es bedarf daher einer Koordinierung der öffentlichen Defizitpolitik zwischen den Haushalten des Bundes (einschließlich der Sozialversicherungssysteme) und denen der Länder (einschließlich ihrer Kommunen).

⁶ Vgl. auch Jahresbericht des Landesrechnungshofes 1997, Tzn. 18 bis 32.

⁷ Die Maastricht-Kriterien lauten nach Art. 109 j i. V. m. Art. 104 c Abs. 2 EG-Vertrag und dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bzw. dem Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109 j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft:

- Haushaltsdefizit von nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsproduktes
- Staatsverschuldung von nicht mehr als 60 %
- Inflationsrate nicht höher als 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder
- langfristige Zinsen nicht höher als zwei Prozentpunkte über dem Durchschnittsniveau der drei Teilnehmerländer mit den niedrigsten Zinsen
- Währung muß mindestens zwei Jahre innerhalb der Bandbreiten des Europäischen Währungssystems gelegen haben

Lösungsvorschläge der Länder

- (8) Die Länder haben – im Gegensatz zum Bund – noch keinen einheitlichen Lösungsvorschlag für eine Aufteilung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze und möglicher Sanktionen vertikal zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit sowie horizontal unter den einzelnen Ländern. Die Finanzministerkonferenz der Länder hat im Mai 1996 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die hierzu ein Ergebnis erarbeiten soll. Einigkeit besteht unter den Ländern über folgende Eckpunkte:
- Es wird eine verbindliche Regelung zur innerstaatlichen Aufteilung des zulässigen Defizits als Orientierungsgröße für die Haushaltspolitik des Bundes und der Länder getroffen.
 - Die innerstaatliche Defizitverteilung zwischen Bund und allen Ländern erfolgt im Verhältnis 40:60 (statt 50:50, wie vom Bund vorgeschlagen).
 - Die horizontale Aufteilung des Defizitlimits soll langfristig durch einen objektiven (z. B. Einwohner) und zukunftsorientierten (degressiver Defizitabbau) Schlüssel bestimmt werden. Durch eine Übergangsregel wird der unterschiedlichen Ausgangssituation (Ist-Defizite) der einzelnen Länder Rechnung getragen.
 - Sanktionen sollen vorrangig auch am Verursacherprinzip orientiert sein.
- (9) Es sind von der Arbeitsgruppe vier Modelle vorgeschlagen worden. Sie alle beruhen zur Aufteilung des zulässigen Defizits unter den Ländern auf einem Mischschlüssel aus den Elementen
- Finanzierungsdefizit der letzten fünf oder drei Jahre (Anteil zwischen 75 % und 50 %, der in manchen Modellen langfristig abgebaut werden soll) und
 - Einwohner, nach den Regeln des Länderfinanzausgleichs gewichtet (Anteil zwischen 25 % und 50%).

Je nach Modell wäre Mecklenburg-Vorpommern für das Haushaltsjahr 1997 ein maximal zulässiges Defizit zwischen 1.493 Mio. DM und 1.976 Mio. DM zugestanden worden.

Die Aufteilung einer Sanktion orientiert sich in den meisten Modellen zum einen an der Höhe der Defizitüberschreitung von Bund und Ländern und zum anderen bei der Aufteilung der Sanktion unter den Ländern an der Einwohnerzahl der Länder.

Bewertung

- (10) Durch die Orientierung des Mischschlüssels in der Übergangsphase am Finanzierungsdefizit können die finanzschwächeren Länder, u. a. Mecklenburg-Vorpommern, zunächst noch notwendige Investitionen tätigen und haben die Möglichkeit, in der Übergangszeit ihre Haushalte zu konsolidieren. Mit Ende der Übergangsregelung müssen die finanzschwächeren Länder ihre ihnen überproportional zugestandenen Defizite abgebaut haben und haben dann nur noch einen eingeschränkteren Handlungsrahmen für Investitionen. Eine möglichst hohe und langwährende Gewichtung des Schlüsselements Finanzierungsdefizit ist daher für finanzschwache Länder günstig. Unabhängig von dem zugestandenen Defizit ist aber zu beachten, daß aus Defiziten Schulden und Zinslasten entstehen. Die Tilgung der Schulden und die Zinsen müssen in ihrer Höhe für die Länder tragbar und tilgbar bleiben. Übermäßig hohe Schuldenstände verhindern andere Ausgaben durch hohe Zins- und Tilgungslasten und begründen eine finanzpolitische Verwundbarkeit bei einem Anstieg der z. Z. sehr geringen Zinssätze.

Frühestens nach fünf Jahren (nach dem Jahr 2004) soll die Übergangsregelung erneut überdacht werden. In diesem Jahr läuft auch der Solidaritätspakt für die neuen Bundesländer ab. Ab diesem Zeitpunkt werden sich die finanziellen Relationen unter den Ländern ändern und in diesem Zusammenhang kann sich auch eine Neuregelung der Defizitaufteilung anbieten.

- (11) Überschreitet die Bundesrepublik insgesamt ihr zulässiges Defizit, drohen ihr Sanktionen, die eine Höhe zwischen 7 und 15 Mrd. DM betragen können. Aufgrund der Höhe der Sanktionen ist eine reine Verursacherorientierung bei der Sanktionstragung schwierig. Wenn beispielsweise nur zwei Länder die Defizitüberschreitung verursacht haben, werden sie eine Sanktion in dieser Dimension nicht tragen können. Drei der Modelle sehen daher auch eine Aufteilung zumindest eines Teils der Sanktion unter allen Ländern vor, wenn die Länder insgesamt ihr zugestandenes Defizitlimit überschritten haben.

Die Modelle schlagen unabhängig von der Art der Sanktionsaufteilung für Haushaltsnotlagen von Ländern Härteregelungen vor. In solchen Fällen sollen die übrigen Länder und der Bund oder nur der Bund die Sanktionen tragen.

- (12) Unabhängig von der Wahl eines bestimmten Modells müssen sich Bund und Länder mit Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion auf eine geringere Handlungsfreiheit in ihrer Defizitpolitik und somit in ihrem Ausgabevolumen einrichten. Die Schuldenstandsquote Deutschlands lag 1997 bei 61,3 % des Bruttoinlandsproduktes und damit über dem Referenzwert. Während in den Jahren 1994 bis 1998 insbesondere Privatisierungserlöse anfielen bzw. anfallen werden, sind solche Einnahmen nach 1998 in größerem Umfang nicht mehr zu erwarten. Die Defizitquote muß daher in den nächsten Jahren deutlich niedriger gehalten werden, um den Referenzwert der Schuldenstandsquote von 60 % zu erreichen.
- (13) Ab 1. Januar 1999 kann jedermann für den bargeldlosen Zahlungsverkehr den EURO verwenden, wenn Zahlender und Zahlungsempfänger einverstanden sind. Es gilt der Grundsatz: *„Kein Zwang, aber auch keine Behinderung für die Verwendung von EURO“*.

Vor allem Unternehmen der Wirtschaft werden sehr bald ihre Buchführung auf EURO umstellen und ihre Jahresabschlüsse in EURO vorlegen. Ein offenes Problem ist z. Z. noch die Frage, von welchem Zeitpunkt ab die Finanzverwaltung Steueranmeldung und Steuererklärungen in EURO akzeptieren wird. Es sollte sichergestellt werden, daß zumindest für die Bereiche der Umsatzsteuer und der Lohnsteuer Steuervoranmeldungen und Steuererklärungen in EURO schon zum 1.1.1999 erfolgen können. Dies hängt allerdings nicht allein von Mecklenburg-Vorpommern ab.

Veräußerung von Staatsvermögen

- (14) Die derzeit hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte einerseits und sinkende Steuereinnahmen andererseits lassen Regierungen und Parlamente nach zusätzlichen Einnahmequellen suchen. Dabei gerät neben der Kreditaufnahme die Veräußerung von Staatsvermögen, insbesondere in Form von Grundvermögen, immer mehr ins Blickfeld. Auch wenn sie für Mecklenburg-Vorpommern bislang noch nicht praktische Bedeutung erlangt hat, so gilt für sie gleichwohl Folgendes:

Folgen der staatlichen Kreditaufnahme und der Vermögensveräußerung
für den Vermögensbestand des Staates

- (15) Während die staatliche Kreditaufnahme sowohl haushaltsrechtlich als auch verfassungsrechtlich geregelt und begrenzt wird, finden sich Normen über die Vermögensveräußerung auf Bundesebene und überwiegend auch auf Landesebene lediglich in den entsprechenden Haushaltsordnungen. Eine Bedeutung, die eine verfassungsrechtliche Diskussion bzw. Einordnung rechtfertigen würde, ist der Vermögensveräußerung durch die öffentliche Hand offenbar bisher nicht beigemessen worden. Dennoch stehen beide haushaltsrechtlichen Instrumente nicht beziehungslos nebeneinander, sondern weisen gewisse Gemeinsamkeiten auf. Beide wirken auf den zukünftigen Bestand des Staatsvermögens.

Die Wirkung der staatlichen Kreditaufnahme auf den Vermögensbestand ist nicht unbedingt sofort erkennbar. Zunächst steht dem vom Staat aufgenommenen Kredit wegen der grundsätzlichen Bindung an die Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen ein Vermögensgegenstand gegenüber. Investitionsgüter unterliegen jedoch einem Werteverzehr. Dieser schreitet i. d. R. schneller voran als die Abzahlung des Kredites, so daß sich letztlich mit jedem Kredit langfristig gesehen der Vermögensbestand tatsächlich verringert. Davon abgesehen kann sich der Wert, den eine Investition für die nachfolgende Generation hat, letztlich auch durch geänderte gesellschaftliche oder politische Wertvorstellungen erheblich wandeln und sich insoweit auf den Vermögensbestand auswirken. Somit führen die jährlich durch die öffentliche Hand aufgenommenen Kredite nicht nur zu einer zunehmenden Verschuldung, sondern auch zu einer kontinuierlichen Verminderung des staatlichen Vermögens.

Das Staatsvermögen, insbesondere in Form des Verwaltungsvermögens, bildet die sachliche Grundlage für die staatliche Aufgabenerfüllung. Bestimmungen zum Schutz des Staatsvermögens sind auf Bundes- bzw. Länderebene in der Bundeshaushaltsordnung bzw. in den Landeshaushaltsordnungen niedergelegt. Danach dürfen Vermögensgegenstände grundsätzlich nur dann veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung staatlicher Aufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Derzeit gibt es in einigen Ländern jedoch Bestrebungen dahingehend, daß die Veräußerung von bebauten und unbebauten Grundstücken auch dann ermöglicht werden soll, wenn diese

Voraussetzungen nicht vorliegen, sie also in absehbarer Zeit noch benötigt werden. Die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sollen dann nicht nur zum Erwerb von gleichen Vermögensgegenständen verwandt werden, sondern auch der Deckung laufender Ausgaben dienen. Dies hätte jedoch zur Folge, daß sich der Vermögensbestand der öffentlichen Hand weiter verringert. Hinzu kommt, daß der Staat die Nutzung der tatsächlich benötigten Gegenstände finanzieren muß. Das bedeutet z. B., daß ein verkauftes, aber noch benötigtes Gebäude vom neuen Eigentümer angemietet werden muß. Somit tritt zur Verringerung des Vermögensbestandes noch die Belastung zukünftiger Haushalte. Gälte zudem das Prinzip der Objektbezogenheit der öffentlichen Kredite, so würde in jedem einzelnen Veräußerungsfall der Vermögensgegenstand lastenfrei veräußert, während der Kredit in voller Höhe zu Lasten der öffentlichen Hand weiter laufen würde.

Verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Veräußerung von Staatsvermögen

- (16) Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen staatlichen Kreditaufnahmepaxis könnte eine Veräußerung öffentlichen Vermögens in größerem Umfang unter Verwendung der Verkaufserlöse für laufende Haushaltsausgaben faktisch so wirken, als ob die Kredite ursprünglich unter Überschreitung der Kreditobergrenze aufgenommen worden wären. Das könnte letztlich zu einer Aushöhlung bzw. Umgehung der Regelung von Art. 115 GG bzw. analoger verfassungsrechtlicher Regelungen der Länder führen. Des weiteren stellt die Veräußerung von Staatsvermögen bei bestehender erheblicher Verschuldung – sofern die Erlöse nicht zur Schuldentilgung oder zum Erwerb gleichwertiger Vermögensgegenstände verwendet werden – eine erhebliche Gefährdung des Privatvermögens eines jeden einzelnen Bürgers dar. Da der Staat keine Sicherheiten für die von ihm aufgenommenen Kredite einräumt, haftet er nach Aufzehrung des öffentlichen Vermögensbestandes letztlich mit seinen Steuereinnahmen für die Tilgung der Schulden. Mit anderen Worten, wenn das öffentliche Vermögen aufgezehrt bzw. wesentlich vermindert wird, muß letztlich ein Durchgriff auf den Bürger erfolgen, und zwar entweder im Wege einer Steuererhöhung oder über eine Geldentwertung. Das Eigentum eines jeden Bürgers ist jedoch durch Art. 14 GG geschützt. Insofern könnte Art. 14 GG eine Schranke für die Veräußerung von öffentlichem Vermögen unter den dargestellten Bedingungen darstellen. Des weiteren kann

die oben dargestellte Vermögensveräußerung letztlich zu einer Verletzung des Demokratieprinzips führen, da eine zunehmende Verschuldung der öffentlichen Hand auf die Handlungsfreiräume zukünftiger Parlamente und Haushaltsgesetzgeber wirkt und diese nachhaltig einschränken kann. Wann eine solche Vermögensäußerung tatsächlich gegen das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG niedergelegte Demokratieprinzip verstößt, hängt von einer näheren Ermittlung des Sachverhaltes und auch von einer sorgfältigen Analyse der öffentlichen Vermögensverhältnisse und der Staatsverschuldung unter Berücksichtigung auch wirtschaftswissenschaftlicher Gesichtspunkte ab.

Im übrigen würde ein Parlament, welches die Möglichkeit eröffnet, daß der Staat sich dessen entledigt, was er zur Wahrnehmung seiner ja zum Teil auch in der Verfassung niedergelegten Aufgaben noch benötigt, den Grundsatz der Bindung an das Gemeinwohl verletzen. Danach ist jeder Abgeordnete und Amtsträger verpflichtet, mit seiner ganzen Kraft zum Wohle der Menschen zu handeln. Diese Dienstfunktion wäre jedoch außer acht gelassen, wenn im Ergebnis parlamentarischer Entscheidungen nicht mehr gesichert ist, daß staatliche Aufgaben auf Dauer in ausreichendem Maße wahrgenommen werden können.

Insgesamt hält der Landesrechnungshof die Veräußerung von Staatsvermögen für den Fall, daß der Erlös nicht zur Schuldentilgung oder zum Erwerb gleicher Vermögensgegenstände, sondern konsumtiv eingesetzt wird, verfassungsrechtlich im höchsten Maße für bedenklich. Eine Veräußerung von Gegenständen, die für staatliche Zwecke noch benötigt werden, gefährdet überdies die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

Die Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung

- (17) Aufgrund der Finanznot der öffentlichen Haushalte wird derzeit in vielen Bereichen diskutiert, wie die öffentliche Verwaltung wirtschaftlicher gestaltet werden kann, um durch einen effizienteren Mitteleinsatz die Aufgaben zu erfüllen. Verschiedene Modernisierungskonzepte sehen z. B. vor, durch eine beweglichere Haushaltswirtschaft die Sach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen und so die Eigenverantwortung und Motivation der Mitarbeiter zu stärken.

- (18) Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in die öffentliche Verwaltung wird mit dem Ziel einer optimalen Ressourcensteuerung und -kontrolle und der Ausbildung eines Kostenbewußtseins verfolgt. Durch sie kann die erforderliche Transparenz z. B. über die Kosten der einzelnen Leistungen sowie die tatsächliche Finanz- und Vermögenslage der öffentlichen Hand geschaffen werden.

Die KLR wurde daher in die Wirtschaftlichkeitsbestimmungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes (§ 6 Abs. 3 HGrG) wie folgt aufgenommen:

„In geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.“

Die Betonung liegt hierbei auf **geeignete Bereiche**. Die Einführung einer KLR erfordert zusätzliche Ressourcen. Diese sind nur dann vertretbar, wenn dadurch Einsparungen erzielt werden, die den Aufwand übersteigen. Letztlich unterliegt auch die KLR dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und darf nicht zum Selbstzweck werden. Es ist daher ratsam, die konkrete Ausgestaltung dieses Steuerungsinstruments in Pilotprojekten zu erproben und in enger Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Ländern geeignete Bereiche für die Einführung der KLR festzulegen. Nur so können beträchtliche Fehlinvestitionen vermieden werden.

- (19) Die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigt, die standardisierte KLR der Bundes-Finanzverwaltung als „offenen Landesstandard“ zur Anwendung zu empfehlen. Zunächst wird die KLR als Pilotprojekt in der Landesbauverwaltung schrittweise eingeführt.
- (20) In der öffentlichen Verwaltung werden derzeit in zahlreichen Modellprojekten verschiedene Bewirtschaftungsmethoden erprobt. Bisher wurde die Teilnahme an einem solchen Projekt nicht von der Einführung einer KLR oder anderer geeigneter Informations- und Steuerungssysteme abhängig gemacht. Das birgt die Gefahr in sich, daß das Etatrecht des Parlaments verletzt wird und bedarfsgerechte Mittelzuweisungen, Leistungsvergleiche sowie Erfolgskontrollen nur eingeschränkt möglich sind. Die Einführung flexibler Bewirtschaftungsverfahren, insbesondere der Budgetierung,

muß daher immer mit der Einführung geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente verbunden werden. Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251), mit dem die rechtliche Grundlage für eine effizientere öffentliche Haushaltswirtschaft ohne Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts und bei Erhaltung der Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte geschaffen wurde, hat diese Forderung jetzt festgeschrieben. So heißt es in dem neu in das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) eingefügten § 6 a Abs. 1:

„Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können in Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, daß das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.“

- (21) Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahresbericht 1997 (Tzn. 10 bis 17) über die neuen Steuerungsmodelle und deren Auswirkungen berichtet. Die KLR sowie die Budgetierung dürfen nicht als alleinige Alternative zur derzeitigen Kameralistik gesehen werden. Das Haushaltsrecht enthält in seiner derzeitigen Ausprägung viele Möglichkeiten, Verwaltung wirtschaftlicher und effizienter zu gestalten. Sie müssen nur genutzt werden.

Ziele einer Kosten- und Leistungsrechnung

- (22) Die Ziele, die mit der KLR verfolgt werden, sind:
- Transparenz von Kosten und Leistungen,
 - Controlling, d. h. Planung, Steuerung und Kontrolle von Kosten und Leistungen, also u. a. auch Veränderungen von Leistungen oder Arbeitsabläufen,
 - Ermittlung und Verrechnung inner- und zwischenbehördlicher Leistungen,
 - Unterstützung der Haushaltsplanung, Kompatibilität zwischen KLR- und HKR-Verfahren und

- Nutzung der Ergebnisse zu Vergleichen mit anderen Partnern für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
sowie
- Prüfung der Möglichkeiten der Privatisierung und
- Ermittlung kostendeckender Gebühren und Entgelte.

- (23) Aus den angestrebten Zielen und deren Ausprägungen ergeben sich die Struktur des Rechnungswesens und der Genauigkeitsanspruch an die Ergebnisse des Rechnungswesens. Dabei muß sich die Verwaltung insbesondere überlegen, welche Informationen wirklich erforderlich sind. Nur so können aufwendige Verfahren, die zu unnötigen Detailinformationen führen, vermieden werden. Viele Ziele können auch
- mit der Kameralistik ohne eine Produktorientierung (beispielsweise Aufgabenveränderungen, -verringerungen oder Straffung von Abläufen) oder
 - durch einfache Erweiterungen bzw. Zusatzinstrumente (beispielsweise reichen in vielen Fällen auch Kostenschätzungen mit Hilfe von Personalzeiterfassungen und durchschnittlichen Pauschalwerten)
- erreicht werden.

Über all dem darf nicht vergessen werden, daß auch die beste KLR unwirksam bleibt, wenn es an einer strikten Ausgabedisziplin mangelt.

Einheitliche Standards der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung

- (24) Als Bewertung der erbrachten Leistungen einer Verwaltung bilden sich nicht wie auf dem Wettbewerbsmarkt Preise. Die Bewertung muß daher mit Hilfe anderer Kriterien erfolgen. Wertvoll sind hierbei Vergleiche von Ergebnissen der KLR zwischen verschiedenen Organisationseinheiten. Die Vergleiche können sowohl innerhalb von Behörden, zwischen Behörden eines Landes als auch zwischen Behörden verschiedener Länder stattfinden. Wichtigste Vergleichspartner für Mecklenburg-Vorpommern sind andere Länder. Sie besitzen eine ähnliche Aufgabenstruktur und haben somit ähnliche Anforderungen an die KLR. Insgesamt dürften die Länder im wesentlichen

identische Zielvorstellungen haben. Die Unterschiede im Verwaltungsaufbau und der -aufgaben werden jedoch abweichende Schwerpunktsetzungen hervorrufen.

Grundlegend für die Vergleichbarkeit von Ergebnissen der KLR und für übergeordnete Steuerungszwecke ist die Entwicklung von gemeinsamen Standards, die vergleichbare Kennzahlen liefern. Diese gemeinsamen Standards müssen in der Anfangsphase der Einführung einer KLR bestimmt werden, um eine starke Auseinanderentwicklung von KLR-Verfahren in den einzelnen Gebietskörperschaften zu vermeiden.

Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung

- (25) Die öffentliche Verwaltung plant, die KLR zunächst als behördeninternes Steuerungsinstrument zu nutzen. Hierfür wird eine produkt- und wettbewerbsorientierte KLR angestrebt.
- (26) Die KLR wird sich auf Aufgabenzuschnitte in der Aufbauorganisation und damit auch auf die Ablauforganisation einer Behörde auswirken. Ausgangspunkt der KLR in der öffentlichen Verwaltung ist die Definition von Produkten. Produkte sind Leistungen eines Fachbereiches in einer Verwaltung, die außerhalb des Fachbereiches benötigt werden (z. B. Angebot von Fortbildungskursen für die eigene Behörde und andere Behörden). Bei der Bildung von Produkten ist auf eine eindeutige Zuordnung der Verantwortung für die Produkte zu bestimmten Organisationseinheiten zu achten. Damit führen Produktbildungen häufig zu organisatorischen Veränderungen. Orientiert man sich bei der Produktbildung eng an der bestehenden Aufbauorganisation, besteht die Gefahr von Reibungsverlusten. Gerade bei der vom Land vorgesehen flexiblen Plankostenrechnung ist es wichtig, daß der Produktleiter die Verantwortung für Kosten, Leistung und Qualität in einer Person trägt und daß in Kostenstellen⁸ nur Arbeitsplätze und Maschinen zusammengefaßt werden, deren Kostenstruktur annähernd gleich ist. Mit der Einführung der KLR und Nutzung ihrer Ergebnisse wird sich somit langfristig die Aufbauorganisation ändern.

Von den Mitarbeitern wird unternehmerisches Denken und Handeln erwartet. Neben

⁸ Eine Kostenstelle bildet ab, in welchen Bereichen einer Behörde die Kosten anfallen, z. B. Fortbildungsreferat, Pressestelle.

einer Änderung des Aufgabenzuschnitts ergibt sich so oft auch eine Änderung der Anforderungen an das Führungsverhalten von Vorgesetzten.

- (27) Während die Privatwirtschaft das Ziel hat, den (monetären) Gewinn zu maximieren, verfolgt die öffentliche Verwaltung mit ihrer Arbeit nicht vorrangig monetäre Ziele. Sie erfüllt ihren öffentlichen Auftrag, der auf Verfassung und weiteren Rechtsvorschriften sowie politischen Zielen beruht. Ihren Leistungen stehen oft keine direkten Entgelte gegenüber. Die Leistungen und ihre Qualität müssen über Indikatoren gemessen werden anstatt über monetäre Größen. Kennziffern oder Indikatoren, die die Qualität widerspiegeln, die Meßbarkeit, zeitnahe und wirtschaftliche Erfäßbarkeit und Beeinflußbarkeit durch den Produktverantwortlichen gewährleisten, sind noch nicht ausreichend definiert. Die Verbindung zur (monetären) Kostenrechnung ist daher schwierig, aber unerläßlich, um eine Bewertung der Kosten vornehmen zu können.
- (28) Auch trägt die Vorstellung, daß die Ressourcen einer öffentlichen Verwaltung äußerst flexibel für sich kurzfristig ändernde Aufgabenschwerpunkte einsetzbar sind: Mitarbeiter einer Behörde, die die wichtigste Ressource einer Behörde sind, können nicht frei auf jede beliebige Stelle gesetzt werden (qualitative wie auch soziale Probleme würden auftreten). Sicherlich kann man aber „Springer“ einsetzen. Das sind flexible Arbeitskräfte, die so qualifiziert sind, daß sie je nach Erfordernis an allen oder bestimmten Arbeitsplätzen einer Behörde eingesetzt werden können.

Sondervermögen

- (29) Bei den Überlegungen zur Umstrukturierung des Haushaltes in Mecklenburg-Vorpommern sollten auch die Sondervermögen des Landes nicht völlig außer acht gelassen werden.

Das Land verfügt gegenwärtig über folgende Sondervermögen:

Sondervermögen	Geregelt durch:	Haushaltsplan/Wirtschaftsplan	Finanzierung durch:
Grundstock Kapitel 7201	§ 64 Abs. 6 LHO VV Nr. 8 zu § 64 Abs. 6 LHO	– über den Grundstock werden Grundstückskäufe und -verkäufe des Landes abgewickelt – Haushaltsplan wird als Anlage zum Epl. 11 dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt	§ 64 Abs. 6 LHO: – Einnahmen aus Veräußerungen von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sind einem Sondervermögen zuzuführen
Sondervermögen „Lotto-Toto“	Gesetz zur Umwandlung von Lotto und Toto in eine Staatslotterie vom 10. April 1991 (GVOBl. S. 146)	§ 4 Wirtschaftsplan – wird vom FM aufgestellt, besteht aus Erfolgs- und Finanzplan; wird dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt (§ 4 Abs. 3) § 7 Rechtsanwendung LHO ist entsprechend anzuwenden	Erlöse und Erträge § 4 Wirtschaftsplan – Deckungsmittel für Investitionen ergeben sich aus Anlageänderung und aus der Finanzwirtschaft des Sondervermögens
Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern	gem. § 16 Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 1. Juni 1993 (GVOBl. S. 618); zuletzt geändert 12. Juli 1995 (GVOBl. S. 294)	§ 16 Abs. 3 FAG – IM erstellt einen Wirtschaftsplan und eine Jahresrechnung – Kreditemächtigung vorhanden, Ausgabe der Darlehen oder Zuschüsse für investive Maßnahmen	– § 6 Abs. 1 Nr. 8 FAG Zuweisung des Landes (jährlich 30 Mio. DM) – Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehen
Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“ Kapitel 7301	gem. § 11 Abs. 5 Schwerbehindertengesetz in der Neufassung vom 26. August 1986 (BGBl. I S. 1421), zuletzt geändert 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2911), Gesetz veröffentlicht unter Art. 4 HRG 94 vom 2. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 178)	– Haushaltsplan wird als Anlage zum Epl. 10 dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt	– Ausgleichsabgaben nach Schwerbehindertengesetz
Sondervermögen „Krankenhausfinanzierung aus Mitteln der Krankenhausbenutzer“; Kapitel 8609	Art. 14 Abs. 3 Gesundheitsstrukturgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. S. 2266/2326), Gesetz veröffentlicht unter Art. 2 HRG 95 vom 27. Juni 1995 (GVOBl. M-V S. 281)	§ 4 Abs. 2 Verwaltung – Haushaltsplan wird als Anlage zum Epl. 10 dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt	– Mittel nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz: d. h., Gelder werden von den Krankenkassen und priv. Krankenversicherungen je Krankenhaustag eines Versicherten gezahlt
Sondervermögen „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“	Gesetz veröffentlicht unter Art. 2 Gesetz zur Änderung des Haushaltsrechts vom 20. Dezember 1994 (GVOBl. S. 1056), geändert durch Art. 4 HRG 95 vom 27. Juni 1995 (GVOBl. M-V S. 281), Art. 2 HRG 96 vom 12. Januar 1996 (GVOBl. M-V S. 1) und 2. Nachtrag zum Haushaltsplan 1996	– nur über die Höhe der Zuweisung aus dem Landeshaushalt – 1994 50.000.000 DM – 1995 erhöht auf 65.000.000 DM – 1996 erhöht auf 83.440.000 DM	§ 2 Inhalt und Zweck – Zuweisungen aus dem Landeshaushalt – Zins- und Tilgungsleistungen
Landwirtschaftssondervermögen	Landwirtschaftssondervermögensgesetz vom 8. März 1993 (GVOBl. S. 170) Darlehen werden gem. „Richtlinie für die Gewährung von öffentlichen Darlehen aus dem Landwirtschaftssondervermögen“ (AmtsBl. M-V Nr. 47/94 vom 1.6.1994) ausgereicht Gesetz geändert durch Art. 3 HRG 95 vom 27. Juni 1995 (GVOBl. M-V S. 281) und Art. 3 HRG 96 vom 12. Januar 1996 (GVOBl. M-V S. 1)	§ 4 Wirtschaftsplan – wird vom LM aufgestellt – besteht aus Erfolgs- und Finanzplan – Wirtschaftsplan wird dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt (§ 4 Abs. 3)	§ 1 Bildung, Umfang und Rechtsstellung – Nettoverkaufserlöse ehemaliger Landesdomänen und landeseigener Liegenschaften – Landverkauf und Zuführung auf 135 Mio. DM begrenzt – Einnahmen aus Verkauf werden im Landeshaushalt eingestellt und als Ausgabe dem Sondervermögen zugeführt – Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse

Tabelle 3: Rechtsgrundlagen und Beziehungen der Sondervermögen zum Haushalt

Die Sondervermögen und Rücklagen werden außerhalb des Haushaltes geführt. Ihre Einnahmen und Ausgaben sowie die Bestände sind nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO als Übersichten der Haushaltsrechnung beizufügen. Diese „Schattenhaushalte“ existieren neben dem Haushalt. Selbst in dem Fall, daß für Sondervermögen⁹ Kredite aufgenommen werden können, wird diese Kreditaufnahme nicht in die Ermittlung der verfassungsrechtlich geregelten Kreditobergrenze einbezogen. In den Haushaltsplänen erscheinen für die Sondervermögen und Rücklagen jedoch geplante Zuführungen bzw. Entnahmen.

Aus der Tabelle 3 ist ersichtlich, daß die Sondervermögen für ganz unterschiedliche Aufgaben gebildet werden. Die Bildung von Sondervermögen kann auch durch Bundesgesetz vorgeschrieben sein, wie das Sondervermögen „Krankenhausfinanzierung durch die Krankenhausbenutzer“. Die Sondervermögen, die Mecklenburg-Vorpommern zur Erfüllung „freiwilliger“ Aufgaben gebildet hat, sollten jedoch auf ihre Notwendigkeit und darauf, ob sich das Land diese Aufgabe auch weiterhin leisten kann, untersucht werden. Dabei müßte insbesondere geprüft werden, wie sich die Geldströme zwischen Haushalt und Sondervermögen entwickeln.

Der Vermögensbestand der Sondervermögen und der Rücklage wird in der Haushaltsrechnung wie folgt ausgewiesen:

	Endbestände - in Mio. DM -	
	1995	1996
Grundstock	339,4	156,2
Sondervermögen „Lotto-Toto“	1,2	0,6
Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern	93,0	126,3
Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“	18,9	9,7
Sondervermögen „Krankenhausfinanzierung aus Mitteln der Krankenhausbenutzer“	16,5	5,2
Sondervermögen „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“	26,4	27,8
Landwirtschaftssondervermögen	35,4	19,4
Summe Sondervermögen	530,8	345,0
Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage	94,4	152,2

Tabelle 4: Bestände der Sondervermögen und Rücklagen jeweils per 31.12. des Jahres

⁹ betrifft den „Kommunalen Aufbaufond Mecklenburg-Vorpommern“

- (30) Die Richtigkeit der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Zahlen ist zweifelhaft. So ist anzunehmen, daß die Vermögensbestände der Sondervermögen „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“ und „Landwirtschaftssondervermögen“ in der Haushaltsrechnung zu gering ausgewiesen sind.

Dem „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“ wurden seit seiner Einrichtung im Haushaltsjahr 1994 bis Ende 1996 insgesamt rd. 83,4 Mio. DM aus dem Landeshaushalt zugewiesen. In der „Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ – Stand Ende Haushaltsjahr 1996 – (Kurzfassung der Haushaltsrechnung S. 438) ist ein Bestand für diesen Fonds in Höhe von 27.789.267,40 DM angegeben. Laut „Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen“, die ebenfalls mit der Haushaltsrechnung (S. 334 f.) vorgelegt wurden, betrug das Nettovermögen des „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“ zum Ende des Haushaltsjahres 79.822.137,40 DM.

Dem „Landwirtschaftssondervermögen“ wurden in den Haushaltsjahren 1993 bis Ende 1996 rd. 97,4 Mio. DM aus dem Landeshaushalt zugeführt.

Der Endbestand wird in den o. g. Vermögensübersichten (S. 316 ff. bzw. S. 438) mit 19.336.710,30 DM ausgewiesen. Aus vom Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz vorgelegten Unterlagen geht hervor, daß das Sondervermögen zum Ende des Haushaltsjahres 1996 über einen Bestand von mehr als 100 Mio. DM verfügte.

Für den „Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“, der bis 1996 120 Mio. DM aus dem Landeshaushalt erhalten hat, wird ein Endbestand von 126.315.162,46 DM ausgewiesen.

Alle drei Fonds vergeben für unterschiedliche Zwecke Darlehen. Ihre Bestände werden in der Vermögensübersicht des Landes unterschiedlich – nur beim „Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“ einschließlich der Forderungen aus Darlehen – dargestellt. Für die beiden anderen Fonds werden dem Parlament mit der Haushaltsrechnung keine Informationen zur Entwicklung des Vermögens vorgelegt. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, daß die Darstellung der Fonds einheitlich erfolgt. Es ist davon auszugehen, daß die Vermögensübersicht auf S. 438 der

Kurzfassung zur Haushaltsrechnung 1996 das Sondervermögen nicht richtig darstellt. Dem Parlament können damit unter Umständen notwendige Informationen für Entscheidungen über weitere Zuführungen an die Sondervermögen aus dem Landeshaushalt fehlen.

- (31) Im Haushaltsjahr 1996 wurde mit dem 2. Nachtrag zum Haushaltsplan beschlossen, dem „Grundstock“ 200 Mio. DM zu entnehmen. In den Erläuterungen hieß es dazu: *„Die Entnahme aus dem Grundstock ist zur teilweisen Kompensation der Haushaltsverschlechterung erforderlich. Der Bestand des Grundstocks beträgt z. Z. 340 Mio. DM, so daß 140 Mio. DM dem Grundstock für geplante Grundstücksankäufe verbleiben. Es wird davon ausgegangen, daß der Grundstock durch verstärkte Verkaufsbemühungen mittelfristig wieder aufgefüllt werden kann.“*

Der „Grundstock“ ist nach § 64 Abs. 6 LHO ein Sondervermögen, dem alle Einnahmen aus Grundstücksverkäufen des Landes zuzuführen sind. Die Mittel des Grundstocks sind grundsätzlich nur zum Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten zu verwenden. Nach § 64 Abs. 6 Satz 3 LHO ist es zwar möglich, Ausnahmen durch den Haushaltsplan zuzulassen, es handelt sich hier jedoch ausdrücklich um eine Ausnahmeregelung. Bei einer Entnahme von mehr als der Hälfte des Bestandes des „Grundstocks“ handelt es sich um einen erheblichen Eingriff. Den Erläuterungen zufolge gingen die dem Sondervermögen im Haushaltsjahr 1996 entnommenen 200 Mio. DM in die allgemeinen Deckungsmittel des Haushaltes ein und dienten somit weder dem Erwerb Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten noch der Schuldentilgung. Auch in den Haushaltsjahren 1997 und 1998 waren bzw. sind Entnahmen aus dem Grundstock in Höhe von insgesamt 109 Mio. DM vorgesehen.

Das Finanzministerium begründet die Entnahmen in Höhe von insgesamt 309 Mio. DM damit, daß dem Grundstock in den Jahren 1991, 1993 und 1994 insgesamt 320 Mio. DM aus dem Landeshaushalt zugeführt worden sind, um den Grundstock finanziell handlungsfähig zu machen. Inzwischen sei der Grundstock durch Verkäufe nicht mehr benötigter Liegenschaften finanziell derart ausgestattet, daß er seine „Schulden“ an das Land zurückzahlen könne, ohne seine Handlungsfähigkeit einzubüßen.

Dieser Argumentation kann der Landesrechnungshof nicht uneingeschränkt folgen. Die Zuführungen in den Haushaltsjahren 1991, 1993 und 1994 wurden nach den Erläuterungen nicht als Darlehen, sondern als „Zuführung ... zur Aufstockung des Sondervermögens“ ausgewiesen, wonach eine Rückführung der Mittel in den laufenden Haushalt nicht vorgesehen war.

Beachtung des Vergaberechts

- (32) Wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln erfordert auch, daß die Verwaltung bei der Vergabe von Leistungen die vorhandenen Vergabevorschriften anwendet. Der Landesrechnungshof hat bisher in all seinen Jahresberichten Verstöße gegen die Vergabevorschriften – insbesondere das Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung – aufgezeigt. Mit diesen Problemen haben sich auch der Finanzausschuß und der Landtag im Zusammenhang mit der Entlastung der Landesregierung wiederholt befaßt. In der 59. Sitzung des Landtages am 23.4.1997 wurde im Zusammenhang mit der Entlastung der Landesregierung mit der Annahme der Entschließung entsprechend der Ziffer 5 der Beschlußempfehlung des Finanzausschusses (Drs. 2/2507) folgendes beschlossen:

„Die Landesregierung wird ersucht,...

- *für den Bereich des Beschaffungswesens der Landesverwaltung darauf hinzuwirken, daß*
 - *erkennbar wird, nach welchen Kriterien der jeweilige Bedarf ermittelt wird,*
 - *insbesondere folgende haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften beachtet werden:*
 - *Vermeidung verdeckter Haushaltsüberschreitungen und*
 - *Befolgung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung,...*
- *bei Vergabeverfahren standortpolitische Aspekte nur zu berücksichtigen, wenn sie im Einklang mit dem Vergaberecht stehen.“*

- (33) Daß diese Forderungen noch nicht generell umgesetzt wurden, belegen die Feststellungen des Landesrechnungshofes im vorliegenden Jahresbericht und in laufenden Prüfungsverfahren. In diesem Zusammenhang nicht nachzuvollziehen ist z. B. die Argumentation eines Ministeriums im Zusammenhang mit der Freihändigen Vergabe

eines Auftrages:

“Im übrigen liegt der Auftragswert mit 150.000 DM unterhalb des EU-Schwellenwertes. Anwendbar ist also lediglich Abschnitt 1 der VOL/A, der nach wie vor die rechtliche Qualität einer Dienstanweisung hat. Man kann ... daher auf dem Standpunkt stehen, daß durch die Zustimmung von ... M (des Ministers) zur Freihändigen Vergabe ... die allgemeine Dienstanweisung VOL/A, 1. Abschnitt, durch eine speziellere Dienstanweisung ersetzt wurde.“

Nach VOL/A ist ein Rückgriff auf die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen („soll nur“) möglich. Aus dem Wort „soll“ geht die regelhafte Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung hervor, ein Abweichen ist nur aus zwingenden Gründen möglich. Allein die Zustimmung des Ministers kann nicht als zwingender Grund angesehen werden oder, wie oben behauptet, die VOL/A außer Kraft setzen. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil mit § 55 LHO der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung landesrechtlich eindeutig geregelt ist und mit VV Nr. 2.1.2 zu § 55 LHO die Anwendung der VOL/A zwingend vorgeschrieben ist. Die Behörden müssen mittels systematischer Anwendung der vergaberechtlichen Vorschriften erreichen, daß immer das wirtschaftlichste Angebot genutzt wird.

Koordinierung des Einsatzes von Informationstechnik

- (34) Bereits 1997 hat der Landesrechnungshof auf Mängel in der Koordinierung des IT-Einsatzes hingewiesen und eine wesentliche Verbesserung der Koordinierungstätigkeit des Innenministeriums als „Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik (LKSt)“ gefordert (Jahresbericht 1997 Tzn. 43 bis 47). Seitdem ist jedoch keine positive Entwicklung erkennbar gewesen, vielmehr ist auf seiten der LKSt durch personelle Veränderungen eine Situation eingetreten, die nicht einmal die Wahrnehmung der Aufgaben im bisherigen Umfang möglich macht.
- (35) Für die Koordinierung des Einsatzes der Informationstechnik innerhalb der Landesverwaltung wurde aufgrund der Richtlinien für den Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnik (IT) in der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Erlaß des Innenministeriums vom 22. April 1992, AmtsBl. M-V

S. 706) aus den für den IT-Einsatz zuständigen Referenten der Ressorts der **Interministerielle Ausschuß für Informations- und Telekommunikationstechnik (IMA-IT)** gebildet. Der Landesrechnungshof hat an den Sitzungen des IMA-IT mit beratender Stimme teilgenommen und dabei den Eindruck gewonnen, daß sich der IMA-IT u. a. aufgrund der mangelhaften Kooperationsbereitschaft seiner Mitglieder im wesentlichen mit Formalien beschäftigt und zu einer effektiven Koordinierung nicht in der Lage ist.

- (36) Folgende Mängel der Koordinierung sind insbesondere hervorzuheben:
- Ein IT-Gesamtplan, der u. a. in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel eine Grundlage für die Festlegung von IT-Prioritäten auf Landesebene sein kann, wurde bisher vom Innenministerium nicht erstellt, obwohl dieser gem. Nr. 3 der IT-Planungsgrundsätze bereits Mitte 1995 vorliegen sollte.
 - Das vom Innenministerium erstellte Programm zur Aufstellung der IT-Ressortpläne „PAR“ wird immer noch nicht landesweit angewendet. Die für die IT-Planung und Haushaltsaufstellung für das Haushaltsjahr 1999 erforderlichen Änderungen im Programm „PAR“ sind bisher nicht erfolgt. Auf den Jahresbericht 1997 Tzn. 137 bis 144 wird hingewiesen.
- (37) Der Landesrechnungshof sieht nach wie vor in einer wirksamen Koordinierung eine Grundvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Einsatz der Informationstechnik in der Verwaltung des Landes. Durch den Jahrtausendwechsel und die Einführung des Euro sind weitere Koordinierungstätigkeiten erforderlich. Die Landesregierung sollte daher prüfen, ob – ähnlich wie in anderen Ländern – eine gesetzliche Grundlage für die Koordinierung gefunden werden kann.
- (38) Das Innenministerium teilt hierzu mit, daß die LKSt ihre Aufgaben aufgrund der derzeitigen personellen Ausstattung nur sehr eingeschränkt wahrnehmen kann. Im Hinblick auf die vom Kabinett beschlossene Wiederbesetzungssperre sei der personalwirtschaftliche Handlungsspielraum begrenzt.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Innenministeriums zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, daß die Landesregierung und das Innenministerium im Hinblick auf die herausragende Bedeutung der IT-Koordinierung dafür zu sorgen haben, daß die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

Neuordnung der Finanz- und Bauverwaltung

- (39) Der Bund wird die Bundesaufgaben der Oberfinanzdirektion neu ordnen. Es ist eine Straffung der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektion vorgesehen. Entsprechende Überlegungen sollte die Landesregierung auch zu Art und Umfang der Landesaufgaben der Oberfinanzdirektion Rostock anstellen. In Betracht kommen dabei in erster Linie zwei Lösungsansätze:
- Aufgaben im Landesbereich könnten zusammen mit anderen Ländern auf der Ebene der Oberfinanzdirektionen wahrgenommen werden. Gegebenenfalls müßten dafür die entsprechenden Rechtsgrundlagen geschaffen werden (Finanzverwaltungsgesetz).
 - Die Aufgabenverteilung zwischen Oberfinanzdirektion und Finanzministerium könnte überdacht werden.
- (40) Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Verwaltung auf der Ebene der Oberfinanzdirektion könnte ebenfalls untersucht werden, inwieweit z. B. durch entsprechende Änderungen in der Aufgaben- und Verantwortungszuordnung die derzeitige Struktur der staatlichen Hochbauverwaltung „schlanker“ zu gestalten wäre.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1996

- (41) Rechtsgrundlage für die Rechnung des Haushaltsjahres 1996 ist Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO). Danach hat die Finanzministerin dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Die Rechnung für das Haushaltsjahr 1996 mit der Vermögensübersicht wurde dem Landtag fristgemäß vor Ende des Folgejahres mit der Drs. 2/3405 vom 18. Dezember 1997 vorgelegt.

Vollständigkeit

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

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1996 enthält alle Angaben, die nach §§ 80 ff. LHO erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

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

Ordnungsmäßigkeit der Belege

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

Grundlagen der Haushaltsführung 1996

- (45) Grundlagen der Haushaltsführung des Landes waren im Haushaltsjahr 1996
- das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 1996 – HRG 96) vom 12. Januar 1996,
 - das Gesetz über die Feststellung eines 1. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1996 (Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 1996) vom 24. Mai 1996 und
 - das Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushalt für das Haushaltsjahr 1996 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 1996) vom 17. Juni 1996.

Haushaltsplan 1996

- (46) Der Haushaltsplan 1996 und die Nachträge zum Haushaltsplan 1996 weisen in Einnahmen und Ausgaben Ansätze von jeweils

14.547.686.300,00 DM

sowie Verpflichtungsermächtigungen von

3.952.353.000,00 DM

aus.

Das Haushalts-Soll 1996 erhöhte sich gem. § 17 Haushaltsgesetz 1996 in Einnahmen und Ausgaben um

525.000,00 DM

auf

14.548.211.300,00 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils rd. 129,9 Mio. DM bzw. rd. 1 % unter den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 1995.

Die Verpflichtungsermächtigungen erhöhten sich gem. § 17 Haushaltsgesetz 1996 um

39.750.000,00 DM

auf

3.992.103.000,00 DM.

Die nachfolgende Übersicht stellt die Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls einschließlich der Verpflichtungsermächtigungen dar.

Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1996

(47)	Rechtliche Grundlage	Einnahmen - in DM -	Ausgaben - in DM -	Verpflichtungs- ermächtigungen - in DM -
1	2	3	4	
1	Haushaltsrechtsgesetz 1996 vom 12. Januar 1996	14.529.167.800,00	14.529.167.800,00	3.530.477.000,00
	Gesetz über die Feststellung des 1. Nachtrages zum Haushaltsplan vom 24. Mai 1996	+ 190.000.000,00	+ 190.000.000,00	+ 150.000.000,00
	Gesetz über die Feststellung des 2. Nachtrages zum Haushaltsplan vom 17. Juni 1996	- 171.481.500,00	- 171.481.500,00	+ 271.876.000,00
2	Summe der veranschlagten Mittel	14.547.686.300,00	14.547.686.300,00	3.952.353.000,00
3	Einwilligungen der Finanzministerin in zusätzliche Einnahmen und Ausgaben, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten gem. § 17 des Haushaltsgesetzes 1996 Abs. 1 und 2	+ 525.000,00	+ 525.000,00	+ 39.750.000,00
4	Haushalts-Soll 1996	14.548.211.300,00	14.548.211.300,00	3.992.103.000,00
5	aus dem Haushaltsjahr 1995 übertragene Reste Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1997	+ 1.162.542.421,41	+ 1.192.344.250,40 -3.700.000,00	
6	Gesamt-Soll	15.710.753.721,41	15.736.855.550,40	3.992.103.000,00

Tabelle 5: Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1996

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Gesamt-Soll (Tab. 5, Zeile 6) resultiert aus der unterschiedlichen Höhe der aus dem Haushaltsjahr 1995 übertragenen Reste sowie aus Vorgriffen auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1997.

Abschlußbericht

- (48) Der Landesrechnungshof hat den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß nach §§ 82 und 83 LHO als Bestandteil der Haushaltsrechnung stichprobenweise auf rechnerische Richtigkeit und Plausibilität geprüft. Die Prüfungen haben keine wesentlichen Beanstandungen ergeben.
- (49) Der **kassenmäßige Abschluß** gem. § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) weist in Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 1996 mit

15.009.544.587,12 DM

ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Der Ausgleich wurde durch einen im Haushaltsplan bei Kapitel 1103 MG 01 „Kreditaufnahmen“ ausgebrachten Haushaltsvermerk zugelassen, wonach die Finanzministerin in Anwendung des § 72 Abs. 6 LHO u. a. am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zugunsten des abschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen lassen darf. Dementsprechend wurden zu Beginn des Haushaltsjahres 1997 aufgenommene Kredite von 614,5 Mio. DM zugunsten des Haushaltsjahres 1996 umgebucht.

- (50) Zum Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses gehört auch die der Ermittlung des Finanzierungssaldo dienende **Finanzierungsrechnung**. Diese stellt sich wie folgt dar:

Summe der Ist-Einnahmen

mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie Rücklagen und Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	12.724.098.778,15 DM
--	----------------------

Summe der Ist-Ausgaben

mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcken und Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge	14.876.916.850,08 DM
--	----------------------

Der in der Haushaltsrechnung 1996 nachgewiesene **Finanzierungssaldo** beträgt somit

- 2.152.818.071,93 DM.

Zur Deckung des Finanzierungsdefizits wurden folgende Mittel bereitgestellt:

Finanzierungsmittel

Einnahmen aus Krediten vom

Kreditmarkt 2.044.751.612,46 DM

Ausgaben zur Schuldentilgung

am Kreditmarkt 0,00 DM

Nettoneuverschuldung

am Kreditmarkt 2.044.751.612,46 DM

Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge

0,00 DM

Einnahmen aus kassenmäßigen

Überschüssen

0,00 DM

Entnahmen aus Rücklagen usw. 240.694.196,51 DM

Zuführungen an Rücklagen usw. 132.627.737,04 DM 108.066.459,47 DM

Finanzierungsmittel insgesamt 2.152.818.071,93 DM

Damit schließt der Haushalt mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 0,00 DM ab.

- (51) Der **Haushaltsabschluß** nach § 83 LHO (Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste) hat somit folgendes Ergebnis:

Haushaltsjahr	1996	1995
kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 DM	0,00 DM
kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 DM	0,00 DM
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	+ 21.414.380,03 DM	+ 21.072.746,65 DM
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	- 4.687.448,96 DM	- 26.101.828,99 DM

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis für 1996 von rd. 21,4 Mio. DM entspricht der Differenz zwischen den im Rechnungsjahr 1996 zu verzeichnenden Mindereinnahmen in Höhe von 13,3 Mio. DM (einschließlich Reste) und den Minderausgaben in Höhe von 34,7 Mio. DM (einschließlich Reste und Vorgriffe).

Der als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis für das Haushaltsjahr nachgewiesene Fehlbetrag von rd. 4,7 Mio. DM resultiert aus der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 1995 und der in das Haushaltsjahr 1997 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste und der Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1997:

Einnahmereste	687.883.997,27 DM
Ausgabereste	<u>800.804.058,81 DM</u>
Saldo	- 112.920.061,54 DM
Vorgriffe	+ <u>108.232.612,58 DM</u>
	- 4.687.448,96 DM

- (52) Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1996 gem. Gruppierungsplan verteilen. Zum Vergleich wird auch das Haushalts-Soll und das Ist-Ergebnis der Haushaltsrechnung 1996 dem Ist-Ergebnis des Jahres 1995 gegenübergestellt.

**Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen
der Haushaltsrechnung 1996**

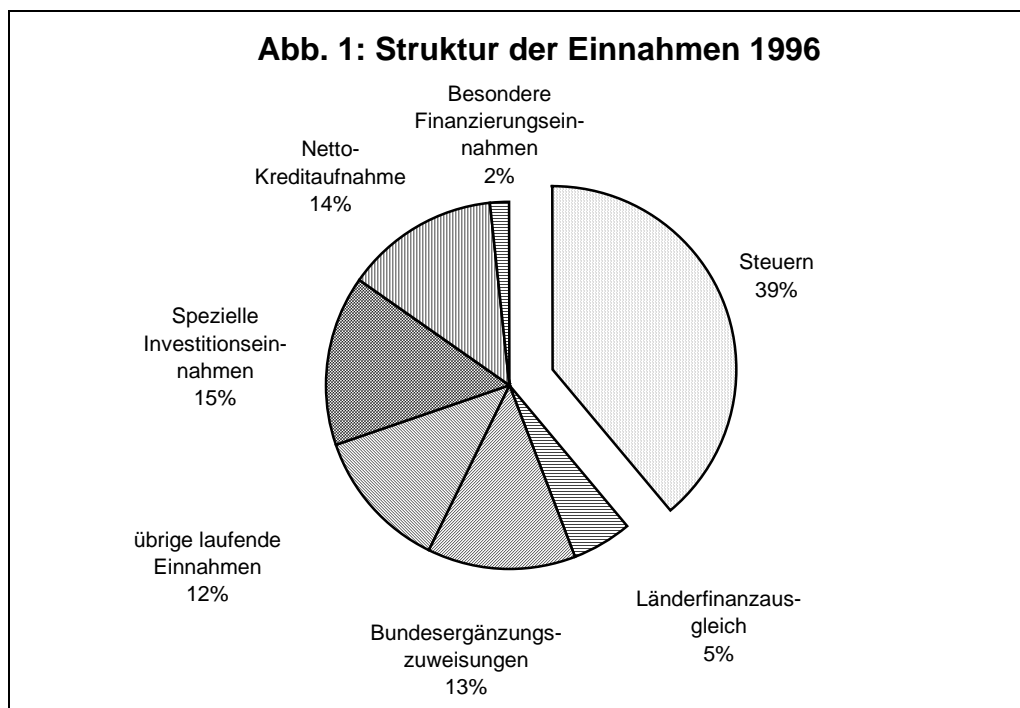
Einnahmen/Ausgaben	Ist 95 - Mio. DM -	Soll 96 - Mio. DM -	Ist 96 - Mio. DM -	Erfüllung Ist 96 zum Soll 96 - in % -	Entwickl. Ist 96 zum Ist 95 - in % -
<i>Einnahmen</i>					
Steuern u. steuerähnliche Abgaben	5.857,6	5.844,0	5.820,9	99,6	- 0,6
Länderfinanzausgleich	800,7	846,0	805,2	95,2	0,6
BEZ	1.967,6	1.993,0	1.980,4	99,4	0,7
Übrige laufende Einnahmen	1.579,5	1.773,4	1.874,7	105,7	18,7
Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	10.205,4	10.456,4	10.481,3	100,2	2,7
Spezielle Investitionseinnahmen	1.659,8	2.073,3	2.242,8	108,2	35,1
Bereinigte Gesamteinnahmen	11.865,2	12.529,7	12.724,1	101,6	7,2
Besondere Finanzierungseinnahmen	6,5	217,4	240,7	110,7	3.603,0
Netto-Kreditaufnahme	2.144,5	1.800,6	2.044,8	113,6	- 4,7
Gesamteinnahmen	14.016,2	14.547,7	15.009,5	103,2	7,1
<i>Ausgaben</i>					
Personalausgaben	3.373,7	3.607,3	3.493,3	96,8	3,5
Zinsen	395,0	534,8	532,8	99,6	34,9
Sach- u. Fachausgaben	6.281,2	6.545,5	6.685,5	102,1	6,4
Globale Minderausgabe	0,0	-130,0	0,0	0,0	0,0
Bereinigte laufende Ausgaben	10.049,9	10.557,6	10.711,6	101,5	6,6
Investitionsausgaben	3.932,2	3.942,6	4.165,3	105,6	5,9
Bereinigte Gesamtausgaben	13.982,2	14.500,2	14.876,9	102,6	6,4
Besondere Finanzierungsausgaben	34,0	47,5	132,6	279,4	289,9
Gesamtausgaben	14.016,2	14.547,7	15.009,5	103,2	7,1
Finanzierungssaldo	- 2.116,9	- 1.970,5	- 2.152,8	109,3	1,7

Tabelle 6: Jahresabschluß 1996 (Soll-Ist-Vergleich)

- (53) Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene **Gesamtvolumen** von 15.009,5 Mio. DM lag mit 461,8 Mio. DM bzw. 3,2 % über dem veranschlagten Soll von 14.547,7 Mio. DM und mit rd. 1 Mrd. bzw. 7,1 % über dem entsprechenden Vorjahresergebnis. Damit ist das Ziel der alten mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2000 jeweils ein Haushaltsvolumen von bis zu rd. 14,7 Mrd. DM auszuweisen, nicht erreicht worden.

Die im Vergleich zu den Haushaltsansätzen 1996 höheren Ist-Einnahmen/-Ausgaben sind insbesondere im Zusammenhang mit dem Abbau der erheblichen Haushaltsreste, die in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren gebildet wurden, zu sehen.

- (54) Die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen stellen sich wie folgt dar:



- (55) Die **bereinigten Gesamteinnahmen**, d. h., die um Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, um Entnahmen aus Rücklagen und um haushaltstechnischen Verrechnungen (besondere Finanzierungseinnahmen) verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich im Haushaltsjahr 1996 auf 12.724,1 Mio. DM. Gegenüber dem Jahresergebnis von 1995 sind sie um 7,2 % gestiegen.
- (56) Die **Einnahmen aus den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern** von 5.820,9 Mio. DM machen den größten Anteil der Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns aus. Sie sind jedoch gegenüber dem Vorjahr um 36,7 Mio. DM bzw. 0,6 % gesunken. Auch das Haushalts-Soll wurde mit 23,1 Mio. DM bzw. 0,4 % unterschritten. Ebenfalls verringerte sich im gleichen Zeitraum ihr prozentualer Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes von 41,8 % auf 38,8 %.

Das Aufkommen nach Steuerarten und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 sind aus der folgenden Zusammenstellung ersichtlich:

Steuerart	Gruppierungsnummer	Ist-Einnahmen 1995 - in DM -	Ist-Einnahmen 1996 - in DM -	Differenz zum Vorjahr - in DM -
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuer- umlage	01	5.401.323.675,23	5.332.278.422,97	- 69.045.252,26
Lohnsteuer	011	1.651.000.562,67	1.084.552.228,88	- 566.448.333,79
Veranlagte Lohnsteuer	012	- 173.042.774,15	- 190.627.134,70	- 17.584.360,55
Steuern vom Ertrag	013	26.717.192,27	28.182.850,65	1.465.658,38
Körperschaftsteuer	014	- 4.691.477,66	32.311.464,47	37.002.942,13
Umsatzsteuer	015	3.486.726.523,35	3.909.949.677,80	423.223.154,45
Einfuhrumsatzsteuer	016	357.470.251,63	406.021.732,02	48.551.480,39
Gewerbesteuerumlage	017	11.789.616,50	12.185.136,00	395.519,50
Zinsabschlagsteuer	018	45.353.780,62	49.702.467,85	4.348.687,23
Landessteuern	05-06	456.250.764,55	487.013.861,08	30.763.096,53
Vermögensteuer	051	0,00	0,00	0,00
Erbschaftsteuer	052	4.073.853,24	3.247.656,11	- 826.197,13
Grunderwerbsteuer	053	136.241.149,12	162.899.356,29	26.658.207,17
Kraftfahrzeugsteuer	054	252.952.298,31	254.765.948,07	1.813.649,76
Totalisatorsteuer	055	3.534,20	3.980,91	446,71
Rennwettsteuer	056	0,00	0,00	0,00
Lotteriesteuer	057	21.844.017,28	24.758.214,58	2.914.197,30
Sportwettsteuer	058	0,00	0,00	0,00
Feuerschutzsteuer	059	10.154.842,95	11.962.415,00	1.807.572,05
Biersteuer	061	30.708.833,73	28.610.051,54	- 2.098.782,19
Sonstige	069	272.235,72	766.238,58	494.002,86
Steuern gesamt		5.857.574.439,78	5.819.292.284,05	- 38.282.155,73

Tabelle 7: Aufkommen nach Steuerarten

An **Landessteuern** vereinnahmte das Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1996 rd. 487,0 Mio. DM. Das entspricht einem Zuwachs von 30,8 Mio. DM bzw. 6,7 % gegenüber 1995. Die Mehreinnahmen sind im wesentlichen auf die Zunahme der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zurückzuführen.

- (57) Die Einnahmen **aus steuerähnlichen Abgaben** liegen mit 8,7 Mio. DM um 2,4 Mio. DM bzw. 21,5 % unter dem Haushalts-Soll und mit rd. 5,5 Mio. DM unter dem Ergebnis des Vorjahres. Die Einnahme aus der Spielbankabgabe beträgt rd. 1,6 Mio. DM (rd. 1,4 Mio. DM unter dem Soll).
- (58) Die **Steuerdeckungsquote** als das Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben reduzierte sich von 41,9 % im Haushaltsjahr 1995 auf 39,1 % im Haushaltsjahr 1996. Maßgeblich dafür ist die Zunahme der bereinigten Gesamtausgaben bei gleichzeitig gesunkenen Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung und den prozentualen Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Gesamtausgaben von 1991 bis 1997 (Steuerdeckungsquote).

Haushalts- jahr	bereinigte Gesamtausgaben			Steuereinnahmen			Steuer- deckungs- quote
	Ist - Mio. DM -	Entwicklung zum Vorjahr - Mio. DM -	- % -	Ist - Mio. DM -	Entwicklung zum Vorjahr - Mio. DM -	- % -	
1991	10.406,3			1.978,3			19,0
1992	11.105,2	698,9	6,7	3.045,3	1.067,0	53,9	27,4
1993	12.532,0	1.426,8	12,9	3.209,7	164,4	5,4	25,6
1994	13.333,4	801,4	6,4	3.705,1	495,4	15,4	27,8
1995	13.982,2	648,8	4,9	5.857,6	2.152,5	58,1	41,9
1996	14.876,9	894,7	6,4	5.820,9	- 36,7	- 0,6	39,1
1997	14.292,7	- 584,2	- 3,9	5.898,9	78,0	1,3	41,3

Tabelle 8: Entwicklung der Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote

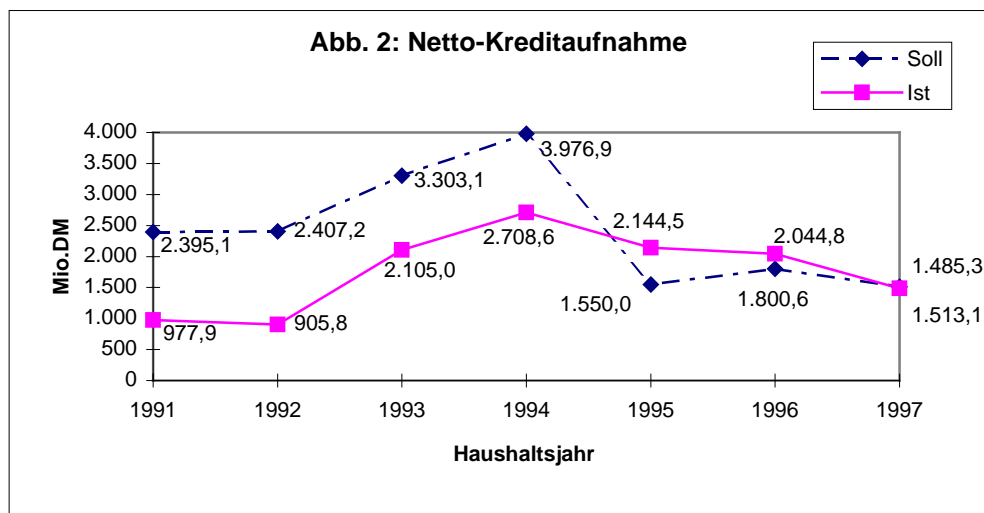
- (59) Im Rahmen des **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** flossen dem Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1996 Mittel in Höhe von 2.785,6 Mio. DM (Vorjahr 2.768,3 Mio. DM) aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen zu. Der Anteil dieser Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen beträgt 21,9 %.

- (60) Bei den **übrigen laufenden Einnahmen** (Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen) sind gegenüber dem Haushalts-Soll Mehreinnahmen von 101,3 Mio. DM bzw. 5,7 % und im Vergleich zum Vorjahr Mehreinnahmen von 18,7 % zu verzeichnen.

Die Verwaltungseinnahmen wuchsen von 490,8 Mio. DM im Haushaltsjahr 1995 auf 524,2 Mio. DM im Haushaltsjahr 1996. Das bedeutet eine Steigerung zum Vorjahr um 6,8 %.

- (61) Die **speziellen Investitionseinnahmen** weisen gegenüber der veranschlagten Summe von 2.073,3 Mio. DM ebenfalls Mehreinnahmen in Höhe von 169,5 Mio. DM bzw. 8,2 % aus.

- (62) Die **Netto-Kreditaufnahme** war für den Haushalt 1996 mit 1.800,6 Mio. DM veranschlagt worden. Gegenüber dem Vorjahresergebnis von 2.144,5 Mio. DM wurde das Niveau der Neuverschuldung um 343,9 Mio. DM zurückgeführt. Tatsächlich lag die Netto-Kreditaufnahme nach Abschluß des Haushalts 1996 mit 2.044,8 Mio. DM um 244,2 Mio. DM bzw. 13,6 % noch über der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen Neuverschuldung. Somit wurde das für 1996 gesteckte Ziel, die Netto-Kreditaufnahme gegenüber 1995 um ca. 0,3 Mrd. DM abzusenken, nicht erreicht.



- (63) Für die **Einhaltung der Kreditermächtigung** ergibt sich aus der Haushaltsrechnung 1996 folgendes Bild:

Nach dem Haushaltsplan waren

Kreditaufnahmen von vorgesehen.	1.800.599.400,00 DM
------------------------------------	---------------------

Dazu kam eine fortgeltende Ermächtigung von aus dem Vorjahr.	<u>696.348.013,30 DM</u>
---	--------------------------

Der Gesamt-Ermächtigungsrahmen betrug damit im Haushaltsjahr 1996.	<u>2.496.947.413,30 DM</u>
---	----------------------------

Dem stehen Kreditaufnahmen von insgesamt	2.044.751.612,46 DM
--	---------------------

gegenüber, so daß der Kreditrahmen für 1996 nur mit rd. 82 % ausgeschöpft wurde.

Es verbleibt somit eine Restkreditermächtigung von 452.195.800,84 DM für das Folgejahr.

- (64) Nach Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V und § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten.

Im Haushaltsplan 1996 waren veranschlagt:

Investitionsausgaben	3.942,6 Mio. DM
----------------------	-----------------

vermindert um

– Einnahmen aus Zuweisungen

für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich,

OGr. 33	1.593,3 Mio. DM
---------	-----------------

– Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen,

OGr. 34	<u>480,0 Mio. DM</u>
---------	----------------------

eigenfinanzierte Investitionsausgaben	1.869,3 Mio. DM
---------------------------------------	-----------------

Netto-Kreditaufnahme	1.800,6 Mio. DM
----------------------	-----------------

Die veranschlagte Netto-Kreditaufnahme unterschreitet die eigenfinanzierten Investitionen lt. Haushaltsplan damit um 68,7 Mio. DM.

Zum Haushaltsvollzug ist festzuhalten:

Investitionsausgaben	4.165,3 Mio. DM
vermindert um	
– Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	1.634,5 Mio. DM
– der Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	<u>608,3 Mio. DM</u>
Investitionen netto	1.922,5 Mio. DM
Netto-Kreditaufnahme	2.044,8 Mio. DM

Die Einnahmen aus Krediten liegen somit im Haushaltsvollzug 1996 über den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen. Damit wird die Kreditobergrenze (vgl. Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V und § 18 Abs. 1 LHO) im Haushaltsvollzug 1996 erstmalig überschritten, d. h., konsumtive Ausgaben in Höhe von 122,3 Mio. DM werden kreditär finanziert.

Der Landesrechnungshof hat sich im Rahmen seines Jahresberichtes 1996 (Tzn. 11 und 12) eingehend mit der Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug befaßt und seine Ansicht dargelegt, daß die Verfassungsregelung zur Kreditobergrenze nicht nur für die Haushaltsplanaufstellung relevant ist, sondern auch für den Haushaltsvollzug. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 18. April 1989 (BVerfGE Bd. 79 S. 342, 343) klargestellt, daß die „*Befugnis zur ausnahmsweisen Überschreitung der Kreditobergrenze*“ dem Haushaltsgesetzgeber, nicht aber der Exekutive übertragen ist.

Da das Parlament eine Entscheidung zur Überschreitung der Kreditobergrenze nicht getroffen hat, ist der Landesrechnungshof der Auffassung, daß die im Haushaltsgesetz 1996 enthaltene Kreditermächtigung nur für Investitionen in Anspruch genommen werden durfte.

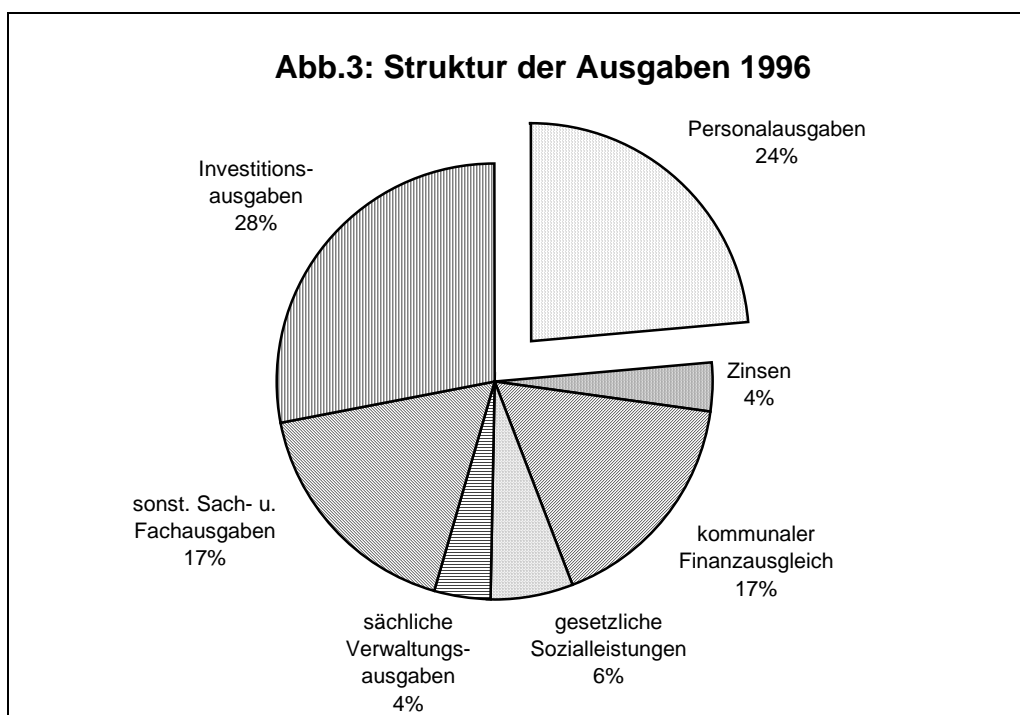
Die Landesregierung wird im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1996 dem Parlament zu erläutern haben, welche Gründe für die Überschreitung der Kreditobergrenze beim Haushaltsvollzug maßgebend waren.

- (65) Die **Kreditfinanzierungsquote** (Anteil der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt an den bereinigten Gesamtausgaben) ist in Mecklenburg-Vorpommern von 9,4 % im Haushaltsjahr 1991 auf 20,3 % im Haushaltsjahr 1994 angestiegen und ist auf 10,4 % im Haushaltsjahr 1997 abgesenkt worden.

Haushaltsjahr	Ist 1991	Ist 1992	Ist 1993	Ist 1994	Ist 1995	Ist 1996	Ist 1997
Netto-Kredit- aufnahme - in Mio. DM -	977,9	905,8	2.105,0	2.708,6	2.144,5	2.044,8	1.485,3
Bereinigte Gesamtausgaben - in Mio. DM -	10.406,3	11.105,2	12.532,0	13.333,4	13.982,2	14.876,9	14.292,7
Kreditfinan- zierungsquote - in % -	9,4	8,2	16,8	20,3	15,3	13,8	10,4

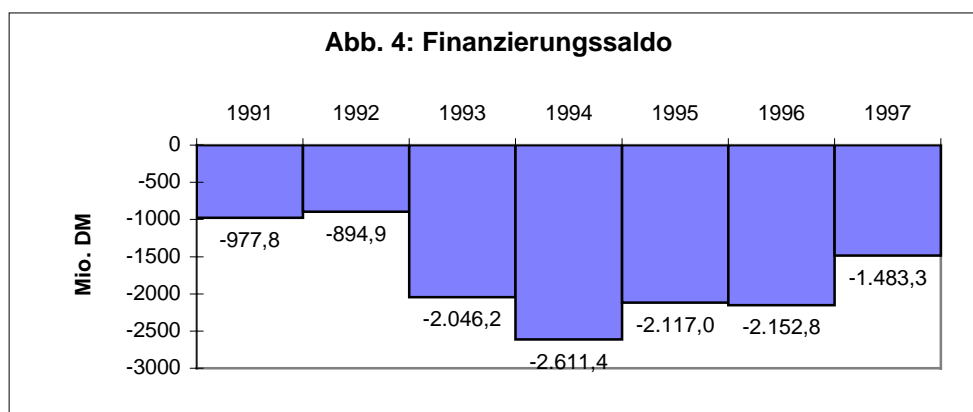
Tabelle 9: Entwicklung der Netto-Kreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote

- (66) Die Anteile der verschiedenen Ausgabearten an den Gesamtausgaben stellen sich wie folgt dar:



- (67) Die **bereinigten Gesamtausgaben** (ohne Ausgaben zur Tilgung von Krediten, Zuführungen zu den Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen) sind gegenüber dem Vorjahr um 894,7 Mio. DM bzw. 6,4 % auf 14.876,9 Mio. DM gestiegen. Auch gegenüber dem Haushalts-Soll ist eine Zunahme von 376,7 Mio. DM bzw. 2,6 % zu verzeichnen.
- (68) Der **Finanzierungssaldo** (Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben) von 2.152,8 Mio. DM hat das für 1996 erwartete Finanzierungsdefizit von 1.970,5 Mio. DM um 182,3 Mio. DM bzw. 9,3 % überschritten. Gegenüber dem Vorjahr ist das Finanzierungsdefizit um 35,9 Mio. DM bzw. 1,7 % gestiegen.

Der Finanzierungssaldo hat sich in den Haushaltsjahren von 1991 bis 1997 wie folgt entwickelt:



- (69) Ein beträchtlicher Teil der Ausgaben entfällt, wie schon in den Vorjahren, auf die **Personalausgaben**. Diese sind mit 3.493,3 Mio. DM (ohne Reste) im Vergleich zum Vorjahr um 119,6 Mio. DM bzw. 3,5 % gestiegen. Gegenüber der Entwicklung von 1994 zu 1995 (9,7 %) ist der Anstieg der Personalausgaben jedoch erheblich geringer. Das Haushalts-Soll von 3.607,3 Mio. DM (ohne Reste) wurde dagegen um 114,1 Mio. DM bzw. 3,2 % unterschritten.

Die nachstehende Übersicht zeigt den Vergleich der Gesamt-Ist-Personalausgaben zu den Gesamt-Soll-Personalausgaben 1996 nach Einzelplänen.

Einzelplan		Soll* 96 Rest Vorjahr	Gesamt-Soll 96	Ist 96 HH-Rest	Gesamt-Ist 96	Entwicklung Gesamt-Ist zum Gesamt-Soll 96	
		- in TDM -	- in TDM -	- in TDM -	- in TDM -	- in TDM -	- % -
01	Landtag	26.681,7 0,0	26.681,7	24.370,8 0,0	24.370,8	- 2.310,9	- 8,7
02	Landesrechnungshof	8.622,5 0,0	8.622,5	7.643,4 0,0	7.643,4	- 979,1	- 11,4
03	Ministerpräsident, Staatskanzlei	12.299,4 0,0	12.299,4	11.340,2 0,0	11.340,2	- 959,2	- 7,8
04	Innenministerium	469.267,7 0,0	469.267,7	455.784,1 0,0	455.784,1	- 13.483,6	- 2,9
05	Finanzministerium	272.314,2 73,0	272.387,2	236.249,0 79,8	236.328,8	- 36.058,4	- 13,2
06	Wirtschaftsministerium	102.832,8 0,0	102.832,8	100.522,0 0,0	100.522,0	- 2.310,8	- 2,3
07	Kultusministerium	1.958.252,2 932,2	1.959.184,4	2.014.154,3 3.344,1	2.017.498,4	58.314,0	3,0
08	Ministerium f. Landw. u. Naturschutz	286.577,4 123,8	286.701,2	258.939,2 88,0	259.027,2	- 27.674,0	- 9,7
09	Ministerium für Justiz u. Angelegenh. der EU	248.773,3 1,6	248.774,9	220.336,3 11,0	220.347,3	- 28.427,6	- 11,4
10	Sozialministerium	63.929,1 381,3	64.310,4	62.414,6 31,9	62.446,5	- 1.863,9	- 2,9
11	Allgemeine Finanzverwaltung	52.996,0 0,0	52.996,0	22.488,6 0,0	22.488,6	- 30.507,6	- 57,6
13	Ministerium f. Bau, Landesentw. u. Umwelt	88.589,6 500,0	89.089,6	79.041,5 150,7	79.192,2	- 9.897,4	- 11,1
	Gesamt	3.591.135,9 2.011,9	3.593.147,8	3.493.284,0 3.705,5	3.496.989,5	- 96.158,3	- 2,7

Tabelle 10: Soll-Ist-Vergleich nach Einzelplänen

* einschließlich Soll-Umsetzungen während des HH-Jahres 1996
Abweichungen durch Runden der Einzelwerte

Nur im Kultusministerium ist das Soll im Haushaltsvollzug überschritten worden.

Nach Einschätzung des Finanzministeriums ist die Überschreitung auf die im Planungszeitraum (Herbst 1994) noch nicht ausreichend sicheren Planungsdaten für den Schulbereich zurückzuführen.

- (70) Auch die **Personalausgabenquote** (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) war leicht rückläufig. Sie verringerte sich im Vergleich zum Vor-

jahr von 24,1 % auf 23,5 %. Auch die gem. Haushalts-Soll angestrebte Quote von 24,9 % ist demnach leicht unterschritten worden.

Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung und den prozentualen Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben von 1991 bis 1997 (Personalausgabenquote).

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben			Personalausgaben			Personal- ausgaben- quote - % -
	Ist	Entwicklung zum Vorjahr		Ist	Entwicklung zum Vorjahr		
	- Mio. DM -	- Mio. DM -	- % -	- Mio. DM -	- Mio. DM -	- % -	
1991	10.406,3			2.327,0			22,4
1992	11.105,2	698,9	6,7	2.713,0	386,0	16,6	24,4
1993	12.532,0	1.426,8	12,9	2.892,3	179,3	6,6	23,1
1994	13.333,4	801,4	6,4	3.075,2	182,9	6,3	23,1
1995	13.982,2	648,8	4,9	3.373,7	298,5	9,7	24,1
1996	14.876,9	894,7	6,4	3.493,3	119,6	3,6	23,5
1997	14.292,7	- 584,2	- 3,9	3.566,1	72,8	2,1	25,0

Tabelle 11: Entwicklung der Personalausgaben und Personalausgabenquote

- (71) Die im Haushaltsjahr 1996 für Kredite zu zahlenden Zinsen von 532,8 Mio. DM lagen um 137,8 Mio. DM bzw. 34,9 % über denen des Vorjahres. Die Entwicklung der Zinsausgaben in den Haushaltsjahren von 1991 bis einschließlich 1997 stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Ist 91	Ist 92	Ist 93	Ist 94	Ist 95	Ist 96	Ist 97	Soll 98
Zinsausgaben - in Mio. DM -	3,4	47,7	134,0	238,3	395,0	532,8	652,2	771,7
Bereinigte Gesamt- ausgaben - in Mio. DM -	10.406,3	11.105,2	12.532,0	13.333,4	13.982,2	14.876,9	14.292,7	14.088,3
Zinsausgaben- quote - in % -	0,04	0,4	1,1	1,8	2,8	3,6	4,6	5,5

Tabelle 12: Zinsausgaben und Zinsausgabenquote

- (72) Die **Zinsausgabenquote** (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) zeigt die haushaltswirtschaftliche Belastung durch auf Kreditaufnahmen beruhenden Zinsverpflichtungen. Sie ist von 0,04 % im Haushaltsjahr 1991 auf 3,6 % im Haushaltsjahr 1996 angestiegen. Im Haushaltsjahr 1997 liegt sie bei 4,6 %.
- (73) Im Bereich der **Sach- und Fachausgaben** sind erstmals im Haushaltsjahr 1996 140 Mio. DM bzw. 2,1 % über den Haushaltsansatz hinaus geleistet worden. Als Ursache sind hier die erhöhten Ausgaben für die Gesetzlichen Sozialleistungen zu nennen, die das Haushalts-Soll von 845,2 Mio. DM um 85,5 Mio. DM bzw. 10,1 % überschritten haben.
- (74) Die **Ausgaben für Investitionen** lagen im Haushaltsjahr 1996 mit 4.165,3 Mio. DM um 222,7 Mio. DM bzw. 5,6 % über dem Haushalts-Soll. Gegenüber dem Vorjahresergebnis von 3.932,2 Mio. DM sind sie um 233,1 Mio. DM bzw. 5,9 % gestiegen.
- Die Entwicklung der einzelnen Investitionsausgabenbereiche (ohne Reste) zum Vorjahr ist aus nachstehender Tabelle zu ersehen:

Bereich	Gruppierung	Ist 1995 in	Ist 1996 in	Entwicklung Ist 96 zum Ist 95 in	
		Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
Hochbau	71-74	189,4	226,8	37,4	19,8
Tiefbau	75-79	210,9	231,6	20,7	9,8
Erwerb von beweglichen Sachen	81	142,9	178,9	36,0	25,2
Erwerb von unbewegl. Sachen	82	21,8	24,3	2,5	11,5
Erwerb von Beteiligungen	83	35,2	33,2	- 2,0	- 5,7
Darlehen an öffentlichen Bereich	85	0,0	0,0	0,0	0,0
Darlehen an sonstige Bereiche	86	653,3	656,0	2,7	0,4
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87	6,0	60,4	54,4	906,7
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	88	1.303,1	1.395,6	92,5	7,1
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	89	1.369,6	1.358,5	- 11,0	- 0,8
Investitionsausgaben gesamt	7-8	3.932,2	4.165,3	233,1	5,9
davon: Baumaßnahmen	7	400,3	458,4	58,1	14,5
Investitionsförderung	8	3.531,9	3.706,9	175,0	5,0

Tabelle 13: Investitionsausgaben
Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

Die Ausgaben für kommunale Investitionsmittel stiegen gegenüber dem Vorjahr um 6,1 Mio. DM oder 4,0 % auf 157,3 Mio. DM und lagen um 20,3 Mio. DM über dem Haushalts-Soll.

Im Vorjahresvergleich stiegen auch die Ausgaben für Baumaßnahmen um 58,1 Mio. DM bzw. 14,5 %. Sie überschritten das veranschlagte Soll um 12,2 Mio. DM bzw. 2,7 %.

Die Ausgaben für die sonstigen Investitionen erhöhten sich von 3.380,7 Mio. DM auf 3.549,5 Mio. DM bzw. 5,0 % im Vergleich zum Haushaltsjahr 1995.

- (75) Die **Investitionsquote** (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) blieb mit 28,0 % gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 (28,1 %) fast unverändert. Gegenüber dem Haushalts-Soll von 27,2 % erhöhte sie sich um rd. 1 %.

Globale Minderausgaben

- (76) Im Haushaltsplan 1996 (einschließlich Nachtragshaushalte) waren „Globale Minderausgaben“ in Höhe von 253.800.000,00 DM veranschlagt worden und zwar:

im Einzelplan 11 „Allgemeine Finanzverwaltung“

– bei Titel 1108 462 01 in Höhe von	60.000.000,00 DM
– bei Titel 1108 972 01 in Höhe von	3.000.000,00 DM
– bei Titel 1108 549 01 in Höhe von	20.000.000,00 DM
– bei Titel 1111 972 01 in Höhe von	<u>150.000.000,00 DM</u>
Gesamt:	<u>233.000.000,00 DM</u>

im Einzelplan 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“

– bei Titel 1211 712 01 in Höhe von	<u>20.800.000,00 DM</u>
-------------------------------------	-------------------------

Veranschlagte globale Minderausgaben insgesamt	<u>253.800.000,00 DM</u>
--	--------------------------

Alle Einsparverpflichtungen sind nach Darstellung des Finanzministeriums erbracht worden.

Der Landesrechnungshof behält sich aufgrund der stichprobenweisen Prüfung des Rechnungsjahres 1996 vor, die Umsetzung der Einsparverpflichtungen erneut aufzugreifen oder weitgehend zu untersuchen, soweit er dies infolge neuer Erkenntnisse für erforderlich hält.

Hauswirtschaftliche Sperren

- (77) Zur Wahrung des Haushaltsgleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben sah sich das Finanzministerium veranlaßt, haushaltswirtschaftliche Sperren in Höhe von 62.617.750,00 DM für das Haushaltsjahr 1996 zu verhängen. Während des Haushaltsjahres sind Sperren in Höhe von 31.309.650,00 DM aufgehoben worden.

Die ausgesprochenen Sperren verteilen sich wie folgt auf die entsprechenden Einzelpläne:

Einzelplan		Gesperrte Ansätze - in DM -	Entsperrte Ansätze - in DM -
01	Landtag	0,00	0,00
02	Landesrechnungshof	0,00	0,00
03	Ministerpräsident, Staatskanzlei	0,00	0,00
04	Innenministerium	164.700,00	0,00
05	Finanzministerium	2.556.500,00	564.500,00
06	Wirtschaftsministerium	25.839.700,00	1.496.700,00
07	Kultusministerium	9.517.850,00	8.591.450,00
08	Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz	1.082.000,00	0,00
09	Ministerium für Justiz u. Angelegenheiten der EU	300.000,00	0,00
10	Sozialministerium	657.000,00	657.000,00
11	Allgemeine Finanzverwaltung	20.500.000,00	20.000.000,00
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	2.000.000,00	0,00
13	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt	0,00	0,00
Gesamt		62.617.750,00	31.309.650,00

Tabelle 14: Ausgesprochene Sperren

Haushaltsüberschreitungen

- (78) In der Haushaltsrechnung 1996 sind überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe in Höhe von 164.687.787,17 DM ausgewiesen. Das entspricht einem Anteil von 1,1 % (Vorjahr rd. 0,3 %) des Haushalts-Solls. Im einzelnen verteilen sich die Überschreitungen wie folgt:

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO	150.786.380,53 DM
ohne Einwilligung der Finanzministerin	10.303.935,53 DM
sonstige Überschreitungen	3.597.471,11 DM

Von diesen insgesamt ausgewiesenen

Überschreitungen der Ausgabeansätze in Höhe von 164.687.787,17 DM entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	54.786.339,33 DM
außerplanmäßige Ausgaben	1.068.835,26 DM
Vorgriffe	108.832.612,58 DM

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

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe sind gegenüber dem Vorjahr (38,4 Mio. DM) um 126,3 Mio. DM bzw. 328,9 % angestiegen.

Die Steigerung zum Vorjahr ist insbesondere zurückzuführen auf eine Zunahme der Vorgriffe um 105,1 Mio. DM und der überplanmäßigen Ausgaben um 22,2 Mio. DM. Dagegen sind die außerplanmäßigen Ausgaben um rd. 1 Mio. DM zurückgegangen.

Den Anstieg der Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 1996 insgesamt um 126,3 Mio. DM schätzt der Landesrechnungshof als zu hoch ein, da wie auch schon in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 ein Ausmaß erreicht worden ist, das als Beeinträchtigung des Etatrechts des Parlaments zu sehen ist.

Aus nachfolgender Übersicht ist die Entwicklung der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe an den Ist-Ausgaben in den Haushaltsjahren von 1991 bis 1996 dargestellt.

Haushaltsjahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ist-Ausgaben - in Mio. DM -	10.406,4	11.116,3	12.600,1	13.478,2	14.016,2	15.009,5
üpl./apl. Ausgaben u. Vorgriffe - in Mio. DM -	56,4	96,6	180,9	182,6	38,4	164,7
Anteil - in % -	0,6	0,9	1,4	1,4	0,3	1,1

Tabelle 15: Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen
Abweichungen in den Angaben durch Runden

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sind danach von 56,4 Mio. DM im Haushaltsjahr 1991 auf 182,6 Mio. DM im Haushaltsjahr 1994 gestiegen. Im Haushaltsjahr 1995 war erstmals ein Rückgang um 144,2 Mio. DM bzw. 79 % zum Vorjahr zu verzeichnen. Ihr Anteil an den Ist-Ausgaben im Haushaltsjahr 1991 von 0,6 % stieg auf 1,4 % in den Haushaltsjahren 1993 und 1994, sank dann auf 0,3 % im Haushaltsjahr 1995 und erhöhte sich im Haushaltsjahr 1996 auf 1,1 %.

Die erforderliche vorherige Zustimmung der Finanzministerin (vgl. § 37 Abs. 1 LHO) zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben lag i. d. R. vor. Aus der Haushaltsrechnung ergibt sich aber, daß diese Einwilligung in sechs (Vorjahr 41 Fälle) von insgesamt 60 Fällen mit einem Ausgabevolumen von 10,3 Mio. DM (Vorjahr 8,6 Mio. DM) nicht vorliegt. Damit ist zwar die Anzahl der Fälle weiter rückläufig, ihr betragsmäßiger Umfang jedoch nicht (vgl. Tabelle 16).

Die überplanmäßigen Ausgaben sowie ihre Verteilung auf die Einzelpläne sind in nachstehender Übersicht zusammengestellt:

Epl.	üpl./apl. Ausgaben - in DM -	davon ohne Einwilligung des FM - in DM -	Vorgriffe - in DM -	zusammen - in DM -	Anzahl der Fälle ohne Einwilligung
01	395,52	0,00	0,00	395,52	0
02	0,00	0,00	0,00	0,00	0
03	1.405,69	887,00	0,00	1.405,69	1
04	13.328.427,42	0,00	0,00	13.328.427,42	0
05	23.311,19	0,00	0,00	23.311,19	0
06	9.233.358,00	0,00	0,00	9.233.358,00	0
07	2.735.821,12	67.229,53	0,00	2.735.821,12	4
08	1.227.942,69	0,00	600.000,00	1.827.942,69	0
09	6.410,44	0,00	0,00	6.410,44	0
10	1.249.786,07	0,00	0,00	1.249.786,07	0
11	16.855.389,26	0,00	0,00	16.855.389,26	0
12	11.190.819,60	10.235.819,00	0,00	11.190.819,60	1
13	2.107,59	0,00	108.232.612,58	108.234.720,17	0
Gesamt	55.855.174,59	10.303.935,53	108.832.612,58	164.687.787,17	6

Tabelle 16: Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Einzelplänen

Aus der obigen Tabelle ist ersichtlich, daß Vorgriffe in Höhe von 108.232.612,58 DM beim Einzelplan 13 „Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt“ ausgewiesen werden. Vorgriffe von über 107,8 Mio. DM werden davon alleine beim Kapitel 1310 „Wohnungswesen, Wohnungsbauförderung und Städ-

tebau“ nachgewiesen. Im einzelnen erfolgten Vorgriffe im Kapitel 1310 bei folgenden Titeln:

MG	Titel	Soll 96	Vorgriff auf Soll 97	Soll 97	Anteil des Vorgriffs am Soll 97	Vorgriff* auf Soll 98
			- in Mio. DM -		- in % -	- in Mio. DM -
MG 08	863 16	79,5	15,0	60,5	24,8	40,0
MG 11	863 18	92,0	40,0	87,7	45,6	25,0
	863 23	20,4	30,0	94,1	31,9	50,0
	893 04	57,3	19,3	26,6	72,7	0,0
	893 12	9,5	3,5	22,4	15,6	0,0
Gesamt		258,7	107,8	291,3	37,0	0,0

Tabelle 17: Vorgriffe im Kapitel 1310

* vorbehaltlich der Haushaltsrechnung 1997

Verdeckte Haushaltsüberschreitungen

- (79) Die vorläufige Gewinn- und Verlustrechnung 1996 der Medizinischen Fakultät der Universität Rostock weist aufgrund der Jahresfehlbeträge 1993 bis 1995 den Bilanzverlust 1995 in Höhe von 32.593.488,76 DM aus.

Das Kultusministerium verfügte daraufhin im Mai 1996 Bewirtschaftungsmaßnahmen, die zum Defizitausgleich und zur Stabilisierung der Haushaltslage an der Medizinischen Fakultät beitragen sollten. So verhängte das Kultusministerium u. a. eine Haushaltssperre im Finanzplan in Höhe von 5 Mio. DM für investive Kosten. Unabhängig davon hatte der Klinikumsvorstand bereits im März 1996 eine interne Sperre im Finanzplan in Höhe von 6 Mio. DM verfügt. Des weiteren wurde eine nicht zweckgebundene Kapitalrücklage in Höhe von 5.883.549,60 DM aufgelöst, und das Kultusministerium beantragte zur Deckung des verbleibenden Bilanzverlustes im November 1996 Verstärkungsmittel in Höhe von 9.730.907,22 DM. Das Finanzministerium stimmte diesem Antrag mit Schreiben vom 27.11.1996 zu und stellte Verstärkungsmittel in Höhe von 9.731.000,00 DM bereit. Zusätzlich wurden bereits im Oktober für den laufenden Betrieb Verstärkungsmittel für das Haushaltsjahr 1996 in Höhe von 3.112.500,00 DM bewilligt. Durch die bewilligten Verstärkungsmittel erhöhte sich somit der Landeszuschuß zum laufenden Betrieb im Haushaltsjahr 1996 von 52.915.000,00 DM auf 65.758.500,00 DM.

Aus der vorläufigen Gewinn- und Verlustrechnung 1996 der Medizinischen Fakultät der Universität Rostock wird ersichtlich, daß die 9.731.000,00 DM nicht in voller Höhe zur Deckung des Bilanzverlustes aus den Vorjahren verwendet wurden. Lediglich ein Betrag in Höhe von 3.614.150,99 DM, das entspricht dem ausgewiesenen Jahresüberschuß 1996, wurde zur Verlustdeckung der Vorjahre herangezogen. Die restlichen 6.116.849,01 DM wurden zur Deckung von Ausgaben des laufenden Betriebs im Haushaltsjahr 1996 verwendet. Zur Deckung der Verluste aus Vorjahren wurden dagegen Minderausgaben im Finanzplan in Höhe von 10.360.047,90 DM, die aufgrund der verfügbaren Bewirtschaftungsmaßnahmen entstanden, herangezogen.

Mit der Deckung der Verluste aus Vorjahren durch Minderausgaben im Finanzplan wurden Ausgabemittel nicht für den veranschlagten Zweck verwendet. Das verstößt gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO sowie §§ 71, 81 LHO) und führte zu einer verdeckten Haushaltsüberschreitung in Höhe von 10.360.047,90 DM beim Titel 682 02 „Zuschuß des Landes zum laufenden Betrieb des Medizinischen Fakultät der Universität Rostock“ und damit zu einer Verletzung des Etatrechts des Parlaments (Art. 61 Abs. 1 Verf. M-V).

Auch widerspricht es dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit, wenn Mittel zur Verlustabdeckung vorangegangener Jahre als Betriebszuschuß des laufenden Haushaltsjahres ausgewiesen werden. Zur Sicherung des Etatrechts des Parlaments sollten Haushaltsmittel zur Deckung von Verlusten vorangegangener Jahre künftig bei einem gesonderten Titel veranschlagt werden.

Bildung von Haushaltsresten

(80) Beim Abschluß der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1996 sind folgende Reste in das Haushaltsjahr 1997 übertragen worden:

– Einnahmereste	687.883.997,27 DM
– Ausgabereste	<u>692.571.446,23 DM</u>

Somit ergibt sich ein Überschuß der Ausgabereste von 4.687.448,96 DM.

Nach 1994 und 1995 war es auch im Haushaltsjahr 1996 nicht möglich, die Einnahmereste in gleicher Höhe wie die Ausgabereste zu bilden. Allerdings ist festzustellen, daß sich die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgabereist weiter verringert hat. Dennoch belastet die Deckung der Ausgaben im Rahmen der Inanspruchnahme der gebildeten Haushaltsreste den Haushalt 1997.

Die Tabellen 18 und 19 zeigen, wie sich die Haushaltsreste in den letzten Jahren entwickelt und wie sich die Ausgabereiste auf die verschiedenen Ausgabearten verteilt haben.

Haushaltsjahr	Ausgabereiste		Einnahmereste - in Mio. DM -
	- in Mio. DM -	- in % - des Haushaltsvolumens	
1991	688,3	6,6	688,3
1992	824,6	7,4	824,6
1993	1.131,9	9,0	1.131,9
1994	1.317,3	9,8	1.203,8
1995	1.188,6	8,5	1.162,5
1996	692,6	4,6	687,9

Tabelle 18: Entwicklung der Ausgabe- und Einnahmereste

Haupt- gruppe	Ausgabearten	Ist 1995			Ist 1996		
		Ausgaben in Mio. DM	Reste in		Ausgaben in Mio. DM	Reste in	
			Mio. DM	%		Mio. DM	%
4	Personalausgaben	3.373,7	2,0	0,1	3.493,3	3,7	0,1
5	sächl. Verwaltungsausgaben u. Schuldendienst	945,2	30,1	3,2	1.132,5	23,4	2,1
6	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke	5.731,1	96,0	1,7	6.085,8	113,4	1,9
7	Baumaßnahmen gesamt	400,3	94,2	23,5	458,4	70,9	15,5
8	Investitionen ohne Baumaßnahmen	3.531,9	966,3	27,4	3.706,9	481,1	13,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	34,0	0,0	0,0	132,6	0,07	0,1
	Gesamt	14.016,2	1.188,6	8,5	15.009,5	692,6	4,6

Tabelle 19: Gliederung der Ausgabereiste

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

(81)	Die Verpflichtungsermächtigungen (VE)	
	wurden im Haushaltsplan 1996 in Höhe von	3.952.353.000,00 DM
	veranschlagt.	
	Zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen	
	gem. § 17 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1996:	+ <u>39.750.000,00 DM</u>
	Summe der Verpflichtungsermächtigungen	
	des Haushaltsjahres 1996 insgesamt:	<u>3.992.103.000,00 DM.</u>
	Im Haushaltsjahr 1996 sind	
	Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von	55.950.000,00 DM
	gesperrt worden.	
	Von den Sperren waren folgende Einzelpläne betroffen:	
	– Epl. 05 „Wirtschaftsministerium“	51.000.000,00 DM
	– Epl. 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“	4.950.000,00 DM
	Im Laufe des Haushaltsjahres 1996 sind insgesamt	2.599.382.648,81 DM
	an Verpflichtungen zu Lasten der Folgejahre	
	(1997 bis 2000) eingegangen worden.	
	Damit sind Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 65,1 % in Anspruch genommen worden.	
	Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die einzelnen Hauptgruppen wie folgt:	
	HGr. 4 Personalausgaben	90,6 TDM
	HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben	46.630,9 TDM
	HGr. 6 Zuwendungen mit Ausnahme für	
	Investitionen	369.291,1 TDM
	HGr. 7 Ausgaben für Baumaßnahmen	205.938,5 TDM
	HGr. 8 Ausgaben für sonstige Investitionen und	
	Investitionsförderungsmaßnahmen	1.977.431,5 TDM
	HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	0,0 TDM

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

Haushaltsjahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996
veranschlagte VE - in Mio. DM -	2.419,8	4.032,4	4.475,4	4.986,5	4.231,9	3.992,1
eingegangene Ver- pflichtungen - in Mio. DM -	888,9	1.279,6	2.075,6	2.720,2	2.924,1	2.599,4
Inanspruchnahme - in % -	36,7	31,7	46,4	54,6	69,1	65,1

Tabelle 20: Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen im Jahresvergleich

Die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen sind zwar im Haushaltsjahr 1996 gegenüber dem Vorjahr erneut zurückgeführt worden, das Volumen ist aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes immer noch zu hoch. Dafür spricht auch der Umstand, daß nur rd. 65 % (Vorjahr 69,1 %) der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen wurden.

Angesichts der gegenwärtigen Finanzlage Mecklenburg-Vorpommerns sollte in den kommenden Haushaltsjahren die Notwendigkeit des Eingehens von Zahlungsverpflichtungen für kommende Haushaltsjahre noch mit größerer Sorgfalt geprüft werden.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen sind in der Haushaltsrechnung 1996 mit 6.616.258,74 DM ausgewiesen. Für alle Überschreitungen der Verpflichtungsermächtigungen lagen lt. Haushaltsrechnung die Einwilligungen der Finanzministerin vor.

Die Inanspruchnahme der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen verteilt sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Einzelplan	Betrag der üpl./apl. VE - in DM -	fällig in 1997 - in DM -	fällig in 1998 - in DM -	fällig in 1999 - in DM -	fällig in 2000 - in DM -
<i>Landesrechnungshof</i>					
überplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
außerplanmäßige VE	262.258,74	262.258,74	0,00	0,00	0,00
<i>Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz</i>					
überplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
außerplanmäßige VE	3.400.000,00	2.600.000,00	800.000,00	0,00	0,00
<i>Justizministerium</i>					
überplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
außerplanmäßige VE	354.000,00	275.000,00	79.000,00	0,00	0,00
<i>Sozialministerium</i>					
überplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
außerplanmäßige VE	2.600.000,00	2.600.000,00	0,00	0,00	0,00

Gesamt					0
überplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	,00
außerplanmäßige VE	6.616.258,74	5.737.258,74	879.000,00	0,00	0,00
Summe insgesamt	6.616.258,74	5.737.258,74	879.000,00	0,00	0,00

Tabelle 21: Inanspruchnahme der VE nach Einzelplänen

Vermögen und Schulden des Landes

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

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern				
	Stand: Ende 1995	saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 1996	Entwicklung
1	2	3	4	5
A. Vermögen				
I. Liegenschaftsvermögen				
	- in m ² -			- in % -
Verwaltungsvermögen	1.648.002.989	131.664.102	1.779.667.091	8,0
Allg. Grundvermögen	15.329.501	1.926.261	17.255.762	12,6
Summe I.	1.663.332.490	133.590.363	1.796.922.853	8,0
II. Kapitalvermögen				
	- in DM -			- in % -
Darlehensforderungen	1.640.298.611,90	576.780.460,93	2.217.079.072,83	35,2
Rücklagen	111.192.876,43	41.011.241,78	152.204.118,21	36,9
Sondervermögen	530.775.170,00	- 185.727.905,03	345.047.264,97	- 35,0
darunter:				
- Grundstock	339.399.427,67	- 183.242.320,09	156.157.107,58	- 54,0
- Kommunalen Aufbaufonds	93.022.224,42	33.292.938,04	126.315.162,46	35,8
- Landwirtschafts- sondervermögen	35.372.349,95	- 16.035.639,65	19.336.710,30	- 45,3
Reinvermögen der Landesbetriebe	7.959.784,13	- 206.569,55	7.753.214,58	- 2,6
Beteiligungen (unmittelbare)	146.298.200,00	27.785.240,00	174.083.440,00	19
Summe II. Kapitalvermögen	2.436.524.642,46	459.642.468,13	2.896.167.110,59	19
B. Schulden				
Schulden aus Kreditmarktmitteln	7.810.000.000,00	1.997.005.000,00	9.807.005.000,00	25,6
sonst. Schulden	1.031.782.595,68	47.751.612,45	1.079.534.208,14	4,7
davon:				
innere Schulden	580.782.595,68	- 81.248.387,54	499.539.208,14	- 14,0
Kassenkredite	451.000.000,00	129.000.000,00	580.000.000,00	28,6
Summe Schulden	8.841.782.595,68	2.044.756.612,46	10.886.539.208,14	23,1

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern				
	Stand: Ende 1995	saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 1996	Entwicklung
1	2	3	4	5
C. Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen				
Bürgschaften	2.272.975.953,06	596.127.074,80	2.869.103.027,86	26,2

Tabelle 22: Vermögen und Schulden des Landes

- (83) Das **Kapitalvermögen** setzt sich zusammen aus den Darlehensforderungen, den Rücklagen, den Sondervermögen, dem Reinvermögen der Landesbetriebe und dem Wert der unmittelbaren Beteiligungen.

Das Kapitalvermögen stieg von 2.436.524.642,46 DM im Haushaltsjahr 1995 auf 2.896.167.110,59 DM im Haushaltsjahr 1996.

Die ausgeprägtesten Steigerungen waren, wie auch schon im Vorjahr (49,5 %), bei dem Vermögen des Landes aus Darlehensforderungen mit 35,2 % zu verzeichnen.

In den Rücklagen des Landes wurden 1996 mit 152.204.118,21 DM 41,0 Mio. DM mehr verwaltet als noch 1995 (111,2 Mio. DM).

Das Sondervermögen reduzierte sich dagegen von 530.775.170,00 DM um 185,7 Mio. DM auf 345.047.264,97 DM (vgl. dazu jedoch Tz. 29).

Die Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage erhöhte sich von 94.403.679,92 DM im Haushaltsjahr 1995 auf 152.204.118,21 DM im Haushaltsjahr 1996. Damit betrug die Rücklage 1996 rd. 5,3 % der am Ende des Haushaltsjahres 1996 übernommenen Bürgschaften.

- (84) Die eingegangenen **Eventualverbindlichkeiten** (Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen) werden in der Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes entsprechend den Forderungen des Parlaments in Gegenüberstellung zu den Ermächtigungen dargestellt.
- (85) Den **Ermächtigungen für die Übernahme von Bürgschaften und Rückbürgschaften** (ohne Freistellungen) von 4.648.835.000,00 DM stehen übernommene Bürgschaften und Rückbürgschaften von 2.869.103.027,86 DM (Vorjahr 2.272.975.953,06 DM) gegenüber. Der Bürgschaftsrahmen wurde danach mit rd. 62 % ausgeschöpft.

Der Umfang der neu eingegangenen Bürgschaften und Garantien hat sich damit im Vergleich zum Haushaltsjahr 1995 (2.273 Mio. DM) um 596,1 Mio. DM erhöht, was einer Steigerungsrate von rd. 26,2 % entspricht.

Die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften betrug:

Ausfallzahlungen insgesamt bis zum 31.12.95	7.084.096,29 DM
Ausfallzahlungen 1996	<u>35.286.999,71 DM</u>
Gesamtausfallzahlungen	<u>42.371.096,00 DM.</u>

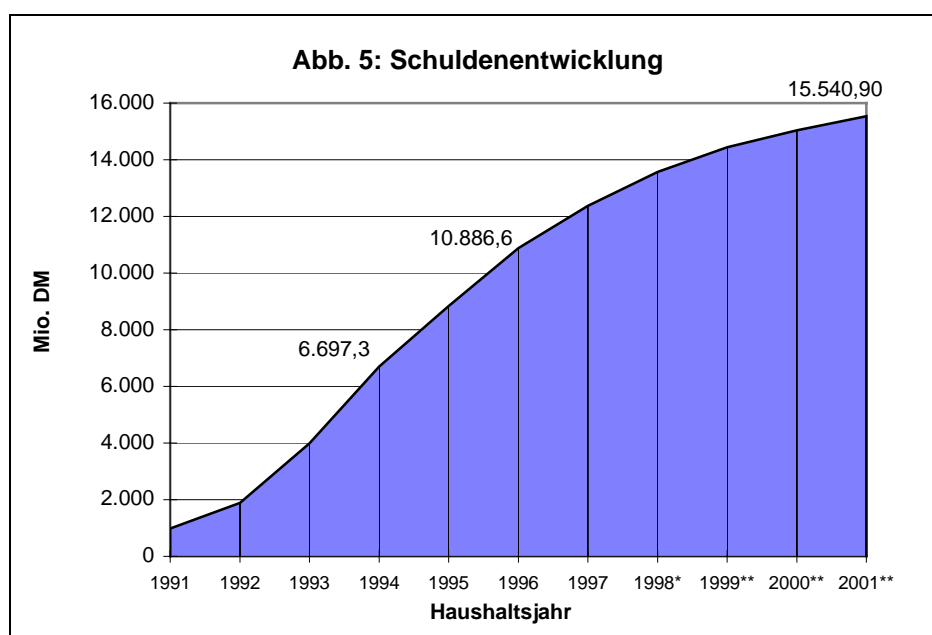
Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bergen die übernommenen Bürgschaftsverpflichtungen erhebliche Risiken. Es muß damit gerechnet werden, daß der Landeshaushalt künftig in wesentlich stärkerem Maße als in den vorangegangenen Jahren belastet wird.

- (86) Die **Schulden** des Landes setzen sich aus den fundierten Schulden und den sonstigen Schulden zusammen. Sie sind im Haushaltsjahr 1996 mit 10.886,5 Mio. DM um 2.044,8 Mio. DM bzw. 23,1 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

Die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln und kreditähnlichen Rechtsgeschäften, d. h. die **fundierten Schulden**, erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 1.997 Mio. DM bzw. 25,6 % und stiegen auf 9.807 Mio. DM.

Die **sonstigen Schulden** (inneren Schulden und Kassenkredite) erhöhten sich ebenfalls gegenüber dem Vorjahr und stiegen von 1.031.782.595,68 DM auf 1.079.534.208,14 DM.

Die folgende Grafik verdeutlicht die kontinuierlich steigenden Schulden des Landes seit 1991:



* Haushaltsplan 1998

** gem. Finanzplan 1997 bis 2001

Die Schulden des Landes sind in Folge der Ausweitung der Netto-Kreditaufnahme in nur vier Haushaltsjahren von 977,9 Mio. DM im Haushaltsjahr 1991 auf 6.697,3 Mio. DM im Haushaltsjahr 1994 gestiegen. Ihr Anstieg hat sich zum Ende des Haushaltsjahres 1996 deutlich verlangsamt. Sie werden aber trotz einer geplanten Verringerung der jeweiligen Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2001 den beachtlichen Stand von 15.540,9 Mio. DM erreichen. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen dieser immer noch zu hohen Verschuldung sind eine zunehmende Belastung des Haushalts durch den Schuldendienst, durch Zins und Tilgungen.

Im Rahmen des Schuldendienstes waren im Haushaltsjahr 1996

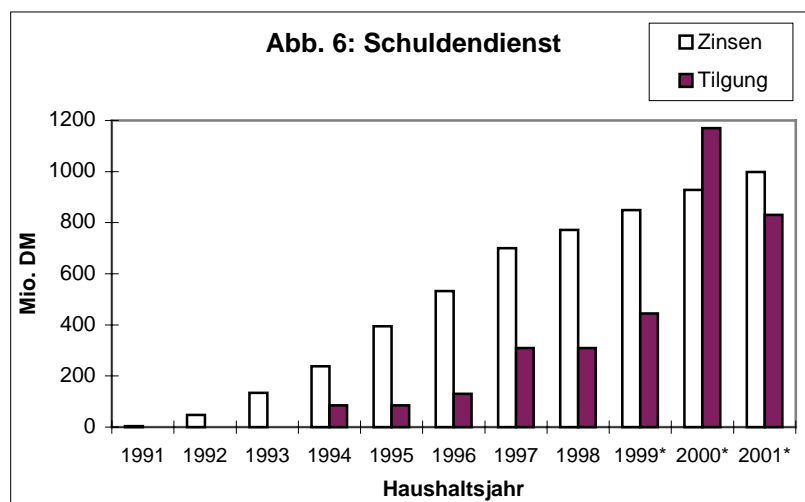
Zinsen in Höhe von 532,8 Mio. DM
zu zahlen.

Das bedeutet gegenüber den Zinsausgaben

im Haushaltsjahr 1995 von 395,0 Mio. DM

eine Mehrausgabe von 137,8 Mio. DM.

Die Entwicklung des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungsleistungen) bis 1998 stellt sich wie folgt dar:



* gem. Finanzplan 1997 bis 2001

Zur Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts des Landes ist in noch stärkerem Maße als bisher strenge Ausgabendisziplin notwendig. In allen Bereichen muß wirtschaftlich und sparsam verfahren werden. Die noch vorhandenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltslage, insbesondere durch weitere Einsparungen, sind zu nutzen.

III. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Betriebsführung für Entsorgungsbetriebe (Abwasser/Abfall)

Betriebe für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung in öffentlich-rechtlicher Organisationsform haben – entgegen den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung und der VOL – Leistungen für die technische und kaufmännische Betriebsführung grundsätzlich nicht ausgeschrieben.

Die mit der Betriebsführung der Entsorgungsbetriebe beauftragten Unternehmen legen ihren Entgeltberechnungen überwiegend die Selbstkosten zugrunde, denen ein Gewinnaufschlag hinzugerechnet wird und die sodann um die gesetzliche Umsatzsteuer erhöht werden.

Da die Umsatzsteuer von den Entsorgungsbetrieben nicht als abzugsfähige Vorsteuer geltend gemacht werden kann, ergeben sich insoweit Zusatzkosten. Allein bei 12 ausgewählten Betrieben ergaben sich dadurch Mehrkosten von insgesamt mehr als 1 Mio. DM, die durch eine modifizierte Organisationsstruktur vermieden werden könnten.

Die mit den Jahresabschlußprüfungen beauftragten Abschlußprüfer haben diesen wirtschaftlichen Vorgängen mutmaßlich nicht in allen Fällen genügend Aufmerksamkeit gewidmet. Die Prüfungsberichte enthalten zu dieser Problematik in der Regel keine Ausführungen.

- (87) Die den Kommunen gesetzlich zugewiesenen Pflichten zur Abwasserbeseitigung (§ 40 Abs. 1 Satz 1 LWaG; § 2 Abs. 2 KV M-V) und zur Abfallentsorgung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AbfAlG M-V) werden in Mecklenburg-Vorpommern grundsätzlich von Eigenbetrieben und Zweckverbänden wahrgenommen.

Zweckverbände sind nach der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (§ 150 Abs. 1) Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Eigenbetriebe stellen ein Sondervermögen der Kommune ohne eigene Rechtspersönlichkeit dar (§ 64 KV M-V).

Eigenbetriebe und Zweckverbände unterliegen nach den Bestimmungen des Abschnitts III Kommunalprüfungsgesetz (KPG) der Jahresabschlußprüfung. Der Landesrechnungshof ist dabei für die Bestellung des Jahresabschlußprüfers, die Begleitung der Prüfungsverfahren sowie die Freigabe der Prüfungsberichte zuständig. Er nimmt diese Aufgaben zur Zeit für 20 Eigenbetriebe und 36 Zweckverbände wahr.

Ausschreibung von Betriebsführungsverträgen

- (88) Mehrere Zweckverbände und Eigenbetriebe bedienen sich zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben eines sogenannten „Betriebsführungsunternehmens“. Diese übernehmen auf der Grundlage von Betriebsführungsverträgen die technische und/oder die kaufmännische Betriebsführung. Als Betriebsführungsunternehmen treten in der Regel privatrechtlich organisierte Unternehmen (kommunale Eigengesellschaften – überwiegend in der Rechtsform der GmbH – und andere Dritte) auf. Erklärtes Ziel des Einsatzes von Betriebsführungsunternehmen ist es, deren unternehmerisches Know-how, insbesondere deren technische Erfahrung und betriebswirtschaftliche Kenntnisse, zur höchstmöglichen Kostenüberwachung und -reduktion zu

nutzen, um damit im Ergebnis zumindest eine Stabilisierung der Gebührensätze zu erreichen.

Öffentliche Auftraggeber sind bei der Vergabe von Aufträgen – also auch von Aufträgen für Betriebsführungsleistungen – nach § 29 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) in Verbindung mit § 2 der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) grundsätzlich zur Ausschreibung verpflichtet. Leistungen auch dieser Art sind danach in der Regel im Wettbewerb zu vergeben (§ 1 Abs. 1 VOL/A). Dem Landesrechnungshof ist gegenwärtig kein Fall bekannt, in dem die Eigenbetriebe und Zweckverbände ordnungsmäßige Ausschreibungen vorgenommen und auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse das Betriebsführungsunternehmen ausgewählt haben.

Entgelte der Betriebsführungsunternehmen

- (89) Die Betriebsführungsunternehmen rechnen entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen ihre Leistungen gegenüber den Eigenbetrieben und Zweckverbänden auf der Basis ihrer Selbstkosten und unter Hinzurechnung eines 3%igen bis 5%igen Gewinnaufschlags ab. Hinzu kommt die gesetzliche Umsatzsteuer mit ihrem Regelsteuersatz. Die Selbstkosten werden nach den „Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten“ (LSP vom 21.11.1953 Nr. 4 Abs. 3 – Bundesanzeiger 1953 Nr. 244) als die Summe der der zu erbringenden Leistung zuzurechnenden Kosten zuzüglich eines kalkulatorischen Gewinnaufschlags definiert.

Mit den Vereinbarungen, die Leistungsentgelte auf der Basis der beim Betriebsführungsunternehmen anfallenden Kosten bzw. Aufwendungen zu berechnen, sind die entsorgungspflichtigen Einrichtungen das Risiko eingegangen, daß für die betriebsführenden Unternehmen Anreize fehlen, die Kostenarten- und Kostenstellenrechnungen nach strikt betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auszurichten und damit im Ergebnis die übernommenen Aufgaben sparsam und wirtschaftlich zu erfüllen. Ohne Einflußnahme auf die ansatzfähigen und damit überwälzbaren Kosten durch die entsorgungspflichtigen Einrichtungen selbst kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, daß infolge der Weiterbelastung sämtlicher Kosten bzw. Aufwendungen die betriebsführenden Unternehmen nicht nur ausgeglichene Ergebnisse zu erzielen imstande sind, sondern auch noch Jahresüberschüsse erwirtschaften können. Solcher-

maßen erwirtschaftete Gewinne können zwar über Gewinnausschüttungen der kommunalen Gebietskörperschaften in ihren Stellungen als Gesellschafter des Betriebsführungsunternehmens zugute kommen, allerdings anteilig auch privaten Anteilseignern. Für Ausschüttungen bleibt nur der Gewinn nach Abzug einkommens- und ertragsabhängiger Steuern (Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag sowie Gewerbeertragsteuer) übrig. Diese Steuerbelastungsquote muß mit rd. 50 % angenommen werden. Ob und ggf. in welchem Ausmaß diese Beteiligungserträge gebührensenkend wirken, vermag der Landesrechnungshof derzeit nicht zu beantworten.

Nach dem bisherigen Erkenntnisstand hat der Landesrechnungshof Zweifel, ob und inwieweit die eingesetzten Betriebsführungsunternehmen ihre Entgelte strikt kostenverursachend und damit aufgabenorientiert ermitteln und inwieweit sich die entsorgungspflichtigen Körperschaften in jedem Fall bezüglich der Entgelte für die Betriebsführungsunternehmen eigene Mitentscheidungsrechte haben zugestehen lassen und diese auch effektiv wahrgenommen werden. In einigen Betriebsführungsverträgen, die dem Landesrechnungshof vorgelegen haben, fehlen eindeutige Regelungen darüber, welche Kosten durch Entgelte für die Betriebsführung auf die entsorgungspflichtigen Körperschaften umgelegt werden können und welche nicht umlagefähigen Aufwendungen von dem Betriebsführungsunternehmen selbst zu tragen sind.

- (90) Ob mit dem Einsatz von Betriebsführungsunternehmen das erklärte Ziel der Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Stabilisierung, wenn nicht gar der Reduzierung der Entsorgungsgebühren, tatsächlich erreicht werden kann, ist nach den bisherigen Erkenntnissen des Landesrechnungshofes zu bezweifeln. Synergieeffekte können durchaus in den Fällen denkbar sein, in denen ein Betriebsführungsunternehmen die Aufgabenerfüllung gleichzeitig für mehrere Zweckverbände übernommen hat und damit zumindest in der Lage sein dürfte, bestimmte Arbeiten zweckverbandsübergreifend zu bündeln. Kostensenkende und damit gebührensenkende Auswirkungen können sich aber von der Struktur her nicht in den Fällen einstellen, in denen ein Betriebsführungsunternehmen ausschließlich für einen Zweckverband tätig ist.

Sofern das von verschiedenen Betriebsführungsunternehmen eingesetzte Personal von den Eigenbetrieben und Zweckverbänden bzw. Rechtsvorgängern übernommen

wurde, erschließt sich dem Landesrechnungshof nicht, warum die kaufmännische und/oder technische Betriebsführung durch diese zwischengeschalteten Betriebsführungsunternehmen und mit eben diesem Personal effizienter und insbesondere kostengünstiger als durch den Zweckverband selbst erfüllt werden kann.

Vermeidbare Umsatzsteuerbelastung

- (91) Die betreffenden Entsorgungsbetriebe für Abwasser bzw. Abfall verfügen in der Regel nicht über einen eigenen Personalbestand. Er wird vom Betriebsführungsunternehmen gestellt. In Einzelfällen ist das Personal ursprünglich von den Zweckverbänden und Eigenbetrieben selbst beschäftigte Personal mit dem Wirksamwerden des Betriebsführungsvertrags, vom Betriebsführungsunternehmen übernommen worden, in Einzelfällen auch erst danach.
- (92) Die Tätigkeiten der betriebsführenden Unternehmen stellen steuerbare Umsätze dar (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UStG), die der zur Zeit 16%igen Umsatzbesteuerung (§ 12 Abs. 1 UStG) unterliegen. Bemessungsgrundlage ist das Betriebsführungsentgelt (§ 10 Abs. 1 UStG). Sowohl der Abwasserbereich mit der Abwasserentsorgung als auch der Abfallbereich mit der Abfallentsorgung sind als hoheitliche Aufgaben der entsorgungspflichtigen Eigenbetriebe und Zweckverbände nicht vorsteuerabzugsberechtigt (§§ 2 Abs. 3 und 15 Abs. 2 UStG in Verbindung mit § 4 Abs. 3 KStG).

Neben anderen Kostenelementen enthält das Betriebsführungsentgelt u. a. auch den Erstattungsanspruch für die Personalkostenanteile, die direkt und indirekt für den Abwasser- bzw. Abfallbereich entstanden sind, zu einem geringen Teil auch andere Kosten, wie etwa öffentliche Abgaben, Gebühren und Versicherungsleistungen. Diese Teile des Betriebsführungsentgelts sind vom Prinzip her nicht umsatzsteuerbelastet, müssen aber infolge der bestehenden Betriebsführungsverhältnisse mit der vollen Umsatzsteuer belastet werden. Grundsätzlich wird der Gebührenzahler mit diesen Zusatzkosten aus den so entstehenden nichtabzugsfähigen Vorsteuerbeträgen belastet.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß diese Verfahrensweise bei ausgewählten zwölf Betrieben insgesamt zu mehr als 1 Mio. DM pro Jahr Mehrbelastung führt, deren Einbeziehung in die Berechnungsgrundlage für die Gebühren allerdings in der

Regel rechtlich zulässig ist. Dabei hat der Landesrechnungshof jeweils auf die Zahlen des letzten von ihm freigegebenen Jahresabschlußberichtes zurückgegriffen:

Körperschaft	Betriebsführungs- unternehmen	Umsatzerlöse Abwasser/Abfall - in TDM -	geschätzte Einsparung - in TDM -
Abwasserzweckverband Fahlenkamp	Stadtwerke Ludwigslust-Grabow GmbH	3.623	100
Zweckverband für kommunale Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung „Müritz-Elde-Wasser“ Röbel	Müritz-Elde-Wasser GmbH	1.152	90
Trink- und Abwasserzweckverband Uecker-Randow	Randow-Wasser-GmbH Pasewalk	781	80
Wasser- und Abwasserzweckverband Demmin/Altentreptow	GKU-Gesellschaft für kommunale Umweltdienste mbH Ostmecklenburg-Vorpommern, Altentreptow	5.405	125
Zweckverband Wasservers- und Abwasserentsorgung Strasburg	-,-	2.149	59
Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserbehandlung Anklam	-,-	4.579	124
Wasser- und Abwasserverband Ueckermünde	-,-	5.122	94
Abwasserzweckverband Sude-Schaale	Aqua-Service und Wasserbeschaffungsverband Sude-Schaale	1.040	100
Landkreis Ostvorpommern – EAW Eigenbetrieb Abfallwirtschaft Wolgast	Ver- und Entsorgungsgesellschaft OVP mbH	12.375	110
Abwasserzweckverband Hagenow und Umlandgemeinden	Stadtwerke Hagenow GmbH	3.070	48
Zweckverband Abwasserverband Marlow-Bad Sülze	Wasser und Abwasser GmbH Boddenland	1.583	40
Stadt Barth – Abwasserbetrieb –	Wasser und Abwasser GmbH Boddenland	1.812	50
Gesamt			1.020

Tabelle 23: Geschätzte Einsparungen der Betriebsführungsunternehmen

Sofern die höheren Entsorgungsgebühren nicht durchsetzbar sind oder nicht erhoben werden, müssen die Verluste der entsorgungspflichtigen Einrichtungen aus dem kommunalen Hoheitshaushalt ausgeglichen werden (§ 8 Abs. 6 Eigenbetriebsverordnung). Sie treffen dann den steuerzahlenden Bürger.

Der Landesrechnungshof hat den Zweckverbänden und Eigenbetrieben empfohlen, die derzeitigen Regelungen der Betriebsführungsverträge für die Sparten Abwasser und Abfall zu überprüfen. Bei allen Kostenarten, bei denen allein durch die Überwälzung mittels der Betriebsführungsentgelte zusätzlich nichtabzugsfähige Umsatz-/Vorsteuer anfällt (also insbesondere im großen Kostenblock der Personalaufwendungen sowie auch sonstigen nichtvorsteuerbelasteten Kosten, wie Versicherungsprämien, Gebühren und Steuern), sollten die Vertragsgestaltungen dahingehend geändert werden, daß die entsorgungspflichtigen Körperschaften mit diesen Kosten direkt und nicht über Betriebsführungsentgelte belastet werden.

- (93) Einige der betroffenen kommunalen Körperschaften haben insbesondere darauf hingewiesen, daß die Synergieeffekte durch gemeinsame Betriebsführungen größer als die vermeidbaren Belastungen mit Umsatzsteuer seien.

Konkrete und nachvollziehbare Berechnungen über erreichte Synergieeffekte liegen dem Landesrechnungshof nicht vor. Daß sie eintreten können, wird vom Landesrechnungshof nicht bestritten. Solche Effekte können indessen erreicht werden, ohne die zusätzliche Belastung mit Umsatzsteuer in Kauf zu nehmen, etwa durch zeitweilige Überlassung von Personal gegen Kostenerstattung.

Ungenügende Hinweise in den Jahresabschlußprüfungsberichten

- (94) Im Rahmen der Jahresabschlußprüfung nach Abschnitt III KPG schließt der Landesrechnungshof im Namen und für Rechnung der zu prüfenden Einrichtung einen Vertrag über die Vornahme der Prüfung mit einem Wirtschaftsprüfer ab (§ 14 Abs. 1).

Die Anforderungen an Jahresabschlußprüfungen werden durch bundes- und landesrechtliche Vorschriften (§§ 238 ff. HGB; Abschnitt III KPG; §§ 53 und 54 HGrG; §§ 68 ff KV M-V; Allgemeine Vertragsbedingungen für die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe – AV-Jap) bestimmt. Darüber hinaus hat der Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen – KFA – des Instituts der Wirtschafts-

prüfer – IdW – in seiner Stellungnahme „KFA 1/1990“ (Richtlinien für den Bericht über die Jahresabschlußprüfung bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben) umfangreiche und detaillierte Arbeitsgrundlagen und Orientierungshilfen gegeben.

Nach Ziff 4.5 dieser Richtlinien (Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und wirtschaftliche Verhältnisse) sind „wirtschaftlich bedeutende Sachverhalte“ hervorzuheben.

In den vorliegenden Jahresabschlußprüfungsberichten der Jahre 1994 bis 1996 der benannten Betriebe lassen sich sowohl Hinweise

- auf die Praxis der Entgeltberechnungen als auch
 - auf vermeidbare Mehrkosten im Zusammenhang mit dem Betriebsführungsentgelt
- in der Regel nicht finden.

Der Landesrechnungshof hat die Abschlußprüfer, die Rechtsaufsichtsbehörden und die geprüften Betriebe insbesondere auf die Vermeidbarkeit der aus nichtabziehbaren Vorsteuern entstehenden Mehrkosten aufmerksam gemacht.

Übertragung von Geschäftsanteilen an der Schweriner Grund GmbH – Rettungsaktion der Landeshauptstadt Schwerin zur Abwendung der drohenden Gesamtvollstreckung dieser Gesellschaft

Bei der SCHWERINER GRUND Grundstücksverwaltungs- und -entwicklungsgesellschaft mbH (SCHWERINER GRUND) waren bis zum 31.12.1996 Verluste von rd. 23 Mio. DM aufgelaufen. Dem Aktivvermögen von rd. 35,3 Mio. DM standen Rückstellungen und Verbindlichkeiten von rd. 43,5 Mio. DM gegenüber. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag der SCHWERINER GRUND betrug damit rd. 8,1 Mio. DM. Die Gesellschaft war damit erheblich überschuldet.

Obwohl sich die wirtschaftliche Fehlentwicklung der SCHWERINER GRUND bereits im Jahre 1994 abzeichnete, haben die Organe der Gesellschaft – Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung – keine durchgreifenden Verbesserungen herbeigeführt.

Die Landeshauptstadt Schwerin (Beteiligungsverwaltung) hat ebenfalls nicht zeitgerecht reagiert, um die Schieflage der Gesellschaft abzuwenden.

Zur Vermeidung der Gesamtvollstreckung der SCHWERINER GRUND hat die Landeshauptstadt Schwerin 98 % ihrer gehaltenen Geschäftsanteile im Oktober 1996 an die WGS Wohnungsgesellschaft Schwerin mbH (WGS) unentgeltlich übertragen. Die WGS wird in einem erheblichen

Maße Finanzmittel aus ihrer Wohnungswirtschaft einsetzen müssen, um die erwirtschafteten Verluste der SCHWERINER GRUND auszugleichen.

Das Innenministerium hat die unentgeltliche Anteilsübertragung von der Landeshauptstadt Schwerin auf die WGS genehmigt, dabei hat sie einen Unternehmenswert der SCHWERINER GRUND nach einem Ertrags- und Liquidationswert mit je 0,00 DM zugrunde gelegt. Angesichts des akuten Finanzbedarfes der SCHWERINER GRUND und der Überschuldung der Gesellschaft auf den 31.12.1996 in Höhe von über 8 Mio. DM ist dies nicht nachvollziehbar.

- (95) Die Landeshauptstadt Schwerin hat im Dezember 1992 die SCHWERINER GRUND Grundstücksverwaltungs- und -entwicklungsgesellschaft mbH gegründet und mit einem Stammkapital von 2 Mio. DM ausgestattet.

Gegenstand des Unternehmens ist die Aufschließung, die Bebauung, der Handel sowie Miet- und Pachtgeschäfte von bzw. mit Grundstücken zum Zwecke der Förderung der Stadtentwicklung, der Infrastruktur, des Fremdenverkehrs und der gewerblichen Wirtschaft in Schwerin. Von der Möglichkeit, Unternehmen mit vergleichbarer Aufgabenstellung zu gründen, zu erwerben oder sich an solchen Unternehmen zu beteiligen, hat die Gesellschaft mit der Gründung der Hotel Fritz Reuter Betriebsgesellschaft mbH am 9.6.1994 Gebrauch gemacht. Dieses Tochterunternehmen hat auf der Basis eines – allerdings schriftlich nicht fixierten – Pachtverhältnisses mit der SCHWERINER GRUND das Hotel Fritz Reuter ab 1.7.1994 betrieben. Der Geschäftsbetrieb wurde zum 31.10.1995 eingestellt. Dem Mutterunternehmen SCHWERINER GRUND ist die Gesellschaft durch einen Organschafts- und Ergebnisabführungsvertrag verbunden.

Infolge der Sacheinlage der Hotelanlage Fritz Reuter in Zippendorf im Dezember 1993 zum geschätzten Verkehrswert von 35 Mio. DM wurde – nach Abzug des an die Treuhandanstalt zu zahlenden Kaufpreises von 5,25 Mio. DM – in der Bilanz zum 31.12.1993 zusätzlich eine Kapitalrücklage (§ 272 Abs. 2 HGB) von 29,75 Mio. DM ausgewiesen.

- (96) Im Laufe des Jahres 1995 trat die Überschuldung der Gesellschaft ein. Mutmaßlich mit Beginn der Prüfung des Jahresabschlusses 1995, Anfang August 1996, spätestens jedoch Mitte Oktober 1996, müssen der Geschäftsführung und der Landeshauptstadt Schwerin als Gesellschafterin die bilanzielle und mangels ausreichender stiller Reserven auch materielle Überschuldung der SCHWERINER GRUND und die drohende Zahlungsunfähigkeit mit der Gefahr einer Gesamtvollstreckung endgültig bewußt geworden sein. Am 21.6.1996 hat wegen des Verlustes von mehr als der Hälfte des Stammkapitals eine außerordentliche Gesellschafterversammlung stattgefunden (§ 49 Abs. 3 GmbHG). Ein Protokoll dieser Versammlung wurde entgegen § 18 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages nicht gefertigt. Angesichts dieser Situation hat die Landeshauptstadt Schwerin 98 % ihres 100 %igen Geschäftsanteils mit Übertragungs- und Abtretungsvertrag vom 22.10.1996 auf die städtische WGS unentgeltlich übertragen und sie dabei gleichzeitig verpflichtet, die Liquidität der neuen Tochtergesellschaft künftig sicherzustellen. Damit war das erklärte Ziel erreicht, unter allen Umständen die Eröffnung eines Gesamtvollstreckungsverfahrens zu verhindern.
- (97) Auf die mit dieser Transaktion verbundenen Gefahren für den Hoheitshaushalt der Landeshauptstadt Schwerin und die WGS hat der Landesrechnungshof bereits im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin im Herbst 1996 (vgl. Jahresbericht 1997 Tz. 424) hingewiesen. Nachdem die Berichte des Abschlußprüfers über die Prüfungen der Jahresabschlüsse der SCHWERINER GRUND und der Tochtergesellschaft Hotel Fritz Reuter Betriebsgesellschaft mbH bis einschließlich 1996 seit dem 29.12.1997 vollständig vorliegen und inzwischen nach den Bestimmungen des Abschnitts III KPG ausgewertet werden konnten, ist der Landesrechnungshof nunmehr in der Lage, zur wirtschaftlichen Entwicklung beider Unternehmen Stellung zu nehmen. Er sieht sich dabei in seiner bisherigen Einschätzung bestätigt.

- (98) Die bis zum 31.12.1996 aufgelaufenen Verluste von rd. 22,98 Mio. DM (davon 3,195 Mio. DM aus der Übernahme der Verluste der Tochtergesellschaft Hotel Fritz Reuter) haben das gesamte Eigenkapital der SCHWERINER GRUND, nämlich das gezeichnete Kapital (Stammkapital) von 2 Mio. DM und die seit der Gründung durch Wertkorrekturen und Neuaufstockungen mit insgesamt 12.286.950 DM zur Verfügung stehende Kapitalrücklage, verbraucht. Die Gesellschaft war darüber hinaus gezwungen, zu diesem Bilanzstichtag einen „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ (§ 268 Abs. 3 HGB) von 8.120.610 DM auszuweisen.

Dem Aktivvermögen von 35.338.718 DM stehen damit Rückstellungen und Verbindlichkeiten von 43.459.328 DM gegenüber. Der Grad der Überschuldung der Gesellschaft beträgt damit – gemessen an der Bilanzsumme – rd. 19 %.

- (99) Dieses bezüglich der Vermögens-, Ertrags- und insbesondere Finanzlage außerordentlich besorgniserregende Bild ist darauf zurückzuführen, daß es der Gesellschaft seit ihrer Gründung nicht gelungen ist, aus ihren Sparten

- Hausbewirtschaftung (Vermietung der Grundstücke Magdeburger Straße 20 in Schwerin und im Gewerbegebiet in Schwerin-Süd),
- Erschließung und Verkauf von Gewerbegrundstücken,
- Verkauf von sonstigen Grundstücken und
- Beteiligungswirtschaft (Hotel Fritz Reuter Betriebsgesellschaft mbH)

positive Betriebsergebnisse zu erzielen. Besonders herausragend ist hierbei das Ergebnis des Geschäftsjahres 1995 mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 18,7 Mio. DM.

Im wesentlichen handelt es sich bei diesen Verlusten um

- überhöhte Anschaffungskosten für Immobilien mit der Folge außerplanmäßiger Abschreibungen,
- unzureichende Verkaufserlöse aus Grundstücksverkäufen (z. B. Verkauf des Grundstücks „Pierre Semard“ erheblich unter dem vollen Wert mit einem Mindererlös von mehr als 1 Mio. DM),
- unzureichende Mieterträge aus zumindest zwei Objekten,
- bislang ausgebliebene Verkaufserlöse im Gewerbegebiet Lankow II und

- hohe Aufwendungen bei der Tochtergesellschaft Hotel Fritz Reuter u. a. im Zusammenhang mit Abfindungen an Arbeitnehmer und insbesondere an den Geschäftsführer sowie den Erwerb von Gegenständen der Büroeinrichtung und eines teuren Pkw's der Mercedes-Benz Aktiengesellschaft

(Anschaffungskosten Februar 1995	57.888,93 DM
Erlös März 1996	29.130,43 DM).

- (100) Offensichtlich ist die Geschäftsführung ihren Berichterstattungspflichten gegenüber dem Aufsichtsrat nachgekommen, hat jedoch entgegen einer Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats vom 2.3.1993 die mittelfristigen Finanzplanungen nicht erstellt. Auch der Abschlußprüfer hat auf diese Unterlassung wiederholt hingewiesen. Die Protokolle über die Gesellschafterversammlungen und die Aufsichtsratsitzungen haben dem Abschlußprüfer nach seinen Bekundungen in den Prüfungsberichten nicht vollständig vorgelegen.

Ob die drei Organe der SCHWERINER GRUND und der Hotel Fritz Reuter Betriebsgesellschaft mbH – Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung – die ihnen nach Gesetz und Gesellschaftsvertrag obliegenden Kompetenzen und Rechte sach- und zeitgerecht mit dem Ziel durchgreifender Verbesserungen genutzt haben, kann den jährlichen Berichten über die Abschlußprüfungen allerdings nicht entnommen werden. In den Prüfungsberichten 1995 und 1996 der SCHWERINER GRUND finden sich jedoch teils deutliche, teils mit der berufstypischen Zurückhaltung formulierte Hinweise auf die sich stetig und insbesondere 1995 dramatisch verschlechternde Situation der Gesellschaft.

- (101) Offensichtlich war die bis August 1995 aus zwei nebenberuflich tätigen Verwaltungsbeamten der Landeshauptstadt Schwerin bestehende Geschäftsführung überfordert. Auch Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung haben nach dem bisherigen Erkenntnisstand erst zu dem Zeitpunkt Aktivitäten entfaltet, als die Zahlungsunfähigkeit der Gesellschaft unmittelbar bevorstand und damit die Eröffnung eines Gesamtvollstreckungsverfahrens drohte. Die Landeshauptstadt Schwerin mit ihrer Beteiligungsverwaltung hat ebenfalls nicht rechtzeitig reagiert, um die Schieflage der Gesellschaft abzuwenden. Da, wie dargestellt, ein Protokoll der außerordentlichen Gesellschafterversammlung vom 21.6.1996 nicht gefertigt wurde, konnten dazu weitere Einzelheiten nicht ermittelt werden.

- (102) Die Mehrheit aller Beteiligten war sich bei der Beseitigung der aktuellen Finanznot der Gesellschaft offensichtlich einig, daß die laufenden und begonnenen Geschäftsfelder im gesamtstädtischen Interesse fortgeführt werden müßten. Die insbesondere zur Weiterentwicklung der Gewerbegebiete Hofacker und Lankow erforderlichen Finanzmittel wurden aber von den bisher engagierten Kreditinstituten nicht mehr ausgereicht. Angesichts der angespannten Haushaltslage der Landeshauptstadt Schwerin konnte der Eintritt der Alleingesellschafterin in diese Finanzierungslücke ernsthaft nicht einmal diskutiert werden.
- (103) Mit der Transaktion der Anteilsübertragung auf die WGS ist die Ende Oktober 1996 drohende Gefahr einer Gesamtvollstreckung zwar zunächst gebannt worden. Das finanzielle Risiko, das von der SCHWERINER GRUND ausgeht – nämlich der notwendige Ausgleich der Überschuldung von 8.120.610 DM, die reale Wiederherstellung zumindest des gezeichneten Kapitals von 2 Mio. DM und der Ausgleich der mutmaßlich auch noch entstehenden Verluste – ist damit noch nicht beseitigt. Es wurde lediglich vom Hoheitshaushalt der Landeshauptstadt Schwerin auf die WGS übertragen. Seitens des Landesrechnungshofes bestehen erhebliche Bedenken, ob diese Aufgabenerfüllung mit dem Gesellschaftszweck einer städtischen Wohnungsgesellschaft in Einklang zu bringen ist. Sie soll vor allem Daseinsvorsorge durch Wohnraum für sozial schwächer gestellte Schichten der Bevölkerung zu günstigen Mietpreisen leisten. Die WGS wird nämlich im Ergebnis Finanzmittel aus ihrer Wohnungswirtschaft in erheblichem Umfang einsetzen müssen, um die erwirtschafteten Verluste in der SCHWERINER GRUND auszugleichen.
- (104) Das Innenministerium hat die unentgeltliche Anteilsübertragung auf die WGS am 20.12.1996 nach § 57 Abs. 3 Nr. 4 KV M-V als oberste Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt. Grundlage für diese Entscheidung war insbesondere ein formloses Schreiben einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom selben Tag (!), mit dem im Ergebnis mitgeteilt wird, daß ein folgendes schriftliches Gutachten den jeweiligen Unternehmenswert der SCHWERINER GRUND im Ertrags- und Liquidationswert mit je 0,00 DM beziffern wird. Das Gutachten liegt bis heute im Innenministerium nicht vor. Das Innenministerium hat dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 9.4.1998 mitgeteilt, daß es nunmehr die Landeshauptstadt Schwerin um Übersendung des Gutachtens gebeten hat.

- (105) Der Landesrechnungshof vermag die Genehmigung der Anteilsübertragung angesichts des akuten Finanzbedarfs und der Vermögenslage der SCHWERINER GRUND nicht nachzuvollziehen.

Die Erkenntnisse, die der Landesrechnungshof aus seinen bisherigen Prüfungen gewonnen hat, werden derzeit mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Schwerin, dem Innenministerium (Kommunalaufsicht) und den Geschäftsführungen der beteiligten Unternehmen erörtert.

- (106) Die Landeshauptstadt Schwerin und die SCHWERINER GRUND sahen sich angesichts der Komplexität des zu prüfenden Sachverhalts außerstande, bis zum Redaktionsschluß des Jahresberichts eine Stellungnahme abzugeben.

- (107) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu:

Die vom Abschlußprüfer testierten Jahresabschlußprüfungsberichte bis einschließlich 1996 lagen der SCHWERINER GRUND Ende November 1997 vor. Die Darstellung des Landesrechnungshofes zur wirtschaftlichen Situation der SCHWERINER GRUND beruht auf den Ausführungen des Abschlußprüfers.

- (108) Das Innenministerium hat dazu u. a. folgendes mitgeteilt:

„Eine wirkliche Alternative zur Übernahme der Schweriner Grund GmbH-Anteile durch die WGS bestand aus hiesiger Sicht nicht.

Der Gesellschafter der SCHWERINER GRUND GmbH, die Landeshauptstadt Schwerin, war zur finanziellen Unterstützung der in Bedrängnis geratenen Gesellschaft nicht in der Lage. Ein Antrag zur Gesamtvollstreckung hätte aber den Rückgriff der Gläubiger auf die Landeshauptstadt zur Folge gehabt, da diese eine Bürgschaft von 30 Mio. DM zugunsten der Gesellschaft eingegangen war. Insofern war die Übertragung der Gesellschaftsanteile auf die – im Gegensatz zur Landeshauptstadt – leistungsfähigere WGS bei allen zu erwartenden Verlusten eine wirtschaftlich nachvollziehbare Entscheidung.“

(109) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu:

Nach den dem Landesrechnungshof vorliegenden Prüfungsberichten ist die Höhe der Bürgschaft nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus wäre – nach aller Voraussicht nach Verwertung des Aktivvermögens der SCHWERINER GRUND (lt. Bilanz zum 31.12.1995 rd. 37 Mio. DM) – in einem Insolvenzverfahren die Inanspruchnahme der Landeshauptstadt aus den Bürgschaften mit einem sehr viel geringeren Risiko behaftet gewesen.

Die Bürgschaften hätten angesichts der finanziellen Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin in dieser Höhe nicht vom Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden dürfen. Jedenfalls wäre es erforderlich gewesen, die Genehmigungen unter restriktiven Auflagen zu erteilen, wie etwa zeitliche Befristung und eine Risikovorsorge durch Bildung von Rücklagen im Vermögenshaushalt der Landeshauptstadt Schwerin.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

IV. Prüfungsfeststellungen

Zuständigkeit des Landtages beim Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen

Ein Staatsvertrag unter Beteiligung des Landtages ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes u. a. immer dann erforderlich, wenn Leistungen des Landes versprochen werden, die im Haushaltsplan noch nicht vorgesehen sind, und auch dann, wenn Bürger durch die Vereinbarung in ihren Rechten betroffen werden.

- (110) Nach Art. 47 Abs. 2 Verf. M-V bedürfen Staatsverträge, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes. Eine ähnliche Regelung sah bereits § 5 Abs. 2 Satz 1 des Vorläufigen Statuts für das Land Mecklenburg-Vorpommern vor. Grundsätzlich sind Vereinbarungen zwischen Bundesländern, die die Bürger dieser Länder in ihren Rechten berühren, Staatsverträge und unterliegen schon deswegen parlamentarischer Zustimmung (BVerwGE 74, 139, 140 f; Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStL, Heft 19, 1963, S. 9; vgl. auch Köttgen, Die Organisationsgewalt, VVDStL, Heft 16, 1958, S. 154 ff., S. 175 ff.). Bei Verträgen zwischen Ländern, in denen Leistungen vereinbart werden, ist die Zustimmung durch die entsprechenden Parlamente erforderlich, wenn das Land sich zu Leistungen verpflichtet, die in den Haushalten erst bereitgestellt werden müssen, also ohne daß hierzu vorher bereits ein Spielraum bestand (Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1995, Rz. 8 zu Art. 59, Bernhard, § 174: Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge, S. 571 bis 597, in: Isensee/Kirchhof (Herausgeber), Handbuch des Staatsrechts VII, 1992, Rz. 15; Sachs/Strein, Grundgesetzkommentar, 1996, Rz. 34 zu Art. 59).

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung einiger zufällig ausgewählter Vereinbarungen zwischen Mecklenburg-Vorpommern und anderen Ländern in den Bereichen des Innenministeriums, des Ministeriums für Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union und des Sozialministeriums festgestellt, daß gegen die o. g. Grundsätze verstoßen wurde:

Abkommen über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie (Bekanntmachung des Innenministers vom 26.06.1992/AmtsBl. M-V S. 801 ff.)
und Zusatzabkommen zum Abkommen über die Aufgaben und Finanzierung der Wasserschutzpolizei-Schule (Bekanntmachung des Innenministeriums vom 26.06.1992/AmtsBl. M-V S. 811)

- (111) Die Polizei-Führungsakademie ist eine gemeinsame Bildungs- und Forschungsstätte des Bundes und der Länder. Sie ist eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, dessen Innenminister die Dienstaufsicht zusteht, während die Fachaufsicht die Innenminister/-senatoren gemeinsam ausüben und sich hierzu eines Kuratoriums bedienen, in dem alle Länder vertreten sind. Das Kuratorium erläßt eine Prüfungsordnung. Die Finanzierung sieht Leistungen des Bundes und der Länder vor.
- (112) Dieses Abkommen betrifft Gegenstände der Gesetzgebung und hätte deshalb als Staatsvertrag der parlamentarischen Zustimmung bedurft. Es regelt nämlich in der Weise Gegenstände der Gesetzgebung, als hierin Kompetenzen auf dem Bereich des Ausbildungs- und Prüfungswesens auf eine Stelle außerhalb des Landes – nämlich das Kuratorium – übertragen werden, ohne daß hierfür eine gesetzliche Ermächtigung oder eine solche aufgrund eines Gesetzes besteht. Der zur Zeit des Abschlusses geltende § 16 Abs. 3 1. Beamtenrechtsregelungsgesetz sah vor, daß der Innenminister durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Ausbildung und Prüfung der Polizeivollzugsbeamten erläßt – aber nicht eine Stelle außerhalb des Landes.
- (113) Für das Zusatzabkommen zum Abkommen über die Aufgaben und Finanzierung der Wasserschutzpolizei-Schule gilt entsprechendes wie für das vorstehend genannte.
- (114) Das Innenministerium vertritt zu beiden Abkommen eine andere Rechtsauffassung.

Vereinbarungen über die Bildung eines gemeinsamen Prüfungsamtes in Berlin zur Abnahme der Eignungsprüfung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft

- (115) Durch Bundesgesetz zur Umsetzung einer Richtlinie des Rates der EG ist vorgesehen, daß Staatsangehörige von EG-Mitgliedsstaaten, die in ihrem Heimatland eine entsprechende Vorbildung erworben haben, sich nach Ablegen einer besonderen Eignungsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland als Rechtsanwalt niederlassen dürfen. Das Gesetz läßt außerdem zu, daß mehrere Bundesländer durch Vereinbarung gemeinsame Prüfungsämter bilden dürfen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist Partner einer Vereinbarung zwischen mehreren Bundesländern, nach der das Justizprüfungsamt in Berlin gemeinsames Prüfungsamt im Sinne des genannten Bundesgesetzes ist.
- (116) Die Vereinbarung sieht eine Kostenbeteiligung durch die vertragsschließenden Bundesländer vor. Mittlerweile werden diese Kosten von allen beteiligten Bundesländern zu gleichen Teilen getragen. Mit Beschluß vom 18. Mai 1993 hatte seinerzeit das Kabinett dem Abkommen zugestimmt.
- Haushaltsmittel wurden aber erst 1994 in den Haushalt eingestellt. Damit ist die Landesregierung eine Vereinbarung eingegangen, die für die Zukunft den Landtag hinsichtlich der Bereitstellung der erforderlichen Mittel den Haushalt gebunden hat. Insofern bedeutete der Abschluß des Abkommens ohne Beteiligung des Landtages einen Eingriff in seine Budgethoheit.
- (117) Das Ministerium für Justiz und Angelegenheiten der Europäischen Union vertritt hierzu eine andere Rechtsauffassung.

Verwaltungsabkommen über ein gemeinsames Krebsregister vom 21./23. Dezember 1994 (Bekanntmachung des Sozialministerium vom 24.07.1995/AmtsBl. M-V S. 162)

- (118) Nach § 3 des Abkommens nimmt der Berliner Senat die Aufsicht über das in Berlin geführte Krebsregister wahr. Laut § 7 finanzieren die beteiligten Länder das Register nach einem Einwohnerschlüssel.
- (119) Nach Art. 70 Abs. 2 Satz 1 Verf. M-V werden Organisation, Zuständigkeit und Verfahren der öffentlichen Verwaltung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt. § 3 des Abkommens, der die Regelung über die Aufsicht enthält, ist jedoch eine Vorschrift unterhalb der vorbezeichneten Ebene, ohne daß hierfür eine gesetzliche Ermächtigung oder eine solche aufgrund eines Gesetzes ersichtlich wäre.
- (120) Das Abkommen verlagert die Zuständigkeit des Landes auf eine Behörde außerhalb des Landes. Hierdurch wird der Bürger in seinen Rechten berührt. Um etwa seine nach § 9 Abs. 1 Krebsregister vorgesehenen Auskunftsrechte wahrzunehmen, hat sich der Patient an eine Stelle außerhalb von Mecklenburg-Vorpommern zu wenden.
- (121) Das Sozialministerium hat die bislang dem Abschluß eines Staatsvertrages entgegenstehenden Hindernisse erläutert und darauf hingewiesen, daß mit der Landtagsdrucksache 2/3546 der Entwurf eines Gesetzes, durch das der Staatsvertrag ratifiziert werden solle, dem Landtag vorgelegt worden ist.
- (122) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte sich die Landesregierung – soweit noch nicht geschehen – um eine nachträgliche Zustimmung zu den genannten Abkommen bemühen und im verstärkten Maße Art. 47 Abs. 2 der Verf. M-V beachten.

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege

Die Kalkulationen der Ausbildungsgebühren erfaßten die Kosten weder vollständig noch richtig. Die derzeit geltende Ausbildungsgebühr beruht nicht auf aktuellen Berechnungsdaten. Die Erarbeitung der Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung dauerte außerdem rd. zweieinhalb Jahre. Dies hat bezogen auf die Ausbildungsgebühr zu Einnahmeverlusten von rd. 406.000 DM geführt.

Bereits Mitte 1994 wurde festgestellt, daß die geltenden Mieten für die Unterkunft in elf Wohnheimen der Fachhochschule nicht annähernd kostendeckend sind. Gleichwohl wurden sie bis zum 1.2.1997 nicht erhöht.

Durch grobe Fehler bei der Vergabe der Gebäude- und Glasflächenreinigung im Dezember 1991 ist bis zum Ende der Vertragslaufzeit am 31.1.1998 ein Schaden von rd. 977.000 DM entstanden.

Prüfungsgegenstand

- (123) Der Landesrechnungshof prüfte in der Zeit vom Oktober 1996 bis Januar 1997 im Geschäftsbereich des Innenministeriums die Haushaltsführung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FHöVuR). Ausgehend von der Rechnungslegung 1995 wurden in die Betrachtung auch die Haushaltsjahre 1991 bis 1997 einbezogen.

Schwerpunkt hierbei waren die Prüfung der vollständigen und rechtzeitigen Erhebung der Einnahmen, die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der sächlichen Verwaltungsausgaben, insbesondere die der Liegenschaft, sowie die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen bei der Ausschreibung von Dienstleistungs- sowie Kaufverträgen bei Investitionen.

Der Landesrechnungshof führt als Ergebnis seiner Prüfung folgendes aus:

Ausbildungsgebühren

Kosten bei der Gebührenbemessung

- (124) Die FHöVuR war auf der Grundlage der Gebührenordnung für die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Güstrow seit dem 1.1.1993 berechtigt, für die bei ihr durchgeführte Ausbildung eine Benutzungsgebühr vom jeweils entsendenden Dienstherren – wie Landkreise, Gemeinden, Ämter oder Zweckverbände des Landes Mecklenburg-Vorpommern – zu erheben. Die Ausbildungsgebühr betrug bis zum 31.12.1994 ermäßigt 435 DM und ab 1.1.1995 621 DM pro Monat und Auszubildenden.

Gebührensätze sind gem. § 24 Verwaltungskostengesetz Mecklenburg-Vorpommern (VwKostG M-V) so zu bemessen, daß das Gebührenaufkommen die Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung nicht übersteigt und in der Regel decken soll. Dabei sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten zu berücksichtigen.

Der noch bis 31.1.1997 erhobene Ausbildungsgebührensatz von 621 DM pro Teilnehmer und Monat wurde seinerzeit ermittelt, indem nicht die Kosten, sondern die Ausgaben – Ansätze der Titel des Haushaltsjahres 1992 des Kapitels 0411 „Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege“ zugrunde gelegt wurden (zum Zeitraum ab 1.2.1997 siehe noch Tzn. 130 bis 132 „Kalkulation der Ausbildungsgebühr“). Pauschal wurden dabei die Ansätze der betroffenen Investitionstitel nur mit 10 % berücksichtigt und eine Summe für den Bereich Fortbildung abgezogen. Der sich daraus ergebende Betrag wurde durch zwölf Monate und durch eine fiktive Anzahl von 1.200 Beamtenanwärtern und Auszubildenden dividiert. Anzumerken ist, daß diese Anzahl nie erreicht wurde.

- (125) Da insgesamt keine weitergehenden Berechnungen zur nachvollziehbaren Prüfung vorlagen, ist der Landesrechnungshof der Auffassung, daß die Bemessung dieser Ausbildungsgebühr nicht die Anforderungen des § 24 VwKostG M-V erfüllte. Er bemängelt außerdem, daß die Ausbildungsgebührenehöhe vier Jahre, d. h. bis Februar 1997, gültig war und der aktuellen Kostenentwicklung in dieser Zeit nicht angepaßt wurde.

Zudem mußte der Landesrechnungshof feststellen, daß auch noch bei der Erarbeitung der neuen Gebührenverordnung für die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung) Unsicherheiten bei der Ermittlung von Gebührensätzen auf Kostenbasis bestanden.

- (126) Das Finanzministerium will der Anregung des Landesrechnungshofes, eine Anleitung als Hilfestellung für die Kalkulation von Benutzungsgebühren zu erarbeiten, folgen. Das Innenministerium teilte mit, daß es den Ausführungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich folgt.

Erarbeitungsdauer der neuen Gebührenverordnung

- (127) Die Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung, mit deren Erarbeitung bereits im August 1994 begonnen wurde, trat erst am 1.2.1997 in Kraft. Der Ausbildungsgebührensatz beträgt seitdem 1.337 DM. Erhoben wird davon im Regelfall nur ein ermäßigter Satz von 65 % (rd. 869 DM).

Der Landesrechnungshof beanstandet, daß ein Zeitraum von rd. zweieinhalb Jahren für die Erarbeitung einer Gebührenverordnung angesichts der Kostenentwicklung und der strukturellen Veränderungen in der FHöVuR entschieden zu lang ist. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, daß schwierige Abstimmungsprozesse mit allen Betroffenen bezüglich der Höhe der Ausbildungsgebühr stattfanden.

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes hätte die FHöVuR bei Inkrafttreten der neuen Gebührenverordnung in 1995 Ausbildungsgebühren in Höhe von etwa 76.000 DM für das Haushaltsjahr 1995 bzw. von etwa 330.000 DM für das Jahr 1996 mehr einnehmen können.

- (128) Das Innenministerium vertritt die Auffassung, daß ein Inkrafttreten der Gebührenverordnung bereits im Haushaltsjahr 1995 schon aus Gründen der bestehenden Betei-

ligungspflichten nicht erreichbar gewesen wäre. Insofern teilt es nicht die Einschätzung des Landesrechnungshofes bezüglich der seit dem Haushaltsjahr 1995 möglichen Mehreinnahmen.

- (129) Der Landesrechnungshof stellt abschließend fest, daß durch den langen Bearbeitungszeitraum Einnahmeverluste in beträchtlicher Höhe in Kauf genommen wurden. Aufgrund dieses Vorgehens wurde gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen (§ 7 LHO). Auch für die Einnahmeerhebung gilt die Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Die Verwaltung ist danach nicht nur verpflichtet, alle Einnahmequellen auszuschöpfen, sondern auch laufend Möglichkeiten der Einnahmeverbesserungen zu prüfen und diese im Rahmen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit geltend zu machen.

Kalkulation der Ausbildungsgebühr

- (130) Die Kalkulationsgrundlage für die seit 1.2.1997 gültige Ausbildungsgebühr waren wiederum nicht die Kosten, sondern im wesentlichen das Ergebnis der Haushaltsrechnung 1993. Bei der Ermittlung dieser Gebühr wurde versucht, alle Kostenpositionen, die mit der Durchführung der Ausbildung nicht im Zusammenhang standen, herauszurechnen bzw. abzugrenzen. Die Ausbildungsgebühr wurde jedoch nicht wie geplant bereits in 1995, sondern erst ab Februar 1997 erhoben. Die bis dahin eingetretenen strukturellen Veränderungen innerhalb der FHöVuR, die für eine Kostenabgrenzung wichtig gewesen wären, hätten in einer Neuberechnung berücksichtigt werden müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen.
- (131) Aufgrund seiner Feststellungen im Prüfbericht hatte der Landesrechnungshof gefordert, daß der Ausbildungsgebührensatz der Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung neu kalkuliert wird. Dabei sollten Anteile für die Bewirtschaftung von Leerständen wie ungenutzte bzw. nicht erschlossene Räume in der Liegenschaft und auch Anteile für nicht ganz ausgelastete Kapazitäten voll zu Lasten des Landes gehen. Es ist ebenfalls zu überlegen, ob es für die Gebührenschuldner systematisch richtig ist,

anteilige Kosten dafür mit zu tragen, daß seinerzeit eine große Liegenschaft als Fachhochschulstandort gewählt wurde. Dadurch kann z. B. das Verwaltungspersonal der Fachhochschule mit etwa 750 m² in den Lehrgebäuden I und II für ca. 40 Mitarbeiter überdurchschnittlich viel Büroflächen nutzen.

- (132) Das Innenministerium hat zugesagt, in einer neuen Kalkulation den Forderungen des Landesrechnungshofes zu entsprechen. Dies trifft insbesondere auf Kostenabgrenzungen und zeitnahe Kostenerfassung zu.

Unterbringungsgebühren

- (133) Dadurch, daß die Höhe der Ausbildungsgebühr strittig war, verzögerte sich das Inkrafttreten der Gebührenverordnung, die auch andere Gebührentatbestände berücksichtigen sollte. So konnte, wie nachfolgend dargestellt, die geplante Unterbringungsgebühr, die die nicht kostendeckenden Mietzahlungen ablösen sollte, erst ab 1.2.1997 erhoben werden. Folgende Mieten galten bereits seit 1991:

Beamtenanwärter/Auszubildende	60 DM/mtl. i. d. R. im Zweibettzimmer;
Mitarbeiter/Gäste	80 bzw. 100 DM/mtl. im Einzel- bzw. Zweibettzimmer;
Tagesmiete/Gäste	10 DM (incl. Bettwäsche/Reinigung).

Seit Inkrafttreten der neuen Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung am 1.2.1997 werden die monatlichen Unterbringungsgebühren mit einer Spanne von 85 DM bis 195 DM für ein Zweibettzimmer und 150 DM bis 360 DM für ein Einbettzimmer je nach Raumgröße und Ausstattung erfaßt. Die Tagessätze für die Gästeeinbettzimmer betragen am ersten Nutzungstag 27,50 DM und jeden weiteren Tag 10 DM.

- (134) Bereits Mitte 1994 wurde durch die Berechnungen für den Entwurf einer neuen Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung festgestellt, daß die Mieten nicht annähernd kostendeckend sind. Die Betriebskosten waren stark gestiegen, insbesondere die Abwassergebühren, Hausreinigungskosten sowie die anteiligen Bewachungskosten. Außerdem wurden die Wohnheime zwischen 1993 und 1996 komplett neu möbliert. Der Landesrechnungshof beanstandet daher, daß die Mieten für die Unterbringung bis 1997 nicht erhöht wurden.

Für das Land sind dadurch Einnahmeverluste entstanden. So hätte z. B. ein Beamtenanwärter im gut ausgestatteten Zweibettzimmer in den sanierten Wohnheimen 4 oder 9 ab 1995 statt 60 DM monatlich 195 DM zahlen müssen. Für die Nutzung eines neu möblierten Einzimmer-Appartements, z. B. für Fachhochschul-Mitarbeiter in den Wohnheimen 10 oder 11, hätten statt 80 DM bereits 250 DM gezahlt werden müssen. Somit wurde auch hier gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen, der u. a. fordert, daß laufend alle Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung geprüft und im Rahmen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit geltend gemacht werden.

- (135) Das Innenministerium folgt den Ausführungen des Landesrechnungshofes, daß eine Gebührenanpassung für sanierte Wohnungen frühzeitiger hätte vorgenommen werden müssen. Es will die Vorstellungen des Landesrechnungshofes über die Höhe der Zimmermieten im Zuge der Neukalkulation der Gebührenverordnung überprüfen.
- (136) Die festangestellten Dozenten und Mitarbeiter der FHöVuR, die im Wohnheim untergebracht waren, hatten dadurch, daß sie eine geringe, nicht kostendeckende Miete zahlten und außerdem das volle Trennungsgeld bezogen, ungerechtfertigte finanzielle Vorteile. Bis zum Inkrafttreten der neuen Verwaltungsfachhochschulgebührenverordnung im Haushaltsjahr 1997 wäre hier nach Auffassung des Landesrechnungshofes die amtlich unentgeltliche Unterbringung verbunden mit der Kürzung des Trennungsgeldes um den Übernachtungsanteil für das Land wirtschaftlicher gewesen.
- (137) Das Innenministerium führt dazu aus, daß die Feststellungen des Landesrechnungshofes zutreffen.

Ausschreibung und Vergabe

- (138) Dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muß gem. § 55 Abs. 1 LHO eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Bei dem Abschluß von Verträgen ist gem. § 55 Abs. 2 LHO nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Dabei ist insbesondere die VOL/A anzuwenden. Hiermit soll sichergestellt

werden, daß die Vergaben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen, die Prinzipien der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung gewahrt bleiben und die Vergabevorgänge nachvollziehbar sind, so daß dem Verdacht von ungerechtfertigten Bevorzugungen und von Manipulationen von vornherein vorgebeugt wird.

An der FHöVuR wurden Fehler bei der Einhaltung der Vergabevorschriften gemacht. Der Landesrechnungshof führt dazu folgendes aus:

Gebäude- und Glasflächenreinigungsvertrag

- (139) Die FHöVuR schrieb im Jahr 1991 die Leistungen für Unterhalts- sowie Glas- und Rahmenreinigung öffentlich aus. Die Unterhaltsreinigung umfaßt lt. Leistungsbeschreibung im wesentlichen die Reinigung der Fußbodenfläche (abhängig vom Fußbodenbelag), der Einrichtungsgegenstände (Staub- und Feuchtwischen, Leeren von Abfallbehältern), der Decken und Wände (einschließlich Beleuchtungskörper) sowie der sanitären Anlagen. An der Ausschreibung beteiligten sich 40 Unternehmen. Es wurden 37 Angebote gewertet, drei waren verspätet eingegangen.

Aufgrund dieser Ausschreibung wurde zwischen einer ortsansässigen Firma und der FHöVuR am 20.12.1991 ein Gebäude- und Glasflächenreinigungsvertrag geschlossen.

- (140) Der Landesrechnungshof hat den Gebäude- und Glasflächenreinigungsvertrag überprüft, obwohl die Vergabe bereits sechs Jahre zurück lag und somit in die Aufbauphase der FHöVuR fiel. Kleinere Vergabefehler wären daher aufgrund der Unerfahrenheit von Mitarbeitern verständlich und zu erwarten gewesen, so daß auf eine eingehende Überprüfung durchaus hätte verzichtet werden können. Hier sind jedoch Fehler gemacht worden, deren finanzielle Folgen sich noch bis Januar 1998 auswirkten.

Aus den wenigen vorhandenen Unterlagen, die das Vergabeverfahren dokumentieren, war aber zu entnehmen, daß bei Zuschlagserteilung das Angebot der ortsansässigen Firma für die Reinigung von Fußbodenflächen bei monatlich 23.301,05 DM für eine

Grundfläche von 29.446 m² bei einem Quadratmeterpreis von 0,79 DM lag. Der Vertrag vom 20.12.1991 wurde jedoch über 33.636,24 DM für eine geringere Grundfläche von 27.706 m² bei einem Preis von 1,21 DM/m² abgeschlossen. Somit stellte sich für den Landesrechnungshof zumindest die Frage, wie die erstaunliche Preiserhöhung von monatlich 10.335,19 DM bzw. von 0,42 DM/m² entstanden sein könnte.

Bei der Überprüfung wurden daraufhin schwerwiegende Vergabeverstöße insbesondere bei der Ermittlung der zu reinigenden Fußbodenfläche festgestellt:

- Die Leistungsbeschreibung war mangelhaft, so daß die Bieter die Beschreibung unterschiedlich auslegten. Damit war die Vergleichbarkeit der abgegebenen Angebote nicht möglich.
- Das falsch berechnete Angebot der ortsansässigen Firma wurde von der FHöVuR nicht auf rechnerische Richtigkeit geprüft.
- Die Ausschreibung wurde trotz fehlerhafter Leistungsbeschreibung nicht aufgehoben.
- Die FHöVuR führte Nachverhandlungen über Änderungen des Angebotes und des Preises durch.
- Reinigungsleistungen, die nicht Bestandteil des Vertrages waren und zusätzlich erbracht wurden, hätten ausgeschrieben werden müssen.

Dadurch, daß doch ein Vertrag abgeschlossen wurde, sind über die Laufzeit bis zum 31.1.1998 rd. 977.000 DM an Mehrausgaben entstanden.

- (141) Im Laufe des Prüfungsverfahrens reichte die FHöVuR einen Vermerk nach, in dem sie wie folgt Stellung genommen hat:
- Wenn man bedenke, wie oft die Grundfläche gereinigt werde, sei der Quadratmeterpreis auch bei heutigen Verhältnissen akzeptabel.
 - Vermutlich seien Nachverhandlungen geführt worden, die die Differenz zwischen dem Angebots- und dem Vertragspreis erklären.
 - Der vom Landesrechnungshof ermittelte Schaden reduziere sich auf weit unter 10.000 DM, da die ortsansässige Firma über den Vertrag hinaus erhebliche Mehrleistungen erbracht habe.

Das Innenministerium nimmt die Stellungnahme der FHöVuR zum Vertrag über die Gebäude- und Glasflächenreinigung, insbesondere zum möglichen Schaden für das Land, zur Kenntnis. Es folgt den Ausführungen des Landesrechnungshofes über unstatthafte Nachverhandlungen.

- (142) Der Landesrechnungshof kann sich jedoch nach eingehender Prüfung den von der FHöVuR dargelegten Gegenargumenten nicht anschließen. Ihm ist durchaus bewußt, daß die FHöVuR das Vorliegen eines Schadens mit der Begründung abstreitet, daß den Mehrausgaben entsprechende Gegenleistungen gegenüber stehen sollen. Dann bleiben aber immer noch die Gründe für die Nachverhandlung und für die freiwillig erbrachten unentgeltlichen Mehrleistungen offen. Da diese Leistungen nicht mit ausgeschrieben wurden, kann auch nicht dargelegt werden, welcher Preis angemessen wäre. Insofern ist es reine Spekulation zu behaupten, daß der Wert der Mehrleistungen der Schadenshöhe entspräche. Der Landesrechnungshof bekräftigt hier noch einmal seine Auffassung, daß die Ausschreibung hätte aufgehoben werden müssen. Da dies nicht geschehen ist, hätte das von der ortsansässigen Firma abgegebene Angebot Vertragsgrundlage sein müssen.

Das gesamte Vergabeverfahren mit der Vielzahl von Fehlern und Ungereimtheiten entspricht nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die anfangs erwähnten Prinzipien von Chancengleichheit und Gleichbehandlung wurden nicht gewahrt. Die Vergabevorgänge waren nur schwer nachvollziehbar. Worauf die Fehler im Vergabeverfahren letztlich zurückzuführen sind, kann der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungsmöglichkeiten nicht beurteilen.

- (143) Das Innenministerium stimmt mit dem Landesrechnungshof darin überein, daß die festgestellten Vergabemängel bei der Ausschreibung der Gebäude- und Glasflächenreinigung im Haushaltsjahr 1991 zutreffen und das gesamte Vergabeverfahren nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprach. Es vertritt jedoch gleichwohl die Auffassung, daß diese Mängel und Unzulänglichkeiten nicht losgelöst von der Aufgabenvielfalt und den damit aufgetretenen Problemen in der Aufbauphase der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern betrachtet werden dürfen.

Die Leistungen der Gebäude- und Glasflächenreinigung wurden im September 1997 europaweit neu ausgeschrieben.

Beschaffungen

- (144) Neben der Vergabe von Dienstleistungen überprüfte der Landesrechnungshof auch den Titel 0411 812 01 „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen“ im Zeitraum von 1993 bis 1995. Dabei wurden alle Vorhaben in die Prüfung einbezogen, die den Betrag von 25.000 DM wesentlich überschritten.

Die Beschaffungsvorgänge der FHöVuR bis 1994 zeigten z. B. folgende Mängel:

- (145) Aus einigen Vergabevorgängen der Jahre 1993 und 1994 war aufgrund der Aktenlage nicht eindeutig ersichtlich, ob z. B. förmliche Ausschreibungsverfahren zugrunde lagen oder Leistungsbeschreibungen erstellt wurden. Außerdem waren die einzelnen Verfahrensschritte bei der Durchführung von Ausschreibungen nur teilweise dokumentiert. Dies betraf z. B. Beschaffungen mit einem Gesamtvolumen von über 200.000 DM für Fernsehgeräte, Satellitenantennen, Teppichboden, Vorhänge und einen S-VHS-Videoschnittplatz.
- (146) Im Zusammenhang mit dem Aufbau des Medienzentrums wurden Ende 1993 Einzelausrüstungen im Gesamtwert von 34.672,50 DM beschafft. Alle Geräte bzw. Ausrüstungen wurden annähernd zum gleichen Zeitpunkt beim gleichen Bieter freihändig erworben.

Die Aufträge hätten zu einem einheitlichen Vergabevorgang zusammengezogen werden müssen, um ein förmliches Ausschreibungsverfahren zu ermöglichen. Eine unwirtschaftliche Zersplitterung des Auftrags hätte vermieden werden können.

- (147) Bei der Beschaffung eines S-VHS-Videoschnittplatzes, bestehend aus mehreren Geräteelementen für insgesamt 44.689 DM, wurde 1994 durch Preisvergleich zwischen fünf Anbietern entschieden. Da keine Leistungsbeschreibung erstellt worden war, wurden Angebote abgegeben, die nicht miteinander vergleichbar waren.

Zu jeder vorgesehenen Beschaffungsmaßnahme gehört eine klare Beschreibung, die die gewünschte Leistung so eindeutig und erschöpfend beschreibt, daß alle Anbieter sie im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können.

- (148) Die FHöVuR bestellte 1.520 m² Fußbodenbelag für einen Preis von 44.615,98 DM im Rahmen einer Freihändigen Vergabe als Nachbestellung. Dabei überschritt sie die Beschaffungssumme des ersten Auftrages um 138 %. Ähnlich verhielt es sich mit einer weiteren Beschaffung, bei der für Büromöbel zuerst 74.188,80 DM und bei der Nachbestellung ohne erneute Ausschreibung 25.573,24 DM (34,5 %) aufgewandt wurden.

Nachbestellungen sollten nach vergaberechtlichen Vorschriften insgesamt 20 % des Wertes der ursprünglichen Leistung nicht überschreiten.

- (149) Das Innenministerium teilte mit, daß es den Ausführungen des Landesrechnungshofes zu den Mängeln der Vergabeverfahren für Investitionen folgt.
- (150) Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hat sich die Qualität des Beschaffungswesens an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege im Laufe des geprüften Zeitraums verbessert, was sich insbesondere in Vorgängen der jüngeren Zeit widerspiegelte.

Medienzentrum

- (151) Das Ziel des Aufbaus des Medienzentrums in der FHöVuR bestand im wesentlichen darin, den Lehr- und Unterrichtsbetrieb mit audiovisuellen Mitteln wirkungsvoll zu unterstützen. Der Aufbau dauerte mehrere Jahre und ist seit Ende 1996 nach Beendigung erforderlicher baulicher Maßnahmen sowie der schrittweisen Vervollkommnung der technischen Ausrüstungen weitestgehend abgeschlossen.

Realisiert wurden die Einspielmöglichkeiten von Videos in vier Lehrkabinette und die Möglichkeit der Videogroßbildprojektion über Videowand. Über ein Monitorsystem wurden auf den Fluren der FHöVuR an sechs Stellen täglich Informationen in einer Programmschleife gesendet.

Für die potentiellen Benutzer des Videokabinetts standen drei Videoschnittplätze für die Anfertigung von Lehr- und Demonstrationsfilmen zur Verfügung.

Die Gesamtanlage des Medienzentrums hat einen Schätzwert von über 200.000 DM.

- (152) Nach Feststellungen der Landesrechnungshofes wurden alle anderen Zielvorstellungen, die mit dem Aufbau des Medienzentrums verbunden waren, nicht oder nur teilweise verwirklicht. So entstand bis zum Abschluß der Prüfung auf der Anlage kein einziger Lehrfilm. Die Schnittplätze wurden für den geplanten Zweck nicht benutzt. Es bestanden lediglich Vorstellungen für die Durchführung von zwei Videoprojekten. Dazu sollten seitens des Lehrkörpers inhaltliche Anregungen kommen, die, um sie praktisch auszuführen, zur Fertigung entsprechender Drehbücher hätten führen müssen. Da diese jedoch nicht vorgelegt wurden, konnte das Medienzentrum nicht eingesetzt werden.

Auch das Monitorsystem rechtfertigte nicht den technischen und finanziellen Aufwand. Während der örtlichen Erhebungen kam das gesendete Programm z. B. über die Ausstrahlung des Mensaspeisenplanes, des Veranstaltungsplanes der Stadt Güstrow, Übersichten zu laufenden Bildungskursen im Hause oder dem Faschingsveranstaltungstermin am 11.11. nicht hinaus.

Der Landesrechnungshof sieht es als einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit an, wenn ein eingerichtetes Medienzentrum nicht genutzt wird.

- (153) Während des Prüfungsverfahrens wurde seitens der FHöVuR versichert, entsprechende Schulungen zur Benutzung des Medienzentrums durchzuführen.

Das Medienzentrum wird lt. Mitteilung des Innenministeriums jetzt durch die Fachbereiche zweckentsprechend genutzt und zunehmend ausgelastet.

Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage

Die Finanzämter müssen die Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage in qualitativer Hinsicht deutlich verbessern. Bearbeitungsfehler materiell-rechtlicher Art waren im wesentlichen auf mangelnde Sorgfalt bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen, oftmals auch auf Unsicherheiten in der Rechtsanwendung zurückzuführen. Intensive, bedarfsorientierte Fortbildungsmaßnahmen für Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und Außenprüfer sind unabdingbar.

Mehrfach wurden Investitionszulagen gewährt, obwohl nicht wirksam unterschriebene Anträge vorlagen.

Enthalten die Anträge unrichtige oder unvollständige Angaben, kann eine Strafverfolgung wegen Subventionsbetrugs in Betracht kommen. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen sind in einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Fällen nicht eingeschaltet worden, obwohl ein hinreichender Verdacht auf eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit bestand.

Angesichts der Mißbrauchsanfälligkeit muß die Prüfung der Investitionszulage durch die Außendienste in einigen Finanzämtern intensiviert werden.

Die von der Oberfinanzdirektion Rostock vorgegebenen Bearbeitungsfristen werden nicht von allen Finanzämtern eingehalten. Eine über Gebühr verzögerte Festsetzung und Auszahlung der Investitionszulagen widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, die Eigenkapitalbasis der begünstigten Unternehmen möglichst rasch zu stärken.

(154) Der Aufbauprozeß in den neuen Ländern und Berlin wird durch verschiedene steuerliche Maßnahmen unterstützt. Betriebliche Investitionen in diesem Fördergebiet werden unter bestimmten Voraussetzungen durch die Gewährung von Investitionszulagen subventioniert. Die 16 Finanzämter des Landes Mecklenburg-Vorpommern haben für die Jahre 1990 bis 1996 auf der Grundlage von etwa 160.000 Anträgen Investitionszulagen in Höhe von insgesamt rd. 1,87 Mrd. DM festgesetzt. Die Deckung erfolgt aus den Einnahmen an Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer.

(155) Begünstigte Investitionen sind die Anschaffung und die Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens,

- die mindestens drei Jahre zum Anlagevermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören, dort auch verbleiben und
- in jedem Jahr zu nicht mehr als 10 % privat genutzt werden.

Ausgeschlossen sind geringwertige Wirtschaftsgüter i. S. des § 6 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes, Luftfahrzeuge und Personenkraftwagen.

In Abhängigkeit von Investitionsbeginn und -abschluß beträgt die Investitionszulage in den geprüften Zeiträumen 12 %, 8 % oder 5 % der jeweiligen Bemessungsgrundlage. Unter bestimmten Voraussetzungen kommt jedoch auch eine Begünstigung von 10 % oder 20 % in Betracht.

(156) Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage im Rahmen einer Querschnittsprüfung in den Finanzämtern Hagenow, Malchin, Neubrandenburg, Parchim und Rostock I untersucht. Geprüft wurden 510 Investitionszulagenakten mit insgesamt 1.477 Anträgen. Dabei wurden die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:

Allgemeine rechtliche Fehler bei der Antragsbearbeitung

- (157) Durch Versäumnisse der Finanzämter bei der materiell-rechtlichen Prüfung der Anträge wurden Investitionszulagen in erheblichen Größenordnungen zu Unrecht gewährt, insbesondere für:
- Wirtschaftsgüter, die im Zeitpunkt der Anschaffung nicht mehr neu waren;
 - geringwertige Wirtschaftsgüter;
 - Wirtschaftsgüter, die durch Vermischen oder Verbinden mit bereits im Unternehmen vorhandenen Wirtschaftsgütern ihre Eigenschaft als selbständiges bewegliches Wirtschaftsgut verloren haben (hierbei handelte es sich um Reparaturen, Erweiterungen oder Erneuerungen);
 - Gebäude oder Gebäudebestandteile, die nicht als Betriebsvorrichtungen (und damit per definitionem als bewegliche Wirtschaftsgüter) zu behandeln sind;
 - immaterielle Wirtschaftsgüter (insbesondere Software);
 - Preisnachlässe (Skonti, Rabatte oder ähnliches).
- (158) Mit einer sorgfältigeren Prüfung der Anträge und Belege hätte der weit überwiegende Teil der fehlerhaften Festsetzungen vermieden werden können. Zu häufig wurden Hinweise, die eine Investitionszulage hätten ausschließen müssen, schlichtweg übersehen. Davon wiesen manche indirekt („Vorführgerät“, „gekauft wie besehen“, „Baujahr ...“), andere sogar direkt auf die Unzulässigkeit einer Begünstigung hin („Skonto DM ...“, „Software“). Nicht Unkenntnis der Rechtslage, sondern überwiegend mangelnde Aufmerksamkeit auf Seiten der Sachbearbeiter hat in diesen Fällen manchem Unternehmer zu Subventionen verholfen, die ihm nicht zustehen. Dies wäre – fast immer ohne ins Gewicht fallenden Mehraufwand – vermeidbar gewesen. Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und Außenprüfer müssen ihre Kenntnisse des Investitionszulagenrechts im Rahmen praxis- und bedarfsorientierter Fortbildungsmaßnahmen vertiefen und festigen. Der Landesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß eine erste Schulungsmaßnahme bereits angelaufen ist. Dies darf aber keine Einzelaktion bleiben.

- (159) Die Größenordnungen der vom Landesrechnungshof zu beanstandenden Festsetzungen reichen von – im Einzelfall – weniger ins Gewicht fallenden Beträgen wegen der Begünstigung von Skontoabzügen bis hin zu Beträgen jenseits der Million, z. B. wegen der unzulässigen Förderung der Erweiterung eines Fernwärme- und Wasserversorgungsnetzes.

Eigenhändige Unterschrift

- (160) Die Gewährung einer Investitionszulage ist antragsgebunden. Ein Antrag auf Investitionszulage ist nur *wirksam*, wenn er vom **Anspruchsberechtigten** oder seinem **gesetzlichen Vertreter** innerhalb der Antragsfrist (30. September des Folgejahres) eigenhändig unterschrieben worden ist. Auf diese **eigenhändige** Unterschrift kann nicht verzichtet werden, da die im Antragsvordruck geforderten Erklärungen mit strafrechtlicher Bedeutung i. S. des § 264 des Strafgesetzbuches (Subventionsbetrug) für den Anspruchsberechtigten nur von ihm selbst abgegeben werden können. Die eigenhändige Unterschrift soll den letztlich Verantwortlichen zur Kontrolle der Zulageberechtigung der einzelnen Wirtschaftsgüter veranlassen und ihm die Bedeutung der in dem Antrag enthaltenen Wissenserklärung bewußt machen. Der Anspruchsberechtigte oder – insbesondere bei juristischen Personen – sein gesetzlicher Vertreter verpflichten sich außerdem, das Finanzamt zu benachrichtigen, sofern innerhalb von drei Jahren nach der Anschaffung die Anspruchsvoraussetzungen für die Wirtschaftsgüter nicht mehr vorliegen oder wenn sich die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nachträglich ändern. Mit der eigenhändigen Unterschrift soll der Anspruchsberechtigte oder sein gesetzlicher Vertreter die Verantwortung für die Richtigkeit der Angaben in dem Antrag übernehmen. Dies umfaßt auch die strafrechtliche Verantwortung (so auch das Thüringer Finanzgericht in seinem rechtskräftigen Urteil vom 10. Juli 1997, EFG 1997 S. 1553).
- (161) In einer großen Zahl von Fällen sind Investitionszulagen gewährt worden, ohne daß wirksam unterschriebene Anträge vorgelegen hätten, darunter auch solche, bei denen dieser gravierende Mangel trotz durchgeführter Außenprüfung unbeanstandet blieb. Unter den vom Landesrechnungshof insoweit zu bemängelnden Fällen waren besonders häufig Anträge von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) zu finden, die von anderen als den gesetzlichen Vertretern (das sind allein die Geschäftsführer)

unterschieden worden waren. So wurde zugunsten einer GmbH für die Jahre 1992 und 1993 eine Investitionszulage in Höhe von insgesamt rd. 3,1 Mio. DM festgesetzt, obwohl nicht die Geschäftsführer, sondern der Leiter des Finanz- und Rechnungswesens die Anträge unterzeichnet hatte. Die für die Jahre 1990 bis 1993 durchgeführte Betriebsprüfung führte hinsichtlich der Investitionszulage nicht zu Beanstandungen. Aber auch Prokuristen, kaufmännische Leiter, Betriebsleiter, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte sowie sonstige Beauftragte („i. A.“) konnten allein mit ihrer Unterschrift versehene – und damit **unwirksame** – Anträge auf Investitionszulage erfolgreich bei den Finanzämtern einreichen. Da die Unterschriftsmängel entweder offensichtlich waren oder anhand der Akten regelmäßig leicht hätten festgestellt werden können, ist der Schluß zu ziehen, daß die Finanzämter dem Erfordernis der wirksamen Unterschrift nicht die nötige Beachtung geschenkt haben. Dies ist besonders deswegen unverständlich, weil die Bedeutung und Wirkung der Unterschriftsleistung in mehreren Verwaltungsanweisungen behandelt werden und bereits Gegenstand verschiedener Urteile zum Investitionszulagenrecht waren.

- (162) Trotz nicht wirksamer Antragstellung erfolgte Festsetzungen sind – sofern verfahrensrechtliche Gründe sowie der Grundsatz von Treu und Glauben dem nicht entgegenstehen – aufzuheben. Dies dürfte in nahezu allen insoweit betroffenen Fällen geboten sein, in denen die Festsetzung der Investitionszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung i. S. des § 164 Abs. 1 der Abgabenordnung erfolgt ist. Die Investitionszulage ist grundsätzlich nebst Zinsen zurückzufordern. Dabei ist zu beachten, daß der Grundsatz von Treu und Glauben nur in Ausnahmefällen greifen kann, weil der einer Steuerfestsetzung beigefügte Vorbehalt der Nachprüfung in aller Regel das Entstehen eines für die Bindung nach Treu und Glauben notwendigen Vertrauenstatbestandes verhindert. Eine Ausnahme hiervon kann grundsätzlich nur dann gelten, wenn die Voraussetzungen einer bindenden Zusage vorliegen (vgl. Beschluß des Bundesfinanzhofs vom 14. August 1997, BFH/NV 1998 S. 83).

Der Antragsteller und der gesetzliche Vertreter können sich auch nicht auf Unkenntnis berufen: Sowohl in den Erläuterungen zum Antrag auf Investitionszulage als auch unter der für die Unterschrift vorgesehenen Zeile ist ausdrücklich darauf hingewiesen, **wer** den Antrag zu unterschreiben hat. Im übrigen hat der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 16. Juli 1997, BStBl. 1998 II S. 31, erneut bestätigt, daß für das

Finanzamt keine Pflicht besteht, den Antragsteller auf Mängel seines kurz vor Ablauf der Ausschlußfrist gestellten Antrags hinzuweisen.

- (163) Der Bundesfinanzhof hat allerdings in seinem Beschluß vom 14. August 1997, a. a. O., die Ansicht vertreten, daß in der Rechtsprechung und im Schrifttum nicht hinreichend geklärt ist, ob und unter welchen Voraussetzungen die Unterzeichnung eines Investitionszulagenantrags durch einen aufgrund rechtsgeschäftlich erteilter Vertretungsmacht Bevollmächtigten ausreicht. Er verweist auf zwei anhängige Verfahren: In einem Fall hat ein Buchhalter (Az. der Revision III R 5/97), in einem anderen der Steuerberater (Az. der Revision III R 26/97) unterschrieben. Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß die – vermeintlich – unklare Rechtslage für die hier in Rede stehenden Fälle nur den generellen Verzicht auf jede Rückforderung zur Folge haben könne. Es könnte aber in Erwägung gezogen werden, die in vergleichbaren Fällen anhängigen Rechtsbehelfsverfahren ruhen zu lassen (§ 363 Abs. 2 AO).
- (164) Der Landesrechnungshof verkennt nicht die wirtschaftlichen Folgen einer konsequenten Umsetzung seiner Feststellungen zur Unterschriftsproblematik. Die insoweit eindeutige Gesetzeslage und die einschlägige Rechtsprechung lassen jedoch eine Aufweichung der bewußt eng gezogenen Anspruchsgrenzen schon aus Gründen der Steuergerechtigkeit nicht zu. Sollten bei der Verfolgung berechtigter Ansprüche Insolvenzen drohen, können die Finanzämter *in Einzelfällen* aus persönlichen Billigkeitsgründen Stundung gewähren oder auf die Rückforderung der Investitionszulage sogar ganz oder teilweise verzichten. Ein schutzwürdiger Vertrauenstatbestand – und damit die Anwendung der Grundsätze von Treu und Glauben – könnte ausnahmsweise dann angenommen werden, wenn das Finanzamt den deutlich vor Ablauf der Antragsfrist eingegangenen Antrag auch noch innerhalb der Antragsfrist bearbeitet hat. Im übrigen wird die Finanzverwaltung die Entscheidungen in den beiden in Tz. 163 genannten Revisionsverfahren zu beachten haben.

Falsche Vordrucke

- (165) Der Antrag auf Investitionszulage ist nach amtlichem Vordruck zu stellen. Anträge, die diesem Erfordernis nicht entsprechen, sind grundsätzlich unwirksam. Als Ausnahme kann gelten, wenn die Abweichungen vom amtlichen Vordruck für die jewei-

lige Festsetzung offensichtlich nicht relevant oder „auf einen Blick“ feststellbar sind,

wie z. B. nur die Veränderung der Jahreszahl. Die gesetzlichen Grundlagen für die Investitionszulage erfuhren seit 1990 jedoch zahlreiche, zum Teil gravierende Änderungen. Berührt waren die persönlichen und sachlichen Anspruchsvoraussetzungen, die am Investitionsbeginn und/oder Investitionsabschluß orientierten Investitionszeiträume sowie die Vomhundertsätze. Dementsprechend mußten auch die Vordrucke Jahr für Jahr angepaßt werden. Die Fülle der nahezu jährlich neu zu beachtenden Änderungen ist hinreichend sicher nur anhand des für den jeweiligen Zeitraum gültigen Vordrucks zu bewältigen. Ohne Vordruckunterstützung ist die Gefahr, einen falschen der in Frage kommenden Vomhundertsätze (20, 12, 10, 8, 5 oder 0) anzuwenden, zu groß. Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung bestätigen dies. Um vermeidbare Hemmungen des Verfahrensablaufs auszuschließen und Fehlbegünstigungen zu verhindern, ist die Verwendung des für den jeweiligen Jahrgang vorgesehenen Antragsformulars unabdingbar. So hat das Finanzgericht Mecklenburg-Vorpommern mit rechtskräftigem Urteil vom 10. Dezember 1996, EFG 1997 S. 431, entschieden, daß bei Verwendung eines handschriftlich abgeänderten Formulars für 1993 kein wirksamer Antrag für 1994 vorliegt. Bestätigung findet diese Auffassung durch das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 16. Juli 1997, a. a. O. Derartige Verstöße beanstandeten die Finanzämter nicht in jedem Fall. In einem geprüften Fall führte die Verwendung eines handschriftlich geänderten 1994er Vordrucks für das Antragsjahr 1995 zunächst zur Gewährung einer Investitionszulage von 20 % (rd. 178.000 DM), obwohl eine Begünstigung nur mit einem Satz von 5 % hätte erfolgen dürfen. Einer später vorgenommenen Änderung dürfte der Erfolg wegen des zwischenzeitlich eröffneten Gesamtvollstreckungsverfahrens versagt bleiben.

- (166) Die von der Oberfinanzdirektion Rostock getroffenen Ausnahmeregelungen, wonach die Verwendung älterer Vordrucke bis zur Auslieferung der Neuauflagen nicht zu beanstanden ist, dürfen nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur in Ausnahmefällen Anwendung finden. Sie sollten auf die Fälle beschränkt werden, in denen der Zeitraum zwischen zulässiger (und möglicher) Festsetzung und dem Vorliegen der Neuauflage mutmaßlich mehr als **drei Monate** betragen wird. Dies kann zutreffen bei Unternehmen mit einem vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahr, die eine Investitionszulage schon kurze Zeit nach Ablauf des Wirtschaftsjahres beantragen

wollen. Die Prüfung hat gezeigt, daß derartige Fälle äußerst selten sind. In allen anderen Fällen sollten „Alt-Vordrucke“ nicht mehr ausgegeben werden. Die Steuerverwaltung muß vielmehr Sorge dafür tragen, daß die Vordrucke für das jeweilige Antragsjahr in den Finanzämtern schnellstmöglich zur Verfügung stehen. Die Oberfinanzdirektion Rostock hat bereits mitgeteilt, daß sie bestrebt ist, dieser Forderung nachzukommen.

- (167) Hat das Finanzamt die Bearbeitung eines nicht für das jeweilige Jahr vorgesehenen Vordrucks widerspruchslos noch deutlich vor Ablauf der Ausschlußfrist aufgenommen, ist dies nicht den Antragstellern anzulasten. In diesen Fällen ist ein nicht zu verkennender Vertrauenstatbestand geschaffen worden, der – bei Beachtung der Grundsätze von Treu und Glauben – nicht zur Versagung des Anspruchs führen darf.

Strafrechtliche Bedeutung

- (168) § 9 Investitionszulagengesetz verweist auf § 264 StGB (Subventionsbetrug). Angesichts der evidenten Mißbrauchsanfälligkeit ist sicherzustellen, daß die Finanzämter jedem Verdacht auf Subventionsbetrug konsequent nachgehen und in geeigneten Fällen die Bußgeld- und Strafsachenstelle einschalten. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes besteht insoweit in nahezu allen geprüften Finanzämtern Handlungsbedarf. Nicht zuletzt wegen der nicht zu unterschätzenden präventiven Wirkung erwartet der Landesrechnungshof ein rechtzeitiges und entschlossenes Handeln. Gerade der Umstand, daß der weit überwiegende Anteil der Anspruchsberechtigten steuerlich beraten ist, führt zu der wünschenswerten Verbreitung der Erkenntnis, daß sich die Finanzämter nicht mit jedem zweifelhaften Antrag zufriedengeben.

Außenprüfung

- (169) In einigen Finanzämtern konzentrierten sich die Investitionszulagen-Sonderprüfungen auf verjährungsbedrohte Fälle mit einer festgesetzten Investitionszulage von 30.000 DM und mehr. Darüber hinaus wurden vielfach keine weiteren Untersuchungen zur Feststellung der Prüfungswürdigkeit vorgenommen. Die Querschnittsprüfung zeigte jedoch, daß der Erfolg von Außenprüfungen durch die Finanzämter oftmals – insbesondere in Unternehmen der Baubranche – wegen drohender Gesamt-

vollstreckungsverfahren gerade von deren Aktualität bestimmt wird. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, daß – nachdem schon die Innendienste manch unberechtigte Forderung zurückgewiesen hatten – die Außenprüfer der Finanzämter in den Jahren 1991 bis 1996 aufgrund von etwa 3.400 durchgeführten Prüfungen unrechtmäßig festgesetzte Investitionszulagen in Höhe von insgesamt rd. 58,4 Mio. DM zurückfordern konnten. Dabei wurde die Anzahl der Außenprüfungen von 136 in 1991 auf 1.489 im Jahre 1996 gesteigert. In den Jahren 1995 und 1996 ergab sich ein durchschnittlicher Rückforderungsbetrag von rd. 10.000 DM je Prüfung. Rückforderungen waren jedoch vielfach nicht mehr zu realisieren, weil die betroffenen Unternehmen zwischenzeitlich illiquide geworden waren. Besser als das Vertrauen auf die abschließende Kontrolle durch die Außenprüfung ist daher eine sorgfältigere Erstbearbeitung durch den Innendienst. Das heißt nicht, daß jeder Antrag und die dazugehörigen Belege akribistisch und unter Außerachtlassung des Anspruchs einer möglichst zeitnahen Festsetzung geprüft werden muß. Eine sorgfältige Prüfung des Antrags und ein rascher Abschluß der Bearbeitung schließen einander keineswegs aus. Die Erfüllung der wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen muß aber in jedem Falle sichergestellt sein.

Bearbeitungszeiten

- (170) Das vom Gesetzgeber mit der Investitionszulage verfolgte Ziel kann optimal nur erreicht werden, wenn die Zulagen den Betrieben möglichst rasch zugute kommen. Dies bedingt, daß die Anträge zügig bearbeitet und die Investitionszulagen zeitnah festgesetzt und ausgezahlt werden. Die Bearbeitungszeiten sind jedoch vielfach noch zu lang. Die Finanzämter sind angewiesen, die Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulage spätestens zwei Monate nach Eingang aufzunehmen und spätestens sechs Monate nach Eingang abzuschließen. Sie sind wohl überwiegend in der Lage, den größten Teil der Fälle binnen drei Monaten abschließend zu bearbeiten. Während die maximale Bearbeitungsdauer in drei Finanzämtern nur gelegentlich überschritten wurde, benötigten zwei Finanzämter für die Bearbeitung einer nennenswerten Zahl von Fällen jedoch mehr als sechs Monate. Eines davon konnte sogar mehr als ein Drittel aller dort geprüften Fälle erst nach Ablauf dieser Frist abschließen. Negativbeispiele, wie im Falle einer Aktiengesellschaft, die auf die Auszahlung der Investiti-

onszulagen für die Jahre 1993 und 1994 in Höhe von insgesamt rd. 4,6 Mio. DM jeweils länger als 18 Monate warten mußte, gehören aber doch zu den Ausnahmen.

Der Landesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß die Oberfinanzdirektion Rostock seine Beanstandungen auch insoweit aufgegriffen hat. Sie hat die Finanzämter bereits angewiesen, die Rückstände binnen kurzer Frist abzubauen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

- (171) Das Finanzministerium stimmt in seiner Stellungnahme vom 5. März 1998 den Feststellungen und Schlußfolgerungen des Landesrechnungshofes im wesentlichen zu. Es hat wie oben dargestellt, bereits weitgehend die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um die festgestellten Mängel in Zukunft zu vermeiden. Im Hinblick auf das Fehlen eigenhändiger Unterschriften (Tzn. 160 bis 164) weist es darauf hin, daß nach seiner Auffassung ein größerer Spielraum für Einzelfallentscheidungen vorhanden sei, als ihn der Landesrechnungshof annimmt.

Im übrigen weist das Finanzministerium darauf hin, daß nicht zuletzt dieses Prüfungsverfahren zu verstärkten Bemühungen um die Aus- und Fortbildung in der Finanzverwaltung Anlaß gibt. In einem mittelfristigen Zeitraum von ca. fünf Jahren soll das Niveau der alten Bundesländer erreicht werden.

- (172) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung zum Fehlen eigenhändiger Unterschriften. Weitergehende Billigkeitsmaßnahmen dürften nach der Rechtslage nur in Betracht kommen, sofern der Bundesfinanzhof in den beiden in Tz. 163 genannten Revisionsverfahren seine Rechtsauffassung ändert. Im übrigen wird die Steuerverwaltung darauf zu achten haben, daß bei der nicht unerheblichen Anzahl von Investitionszulageanträgen mit nicht eigenhändiger Unterschrift Steuerpflichtige in allen Bundesländern gleich behandelt werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt es, daß das Finanzministerium durch Aus- und Fortbildung das Niveau der Steuerverwaltungen in den alten Bundesländern mittelfristig erreichen will. Er wird diese Maßnahmen kritisch prüfend begleiten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**Prüfung der Ausgaben des Landes
für den Um- und Ausbau von Landesstraßen sowie
für die Beschaffung von Verkehrsschildern**

Das Wirtschaftsministerium veranschlagt die Haushaltsmittel für den Um- und Ausbau von Landesstraßen in der Titelgruppe 63 Kapitel 0604 „global“ (rd. 60 Mio. DM jährlich), obwohl die voraussichtlichen Kosten der veranschlagten Tiefbaumaßnahmen im Einzelfall über 750.000 DM liegen. Dies entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften.

Die im Zusammenhang mit einem Brückenneubau notwendige Behelfsbrücke wurde acht Monate länger als erforderlich vorgehalten, was zu Mehrausgaben in Höhe von rd. 260.000 DM führte.

In einem Straßenbauamt lagen für die überwiegende Anzahl der beschafften Verkehrsschilder erforderliche verkehrsrechtliche Genehmigungen der Straßenverkehrsbehörden nicht vor.

Die Auftragserteilung der Beschilderungen erfolgte bis 1994 fast ausschließlich freihändig, so daß rd. 4,9 Mio. DM dem Wettbewerb entzogen wurden.

Einzelne Mitarbeiter erteilten freihändig Aufträge in Höhe bis zu rd. 245.000 DM, ohne hierfür unterschriftsbefugt zu sein.

Die Bestandsführung der für rd. 5,3 Mio. DM beschafften Beschilderungen war unzureichend, so daß deren Verbleib nicht gänzlich nachvollzogen werden konnte.

Das Land trägt nach dem Straßen- und Wegegesetz Mecklenburg-Vorpommern bei Um- und Ausbaumaßnahmen an Kreuzungen von Landesstraßen mit Kreis- oder Gemeindestraßen die Gesamtausgaben. Bei Bundesstraßen hingegen erfolgt nach dem Bundesfernstraßengesetz eine Kostenteilung nach den angeschlossenen Fahrbahnbreiten. Dieses Kostenteilungsprinzip sollte angestrebt werden, um eine einheitliche gesetzliche Regelung zu erreichen und Ausgaben für Landesstraßen zu senken.

Um- und Ausbau von Landesstraßen nach Maßgabe des Straßenbauplanes

- (173) Die Veranschlagung von Maßnahmen zur „Wertverbesserung“ von Landesstraßen ist in der Titelgruppe (TG) 63 bei Kapitel 0604 unter der Bezeichnung „Um- und Ausbau von Landesstraßen nach Maßgabe des Straßenbauplanes“ im Landeshaushalt vorgesehen. Unter dieser Zweckbestimmung sind auch die Maßnahmen veranschlagt, die nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG) gefördert werden. Von 1993 bis 1996 standen in dieser TG rd. 220 Mio. DM zur Verfügung.

Eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung und Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes bildet der Erschließungsgrad und die Funktionsfähigkeit des Straßennetzes. Die Baumaßnahmen an den Landesstraßen sind vor allem auf die Erhaltung, den Um- und Ausbau der vorhandenen Substanz, die Verbesserung der Befahrbarkeit, die Erhöhung der Verkehrssicherheit und die Gewährleistung ausreichender Tragfähigkeit gerichtet. Rund 40 % der Landesstraßen befinden sich in einem baulichen Zustand, der kurzfristig Maßnahmen zur Instandsetzung bzw. Erneuerung erfordert.

Veranschlagung der Haushaltsmittel

- (174) Das Wirtschaftsministerium veranschlagt die Haushaltsmittel für den Um- und Ausbau von Landesstraßen in der Titelgruppe 63 Kapitel 0604 „global“ (rd. 60 Mio. DM jährlich), obwohl die voraussichtlichen Kosten der veranschlagten Tiefbaumaßnahmen im Einzelfall über 750.000 DM liegen.

Gemäß Nr. 9.10.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (HRL) sind jedoch Tiefbaumaßnahmen mit Kosten von mehr als 750.000 DM im Einzelfall nach Maßnahmen zu veranschlagen. Die Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen unter einer Zweckbestimmung ist zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, daß das derzeit praktizierte Verfahren dieser Forderung nicht entspricht. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und der Klarheit der Haushaltsansätze sind zukünftig auch Tiefbaumaßnahmen mit Kosten von mehr als 750.000 DM einzeln zu veranschlagen.

Das Finanzministerium teilte nach Abstimmung mit dem Wirtschaftsministerium hierzu mit:

„Der Hinweis des Landesrechnungshofes ist berechtigt; Punkt 9.10.1 HRL wurde bisher nicht berücksichtigt. Diese Vorgehensweise war einvernehmlich darin begründet, daß bei der Aufstellung der Haushaltspläne der Mitteleinsatz für die konkreten Straßenbaumaßnahmen nicht hinreichend genau bestimmt werden konnte. Ein weiterer Beweggrund bestand darin, die notwendige Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung zu gewährleisten. Nach Einschätzung des Finanzministeriums war die o. g. Vorgehensweise in den ersten Jahren unumgänglich. In den Beratungen zu den jeweiligen Haushaltsplänen im Wirtschaftsausschuß des Landtages ist für die Beratungen auf Anforderung der Straßenbauplan für das Jahr herangezogen worden. Mit dem Haushalt 1999 soll dem Punkt 9.10.1 HRL weitgehend Rechnung getragen werden. ...“

„... In den Erläuterungen bzw. als Anlage zu dem Titel werden die Einzelmaßnahmen mit Gesamtkosten über 750 TDM konkret dargestellt. ...

Hinsichtlich der Verbindlichkeit der Erläuterungen gilt § 16 Haushaltsgesetz. Damit kann auch eine hinreichende Flexibilität im Vollzug gewährleistet werden.

Das Finanzministerium wird die HRL in diesem Punkt bei der ohnehin erforderlichen Überarbeitung entsprechend anpassen. ...“

Bis zu einer Änderung der HRL wäre – nach Auffassung des Finanzministeriums – eine schriftliche Einigung zwischen Finanzministerium und Wirtschaftsministerium ausreichend.

Der Landesrechnungshof hält die beabsichtigte Vorgehensweise des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums ohne vorherige Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht für möglich.

Um- und Ausbau einer Klappbrücke

- (175) Die Leistungen der mit 3,5 Mio. DM im Straßenbauplan veranschlagten Klappbrücke wurden öffentlich ausgeschrieben. Die einzuhaltende Angebotsfrist war mit 21 Kalendarer Tagen so kurz, daß von den 14 Bewerbern lediglich drei ein Angebot einreichten. Das niedrigste Angebot lag mit rd. 1,1 Mio. DM (rd. 30 %) über den von der Verwaltung ermittelten Kosten. Die Leistungen wurden schließlich für rd. 4,6 Mio. DM in Auftrag gegeben.

Der Landesrechnungshof beanstandete die unzureichende Angebotsfrist und sah hierin einen Verstoß gegen § 18 Nr. 1 VOB/A, wonach für die Bearbeitung und Einreichung der Angebote eine ausreichende Angebotsfrist vorzusehen ist.

Bei der Bemessung der Angebotsfrist wäre insbesondere zu berücksichtigen gewesen, daß es sich bei der geplanten Klappbrücke um eine sehr anspruchsvolle technische Lösung handelte, die spezialisierte Subpartner erforderte.

Die kurze Angebotsfrist gewährleistete nach Auffassung des Landesrechnungshofes keinen ordnungsgemäßen Wettbewerb.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit:

„... Bei der Bearbeitung des Bauwerksentwurfes haben sich, insbesondere nach Vorlage des abschließenden Baugrundgutachtens ..., die Kosten des Bauwerksentwurfes auf eine Gesamtsumme von 4,693 Mio. DM erhöht. ...

Der Zuschlag erfolgte auf das günstigste Angebot mit einer Summe von 4.581.126,52 DM.

Damit erfolgte der Zuschlag auf ein Angebot, das ca. 3 % unter den Kosten des Bauwerksentwurfes lag. ...“

Nach Mitteilung des Wirtschaftsministeriums wurde die kurze Angebotsfrist gewählt, da nach dem Brückenprüfbericht ein schnellstmögliches Handeln geboten war.

Bei Beachtung der Bestimmungen der HRL wäre die Abweichung um 1,1 Mio. DM von den veranschlagten Kosten nicht ohne nochmalige Beteiligung des Landtages möglich gewesen. Der Landesrechnungshof erwartet, daß zukünftig die Etathoheit des Landtages entsprechend beachtet wird.

Der Argumentation des Wirtschaftsministeriums, daß aufgrund der schnelleren Abnahme der Tragfähigkeit der Brücke Dringlichkeit geboten war, kann so nicht gefolgt werden. Es lag zwar eine zu beachtende Progression der 1992 festgestellten Brückenschäden vor, aber eine etwa vier Wochen längere Angebotsfrist wäre von der Schadensfeststellung 1992 bis zur Submission 1994 im Zeitablauf unerheblich gewesen.

Der Landesrechnungshof erwartet in Zukunft, daß angemessene Angebotsfristen vorgesehen werden, um einen ausreichenden Wettbewerb und wirtschaftliche Angebote zu gewährleisten.

- (176) Nach den Ausschreibungsunterlagen sollte der Auftragnehmer der Klappbrücke die Prüfung der Ausführungsunterlagen beauftragen. Er hatte somit diese Leistung als Nebenleistung zu tragen und in die Preise seines Angebotes einzurechnen. Das Straßenbauamt erteilte jedoch einen gesonderten Auftrag für diese Prüfung an ein Ingenieurbüro und zahlte hierfür rd. 63.000 DM.

Der Landesrechnungshof beanstandete die vom Land doppelt getragene Prüfleistung und bat um dienstrechtliche Prüfung.

Das Wirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, daß in der Baubeschreibung der Klappbrücke irrtümlich der Auftragnehmer als beauftragende Stelle für den Prüflingenieur genannt sei. Dieses Verfahren sei grundsätzlich unüblich und daher auch vom Auftragnehmer nicht kalkuliert worden.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums zur Kenntnis. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß nach den vorliegenden Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen der Auftragnehmer der Brücke die Prüflingenieurleistung zu beauftragen und somit zu tragen hatte. Da das Straßenbauamt diese Prüfleistung in Auftrag gab, entstand dem Land ein Schaden von rd. 63.000 DM.

- (177) Für die Umleitung des Kfz-Verkehrs während der Bauphase der Klappbrücke wurde eine Behelfsbrücke mehr als acht Monate über den vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermin der Klappbrücke vorgehalten. Dies war zum einen darauf zurückzuführen, daß die Verkehrsübergabe der Klappbrücke fünf Monate nach dem vereinbarten Termin erfolgte und zum anderen, daß die Behelfsbrücke darüber hinaus noch drei weitere Monate vorgehalten wurde. Insgesamt führte dies zu Mehrausgaben von rd. 260.000 DM.

Der Landesrechnungshof bat um Prüfung, ob die Ausgaben (rd. 155.000 DM) für die fünfmonatige Vorhaltezeit dem Unternehmer in Rechnung gestellt werden können. Zur dreimonatigen Vorhaltezeit bat er um Stellungnahme.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit:

Bei den Abbrucharbeiten der alten Brücke und bei den Rammarbeiten seien unvorhersehbare Hindernisse angetroffen worden, die einen erheblichen Zeitverzug verursachten, der nicht aufgeholt werden konnte. Dieses hätte nicht der Auftragnehmer der Klappbrücke zu vertreten gehabt.

Darüber hinaus seien unnötige Ausgaben dem Land nicht entstanden, da der weitere Einsatz der Behelfsbrücke Voraussetzung für den Ausbau der Landesstraße im innerstädtischen Bereich war. Eine innerörtliche Umleitung wäre nicht möglich gewesen. Unmittelbar nach Fertigstellung dieser Straßenbaumaßnahme sei mit dem Rückbau der Behelfsbrücke begonnen worden.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis.

Die Besonderen Vertragsbedingungen der Klappbrücke legten die Verkehrsfreigabe zum 30.11.1995 fest. Hierzu erläutert 3.2.2 der Baubeschreibung (Vertragsbestandteil):

„Sollten sich im Bauablauf Verzögerungen ergeben, die unter Umständen auch durch den Auftraggeber zu vertreten sind, ist der Auftragnehmer verpflichtet, durch zusätzliche Maßnahmen Terminverzögerungen wieder aufzuholen.“

Nach dieser vertraglichen Regelung ist der Auftragnehmer verpflichtet, die Aufwendungen zu tragen, die durch eine Fristverlängerung entstehen.

Zukünftig sind parallele Baumaßnahmen so vorzubereiten und durchzuführen, daß die erforderlichen Sperr- und Umleitungszeiten auf das unbedingt notwendige Maß reduziert werden können.

- (178) Bei der Klappbrücke wurden Kontrollprüfungen des Straßenbauamtes für die nicht unerhebliche Stahlmenge der Brückenplatte und der Schweißnähte nicht durchgeführt. Nach Nr. 3.1 (26) des Vergabehandbuches im Straßen- und Brückenbau (HVA-StB) hat das Straßenbauamt die Einhaltung der vertraglichen Anforderungen durch Kontrollprüfungen der ausgeführten Leistungen zu überwachen.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß das Straßenbauamt Kontrollprüfungen nicht durchführte und somit die vertraglichen Anforderungen der zu erbringenden Leistungen nicht überprüft hat.

Ungenügende Nachweise für erbrachte Leistungen

- (179) Nachweise für Leistungen (Wiegescheine, Lieferscheine, Aufmaße, Bautagebücher) wurden nicht korrekt geführt. Der Auftragnehmer hat gem. § 14 VOB/B i. V. m. Nr. 3.2 HVA-StB seine Leistungen prüfbar abzurechnen und die für die Abrechnung notwendigen Nachweise entsprechend dem Baufortschritt gemeinsam und rechtzeitig mit dem Auftraggeber vorzunehmen. Die Nachweise der Leistungen legen Sachverhalte verbindlich fest und werden durch Unterschriften zu Urkunden.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß Leistungen auf der Grundlage unvollständiger Nachweise anerkannt wurden. Die Bauherrenfunktion wurde nicht im notwendigen Umfang erfüllt.

Ausgabenteilung an Kreuzungen

- (180) Beim Um- und Ausbau (Erneuerung) an höhengleichen, vorhandenen Kreuzungen von Landesstraßen mit Kreis- oder Gemeindestraßen hat das Land als Verursacher die Gesamtausgaben zu übernehmen (§ 38 Abs. 3 StrWG M-V). Bei Bundesstraßen hingegen erfolgt eine Kostenteilung nach den angeschlossenen Fahrbahnbreiten der Baulastträger (§ 12 Abs. 2, 3 und 3a FStrG).

Der Landesrechnungshof regte daher an, darauf hinzuwirken, das Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern dem Bundesfernstraßengesetz an-

zugleichen. Damit würde zum einen eine einheitliche gesetzliche Regelung bei Bund und Land erreicht werden, zum anderen würden die Ausgaben, insbesondere bei Ortsdurchfahrten, für die Landesstraßen geringer.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit:

„Der in Arbeit befindliche Referentenentwurf einer Novelle des Straßen- und Wegegesetzes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG M-V) sieht eine Angleichung an das Recht des Bundes und der übrigen Bundesländer vor.“

Beschaffungen von Verkehrsschildern und Vorwegweisern durch ein Straßenbauamt

- (181) In das Prüfungsverfahren wurden auch die bis 1994 durchgeführten Beschaffungen von Verkehrsschildern und Vorwegweisern für Bundes- und Landesstraßen bei einem Straßenbauamt einbezogen. Da das Land gem. Art. 104 a Abs. 5 GG für eine ordnungsgemäße Verwaltung in der Auftragsverwaltung gegenüber dem Bund zu haften hat, waren zur Beurteilung des Verwaltungshandelns auch Beschaffungsverfahren für den Bund einzusehen.

Verkehrsrechtliche Anordnung von Beschilderungen

- (182) Die Kreisordnungsbehörden als Straßenverkehrsbehörden sind gem. § 44 StVO i. V. m. § 2 Zuständigkeitsverordnung Straßenverkehr Mecklenburg-Vorpommern die für die verkehrsrechtliche Anordnung von Beschilderungen zuständigen Behörden. Für die überwiegende Anzahl der Verkehrsschilder und Vorwegweiser liegen entsprechende Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden nicht vor. Die verkehrsrechtliche Notwendigkeit konnte somit nicht nachvollzogen werden. Das Wirtschaftsministerium wurde gebeten zu prüfen, ob bei Fehlen der verkehrsrechtlichen Notwendigkeit dienstrechtlich relevante Tatbestände vorliegen.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit:

„... Da es sich nicht um Aufstellung von Schildern an neuen Standorten mit neuen Wegweisungen, sondern nur um Ersatz der vorhandenen desolaten Schilder handelte, war auch keine Anordnung gemäß Zuständigkeitsverordnung vom 01.07.1991 durch die Kreisordnungsbehörde erforderlich. ...“

Der Landesrechnungshof folgt nicht der Stellungnahme. In den Jahren 1991 bis 1994 wurden insbesondere die Wegweisungen durch Aufstellung von neuen Schildern und Vorwegweisern verbessert.

Da die Vorwegweiser nach neuen Vorschriften aufzustellen und zu beschriften waren, mußten auch für „Ersatz“ grundsätzlich Anordnungen von den Kreisordnungsbehörden eingeholt werden.

Vergabe von Beschilderungen

- (183) Die Vergaben von Beschilderungen an Bundes- und Landesstraßen erfolgte bis 1994 bei weit über 90 % der Aufträge freihändig, so daß rd. 4,9 Mio. DM dem Wettbewerb entzogen wurden.

Das Straßenbauamt hat bei Abschluß von Verträgen die Bestimmungen des § 55 LHO und die Vergabevorschriften anzuwenden. Durch die Freihändige Vergabe wurden diese Vorschriften nicht beachtet und es konnte nicht gewährleistet werden, daß die Leistungen wirtschaftlich vergeben wurden.

Das Wirtschaftsministerium wird zu prüfen haben, ob in diesem Zusammenhang dienstrechtlich relevanten Tatbeständen nachzugehen ist.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit:

„... Der Amtsvorstand, der das Straßenbauamt bis November 1993 leitete, hat der Einhaltung der neuen Vergabevorschriften nicht die erforderliche Bedeutung beigegeben und sein Hauptaugenmerk auf die Verbesserung der Verkehrsbedingungen auf Bundes- und Landesstraßen gelegt. Es ist daher zu etlichen Verstößen gegen die Vergabebestimmungen gekommen. Das Wirtschaftsministerium prüft zur Zeit, ob dienstrechtlich relevante Tatbestände geahndet werden müssen. Mit dem Wechsel der Amtsvorstände änderte sich der Dienstablauf dahingehend, daß erstmals ein mit den neuen Vorschriften langjährig vertrauter Beamter die Dienstaufsicht führte. Es werden regelmäßig Schulungen durchgeführt und Aufträge nur noch nach den Regularien der VOB/VOL vergeben. ...“

Auftragserteilung ohne Unterschriftsbefugnis

- (184) Einzelne Mitarbeiter erteilten – ohne unterschrittsbefugt zu sein – freihändig Aufträge in Höhe bis zu rd. 245.000 DM. Somit wurde gegen § 56 der Geschäftsordnung des Straßenbauamtes verstoßen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurde die Auftragserteilung ohne entsprechende Befugnis u. a. dadurch begünstigt, daß die Fach- und Dienstaufsicht nicht im notwendigen Umfang erfolgte.

Das Wirtschaftsministerium wurde um Prüfung gebeten.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit:

„... Das Wirtschaftsministerium hat diese Beanstandung des Rechnungshofes zum Anlaß genommen, und wird die Unterschriftsbefugnis der verschiedenen Ebenen der Straßenbauämter landeseinheitlich regeln. ...“

Bestandsführung der Beschilderungen

- (185) In den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 wurden bei einem Straßenbauamt rd. 5,3 Mio. DM für die Beschilderung und Vorwegweiser von Bundes- und Landesstraßen verausgabt. Eine Bestandsführung der Vorwegweiser konnte nicht vorgelegt werden. Für Verkehrsschilder werden lediglich „Verkehrszeichentabellen“ geführt. Weder Veränderungen, Erneuerungen, noch der Verbleib der beschafften Schilder kann durch die praktizierte Bestandsführung nachvollzogen werden.
- Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung von Forschungsvorhaben

Das Kultusministerium leistete unnötige Ausgaben in Höhe von 142.117,02 DM, weil es bei der Beschaffung von Großgeräten die Finanzierungsmöglichkeiten der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung nicht genutzt hat.

Das Kultusministerium hat einer Universität Mittel in Höhe von 190.900 DM für die Beschaffung eines Großgerätes bewilligt, dessen Auslastung der Wissenschaftsrat als nicht gegeben ansah. Die Hochschule hat das Gerät beschafft, es war bei weitem nicht ausgelastet.

Das Kultusministerium hat dem Landesförderinstitut Aufgaben zur Förderung von Forschungsvorhaben übertragen, obwohl dadurch kein erkennbarer wirtschaftlicher Vorteil für das Land erzielt wird. Das Landesförderinstitut hat einen Teil der ihm übertragenen Aufgaben nicht erfüllt.

Das Kultusministerium hatte keine mit dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof abgestimmte Förderrichtlinie erlassen, die Zuwendungsverfahren litten an erheblichen Mängeln.

Ein Wissenschaftler hat im Verwendungsnachweis Ausgaben geltend gemacht, die entweder nicht zuwendungsfähig oder nicht ordnungsgemäß belegt waren.

- (186) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise Zuwendungen und Zuweisungen zur Förderung von Forschungsvorhaben (Titel 0710 681 01 MG 04) geprüft, die das Kultusministerium in den Jahren 1994 bis 1996 bewilligt hat.

Unnötige Ausgaben

- (187) Nach der „Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91 b GG“ beteiligt sich der Bund u. a. an den Investitionskosten von Forschungseinrichtungen, die überregionale Bedeutung besitzen. Mit diesen Mitteln kann auch die Beschaffung von Geräten vorgenommen werden.

In Mecklenburg-Vorpommern befinden sich vier derartige Forschungseinrichtungen, die allgemein als Institute der „Blauen Liste“ bezeichnet werden. Zwei Instituten hat das Kultusministerium zur Beschaffung von Geräten – darunter ein Gerät zur Messung von optischen Wellenlängen – Zuwendungen in Höhe von insgesamt 284.234,04 DM gewährt.

Die Geräte sollten nicht für einzelne abgegrenzte Vorhaben, sondern für die allgemeinen Forschungsaufgaben der Institute beschafft werden. Wären deshalb – wie rechtlich möglich – die Ausgaben im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung finanziert worden, hätte das Land die Ausgaben nicht in voller Höhe tragen müssen. Ausgaben für das Land in Höhe von insgesamt 142.117,02 DM wären bei einer Mitfinanzierung durch den Bund nicht angefallen.

- (188) Das Kultusministerium weist darauf hin, im Bereich der Forschung sei es üblich, ergänzend auch einzelne abgegrenzte Projekte zu fördern. Bei den genannten Vorhaben handele es sich um solche originären Projektförderungen. Das ergäbe sich aus der Themenstellung und der Tatsache, daß international abgestimmte Meßkampagnen zu bestimmten Zeitpunkten durchgeführt wurden. Die Einbindung dieser Aktivitäten in die gemeinsame Forschungsförderung sei zeitlich und sachlich nicht möglich gewesen.

- (189) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Aus den Akten ergibt sich gerade nicht, daß die Geräte für zeitlich und inhaltlich abgegrenzte Vorhaben beschafft werden sollten. Vielmehr sollten danach die Geräte die Untersuchungsmöglichkeiten und die Speicherkapazität des einen Institutes bzw. die experimentell-technische Basis des anderen Institutes erweitern. Den Akten ist auch nicht zu entnehmen, daß das Kultusministerium überhaupt geprüft hat, ob die Geräte im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung hätten beschafft werden können.

Beschaffung eines Großgerätes gegen das Votum des Wissenschaftsrates

- (190) Das Kultusministerium bewilligte einer Universität mit Bescheid vom 5.12.1994 eine „Zuwendung“ in Höhe von 190.900 DM zur Beschaffung eines Analysegerätes mit Zubehör. Ein derartiges Gerät hatte die Universität bereits 1993 zur Aufnahme in den Rahmenplan (§ 3 Nr. 4 HBFG) beim Kultusministerium angemeldet. Der Wissenschaftsrat empfahl mit Schreiben vom 26.9.1994 nicht die Aufnahme und begründete seine Entscheidung damit, daß das Gerät weder durch die Forschungsprojekte noch durch die Ausbildung und Lehre im erforderlichen Maße ausgelastet werden könne. Eine 50 %ige Bundesbeteiligung war damit ausgeschlossen.
- In einer internen Stellungnahme des Kultusministeriums vom 26.10.1994 zum Förderantrag heißt es u. a.: *„Ein Vergleich des diesbezüglichen Antrages der Universität vom 23.9.1993 mit dem vorliegenden Antrag läßt den Schluß zu, daß nun unter Umgehung der Prüfinstanzen ... dieses Gerät in Kombination mit weiteren Geräten beschafft werden soll. Ich kann somit diesem Antrag nicht zustimmen.“*
- Trotzdem hat das Kultusministerium die „Zuwendung“ zur Beschaffung des Analysegerätes bewilligt.
- (191) Das Kultusministerium erklärt hierzu, daß sich das Projekt deutlich von HBFG-Vorhaben unterscheidet. Auf der Grundlage des HBFG würden lediglich Maßnahmen in Lehre und Forschung (ohne Wirtschaftsbezug) unterstützt. Das Projekt der angewandten Forschung habe eine zusätzliche starke Transferkomponente gehabt: Durch den Transfer der Projektergebnisse in kleinere und mittlere Unternehmen sollten diese in die Lage versetzt werden, neue wettbewerbsfähige Produkte zu entwickeln. Letztlich sollten auf diese Weise in Mecklenburg-Vorpommern Arbeitsplätze gesi-

chert bzw. geschaffen werden.

Das erhebliche Landesinteresse ergäbe sich zudem aus der Tatsache, daß das BMBF seine Förderung des Projektes „Technologietransferstelle Biotechnologie“ in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM von einer Kofinanzierung des Kultus- und Wirtschaftsministeriums abhängig gemacht hatte.

- (192) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung. Das Kultusministerium hatte das Gerät zum HBFV-Verfahren angemeldet und ging also seinerzeit selbst davon aus, daß es sich um eine Maßnahme der Forschung und Lehre handelte. Aus den Akten ergab sich nicht, daß das BMBF eine Förderung des Projektes „Technologietransferstelle Biotechnologie“ von der Anschaffung des Analysegerätes abhängig gemacht hätte.
- (193) Die Universität beschaffte das Gerät und hat dabei weder eine Öffentliche noch eine Beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Sie hat auch nicht aktenkundig gemacht, warum bei einem so hohen Auftragsvolumen von einer Ausschreibung abgesehen worden ist.
- (194) Das Kultusministerium hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes anerkannt. Die Hochschulen seien nochmals darauf hingewiesen worden, daß alle Beschaffungen, die im Rahmen des Forschungsförderungsprogramms ausgeführt werden, über die Beschaffungsstelle der Hochschule abgewickelt werden.
- (195) Mit dem aus der „Zuwendung“ beschafften Analysegerät können mehr als 1.000 Proben pro Tag bei der Fragmentanalyse und 20 Proben pro Tag für die Sequenzierung erreicht werden. Der „Zuwendungsempfänger“ läßt für die Nutzung des Gerätes ein „Benutzerhandbuch“ führen. Aus diesen Aufzeichnungen geht hervor, daß das Gerät 1995 an 83 Tagen nur für durchschnittlich 7,9 Proben pro Tag und 1996 an 34 Tagen für durchschnittlich 9,2 Proben pro Tag genutzt wurde. Damit war das Gerät bei weitem nicht ausgelastet. Die skeptische Einschätzung des Wissenschaftsrates hat sich voll bestätigt. Das bedeutet, daß das Land nicht nur die Beschaffungskosten voll getragen hat, sondern auch, daß das Kultusministerium mit der gesamten Ausgabe gegen § 7 LHO verstoßen hat.

- (196) Das Kultusministerium hat hierzu erklärt, das hochspezialisierte Gerät zur Identifizierung von Erbmaterial sei für eine effiziente molekulare biologische Forschung unabdingbar. Es sei allein in der Forschung nicht auslastbar wie eine Produktionsmaschine. Zur Gewährleistung einer höchstmöglichen Auslastung sei das System Bestandteil des Großgeräteparks der Technologietransferstelle Biotechnologie, die damit für alle molekularbiologisch arbeitenden Einrichtungen der Universität die Nutzung des Gerätes als Dienstleistung anbiete. Alle sieben Hochschulinstitute hätten dies 1997 in Anspruch genommen. Gegenwärtig würden weitere Möglichkeiten des Einsatzes des Gerätesystems im Transferbereich geprüft. Das Kultusministerium betont, eine forschungs- und transferbedingte Notwendigkeit des Gerätes könne nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß es quantitativ nicht ausgelastet ist.
- (197) Der Landesrechnungshof hält es für geboten, daß das Kultusministerium vor einer Förderentscheidung nicht nur prüft, ob eine forschungs- und transferbedingte Notwendigkeit besteht. Angesichts der angespannten Haushaltssituation des Landes kann nicht nur entscheidend sein, ob eine Anschaffung wünschenswert ist. Auch für den als Sachverständigen fungierenden Wissenschaftsrat war die erwartete Auslastung des Analysegerätes Grundlage seiner Entscheidungen. Der Landesrechnungshof wird sich vom Kultusministerium über die Auslastung des Gerätes im Jahre 1997 berichten lassen. Nach seiner Auffassung kann es letztlich nicht im Interesse des Landes sein, quasi „auf Vorrat“ ein Gerät zu finanzieren, das – sei es im Bereich von Lehre und Forschung, sei es im Transferbereich – auch nicht annähernd ausgelastet ist.

Übertragung von Aufgaben an das Landesförderinstitut

- (198) Das Kultusministerium hat Ende 1995 dem Landesförderinstitut die Durchführung von Aufgaben zur Förderung von Forschungsvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern übertragen. Insbesondere sollte es die Antragsunterlagen und die Verwendungsnachweise prüfen und dem Kultusministerium einen Entscheidungsvorschlag machen. Das Landesförderinstitut ist jedoch nicht berechtigt, im Rahmen der übertragenen Aufgaben Verwaltungsakte zu erlassen oder öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen.

Für die Zeit vom 1.9.1995 bis zum 31.3.1996 sollte das Landesförderinstitut eine „Gebühr“ in Höhe von insgesamt 204.800 DM erhalten; danach sollte bis zum 31.12.1996 ein Bearbeitungsentgelt auf der Grundlage von Kosten in Höhe von 192.487 DM je Mitarbeiter und Jahr gezahlt werden.

- (199) Das Kultusministerium hat die Aufgaben auf das Landesförderinstitut übertragen, obwohl es selbst im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung festgestellt hatte, daß die Übertragung an das Landesförderinstitut annähernd doppelt so teuer ist wie die Erfüllung der Aufgaben durch zwei zusätzliche Mitarbeiter im Kultusministerium.
- (200) Das Kultusministerium verweist darauf, seiner Berechnung der entstehenden Ausgaben habe keine Vollkostenrechnung zugrunde gelegen. Eine solche sei aber Grundlage der Berechnung der Entgelthöhe des Landesförderinstitutes gewesen. Insofern seien beide Berechnungen nicht vergleichbar. Aus ihnen ließe sich nicht ableiten, daß durch die Übertragung höhere Ausgaben entstanden sind. Zudem hätten zusätzliche Mitarbeiter nicht eingestellt werden können, da freie und besetzbare Stellen nicht zur Verfügung gestanden hätten.
- (201) Der Landesrechnungshof entnimmt der Äußerung des Kultusministeriums, daß die Wirtschaftlichkeitsberechnung einen wirtschaftlichen Vorteil für das Land nicht begründen konnte, wenn Vollkosten und Ausgaben verglichen wurden. Die Berechnung verliert zudem zusätzlich an Aussagekraft, wenn der geplanten Übertragung eine nach Auffassung des Ministeriums nicht realistische Alternative gegenübergestellt wurde.
- Der Landesrechnungshof erwartet, daß dem Landesförderinstitut Aufgaben nur noch dann übertragen werden, wenn dadurch ein Kostenvorteil für den Landeshaushalt entsteht.
- Vor einer solchen Entscheidung ist auch nachvollziehbar zu prüfen, ob die Aufgaben nicht durch vorhandenes Personal, ggf. nach Umorganisation, erledigt werden können bzw. wie viele Stellen durch Wegfall der Arbeit einzusparen sind.
- (202) Der Landesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß nur in zwei der von ihm geprüften sieben Förderfälle des Jahres 1994 im Kultusministerium Vermerke zur inhaltlichen Verwendungsnachweisprüfung vorlagen. Aus diesen Vermerken war nicht zu

erkennen, daß das Landesförderinstitut an der Prüfung beteiligt gewesen ist.

Bei allen ausgewählten Förderfällen des Jahres 1995 enthielten die Unterlagen bis Ende Juni 1996 lediglich einen Prüfvermerk dazu, ob der Termin zur Vorlage des Verwendungsnachweises eingehalten wurde, ob ein Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis sowie Belege vorhanden sind und ob der Verwendungsnachweis unterschrieben ist. Die Vermerke wurden in jedem Fall durch Mitarbeiter des Kultusministeriums erstellt.

Das Landesförderinstitut hat also die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nicht geprüft. Es hat damit die ihm übertragenen Aufgaben nicht erfüllt.

- (203) Das Kultusministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes. Nur für einen Übergangszeitraum sei die Verwendungsnachweisprüfung im beiderseitigen Einvernehmen zwischen dem Landesförderinstitut und dem Kultusministerium aufgeteilt worden, da sie teilweise Projekte betraf, die vor der Auftragsvergabe an das Institut in die Wege geleitet wurden.
- (204) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Nach den Vereinbarungen mit dem Landesförderinstitut hatte dieses die Verwendungsnachweisprüfungen vorzunehmen, ohne daß „alte“ Projekte ausgenommen gewesen wären.

Fehlende Förderrichtlinie

- (205) Für die Vergabe von Zuwendungen zur Förderung von Forschungsvorhaben hatte das Kultusministerium bisher keine mit dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof entsprechend abgestimmte Förderrichtlinie erlassen und veröffentlicht. Die Vergabe erfolgte vielmehr in den Jahren 1994 bis 1996 nur auf der Grundlage interner Festlegungen, obwohl in den Erläuterungen zu dem Titel 0710 681 01 MG 04 (Förderung von Forschungsvorhaben und Modellversuchen) bis 1995 ausdrücklich Richtlinien angekündigt waren. Mit acht Zuwendungen im Jahr 1994, 13 Zuwendungen im Jahr 1995 und 37 Zuwendungen im Jahr 1996 hat das Förderprogramm auch im Laufe der Zeit einen Umfang an Fallzahlen erreicht, der einen Verzicht auf Förderrichtlinien nicht geraten erscheinen läßt.
- (206) Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 9.3.1998 eine mit dem Finanzministerium abgestimmte Förderrichtlinie vorgelegt.

Mängel in den Zuwendungsverfahren

- (207) Bei der Antragsprüfung, der Bewilligung und der Kontrolle der Verwendung der Zuwendungen hat der Landesrechnungshof zahlreiche Verstöße gegen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO festgestellt, die teilweise die bereits früher im Rahmen von Zuwendungsprüfungen getroffenen Feststellungen bestätigen (vgl. z. B. Nachtrag zum Jahresbericht 1995), teilweise aber auch darüber hinausgehen, wie z. B.:
- Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist weitgehend unterblieben.
 - Ein Zuwendungsempfänger hat Mittel für Anschlußprojekte erhalten, ohne daß das Kultusministerium die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des vorhergehenden Projektes geprüft hat.
- (208) Das Kultusministerium erkennt die Feststellungen des Landesrechnungshofes im wesentlichen an. Es habe die Mängel aber bereits abgestellt bzw. werde die Hinweise künftig beachten. Insbesondere solle durch Straffung des Verfahrens gewährleistet werden, daß die Verwendungsnachweisprüfung unverzüglich erfolgen kann.

Forschungsvorhaben eines Wissenschaftlers

- (209) Das Kultusministerium hat einem Wissenschaftler 1995 eine Zuwendung in Höhe von 199.000 DM gewährt. Anders als in allen anderen vom Landesrechnungshof geprüften Fällen hat es bei diesem Forschungsvorhaben eine Zuwendung zu den Personalausgaben für einen Wissenschaftler in Höhe der Bezüge der Vergütungsgruppe I BAT-O gewährt. In anderen Fällen wurden Personalausgaben für Wissenschaftler maximal in Höhe der Bezüge der Vergütungsgruppe II a BAT-O bewilligt. Der Landesrechnungshof konnte den Akten nicht entnehmen, inwiefern im Rahmen dieses Projektes an den Wissenschaftler höhere Anforderungen zu stellen waren, die eine um drei Stufen höhere Vergütungsgruppe rechtfertigen.

- (210) Das Kultusministerium erklärt, der Wissenschaftler werde tarifgerecht vergütet. Der Aufgabenbereich stelle höchste Anforderungen und sei nur zu erfüllen, wenn eine hervorragende wissenschaftliche Qualifikation vorhanden ist. Das anspruchsvolle und mit internationaler Dimension konzipierte Modellvorhaben weise einen in diesem Maße herausragenden Schwierigkeits- und Bedeutungsgrad auf. Der mit der Projektleitung betraute Wissenschaftler besitze die zu fordernde herausragende wissenschaftliche Qualifikation und Befähigung.
- (211) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, Abweichungen von der sonstigen einheitlichen Verwaltungspraxis in den Akten nachvollziehbar zu begründen. Im übrigen bezweifelt er, daß es allen anderen Projekten an einer anspruchsvollen und internationalen Dimension fehlte.
- (212) Der Landesrechnungshof hat den Verwendungsnachweis geprüft und festgestellt, daß der Zuwendungsempfänger Ausgaben geltend gemacht hat, die nicht zuwendungsfähig bzw. nicht belegt sind. Dabei handelt es sich insbesondere um
- Ausgaben außerhalb des Bewilligungszeitraums in Höhe von insgesamt 6.703,97 DM,
 - Ausgaben für die Gründung und Arbeit eines Vereins, für ein anderes Projekt und für eine Reise nach Barcelona, die von der Zweckbestimmung der Zuwendung nicht gedeckt waren, in Höhe von insgesamt 4.087,57 DM,
 - nicht ordnungsgemäß belegte Ausgaben in Höhe von insgesamt 1.946 DM.

Der Zuwendungsempfänger hat zudem nach seinen eigenen Angaben Mehrausgaben dieses Projektes in Höhe von 5.928,75 DM mit Fördermitteln, die für ein anderes Forschungsprojekt bestimmt waren, finanziert.

Das Kultusministerium will die Ausführungen des Landesrechnungshofes im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Vergütungen für Lehraufträge, Gastvorlesungen und Vergütungen für studentische Hilfskräfte bei den Fachhochschulen Wismar, Neubrandenburg und Stralsund

Bei einer Querschnittsprüfung der Vergütungen für Lehraufträge, Gastvorträge, Gastvorlesungen und studentische Hilfskräfte bei den drei Fachhochschulen des Landes hat der Landesrechnungshof erhebliche Mängel festgestellt, die auf nicht eindeutig gefaßten Vorschriften und auf mangelhafter Ausbildung oder nachlässiger Arbeitsweise einzelner Mitarbeiter beruhten.

Die Landesregierung hat den Landtag mit der Landtagsdrucksache 2/3303 über die Höhe der Lehrauftragsvergütung falsch unterrichtet.

Der Landesrechnungshof hat die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:

Unterschiedliche Dauer der Vorlesungszeiten

- (213) Die Fachhochschulen haben ihre Vorlesungszeiten unterschiedlich geregelt. Dadurch haben sich in den drei Fachhochschulen für das Sommersemester 1996 unterschiedlich lange Vorlesungszeiten ergeben.

Das Kultusministerium hatte dazu zunächst ausgeführt, die unterschiedlichen Vorlesungszeiten seien innerhalb des Studienjahres ausgeglichen worden, so daß für alle Fachhochschulen dieselbe Anzahl an Vorlesungswochen erreicht worden sei.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes war dies jedoch keineswegs der Fall. Aus den Vorlesungsverzeichnissen der drei Fachhochschulen ergaben sich auch für das gesamte Studienjahr 1996/97 immer noch unterschiedliche Vorlesungszeiten:

Fachhochschule	Sommer-Semester 1996	Winter-Semester 96/97	Gesamt Studienjahr 96/97
Stralsund	10.3. bis 11.7.	16.9. bis 31.1.	36 Wochen
Neubrandenburg	17.3. bis 11.7.	23.9. bis 31.1.	34 Wochen
Wismar	10.3. bis 19.7.	23.9. bis 15.2.	38 Wochen

Tabelle 24: Vorlesungszeiten Studienjahr 1996/97

- (214) Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Vorlesungszeiten der Fachhochschulen zu vereinheitlichen. Er hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Vereinheitlichung der Vorlesungszeit eine Ungleichbehandlung der ordentlichen Professoren hinsichtlich der innerhalb der Regellehrverpflichtung zu leistenden Lehrveranstaltungsstunden ausschließen würde.
- (215) Das Kultusministerium hat daraufhin geantwortet, die Kultusministerkonferenz gehe derzeit bei Fachhochschulen von einer durchschnittlichen Vorlesungszeit von 36 Wochen aus. Dabei folge sie der Erkenntnis, daß die Zahl der Vorlesungswochen entscheidend von der in der Studien- und Prüfungsordnung festgelegten Anzahl der in einem Studiengang zu absolvierenden Semesterwochenstunden abhängig ist.
- Das Kultusministerium wolle jedoch eine einheitliche Festlegung, wie vom Landesrechnungshof gefordert, prüfen.

Lehrauftragsvergütungen

- (216) Maßgebend für Vergabe und Vergütung von Lehraufträgen sind die Vorläufigen Richtlinien über Lehraufträge und Lehrauftragsvergütungen für die Fachhochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Vorläufige Richtlinien) vom 1. April 1992 i. d. F. vom 23. März 1993.

Vergabe der Lehraufträge

- (217) Lehraufträge dürfen nur vergeben werden, soweit ein Lehrbedarf besteht, der nicht durch andere, insbesondere nicht durch eine im Rahmen des Hauptamtes auszuübende Lehrtätigkeit der für das betreffende Fachgebiet vorhandenen Lehrkräfte gedeckt werden kann (§ 2 der Vorläufigen Richtlinien).

Vor dem Abschluß der Verträge mit den Lehrbeauftragten haben die Hochschulverwaltungen u. a. die Notwendigkeit zur Vergabe der einzelnen Lehraufträge zu prüfen. Sie können ihrem Prüfauftrag jedoch häufig nicht nachkommen, weil ihnen die dazu benötigten Unterlagen nicht zur Verfügung stehen.

Gleichwohl wurden gelegentlich Lehraufträge vergeben, obwohl die Möglichkeit bestand, hauptamtliches Personal einzusetzen.

Der Landesrechnungshof hat daher die Entwicklung eines Verfahrens für die Genehmigung von Lehraufträgen gefordert, das die Hochschulverwaltungen in die Lage versetzt, ihrer Prüfpflicht insbesondere hinsichtlich der Auslastung des hauptamtlichen Personals zu genügen.

- (218) Das Kultusministerium hat geantwortet, die Prüfung der Einhaltung der Lehrverpflichtung obliege dem jeweiligen Fachbereich im Rahmen der Organisation der Studiengänge und der Abnahme der Prüfungen. Eine Prüfung der Verwaltung über die Notwendigkeit eines Lehrauftrages könne sie aufgrund des nach § 11 Abs. 3 Landeshochschulgesetz (LHG) regelmäßig zu erstellenden Lehrberichts vornehmen. Es müsse bezweifelt werden, ob weitere Kontrollinstrumente notwendig sind, um eine Prüfung zu ermöglichen.

Dem kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Der Kanzler einer Fachhochschule in seiner Eigenschaft als Beauftragter für den Haushalt (BfH) nach § 9 LHO ist verantwortlich für die Ausführung des Haushaltsplanes der Fachhochschule; hierbei hat er auch darüber zu wachen, daß die Einnahmen und Ausgaben nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden. Insbesondere hat er darauf hinzuwirken, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) beachtet werden (vgl. VV Nr. 3.3.1 zu § 9 LHO). Diese Aufgaben kann der BfH nur erfüllen, wenn er rechtzeitig bei allen Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen beteiligt wird. Es reicht keinesfalls aus,

ihn auf den i. d. R. nur in zweijährigem Rhythmus – nachträglich – zu erstellenden Lehrbericht zu verweisen.

Der Landesrechnungshof hält es nach wie vor für geboten, ein Verfahren für die Genehmigung von Lehraufträgen zu entwickeln, das die Hochschulverwaltungen und den BfH in die Lage versetzt, ihren Prüfpflichten nachzukommen.

Vergabe von Lehraufträgen an hauptamtliche Professoren

- (219) In zwei Fällen wurden Lehraufträge an hauptamtliche Professoren der eigenen Fachhochschule vergeben und honoriert. Die Lehrveranstaltungen waren dem Hauptamt der Professoren zuzuordnen. Insgesamt wurden 52 Stunden mit 2.126,80 DM zusätzlich vergütet.

Eine finanzielle Entschädigung für Mehrarbeit im Hauptamt war nicht zulässig.

Das Kultusministerium hat die Fehler, deren Ursprünge im Jahr 1993 liegen, eingeräumt.

Zweckwidrige Verwendung von Haushaltsmitteln

- (220) Eine Fachhochschule hat Haushaltsmittel für Lehrveranstaltungen verwendet, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht als „*Ergänzung des Lehrangebotes*“ einer Fachhochschule i. S. von § 2 Abs. 1 der Vorläufigen Richtlinien angesehen werden konnten:

- Mit einem Sportlehrer wurde in einem Lehrauftrag vereinbart, den Studenten „*zur Förderung der Lernfähigkeit die ‘Asiatischen Methoden – Karate Do’*“ zu vermitteln.

Der Begründung der Fachhochschule, daß hierdurch das zulässige Lehrangebot hervorragend ergänzt werde, konnte der Landesrechnungshof nicht folgen. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich nicht um eine Ergänzung des Lehrangebotes, weil sie keine Verbindung mit den angebotenen Studiengängen erkennen läßt. Vielmehr war es ein Freizeitsportangebot, das möglicherweise aus dem der Fachhochschule zur Verfügung stehenden Sportfonds teilfinanziert werden konnte. In keinem Falle aber war die Höhe der aus Haushaltsmitteln gezahlten Vergütung zu rechtfertigen. Anstelle einer Stundenvergütung für einen Professor hätte nach dem

Erlaß des Kultusministeriums zur Erstattung der Kosten für die Hochschulsportförderung vom 31. August 1995 allenfalls die Vergütung für einen Trainer und Übungsleiter gezahlt werden dürfen. Der Schaden für das Land betrug rd. 5.000 DM.

Das Kultusministerium hat sich in seiner Antwort die Argumentation der Fachhochschule zu eigen gemacht. Es führt aus, die Fachhochschule habe den Karate-Lehrgang im Rahmen der den Hochschulen als gesetzliche Pflichtaufgabe nach § 3 LHG obliegenden Sportförderung angeboten. Die Höhe der Vergütung sei gerechtfertigt gewesen, weil es sich bei dem gewonnenen Karatelehrer um einen Großmeister gehandelt habe, dessen Qualifikation mit der eines Europameisters zu vergleichen gewesen sei.

Dazu bemerkt der Landesrechnungshof: Selbst wenn es sich bei dem durchgeführten Karate-Lehrgang um eine Maßnahme im Rahmen der Sportförderung nach § 3 LHG handelte, wäre ausschließlich der o. g. Erlaß anzuwenden gewesen.

- Ein Lehrbeauftragter hat im Rahmen eines Werkvertrages zwei Lehrgänge „*Führung und Verantwortung auf See*“ durchgeführt. An den Lehrgängen haben neben anfänglich 27 Studenten auch zehn Mitarbeiter der Fachhochschule teilgenommen. Die Studenten stellten im Verlaufe des Lehrgangs ihre Teilnahme ein, so daß der Lehrgang nur noch für die Mitarbeiter der Fachhochschule weitergeführt wurde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte hier eine anteilige Erstattung der Kosten durch die Mitarbeiter erfolgen müssen. Der Landeshaushalt wurde zweckwidrig mit rd. 7.300 DM belastet. Das Etatrecht des Landtages wurde verletzt.

Das Kultusministerium ist auch in diesem Fall der Argumentation der Fachhochschule gefolgt; diese Lehrgänge seien ebenfalls im Rahmen der Sportförderung nach § 3 LHG durchgeführt worden. Die Sportförderung an Hochschulen beziehe sich im übrigen nicht nur auf die Studenten, sondern auch auf die anderen Mitglieder der Hochschule. Auch die Anzahl der teilnehmenden Studenten sei kein Kriterium; keine Lehrveranstaltung könne abgebrochen oder eingestellt werden, wenn die Studenten die Veranstaltung zwischendurch verließ und nur noch Dozenten und/oder Mitarbeiter zurückblieben.

Der Landesrechnungshof bezweifelt nach wie vor, daß es sich bei Lehrgängen, in deren Rahmen der „Sportboot-Führerschein“ (d. h. Fahrerlaubnis für Motorboote) erworben wurde, um Veranstaltungen im Rahmen der Hochschulsportförderung handelte. Vor dem Hintergrund der seit Jahren äußerst angespannten Haushaltslage kann eine derartig weite Auslegung des Begriffs „Hochschulsportförderung“ nicht mehr nachvollzogen werden.

Durchführung von Blockveranstaltungen

- (221) Die Fachhochschulen führten Blockveranstaltungen durch, in denen Lehrbeauftragte ein Themengebiet in komprimierter Form – teilweise an einem Wochenende – abhandelten. Bei einer Fachhochschule wurden diese Veranstaltungen häufig von Freitag bis Sonntag in einem Umfang von bis zu 16 Lehrveranstaltungsstunden täglich durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Konzentration der Lehrenden und Studierenden über eine derartig lange, ununterbrochene Unterrichtszeit nicht in dem Umfange erhalten bleibt, wie sie für den Lernerfolg wünschenswert wäre. Er hat deshalb empfohlen, Lehraufträge in Blockveranstaltungen nur in dem Umfang zu vergeben, der den gewünschten Lernerfolg gewährleistet und die dafür eingesetzten Haushaltsmittel effizient nutzt.

Vergütung

- (222) Die Vorläufigen Richtlinien sehen in § 6 unterschiedliche Vergütungssätze vor für
- Lehrbeauftragte mit herausragender Bedeutung,
 - Lehrbeauftragte, die ein wissenschaftliches Studium abgeschlossen haben und Lehraufgaben eines Professors wahrnehmen,
 - Lehrbeauftragte als Lehrkräfte für besondere Aufgaben mit wissenschaftlicher Ausbildung oder entsprechender Qualifikation und
 - andere Lehrbeauftragte.

- (223) Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen erhielten Lehrbeauftragte, die die Voraussetzungen für ihre Bestellung im Beitrittsgebiet erworben haben, nur 80 % der Vergütung, die für einen Lehrbeauftragten mit Ausbildung in einem Altbundesland gezahlt werden konnte.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Landesregierung die in der Kleinen Anfrage Drs. 2/3231 enthaltene Frage Nr. 1 *„Ist es richtig, daß bei Vergütungssätzen für freie Lehraufgaben zwischen Honorarkräften aus den alten und neuen Bundesländern unterschieden wird? Wenn ja, in welcher Weise, in welchen Bildungsbereichen, und aus welchem Grund?“* falsch beantwortet hat. In der Drs. 2/3303 führt die Landesregierung nämlich entgegen der in § 6 der Vorläufigen Richtlinien enthaltenen Regelung aus, eine *„...Unterscheidung zwischen Honorarkräften aus alten und neuen Bundesländern erfolgt in der Regel nicht“*. Der Landesrechnungshof hat dies beanstandet.

- (224) Das Kultusministerium hat geantwortet, aus seiner Sicht sei die Kleine Anfrage nicht falsch beantwortet worden; denn die Formulierung „in der Regel“ weise darauf hin, daß Ausnahmen möglich seien. Eine solche Ausnahme bilde die Lehrauftragsvergütung im Hochschulbereich.

Dieser Auffassung kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Eine vom Kultusministerium erlassene Regelung, die verbindlich für den gesamten Hochschulbereich des Landes gilt, kann nicht als „Ausnahme“ bezeichnet werden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Antwort gegenüber dem Landtag richtigzustellen.

- (225) Im Gegensatz zu den drei Fachhochschulen im Bereich des Kultusministeriums gewährt die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehende Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege für alle Lehraufträge eine einheitliche Stundenvergütung von 40 DM. Sie unterscheidet weder zwischen den unterschiedlichen Qualifikationen der Lehrbeauftragten noch nach dem Erwerb der Qualifikation in den alten oder neuen Bundesländern.
- (226) Nach Abschluß der örtlichen Erhebungen hat das Kultusministerium die Vorläufigen Richtlinien durch Erlaß vom 17. September 1997 dahingehend geändert, daß die

Vergütungen für Lehraufträge mit Wirkung vom 1. 9. 1997 dem derzeitigen Tarifniveau (Ost) – das sind 85 % – angepaßt wurden.

- (227) Die Fachhochschulen haben außerdem eine gegenüber den Volkshochschulen bestehende ungünstige Wettbewerbssituation beklagt, die durch deutlich höhere Honorarsätze für Lehrkräfte gekennzeichnet sei.

Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, etwaige Ungereimtheiten im Verhältnis zu den Vergütungen an Volkshochschulen zu bereinigen.

- (228) Das Kultusministerium hat geantwortet, im Rahmen ohnehin anstehender Gespräche zur Höhe der Lehrauftragsvergütungen auf der Ebene der zuständigen Fachministerkonferenzen würden auch bestehende Ungleichgewichte im Verhältnis zu den Volkshochschulen auszugleichen sein.

- (229) Die Lehrbeauftragten müssen vor Erteilung eines Lehrauftrages ihre Lehrbefähigung und persönliche Eignung durch Zeugnisse nachweisen. Diese Vorgabe wurde nicht immer beachtet. Dadurch wurden zu hohe Sätze an Stundenvergütungen gezahlt.

So wurde einem Lehrbeauftragten, der eine Ausbildung als Koch und Restaurantfachmann nachwies, eine Stundenvergütung von 40,90 DM gezahlt. Seiner Ausbildung entsprechend hätte ihm jedoch nur eine Stundenvergütung von 22,60 DM zugestanden. Der Lehrbeauftragte wurde mit rd. 3.500 DM überzahlt.

In einem weiteren gleichgelagerten Fall betrug die Überzahlung rd. 3.400 DM.

- (230) Das Kultusministerium hat geantwortet, diese vom Landesrechnungshof aufgegriffenen Fehler seien durch eine Verkettung von Unzulänglichkeiten seitens der Hochschulverwaltung, des beantragenden Fachbereichs und des Lehrbeauftragten selbst aufgetreten. Das Ministerium werde diesen Vorgang zum Gegenstand einer fachaufsichtsrechtlichen Prüfung nach § 121 Abs. 3 LHG machen.

Erstattung der Reisekosten

- (231) Neben der Lehrauftragsvergütung werden den Lehrbeauftragten nach Maßgabe des § 7 der Vorläufigen Richtlinien die entstandenen Fahrkosten und sonstigen Mehraufwendungen erstattet.

Die Regelungen des § 7 sahen zur Abgeltung der Reise- und Aufenthaltskosten einen „Pauschalbetrag bis zur Höhe eines Tagegeldes der Reisekostenstufe B des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) für den Vorlesungstag zuzüglich der Kosten für eine Eisenbahnfahrt in der 1. Klasse“ vor. Seit dem 1.1.1997 enthält das BRKG jedoch keine Unterteilungen in Reisekostenstufen mehr; das Tagegeld bestimmt sich vielmehr nur noch nach den Vorschriften des § 4 Einkommensteuergesetz. Diese Änderung war bis zum Ende der örtlichen Erhebungen nicht in die Vorläufigen Richtlinien eingeflossen.

(232) Bei der Abrechnung der Reisekosten ist aufgefallen, daß Lehrbeauftragte häufig aus großer Entfernung anreisen und gerade diese Abrechnungen vielfach fehlerhaft waren. In etlichen Fällen wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet.

(233) Bei zwei Fachhochschulen erfolgte die Abrechnung der Reisekosten nicht in allen Fällen nach der kostengünstigsten Variante.

Mögliche Fahrpreisermäßigungen wurden nicht immer ausgenutzt. Ein vom Landesrechnungshof durchgeführter Kostenvergleich für das Wintersemester 1995/1996 und das Sommersemester 1996 hat ergeben, daß z. B. nur dadurch, daß die BahnCard nicht genutzt worden war, allein bei einer Fachhochschule Haushaltsmittel in Höhe von rd. 11.000 DM unnötigerweise ausgegeben wurden.

(234) An einen Lehrbeauftragten wurden Reisekosten von insgesamt rd. 15.000 DM gezahlt, obwohl er in der Umgebung des Ortes der Hochschule wohnte und damit keinen Anspruch auf eine Erstattung hatte.

Die Zahlungen erfolgten, obwohl der Lehrbeauftragte der Fachhochschule seinen Wohnort mitgeteilt und in seinen Abrechnungsunterlagen keine Reisekostenerstattungen gefordert hatte.

Der Lehrbeauftragte hat sich inzwischen zur Rückzahlung bereit erklärt.

(235) Die Ursache für die festgestellten Mängel lag teilweise in der nicht ausreichenden Kenntnis der entsprechenden Vorschriften, teilweise auch in der Oberflächlichkeit der Bearbeitung.

Darüber hinaus waren die Bestimmungen des § 7 der Vorläufigen Richtlinien aufgrund ihres nicht eindeutigen Wortlauts dazu angetan, die Fachhochschulen bei durchweg gleichen Sachverhalten zu unterschiedlichsten Abrechnungen zu bringen. Sie haben auch die festgestellten Bearbeitungsfehler begünstigt.

- (236) Mit seinem Erlaß vom 17. September 1997 hat das Kultusministerium auch die Abrechnung der Reisekosten dem geänderten Reisekostenrecht angepaßt. Der Erlaß sieht nunmehr die getrennte Abrechnung der Reisekosten – nämlich Tagegeld, Übernachtungsgeld und Fahrkosten – vor.

Hinsichtlich der Abrechnung der Fahrkosten verweist der Erlaß nur auf § 5 BRKG. Diese Vorschrift regelt jedoch nur die Fahrkostenerstattung für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Eine Regelung für die Erstattung von Fahrkosten bei Benutzung privater Kraftfahrzeuge fehlt jedoch.

Diese Regelungslücke birgt die Gefahr weiterer Fehler in sich.

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, künftig anstelle detaillierter Einzelregelungen, die im übrigen häufig anzupassen wären, pauschal auf die einschlägigen Vorschriften des Reisekostenrechts zu verweisen.

- (237) Der Landesrechnungshof hat das Kultusministerium und die Fachhochschulen aufgefordert, die aufgezeigten Mängel abzustellen und Fehlzahlungen unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen zu berichtigen. Soweit überzahlte Beträge nicht mehr zurückerstattet und damit finanzielle Schäden für das Land nicht mehr ausgeglichen werden können, hat er gefordert, die Regreßfrage zu prüfen.

Außerdem hat der Landesrechnungshof eine gründliche Schulung des mit der Bearbeitung befaßten Personals sowie eine straffere Dienstaufsicht gefordert.

- (238) Das Kultusministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes im wesentlichen bestätigt. Es hat zugesagt, durch verstärktes Kontrollieren und organisatorische Verbesserungen bei den Arbeitsabläufen im Personaldezernat und in der Zusammenarbeit mit den Fachbereichen werde für Abhilfe gesorgt.

Vergütung von Gastvorträgen und Gastvorlesungen

- (239) Maßgebend für die Vergütung von Gastvorträgen und Gastvorlesungen ist die Richtlinie über die Vergütung von Gastvorträgen und Gastvorlesungen vom 29. Dezember 1995 (AmtsBl. M-V 1996 S. 82). Hiernach werden die Vergütungen als Pauschalen in unterschiedlicher, von der Entfernung zwischen Wohnort des Vortragenden und dem Hochschulort abhängiger Höhe gewährt. Bei den Pauschalen handelt es sich um Höchstsätze. Die Fachhochschulen haben dadurch den Spielraum, je nach Qualifikation oder Bedeutung des Vortragenden über die Honorare zu verhandeln.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat jedoch lediglich eine Fachhochschule regelmäßig eine Abstufung der Honorare unter Berücksichtigung von Qualifikation oder Bedeutung des Vortragenden vorgenommen; die anderen beiden Fachhochschulen haben die jeweiligen Höchstsätze regelmäßig voll ausgeschöpft.

Beschäftigung studentischer Hilfskräfte

- (240) Nach § 58 Abs. 3 LHG und Abschnitt B Nr. 3 der Richtlinien über die Beschäftigung und Arbeitsbedingungen wissenschaftlicher und studentischer Hilfskräfte an den Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 6. Juni 1995 –Az VII 320– (AmtsBl. M-V S. 647) kann eine studentische Hilfskraft i. d. R. nur dann eingestellt werden, wenn sie das Grundstudium abgeschlossen hat.

In einer Fachhochschule stellte der Landesrechnungshof fest, daß von 69 abgeschlossenen Arbeitsverträgen eines Fachbereiches 25 studentische Hilfskräfte bei Aufnahme der Tätigkeit ihr Grundstudium noch nicht beendet hatten.

Der betroffene Fachbereich hat dazu erklärt, die Einstellung einer studentischen Hilfskraft sei i. d. R. nur dann sinnvoll, wenn sie wegen des erheblichen Vorbereitungsaufwandes und der notwendigen Einarbeitungszeit dem Professor über zwei Semester zur Verfügung stehe.

Das Grundstudium wird nach dem dritten Semester abgeschlossen. Das fünfte Semester ist als Praxissemester angelegt, in dem sich die Studenten nicht an der Fachhochschule befinden.

Bei Beachtung der Richtlinie wären nur Studenten des vierten Semesters als Hilfskräfte verfügbar gewesen. Studenten höherer Semester zeigen für die Tätigkeit kein Interesse, weil sie sich bereits auf ihre Diplomprüfungen vorbereiten.

Dem Landesrechnungshof erschien diese Argumentation schlüssig. Er hat daher angeregt, den Fachhochschulen die Möglichkeit zu eröffnen, nicht nur in Ausnahmefällen besonders geeignete Studenten auch vor Beendigung des Grundstudiums als studentische Hilfskräfte zu beschäftigen.

- (241) Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Vorschriften – soweit noch nicht geschehen – zu überarbeiten und den Bedürfnissen der Fachhochschulen anzupassen.

Das Kultusministerium hat zugesagt, eine entsprechende Änderung der Vorschriften zu prüfen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen des Landes für den Sportstättenbau

Die Richtlinien für den Sportstätten- und Sporthallenbau sind in einigen Punkten durch das Kultusministerium zu überarbeiten. So sollte beispielsweise das bestehende Kumulierungsverbot aus wirtschaftlichen und praktischen Gründen überdacht werden.

Durch das Kultusministerium ist die Rückforderung einer Zuwendungen in Höhe von 353.000 DM für einen Sportplatzneubau zu prüfen, da diese Maßnahme unberechtigter Weise gefördert wurde.

Die Zuwendungsempfänger haben mehrfach die Bestimmungen der VOB nicht beachtet und damit gegen die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide verstoßen.

Die für den Bau einer Mehrzwecksporthalle abgeschlossenen Ingenieur- und Architektenverträge waren zu überarbeiten, da diese für den Zuwendungsempfänger ungünstige Honorarvereinbarungen enthielten.

- (242) Der Landesrechnungshof hat im Geschäftsbereich des Kultusministeriums das Zuwendungsverfahren für den Bau von Sportstätten des Breitensports der Haushaltsjahre 1992 bis 1995 (Kapitel 0728 Titel 883 61 „Baumaßnahmen –Sportstättenbau – Breitensport“ und Titel 883 02 „Sporthallenprogramm“) stichprobenweise geprüft. In diesem Prüfungsverfahren wurde insbesondere der Frage nachgegangen, inwieweit die baufachlichen Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide und die Bestimmungen der VOB, VOL und HOAI sowie die einschlägigen DIN-Vorschriften Beachtung fanden.

Richtlinien

(243) Das Land Mecklenburg-Vorpommern gewährt gemäß den „ Grundsätzen für die öffentliche Sportförderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 24. Juni 1991 (AmtsBl. M-V S. 515) und nach Maßgabe der „Richtlinien zur Förderung des Sportstättenbaus in Mecklenburg-Vorpommern“ (Erlaß des Kultusministers vom 13. Dezember 1991, AmtsBl. M-V 1992 S. 19) Zuwendungen für

- den Neubau, die Erweiterung und den Umbau,
- die Modernisierung und Instandsetzung

von Sportstätten sowie deren Erstausrüstung mit Sportgeräten.

Seit dem 1. 3. 1994 sind speziell für den Bau von Sporthallen die „Richtlinien zur Förderung des Baues von Sporthallen in Mecklenburg-Vorpommern“ (Erlaß der Kultusministerin vom 25. Februar 1994, AmtsBl. M-V S. 239, zuletzt geändert durch Erlaß der Kultusministerin vom 20. Februar 1996, AmtsBl. M-V S. 274) anzuwenden.

Gegenstand der Förderung sind

- die Instandsetzung, die Modernisierung und der Umbau,
- der Erweiterungs- und Ersatzbau von Sporthallen und
- die damit im Zusammenhang stehende Beschaffung von Sportgeräten.

Die Förderung erfolgt als Anteilfinanzierung mit bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

(244) Die 1994 errichtete Sporthalle mit einer Zuschauertribüne für ein Gymnasium wurde mit Schulbaufördermitteln in Höhe von 1,3 Mio. DM und Fördermitteln für den Sportstättenbau in Höhe von 428.500 DM bezuschußt.

Die Richtlinien zur Förderung des Sportstättenbaues lassen nach Nr. 4.6 eine Kumulierung mit anderen Fördermitteln des Landes grundsätzlich nicht zu.

Da für den Landesrechnungshof Ausnahmetatbestände, die ein Abweichen von der Bestimmung des Kumulierungsverbotes rechtfertigen würden, nicht ersichtlich waren, wurde das Kultusministerium aufgefordert zu prüfen, ob die zusätzliche Bewilligung der Sportstättenfördermittel zulässig war oder ob die Zuwendung zurückzufordern ist.

Das Kultusministerium erklärte, um den Wettkampfsport zu ermöglichen, habe man von der Ausnahmemöglichkeit des Kumulierungsverbotes Gebrauch gemacht und habe den über die Bemessungswerte der Schulbaurichtlinien hinausgehenden Mehrbedarf bezuschußt. In den Schulbaurichtlinien von 1992 bestände zwar die Ausnahmemöglichkeit der Finanzierung von Mehrflächen, in der Praxis würde aber die Anerkennung des Raumprogrammes strikt nach der Klassenstärke bemessen. Eine Rückforderung käme insofern nicht in Betracht.

Der Landesrechnungshof hat diesen Sachverhalt zum Anlaß genommen und das Kultusministerium gebeten, das Kumulierungsverbot nach Nr. 4.6 der Sportstättenrichtlinien sowie Nr. 5.6 der Sporthallenrichtlinien aus wirtschaftlichen und praktischen Gründen zu überdenken, da insbesondere bei Sporthallen eine Trennung der Nutzung (Schul- bzw. Breitensport) auch im Hinblick auf die fehlenden Sporthallen kaum möglich erscheint.

Zwischenzeitlich wurde die Streichung des Kumulierungsverbotes bei der Überarbeitung der Sportstättenrichtlinien durch das Kultusministerium zugesagt.

- (245) Bei der Förderung des Neubaus einer Mehrzwecksporthalle wurden durch das Kultusministerium 500.000 DM für die Zuschauertribüne als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lassen die Richtlinien zur Förderung des Baues von Sporthallen eine Förderung der Ausgaben für Zuschauertribünen nicht zu.

Das Kultusministerium erklärte dazu, daß es in den 1994 erarbeiteten Richtlinien für die Förderung des Baues von Sporthallen in Mecklenburg-Vorpommern irrtümlich versäumt worden sei, die Bemessungsrichtwerte für Zuschauertribünen aus den "Richtlinien zur Förderung des Sportstättenbaues in Mecklenburg-Vorpommern" aus dem Jahre 1991 zu übernehmen. Intern seien die Pauschalansätze für Zuschauertribünen aus den ursprünglichen Sportstättenrichtlinien weiter verwendet worden.

Der Landesrechnungshof erwartet eine zeitnahe Ergänzung und Überarbeitung der Richtlinien. Angesichts der knappen Haushaltsmittel gibt der Landesrechnungshof jedoch zu bedenken, daß das vorrangige Ziel der Sporthallenförderung nicht die Förderung des Wettkampfsportes und die damit in Zusammenhang stehenden Förderung des Tribünenbaues, sondern die Versorgung mit nutzbarer Sportfläche ist. Bei künftigen Bewilligungen ist dies verstärkt zu beachten.

Unberechtigte Förderung einer Maßnahme

- (246) Das Kultusministerium gewährte 1992 einer Gemeinde für den Neubau eines Sportplatzes eine Zuwendung in Höhe von 353.000 DM. Zusätzlich wurden durch das Sozialministerium für den Sportplatzneubau im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme Fördermittel gewährt (vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 328).

Den maßnahmebezogenen Einnahmen von rd. 2,9 Mio. DM standen Ausgaben in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM gegenüber.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß die Gemeinde bei der Antragstellung dem Kultusministerium einen Finanzierungsplan vorlegte, in dem die Gesamteinnahmen und -ausgaben für die Maßnahme „Sportplatzneubau“ nicht vollständig dargestellt waren. Die Gemeinde hat damit gegen die Bestimmungen der VV-K Nr. 3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO verstoßen.

Die Zuwendungsgeber haben gem. VV-K Nr. 1.4 zu § 44 Abs. 1 LHO vor Bewilligung Einvernehmen u. a. über die zu finanzierende Maßnahme, die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendung herbeizuführen, wenn für den selben Zweck Zuwendungen ausnahmsweise von mehreren Stellen des Landes bewilligt werden. Dies wurde nicht beachtet.

Der Zuwendungsempfänger konnte somit den Zuwendungsbescheid durch Angaben erwirken, die in wesentlicher Beziehung unrichtig bzw. unvollständig waren. Das Kultusministerium wurde daher aufgefordert zu prüfen, ob gem. VV- K Nr. 8.2.2 zu § 44 Abs. 1 LHO der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise zurückzunehmen ist.

Das Kultusministerium ist den Beanstandungen grundsätzlich beigetreten.

Zur Vermeidung unzumutbarer Härten werde geprüft, ob in Abstimmung mit dem Finanzministerium eine Stundung bzw. teilweiser Erlaß des Rückforderungsbetrages möglich sei.

Das Innenministerium weist darauf hin, daß zunächst auf die geforderte Rückzahlung der Fördermittel verzichtet werden sollte, da die Gemeinde gegenwärtig mit rd. 2 Mio. DM Fehlbeträgen belastet sei. Ein Haushaltsausgleich sei in den nächsten vier Jahren angestrebt. Eine Rückzahlung des Zuschusses zum jetzigen Zeitpunkt könne eine Gefährdung der kommunalen Pflichtaufgaben nach sich ziehen.

Der Landesrechnungshof hält es für gerechtfertigt, die finanzielle Situation der Gemeinde durch eine Stundung oder teilweisen Erlaß des Rückforderungsbetrages entsprechend zu berücksichtigen.

Vergabeverstöße

- (247) Bei der Prüfung der Vergabeunterlagen für die Sanierung eines Sportplatzes wurde eine Reihe von Verstößen gegen die VOB festgestellt. So erfolgte beispielsweise:
- eine Beschränkte Ausschreibung, obwohl hierfür die Ausnahmetatbestände nach § 3 Nr. 3 Abs. 1 VOB/A nicht vorlagen,
 - eine wesentliche Mengenänderung nach Ausschreibung der Leistung aufgrund unzureichender Planung des Vorhabens, so daß erhebliche Leistungen nicht dem Wettbewerb unterlagen (§ 9 Nr. 1 und § 16 Nr. 1 VOB/A),
 - eine unzureichende Prüfung der Angebote (§ 23 Nr. 2 VOB/A) sowie der Rechnungsbelege durch den Auftraggeber (§ 14 Nr. 1 und § 16 Nr. 1 VOB/B).

Das Kultusministerium erklärt in seiner Stellungnahme: „ ... *Der Bestimmungszweck ergibt sich jeweils aus dem materiellen Förderzweck des Förderprogrammes in Verbindung mit § 23 LHO. Es kommt dabei nicht auf die entfernteren Zwecke an, wie sie sich z. B. aus der VOB ergeben (Sicherung des Wettbewerbs) ... Die Zuwendung wurde ... nicht aus vergabepolitischen Gründen, sondern wegen des staatlichen Interesses der Förderung des Sportstättenbaues gewährt. ...*

Eine Rückforderung kommt regelmäßig nur insoweit in Betracht, als die Verletzung von Vergaberichtlinien zu einer Verteuerung des Vorhabens und damit zu einer Vergrößerung des staatlichen Zuschußbedarfs geführt hat. ... “

Dies sei im konkreten Fall nicht geschehen.

Der Landesrechnungshof bemerkt, daß durch die Wahl der Beschränkten Ausschreibung der erforderliche Wettbewerb gem. § 2 Nr. 1 VOB/A in unzulässiger Weise eingeschränkt wurde.

Der Landesrechnungshof sieht nur durch einen fairen und ordnungsgemäßen Wettbewerb nach VOB/A angemessene Preise – im Sinne des Auftraggebers auf der Basis der sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel – und damit ein für den Auftraggeber wirtschaftliches Bauen gewährleistet. Infolge der Wettbewerbsbeschränkung

kann daher das Kultusministerium auch nicht feststellen, ob ein wirtschaftliches Ergebnis erreicht worden ist.

Die Stellungnahme des Kultusministeriums macht deutlich, daß auch bei den Zuwendungsgebern die gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung der Bestimmungen der VOB nicht ausreichend bekannt ist. Der Landesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, daß hierauf nochmals aufmerksam gemacht wird.

Des weiteren wird eine verantwortungsvollere Kontrolle der Einhaltung der Nebenbestimmungen durch den Zuwendungsgeber – angesichts immer knapper werdender Haushaltsmittel – durch den Landesrechnungshof nachdrücklich erwartet.

- (248) Die Rohbauarbeiten (Los I) einer Mehrzwecksporthalle wurden öffentlich ausgeschrieben. Für die ausgeschriebenen Leistungen gingen elf Angebote ein. Entsprechend der Empfehlung des eingeschalteten Ingenieurbüros wurde mit den fünf preisgünstigsten Anbietern jeweils ein Bietergespräch geführt. Dazu wurden Leistungen mit einem Wertumfang von rd. 20 bis 24 % der Angebotsensumme herausgelöst und insbesondere durch Leistungen mit geänderten Mengenansätzen ersetzt. Nach Wertung der geänderten Angebote erhielt der ursprünglich zweitgünstigste Bieter den Auftrag.

Auch bei Los Rohbau II wurden mit den preisgünstigsten Bietern Bietergespräche nach dem Eröffnungstermin geführt, in deren Ergebnis das Los Rohbau II in zwei Aufträge aufgeteilt und an zwei Auftragnehmer vergeben wurde. Zugleich wurden diese beiden Firmen aufgefordert, zu bestimmten Positionen neue Einheitspreise zu bieten.

Die mit den Bietern im Zeitraum nach Eröffnungstermin und vor Auftragserteilung geführten „Gespräche“ überschreiten jedoch deutlich den in § 24 VOB/A angegebenen zulässigen Umfang von Bietergesprächen und haben zu ungesunden Begleiterscheinungen i. S. von § 2 Nr. 1 VOB/A geführt. Zusätzlich wurde mit der nachträglichen Aufteilung der Leistung in zwei Lose gegen die Bestimmungen des § 17 Nr. 1 Abs. 2 f. VOB/A verstoßen.

Aufgrund der Schwere des Eingriffes war das ganze Vergabeverfahren in Frage zu stellen.

Das Innenministerium (Kommunalaufsicht) schloß sich den Feststellungen des Landesrechnungshofes an, wonach die Vergabe der Rohbauarbeiten außerhalb eines nach vergaberechtlichen Regelungen durchgeführten Verfahrens erfolgt sei. Es habe nicht der Nachweis geführt werden können, daß der Zuschlag gem. § 25 Nr. 3 Abs. 3 Satz 2 VOB/A auf das jeweils annehmbarste Angebot erteilt worden sei.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß nur unter Beachtung der starken Einschränkungen statthafter Bietergespräche der Wettbewerbsgrundsatz – gleiche Bedingungen für alle Bieter – aufrechterhalten werden kann, sowie ungesunde Begleiterscheinungen i. S. des § 2 Nr. 1 VOB/A vermieden werden können. Sollten sich unstatthafte Bietergespräche in der Praxis durchsetzen, so ist zu erwarten, daß die Bieter dies künftig in ihrer Kalkulation berücksichtigen werden.

Architekten- und Ingenieurleistungen

- (249) Für den Bau einer Mehrzwecksporthalle erfolgte die Grundlagenermittlung (Grundleistung der Leistungsphase 1, § 15 HOAI), die Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe sowie die Objektüberwachung (Grundleistung der Leistungsphasen 6 bis 8, § 15 HOAI) durch das beauftragte Ingenieurbüro unter Mitwirkung des Bauamtes; eine Kürzung der festgesetzten prozentualen Bewertung der Grundleistungen wäre erforderlich gewesen.

In der Stellungnahme an das Innenministerium teilte die Gemeinde mit, daß mit den beiden Büros nachverhandelt worden sei. Für die Mitwirkung in den Leistungsphasen (LP) 6 bis 8 sei im Wege einer Zusatzvereinbarung erreicht worden, daß die LP 9 vom Auftragnehmer zusätzlich übernommen und die Vergütung als Ausgleich für die Prozentminderung entfallen werde.

- (250) Dem Statiker wurde die Grundleistung der LP 5 nach § 64 HOAI mit 42 % des Honorars übertragen. Da jedoch keine Schalpläne in Auftrag gegeben wurden, war gem. § 64 Abs. 2 Ziffer 1 HOAI diese LP mit 26 % zu bewerten. Die Prozentsätze der LP 5 hätten gekürzt werden müssen.

Auch die Vergabe von Besonderen Leistungen bei der Tragwerksplanung für die LP 6 bis 8 nach § 64 HOAI hätte zu einer Kürzung der Bewertung der Grundleistungen für Gebäude in den LP 6 bis 8 nach § 15 HOAI führen müssen, da hierdurch der Arbeitsaufwand – insbesondere bei der Vorbereitung und Mitwirkung der Vergabe – reduziert wurde.

Die Gemeinde hat daraufhin mit dem Architekturbüro für die LP 4 bis 8 der Tragwerksplanung eine Zusatzvereinbarung getroffen, in deren Ergebnis das ursprünglich vertraglich festgelegte Honorar von 119.790,00 DM auf 102.677,14 DM reduziert werden konnte.

- (251) Den abgeschlossenen Ingenieur- und Architektenverträgen lagen weder die durch die Architektenkammer herausgegebenen Einheitsarchitektenverträge noch die Musterverträge der RBBau zugrunde. Die vom Bauamt selbst verfaßten Verträge wiesen einige weitere Unausgewogenheiten aus.

Der Landesrechnungshof empfahl, künftig die Musterverträge der RBBau mit den dazugehörigen Allgemeinen Vertragsbedingungen zu nutzen, da hierin z. B. bereits eine Minderung der Prozentsätze durch die Mitwirkung der Bauverwaltung im Rahmen ihrer Bauherrenfunktion berücksichtigt wird.

Die Gemeinde erklärte in ihrer Stellungnahme an das Innenministerium, daß aufgrund der Hinweise zu den Verträgen diese sofort korrigiert worden seien. Für künftige gemeindliche Vorhaben würden die Musterverträge konsequent angewandt werden.

Das Innenministerium schloß sich den Feststellungen des Landesrechnungshofes an und empfahl in seiner Mitteilung an die Gemeinde die Anwendung der Musterverträge der RBBau.

- (252) Die Prüfungsergebnisse zeigen, daß auf der Ebene der kommunalen Zuwendungsempfänger noch immer ein erhebliches Defizit im Wissen um die richtige Anwendung der Bestimmungen der VOB und HOAI besteht. Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich – nicht zuletzt angesichts immer knapper werdender Haushaltsmittel – verstärkt auf die Einhaltung entsprechender Vorschriften durch die zuständige technische Verwaltung zu achten.

Das Innenministerium sollte prüfen, wie in geeigneter Weise die Mitarbeiter der kommunalen Zuwendungsempfänger weiterhin geschult werden können; hierbei sind auch die Landkreise als mögliche zuständige technische Verwaltung nach ZBau zu berücksichtigen (vgl. Jahresbericht 1995 Tz. 248).

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Organisation des Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamtes

In den Dienstgebäuden des Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamtes Mecklenburg-Vorpommern (LVL) sind umfangreiche Bau- und Sanierungsmaßnahmen erforderlich.

Vor Beginn weiterer Baumaßnahmen sollte geprüft werden, ob durch Auflösung der Außenstellen und Zusammenfassung der labortechnischen Untersuchungen ggf. auch durch die Vergabe von Laborleistungen Rationalisierungseffekte erreicht werden können.

Das LVL hat bei der Gebührenerhebung den Ermessensspielraum nicht ausgeschöpft.

Die Gebührensätze sind zu überprüfen und anzupassen.

In den Jahren 1991 bis 1997 wurden kostenpflichtige Leistungen des LVL für Dritte in Höhe von insgesamt 350.745,83 DM von den Gebührenschuldnern nicht bezahlt.

Die Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen (VOL/A) wurden nicht immer beachtet.

- (253) Das LVL hat seinen Dienstsitz in Rostock und Außenstellen in Schwerin und Neubrandenburg, an allen drei Standorten befinden sich Laboreinrichtungen. Von den 266 Mitarbeitern des LVL sind etwas mehr als 50 % in Rostock und je 65 an den beiden anderen Standorten beschäftigt. Gebäude und Laboreinrichtungen der Dienststellen des LVL sind in schlechtem baulichen Zustand. Eine weitere Nutzung ist auf Dauer nur nach umfangreichen Sanierungsmaßnahmen möglich.

- (254) Der Landesrechnungshof hält es für geboten, daß vor weiteren Investitionsentscheidungen geprüft wird, ob durch eine Zusammenfassung aller Aufgaben des LVL in Rostock oder an einem anderen Ort ein Rationalisierungseffekt mit der Folge der Einsparung von Haushaltsmitteln erzielt werden kann.

Die Kosten für die notwendigen Baumaßnahmen wurden bisher auf ca. 29 Mio. DM geschätzt:

Rostock	7,7 Mio. DM
Schwerin-Neumühle	13,9 Mio. DM
Neubrandenburg	7,5 Mio. DM

Durch eine Konzentration auf Rostock ließen sich vermutlich erhebliche Mittel einsparen und zwar auch dann, wenn das Dienstgebäude in Rostock vergrößert werden muß.

- (255) Das LVL verfügt in Rostock, Schwerin und Neubrandenburg über Labors mit hochwertiger Labortechnik. Für einige Aufgabenkomplexe finden die Laboruntersuchungen zentral in Rostock statt. Für andere Bereiche werden die Untersuchungen aber in allen drei Dienststellen durchgeführt.
- (256) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hält die dezentrale Laborstruktur für unverzichtbar. Auf die Vorhaltung von dezentraler Untersuchungskapazität für bestimmte Lebensmittel- und pathologische Untersuchungen könne nicht verzichtet werden. Es werde jedoch angestrebt, Aufgaben am Standort Rostock zu konzentrieren.
- (257) Der Landesrechnungshof hält dies nicht für zwingend. Bei der derzeitigen Organisationsstruktur können z. B. Personal und hochwertige Labortechnik nicht immer flexibel und optimal genutzt werden, durch lange Wege entstehen Reibungsverluste und bei immer wieder auftretenden Spitzenbelastungen (z. B. Seuchenausbrüche) kann das Amt weniger flexibel reagieren.
- Im übrigen dürfte auch im Hinblick auf den Bau der A 20 und die sich damit ständig verbessernde Infrastruktur und die modernen Kommunikationsmöglichkeiten die Vorhaltung von dezentraler Laborkapazität zumindest mittelfristig nicht mehr erforderlich sein. Rostock dürfte nach Fertigstellung der A 20 von allen Landesteilen genauso schnell erreichbar sein wie z. Z. Neubrandenburg oder Schwerin.

- (258) Für die Laborleistungen erhebt das LVL Gebühren aufgrund der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren für das Landesveterinär- und Lebensmitteluntersuchungsamt des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LaVeLue-GebVO) vom 13. Oktober 1992 (GVOBl. M-V 1992 S. 618) und zusätzlicher Regelungen mit Erlaß. Die Gebührensätze sind seit 1992 nicht mehr überprüft worden.
- (259) Der Landesrechnungshof hat deshalb Zweifel, ob die Gebühren noch kostendeckend sind und hält nicht zuletzt im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage des Landes eine regelmäßige Überprüfung der Gebührensätze für erforderlich (§ 3 VwKostGM-V).
- (260) Die Tarifstellen der Anlage zur Gebührenordnung für das LVL bezeichnen vielfach lediglich einen Gebührenrahmen, innerhalb dessen dann die Gebühr abhängig von Umfang, Aufwand oder Schwierigkeitsgrad der Untersuchungen festzusetzen ist. Das LVL hat aber 1995 in seinen Gebührenbescheiden i. d. R. ohne nähere Begründung nur die Mindestgebühr gefordert. Durch die Rahmensätze wird der Behörde ein Ermessensspielraum eingeräumt, dessen Nichtausnutzung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verletzt.
- (261) Das Ministerium weist daraufhin, daß das LVL bei der Ausübung des Ermessens angehalten sei, die angespannte finanzielle Lage der Landwirte zu berücksichtigen. Außerdem solle vermieden werden, daß die Landwirte aus Kostengründen weniger Untersuchungen veranlassen und deshalb wesentliche epidemiologische Erkenntnisse nicht mehr gewonnen werden könnten. Zum Jahreswechsel 1997/1998 seien einige Einzelgebühren angehoben worden.
- (262) In den Haushaltsjahren 1991 bis 1997 sind gebührenpflichtige Leistungen des LVL für Dritte in Höhe von insgesamt 350.745,83 DM trotz entsprechender Gebührenbescheide nicht bezahlt worden, es handelt sich dabei um 1.120 Einzelforderungen von 5 DM bis über 11.000 DM.
- (263) Forderungen des Landes sind also über Zeiträume von bis zu fast sechs Jahren nicht abschließend bearbeitet worden.

- (264) Das Ministerium ist der Auffassung, daß die nachgeordneten Dienststellen in diesem Verfahren nur für die richtige Sollstellung verantwortlich seien. Danach gehe die Zuständigkeit für die Erzielung der Einnahmen (bei öffentlich-rechtlichen Forderungen) an die jeweilige Landesbezirkskasse über.
- (265) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium gebeten, gemeinsam mit dem Finanzministerium nach einer Lösung zum Abbau der offenen Forderungen zu suchen. Dies ist offensichtlich noch nicht geschehen.
- (266) Bei der Beschaffung von Laborgerät und Kraftfahrzeugen hat das LVL die VOL/A nicht beachtet. Ohne Leistungsbeschreibung wurde ein eingeschränkter Bewerberkreis erkundet, mündliche Angebote eingeholt und dann formlos freihändig vergeben. Die Auftragsberatungsstelle wurde nicht eingeschaltet. Eine Dokumentation des Verfahrens erfolgte nicht.
- Bei den örtlichen Erhebungen wurde den Mitarbeitern des Landesrechnungshofes vom zuständigen Dezernatsleiter erklärt, „*daß bei fast allen Beschaffungen so verfahren werde. Eine Begründung für die Vergabeart erfolge aus Zeitgründen nicht.*“ Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hat diese Verstöße gegen die Vergabebestimmungen offenkundig hingenommen.
- (267) Das Ministerium ist der Auffassung, daß es keine schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften gegeben habe, es hat insbesondere die Kritik bei der Aktenführung zu Beschaffungsmaßnahmen zurückgewiesen. Ein Vorgang zu einer beanstandeten Beschaffung sei z. B. bei einem Wasserrohrbruch vernichtet worden.
- (268) Der Landesrechnungshof kann dieser Argumentation nicht folgen. Das LVL konnte den Mitarbeitern des Landesrechnungshofes bei den örtlichen Erhebungen keinen einzigen vollständigen und in sich abgeschlossenen Vorgang zur Ausschreibung und Vergabe von Leistungen entsprechend der VOL vorlegen.
- (269) Bereits in seinem Jahresbericht 1994 (Tzn. 33 ff.) hatte der Landesrechnungshof ein Gesamtkonzept für das Laborwesen innerhalb der Landesverwaltung gefordert. Inzwischen liegt das „Gutachten der Gesellschaft für Betriebsberatung, Sicherheits- und Umweltfragen (GfBU) – zur Stufe I des Konzeptes der künftigen Organisation der Labore in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“ vom Oktober 1997 vor.

Zur weiteren Planung wird auf den „Bericht der Landesregierung über das weitere Vorgehen zur Erarbeitung eines Konzeptes zur zukünftigen Organisation der Labore in der Landesverwaltung“ vom 8. Dezember 1997 (Drs. 2/3362) verwiesen.

- (270) In diesem Rahmen hat das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz 1996 ein Laborkonzept für das LVL erarbeitet. In ihm wird festgestellt, daß Personal und Geräte des LVL ausgelastet sind. Es wird aber auch darauf hingewiesen, daß mittelfristig weitere Aufgaben im Bereich der Lebensmitteluntersuchung anfallen werden. Darüber hinaus war 1995/1996 die Schweinepestdiagnostik Schwerpunkt der Tätigkeit des LVL und führte zu erheblichen Mehrbelastungen. Die Einsparungsmöglichkeiten im Personalbereich seien nun erschöpft und ein weiterer Personalabbau sei deshalb nicht zu vertreten.
- (271) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß die Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben i. d. R. nur durch staatliche und amtlich überwachte Untersuchungen garantiert werden kann. Dennoch sollte geprüft werden, ob und ggf. wie im Interesse einer schlanken Verwaltung Laborleistungen an private Unternehmer vergeben werden können.
- (272) Das Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz hat dazu mitgeteilt, daß das Gutachten der GfBU berücksichtigt werde, Privatisierungsmöglichkeiten würden geprüft.
- Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Aufgabenerfüllung in den Grundbuchämtern der Amtsgerichte Ludwigslust, Neustrelitz und Schwerin

Die Mitarbeiter der Grundbuchämter leisteten teilweise unnötige Doppelarbeit und nutzten bestehende Rationalisierungsmöglichkeiten nicht immer aus.

Die Mitarbeiter akzeptierten die zur Verfügung stehende Software teilweise noch nicht hinreichend und setzten sie deshalb nicht immer ein. Sie nahmen Schulungsmöglichkeiten nicht wahr.

Die uneinheitliche Führung von Statistiken führte zu Ungenauigkeiten bei den Angaben über die Höhe der Rückstände. Dadurch waren die Aussagen bei der Beantwortung zweier parlamentarischen Kleiner Anfragen hinsichtlich der Entwicklung der Bestände landesweit nicht vergleichbar.

Die Fehler in den Statistiken hatten ferner zur Folge, daß der Mitteleinwerbung zum Abbau der Rückstände in den Jahren 1994 bis 1996 falsche Zahlen zugrunde lagen.

Prüfungsgegenstand

- (273) Die wirtschaftlichen Aktivitäten in den neuen Bundesländern führen nach wie vor zu einer verstärkten Antragstellung auf Eintragungen von Eigentumswechsel, Auflassungsvormerkungen und Grundpfandrechten. Darüber hinaus sind als Gründe für den derzeitigen Anstieg der Grundbuchsachen beispielsweise der Eigenheimbau in den Wohngebieten, die zusätzlichen Anträge der BvS, die Sanierungsvermerke der Städte sowie die Notwendigkeit, öffentliche Leitungswege in das Grundbuch einzutragen, zu nennen.

Ziel der Prüfung war es, vor diesem Hintergrund Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsabläufe und zu einer Verringerung des Arbeitsaufwandes für die einzelne Sache auszusprechen und auf diesem Wege zum Abbau der Rückstände zu gelangen.

Organisatorische Einbindung der Grundbuchämter in die Amtsgerichte und allgemeine Darstellung der Bearbeitung eines Antrags auf Grundbucheintragung

- (274) Die Grundbuchämter sind Abteilungen der Amtsgerichte. Sie unterstehen jeweils dem Direktor des Amtsgerichtes und haben keine eigene ausschließlich für Grundbuchangelegenheiten vorgesehene Leitung.

Ein Antrag auf Eintragung in das Grundbuch kann dem Grundbuchamt auf dem Postweg zugeleitet, während oder außerhalb der Sprechzeiten in der Geschäftsstelle abgegeben oder in den Gerichtsbriefkasten eingeworfen werden. Die Zuständigkeit der Grundbuchabteilung (Geschäftsstelle, Rechtspfleger und Eintrager) innerhalb des Grundbuchamtes richtet sich für Grundbuchverfahren nach der Rechtspflegergeschäftsverteilung, die der Direktor des Amtsgerichtes verfügt. Er kann im Rahmen seiner Organisationsgewalt die Rechtspflegergeschäftsverteilung frei gestalten. Häufig knüpft sie an die Gemarkung an, in der das Grundstück liegt, auf den sich der Antrag bezieht. Der Antrag wird durch die zuständige Geschäftsstelle mit seinen Stammdaten registriert und den Grundakten der betreffenden Grundbuchblätter zugeordnet. Dort wurde er bisher gemäß Aktenordnung im Ordnungsnummernverzeichnis mit Datum des Antrags unter der dort freien laufenden Ordnungsnummer und zusätzlich mit einer Antragsinhaltsbeschreibung in Kurzform registriert. Mit Einführung von ARGUS-GB 2.30 (ARGUS ist das Anwendungssystem zur Rechtspflege bei Gerichten und Staatsanwaltschaften, ARGUS-GB 2.30 ist dessen Software-Version für Grundbuchämter) werden unter Betätigung der Eingabefunktion „Antragseingang“ unter Einschluß der funktionellen Zuständigkeit, Antragsinhalt in Kurzform, Daten des Antragseingangs und auch des Antrags und des Antragstellers nebst Aktenzeichen unter der freien fortlaufenden Ordnungsnummer zu dem betroffenen Grundbuchblatt registriert. Es wird automatisch ein Ordnungsnummernvorblatt ausgedruckt, das dem Antrag vorgeheftet wird.

Der Rechtspfleger prüft nunmehr die materielle Rechtslage bezüglich des Antrags. Anträge, denen ein nicht behebbares Eintragungshindernis entgegensteht, sind sofort zurückzuweisen. Läßt es sich beseitigen, wird die Zurückweisung des Antrags angekündigt, sofern das Hindernis nicht binnen einer in der Verfügung gesetzten (auf Antrag verlängerbaren) Frist behoben wird. Sodann verfügt der Rechtspfleger nach Behebung des Problems die Eintragung des gewünschten Rechts oder der Rechtsänderung und zugleich die zu erhebenden Gerichtskosten. Dies geschieht zumeist handschriftlich. Diese Verfügung geht in den dafür vorgesehenen Fällen in die Statistik ein, in das sogenannte Tagebuch, das von der Geschäftsstelle geführt wird, und bedeutet, daß der Vorgang erledigt ist. Diese Handhabung ist bundeseinheitlich. An die Verfügung muß sich jedoch noch die faktische Eintragung anschließen. Sie wird von den Eintragerinnen, die auch als Kanzleikräfte bezeichnet werden, vorgenommen. Ob die Rechtspflegerverfügung und die Eintragung in das Grundbuch korrekt sind und mithin auch übereinstimmen, ergibt eine von Rechtspfleger und Kanzleikraft gemeinsam durchgeführte Korrekturlesung. Der Grundbucheintrag wird sodann vom Rechtspfleger (und in Schwerin zusätzlich von einer Eintragerin) unterzeichnet. Eine Nachricht über die erfolgte Eintragung wird von den Eintragerinnen gefertigt und dem Antragsteller und den sonstigen Beteiligten zugesandt. Die Kostenrechnung wird an die Landesbezirkskasse und den Kostenschuldner gesandt und eine Kopie zu den Akten genommen.

Feststellungen zu den Geschäftsstellen

Sprechzeiten

- (275) Die Sprechzeiten für den Publikumsverkehr sind bei den geprüften Grundbuchämtern unterschiedlich geregelt. Allen Sprechzeitenregelungen ist jedoch gemeinsam, daß sie vom Publikum nicht eingehalten werden. Abgesehen von der während der gesamten Dienstzeit des Amtsgerichtes zulässigen Annahme von Anträgen werden auch Anfragen außerhalb von Sprechzeiten gestellt. Dieser Umstand führt zu einer nicht unerheblichen Behinderung bei der Erfüllung der übrigen Aufgaben der Geschäftsstelle.

- (276) Der Landesrechnungshof empfiehlt, daß die Geschäftsstellen der Amtsgerichte nicht länger als drei Stunden täglich von montags bis freitags geöffnet sein sollten. Dies wäre nach Ansicht des Landesrechnungshofes trotz auf den ersten Blick bestehender Bedenken bürgerfreundlich, weil dadurch dem Interesse der Antragsteller an einer zügigen Erledigung der Sache selbst gedient ist.

Das Ministerium wird die Anregungen des Landesrechnungshofes aufgreifen, meint aber, damit würde das eigentliche Problem, daß Sprechzeitenregelungen vom Publikum nicht eingehalten werden, nicht gelöst.

Demgegenüber geht der Landesrechnungshof davon aus, daß langfristig eine Gewöhnung des Publikums an die Sprechzeitenregelung erfolgen wird.

Posteingangsbücher in den Grundbuchämtern der Amtsgerichte Ludwigslust und Schwerin

- (277) Eingehende Anträge werden durch die Geschäftsstellen in den Grundakten der betreffenden Grundbuchblätter registriert. Darüber hinaus werden alle Anträge in einer Bewegungskartei erfaßt. Mit ihrer Hilfe ist es jederzeit möglich, einen Vorgang aufzufinden.

Fast dieselben Angaben enthält ein daneben manuell geführtes Posteingangsbuch, das im Grundbuchamt des Amtsgerichts Schwerin zwar offiziell schon im April 1996 abgeschafft wurde, faktisch aber noch im Mai 1997 bis zur Einführung der "Server-Client-Software ARGUS-GB 2.30" benutzt wurde. In Ludwigslust wurde bei den örtlichen Erhebungen im März/April 1997 noch die Führung von Posteingangsbüchern festgestellt.

Zwischenzeitlich soll es – den Angaben des Ministeriums zufolge – keine Posteingangsbücher mehr geben.

- (278) Der Landesrechnungshof hält das Posteingangsbuch unter dem Gesichtspunkt der Doppelarbeit für überflüssig und begrüßt seine Abschaffung.

Verteilung der Anträge auf die Rechtspfleger nach Zuständigkeiten
im Grundbuchamt des Amtsgerichts Ludwigslust

- (279) Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ergaben sich zwar für die Geschäftsstellenverwalterinnen in Ludwigslust die Zuständigkeiten nach Gemarkungen, für die Rechtspfleger und Eintragerinnen aber nach der Endziffer der Nummer, die der Antrag im Posteingang erhalten hatte. Das bedeutet faktisch, daß jede Geschäftsstellenverwalterin mit jedem einzelnen Rechtspfleger sowie mit unterschiedlichen Eintragerinnen zusammenarbeiten mußte (vgl. Anlage 1).

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte eine Geschäftsstellenverwalterin jedoch nur mit einem bzw. einer festen Anzahl von Rechtspflegern, für die sie ausschließlich zuständig ist, zusammenarbeiten und die entsprechenden Vorgänge überwachen.

Das Ministerium weist darauf hin, daß zwischenzeitlich eine Organisationsentwicklung in Richtung mehr personelle Zuordnung der Eintrager und Geschäftsstellenverwalter zu den Rechtspflegern stattgefunden habe, die vom Ministerium im Januar 1996 mit Frist zum 1.6.1997 veranlaßt worden sei (vgl. Anlage 2) und im Prüfungszeitraum deshalb noch nicht überall abgeschlossen worden sein könne.

Insbesondere sollten die Fristensachen der genauen Beobachtung und Überwachung unterliegen. Bei der Vielzahl der durch eine einzige Geschäftsstellenverwalterin zu bedienenden Rechtspfleger im Grundbuchamt des Amtsgerichts Ludwigslust erforderte dies besondere Sorgfalt. Es mangelte aber den Geschäftsstellen an der erforderlichen Übersicht. Dadurch entstanden nicht nur Reibungsverluste, sondern es „verschwanden“ ganze Grundbuchakten vorübergehend. Zum Beispiel wurden während der örtlichen Erhebungen (März/April 1997) in Anwesenheit der Beauftragten des Landesrechnungshofes Vorgänge aus dem Jahre 1993 wiedergefunden, in denen noch nicht einmal eine Zwischenverfügung vermerkt war.

- (280) Der Direktor des Amtsgerichts Ludwigslust weist darauf hin, daß es seit der Einführung von ARGUS-GB 2.30 eine funktionierende Fristenkontrolle gebe. Gleichwohl ist festzustellen, daß zunächst noch neben der Aktenkontrolle durch ARGUS-GB 2.30 an der Fristenkontrolle über sogenannte Fächer festgehalten wurde, die nach Fristen geordnet sind. Dies hat das Ministerium mit Problemen der Übergangsphase

erklärt. Es hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Prüfung des Landesrechnungshofes mit der Einführungsphase von ARGUS-GB 2.30 zusammengefallen sei und alle Funktionalitäten eines komplexen Programms erst nach und nach erschlossen würden.

Fächer in den Geschäftsstellen des Grundbuchamtes im Amtsgericht Schwerin

- (281) Die Geschäftsstellenverwalterinnen ordnen alle Vorgänge in sogenannte Fächer. Im Laufe der Zeit ist die Zahl dieser Fächer, die eigentlich der Übersicht dienen sollen, immer größer geworden. Den größten Umfang nehmen die Hängeregistaturen für Grundbuchanträge und bereits verfügte Grundbucheintragungen ein. Hier sind die Vorgänge nach ihren Eingangsdaten geordnet und werden auch so abgearbeitet. Vorgänge, die vom Rechtspfleger bereits bearbeitet wurden, aber mit einer Zwischenverfügung auf ihre Weiterbearbeitung warten, werden in der Geschäftsstelle für die Wiedervorlage in sogenannten Fristenfächern überwacht. Die Fristenüberwachung wurde von den Geschäftsstellenverwalterinnen unterschiedlich vorgenommen. Einige nutzen für die Fristenüberwachung die moderne Technik. ARGUS-GB 2.30 hält ein PC-Programm zur Fristenüberwachung vor, die von jedem vernetzten PC-Nutzer eingesehen werden kann. Es ist sogar vorgesehen, daß täglich ein Ausdruck der jeweils fälligen Fristensachen angefertigt werden kann. Andere Geschäftsstellenverwalterinnen haben ihr altes System beibehalten, indem sie je nach Datum der Wiedervorlage in den Fristenfächern Nr. 0 bis 9 nachsehen. Im Fach Nr. 1 liegen beispielsweise die Fristen vom 1., 11., 21. und 31. eines jeden Monats. Wegen der räumlichen Enge in den Geschäftsstellen lagen aber bei einer Geschäftsstellenverwalterin alle Termine mit der Endziffer 9 im Fach gemeinsam mit denen der Endziffer 4. Weitere Fächer wurden auf Wunsch einiger Rechtspfleger in den Geschäftsstellen angelegt. Weiterhin sind in jeder Geschäftsstelle Fächer für die Schreibkräfte (für Eilsachen, Schriftwechsel und erledigte Anträge) und für die Rechtspfleger (Posteingang zum und vom Rechtspfleger) eingerichtet. Darüber hinaus gibt es noch Postausgangsfächer für den Wachtmeister, für die Notare, für die Landesbezirksskasse und andere.

- (282) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die vorzuhaltenden Fächer in den Geschäftsstellen möglichst zu verringern, um die Arbeit der Geschäftsstellenverwalterinnen zu erleichtern. Für die Überwachung der Fristen sollte unbedingt die moderne Technik genutzt werden. Insbesondere im Vertretungsfall kann bei diesem z. Z. bestehenden individuell geprägten Ablageverfahren kaum die Übersicht gewahrt werden.

Das Ministerium teilt die Einschätzung des Landesrechnungshofes und weist darauf hin, daß es mit der Einführung von ARGUS-GB 2.30 in der ersten Jahreshälfte darauf hingewirkt habe, daß eine doppelte Fristenkontrolle, z. B. über sogenannte Fristenfächer oder zusätzliches Schriftwerk, nicht mehr stattfände.

Weitergabe der Anträge an die Rechtspfleger
beim Grundbuchamt des Amtsgerichtes Ludwigslust

- (283) Die vorläufige Geschäftsanweisung hinsichtlich der Behandlung von Grundbuchsachen in Mecklenburg-Vorpommern sieht vor, daß die Geschäftsstelle dem Rechtspfleger einen Antrag mit den Grundbuchakten nach Eingang vorlegt. Die Geschäftsstellenverwalterinnen in Ludwigslust hängten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Anträge samt Akte in ihrem Büro in eine Hängeregistratur, ohne daß die Rechtspfleger diese zuvor gesehen hatten und über die eingegangenen Anträge in Kenntnis gesetzt worden waren.

Den Rechtspflegern war somit das Ermessen genommen, Vorgänge ihrem Rang nach einzustufen. Darüber hinaus hatte der einzelne Rechtspfleger zu keinem Zeitpunkt einen Überblick über den Antragseingang und den damit verbundenen Rückstau der Anträge in seinem eigenen Dezernat. Damit ist ein Verstoß gegen die o. g. Geschäftsanweisung festzustellen. Außerdem ist auch davon auszugehen, daß Unwissenheit um den tatsächlichen Abarbeitungsstand der Anträge Irritationen herbeigeführt haben muß.

Das Ministerium räumt das vorschriftswidrige Verhalten ein, meint jedoch, es handle sich dabei um einen Einzelfall. Um sicherzustellen, daß die Anträge pflichtgemäß dem Rechtspfleger vorgelegt werden, hat der Amtsgerichtsdirektor lt. Mitteilung des Ministeriums im Nachgang an die örtlichen Erhebungen die Pflicht zur Aktenvorlage ausdrücklich im Geschäftsverteilungsplan zum Geschäftsgang vom 20.5.1997 geregelt.

Führung von Tagebüchern und Statistiken

- (284) Die Führung von Tagebüchern (hierzu vgl. bereits Tz. 274) und Statistiken ist Aufgabe der Geschäftsstellen. Hierbei wurden in mehrfacher Hinsicht Fehler gemacht.

Zuständigkeit für die Führung des Tagebuches

- (285) Die Tagebuchstatistik, die die verfügten – wenn auch noch nicht tatsächlich fertigen – Eintragungen erfaßt, wurde nicht von den dafür eigentlich zuständigen Geschäftsstellen, sondern von den Rechtspflegern geführt. Zweck der komplizierten Statistiken ist es auch, die Dienstaufsicht über die Arbeit der Rechtspfleger zu ermöglichen. Dadurch, daß die Rechtspfleger diese Statistiken selber führten, wurde dieser Zweck verfehlt.

Der Landesrechnungshof fordert die Führung der Tagebuchstatistik durch die hierfür zuständige Stelle.

Das Ministerium hat den Sachverhalt bestätigt und die Tätigkeit der Rechtspfleger als Hilfestellung bezeichnet, die vorübergehend für die noch nicht ausreichend fortgebildeten Geschäftsstellenmitarbeiter bei einigen Grundbuchämtern erforderlich gewesen sei. Es teilt die Bewertung des Landesrechnungshofes und weist darauf hin, daß seit September 1997 – also nach Abschluß der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes – die Tagebücher von der Geschäftsstelle geführt würden.

Statistik in Grundbucheintragungen

- (286) Die einschlägigen Erlasse des Ministeriums regeln insbesondere, daß eine Eintragsverfügung auch dann nur einmal im Tagebuch einzutragen ist, wenn sie aus mehreren Einzelanordnungen besteht und mehrere Eintragungen in das Grundbuch zur Folge hat.

In den Grundbuchämtern der Amtsgerichte Schwerin und Ludwigslust waren bis Mitte 1996 Unregelmäßigkeiten bei der Führung der Statistik in Grundbucheintragungen, insbesondere der Statistik über Bestand, Eingänge und Erledigungen von Anträgen und Ersuchen auf Grundbucheintragung festzustellen. Diese beruhten auf der uneinheitlichen Zählung der Katastermitteilungen und auf der „Hamburger Zählweise“. Dies bedeutet, daß ein Antrag, der mehrere Grundbücher berührt, entgegen den

Vorschriften auch mehrfach gezählt wird. Dies gilt insbesondere für die Umwandlung in Wohneigentum bzw. Teilungserklärungen, einem häufigen Vorgang in den neuen Bundesländern, oder auch dann, wenn z. B. mehrere Erben einen Grundbuchberichtigungsantrag stellen. Diese Zählweise erhöhte auf diese Weise bis Mitte 1996 die Anzahl der erledigten und zu erledigenden Vorgänge.

(287) Diese falsche Zählweise hat letztlich noch weitere Konsequenzen:

Durch den Vergleich der Eingangs- und Abgangsstatistik wird auch der Stand des Rückstaus festgestellt. Fehler in der Zählweise beeinflussten damit den Stand der Rückstände. Daher sind die Rückstände der Grundbuchämter regelmäßig geringer als statistisch ausgewiesen.

Im Januar, Februar und März des Jahres 1996 wurde die Zählweise korrigiert und dadurch die Statistik "bereinigt". So reduzierten sich beispielsweise im Grundbuchamt des Amtsgerichts Schwerin die Anfangsbestände der Eingänge im Februar 1996 von 20.798 auf 9.879, mithin um 10.919, im Grundbuchamt des Amtsgerichts Ludwigslust im März 1996 von 7.504 auf 5.132, mithin um 2.372, sowie im Grundbuchamt des – vom Landesrechnungshof allerdings nicht geprüften – Amtsgerichts Rostock im Januar 1996 von 7.123 auf 3.277, mithin um 3.846, wie aus der Grundbuchstatistik 1996 des Oberlandesgerichts von Januar, Februar und März 1996 hervorgeht. Damit erfolgte allein bei diesen drei Grundbuchämtern eine Reduktion der Bestände in Höhe von 17.137. Sie wurden in der Statistik als Erledigungen geführt (vgl. a. a. O.), obwohl es offen geblieben ist, ob es sich dabei um eine Bereinigung der „Hamburger Zählweise“, eine Korrektur der Zählung der Katastermitteilungen oder tatsächliche Erledigung gehandelt hat.

Allerdings ist nicht in allen Gerichten die „Hamburger Zählweise“ angewandt worden. Damit beruhen die Aussagen über den Stand des Rückstaus in den Landtagsdrucksachen 2/1365 und 2/2555 nicht auf einheitlichen Grundlagen. Wie sich aus ihnen darüber hinaus ergibt, beziehen sich die Zahlenangaben auf mehrere Jahre und nicht nur auf kürzere Zeitabschnitte.

Der Landesrechnungshof beanstandet die Führung ungenauer und uneinheitlicher Statistiken.

(288) Das Ministerium hat die der Erlaßlage widersprechende „Hamburger Zählweise“ in den Grundbuchämtern Ludwigslust und Schwerin – hier längstens bis Mitte 1996 – bestätigt. Es geht aber davon aus, daß die Richtigkeit der Statistiken nur in einer zu vernachlässigenden Größe von der Beseitigung der „Hamburger Zählweise“ abhängig gewesen sei. Die Korrekturen der Statistiken hätten in erster Linie auf Inventuren (körperlichen Bestandsaufnahmen) beruht, mit denen Ungenauigkeiten in der Statistikführung ausgeglichen worden seien. Entgegen der Auffassung des Landesrechnungshofes habe es daher parlamentarische Anfragen zur Höhe der Rückstände im Grundbuchbereich (Landtagsdrucksache 2/2555 und 2/1365) richtig beantwortet.

Ferner weist es darauf hin, daß es in der Landtagsdrucksache 2/2555 insoweit Einschränkungen gemacht habe, als daß es dort ausgeführt habe, daß die statistischen Angaben zum Jahr 1995 nicht hinreichend zuverlässig erschienen. In diesem Jahr habe eine Bereinigung der statistischen Angaben um die Katasteramtsmitteilungen stattgefunden. Außerdem seien Unregelmäßigkeiten in der statistischen Erfassung ausgeräumt worden.

Die Landtagsdrucksache 2/1365 habe den Hinweis enthalten, daß für Schwerin und Ludwigslust aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Auszählung nur ungenaue Zahlen vorgelegen hätten.

Auf alle Fälle liege mit der flächendeckenden Einführung von ARGUS-GB 2.30 ein Instrument für die zuverlässige Ermittlung der Bestände in Grundbuchsachen vor.

(289) Der Landesrechnungshof sieht hierin keinen Grund, von seinen ursprünglichen Beanstandungen abzugehen. Trotz der Einschränkungen in der Landtagsdrucksache 2/2555 bleibt er wegen des unzuverlässigen Zahlenmaterials bei dem Vorwurf der uneinheitlichen und damit nicht vergleichbaren Übersicht zur Entwicklung der Bestände 1995/1996. Die Bereinigung der Statistik Anfang des Jahres 1996, die eine Erledigung impliziert, obgleich dadurch ein tatsächlicher Abbau der Rückstände nicht stattgefunden hat, wird nämlich nicht erwähnt.

Auch die Landtagsdrucksache 2/1365 geht nicht auf die „Hamburger Zählweise“ ein, sondern nennt als einzigen Grund für die Ungenauigkeiten bezüglich der Grundbuchämter der Amtsgerichte Schwerin und Ludwigslust „*die noch nicht abgeschlossene Auszählung*“.

In der Stellungnahme des Ministeriums zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages wies es darauf hin, daß die Kleine Anfrage auf der Landtagsdrucksache 2/1365 bereits am 14.3.1996 beantwortet worden sei. Auf die „Hamburger Zählweise“ habe das Ministerium noch nicht eingehen können, weil diese erst bei einer Überprüfung bis Mitte März festgestellt und dem Ministerium mit Bericht vom 29.5.1996 erstmals mitgeteilt worden sei. Die Antwort der Kleinen Anfrage erfolgte nach den seinerzeit vorliegenden Erkenntnissen.

Nach den Erlassen bezüglich Grundbucheintragungen und zur Führung der Tagebücher war dem Ministerium allerdings schon seit Anfang 1993 bekannt, daß statistische Ungenauigkeiten vorlagen und eine unrealistische Zählweise stattfand. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes beanstandet der Landesrechnungshof gleichwohl, daß es erst Mitte März 1996 zu einer Überprüfung der Statistik gekommen ist, mit der die „Hamburger Zählweise“ dem Ministerium zur Kenntnis gebracht wurde.

Übernahme von Grundbucheintragungen und Aufgaben

bei der Erstellung von Kostenrechnungen durch die Geschäftsstellen

- (290) Die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Urkundsbeamten der Geschäftsstellen sind in § 12 c Abs. 2 Ziff. 1 bis 5 Grundbuchordnung (GBO) geregelt. Nach den örtlichen Erhebungen besteht der Eindruck, daß die Urkundsbeamten in den Grundbuchämtern der Amtsgerichte Neustrelitz und Ludwigslust lediglich Tätigkeiten nach Ziff. 1, nämlich das Fertigen und Beglaubigen von Grundbuchauszügen, ausführen. Alle weiteren Grundbucheintragungen verfügen die Rechtspfleger.

Der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle hat jedoch nach § 12 c Abs. 2 Ziff. 1 bis 5 GBO die Kompetenz, in den Grundbüchern Vermerke für Zwangsversteigerungen und Konkurse, Katasterveränderungen und Namensberichtigungen usw. selbst einzutragen. Diese Eintragungen sind mit seiner Unterschrift rechtswirksam und bedürfen nicht der Bearbeitung durch einen Rechtspfleger.

- (291) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestehen in den Geschäftsstellen Reserven auf der Grundlage der den Urkundsbeamten nach § 12 c Abs. 2 Ziff. 1 bis 5 GBO gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Künftig könnten hierdurch Rechtspfleger und Eintragerinnen ggf. entlastet werden. Allerdings sollten zuvor hinreichende Schulungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Das Ministerium teilt die Einschätzung des Landesrechnungshofes und verweist darauf, daß die Bediensteten sich noch nicht geeignet und hinreichend geschult fühlten. Nunmehr will das Oberlandesgericht noch im Haushaltsjahr 1998 mit geeigneten Fortbildungsmaßnahmen beginnen.

- (292) Zur Entlastung von Rechtspflegern und Kanzleikräften sollte ferner untersucht werden, ob den Geschäftsstellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Erstellung von Kostenrechnungen übertragen werden könnten.

Das Ministerium verweist darauf, daß die Verhältnisse in den einzelnen Grundbuchämtern unterschiedlich seien, jedoch sei im Grundbuchamt des Amtsgerichtes Neustrelitz die Erstellung von Kostenrechnungen durch Mitarbeiter der Geschäftsstelle schon möglich. Im übrigen geht es davon aus, daß im Zuge der strukturellen Veränderungen der Justizaufgaben Verlagerungen ohnehin notwendig werden würden.

Feststellungen zu den Rechtspflegern und Eintragerinnen

Schreiben von Verfügungen

- (293) In den geprüften Grundbuchämtern ist es nicht allgemein üblich, daß die Rechtspfleger für das Schreiben von Verfügungen oder Zwischenverfügungen ihren PC nutzen und diese Schriftstücke selbst schreiben.

Dadurch, daß die Verfügungen handschriftlich erstellt werden, ist die Fehlerquote wegen mangelnder Lesbarkeit der Schrift hoch. Dies führt zu umfangreichen Nachbesserungen, da eine Grundbuchberichtigung wegen des Urkundenscharakters des Grundbuches sehr aufwendig ist. Dazu gehört nämlich das erneute Schreiben der Berichtigungsverfügung durch den Rechtspfleger und das erneute Eintragen der Verfügung in das Grundbuch, das Röten des falschen Textes, das weitere gemeinsame Korrekturlesen der Berichtigung sowie das Unterzeichnen der Berichtigung.

- (294) Bei einer entsprechenden Unterweisung sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Rechtspfleger in die Lage versetzt werden, die Funktionen ihres PC (integrierte Formblätter und Textbausteine) zu nutzen und ihre Verfügungen, Zwischenverfügungen und kurze Briefe selbst zu schreiben. Dadurch könnten die Eintrager die gedruckten Verfügungen stets gut lesen, was bedeutet, daß es keine Rückfra-

gen wegen unleserlicher Handschriften gibt. Sie wären darüber hinaus von sonstiger Schreibarbeit entlastet und hätten mehr Arbeitszeit für das Schreiben der regulären Grundbucheintragungen zur Verfügung, zumal sie ihren Auskünften zufolge vorrangig mit Eilsachen und Zwischenverfügungen zu tun und kaum noch Zeit zur Abarbeitung der laufenden Grundbucheintragungen haben.

Das Ministerium vertritt dieselbe Auffassung wie der Landesrechnungshof und verweist auf seine bisherigen Fortbildungsbemühungen.

Verwendung von Vordrucken

- (295) Für die Erarbeitung von Verfügungen, Zwischenverfügungen und Kostenrechnungen nutzen die Rechtspfleger im Normalfall Formulare, in die sie handschriftliche Eintragungen machen. Sie bemängelten, daß diese Formulare nicht ausreichend zur Verfügung stünden. Etwa im Jahr 1991 sei ihnen ein Satz Vordrucke ausgehändigt worden, von denen sie sich bei Bedarf wiederholt Kopien anfertigten, worunter aber die Qualität der Formulare leide. Einige Rechtspfleger haben im Laufe der Zeit diese Vordrucke nach eigenen Vorstellungen verändert, andere benutzen Vordrucke, die von Aus- und Fortbildungen oder von ihren vorherigen Arbeitsstellen stammen. Diese unterschiedlichen Formulare wurden besonders nachdrücklich von den Mitarbeitern im Schreibdienst bemängelt. Sie hätten insbesondere Rückfragen, wenn ihnen im Aus- oder Vertretungsfall ungewohnte Vordrucke zur Abschrift vorgelegt würden.
- (296) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes geht durch das einzelne Kopieren von Formularen bereits wertvolle Arbeitszeit verloren. Die Rückfragen der Schreibkräfte, sobald ein Vordruck nicht aus sich heraus verständlich ist, sind ein weiterer vermeidbarer Arbeitszeitverlust. Im Hinblick auf den Abbau der Rückstände sollten alle Möglichkeiten zur Arbeitszeiteinsparung genutzt werden. Daher sollte jeder Rechtspfleger ein eigenes Interesse an einer schnellen, reibungslosen Verfahrensweise bei den Grundbucheintragungen haben. Dazu dienen anerkanntermaßen einheitliche Formulare. Wenn diese ausreichend und leserlich zur Verfügung gestellt werden würden, könnten die Rechtspfleger ihre Arbeitszeit für das Kopieren – noch dazu schlecht lesbarer – Formulare einsparen.

Dazu gehört es auch, wenn sich auf Initiative der Amtsgerichtsdirektoren die Rechtspfleger auf einheitliche Formulare verständigen könnten, die sie dann nur noch aus-

schließlich verwenden. Daß so etwas möglich ist, hat das Amtsgericht Neustrelitz gezeigt. Damit wäre die Übergangszeit bis zum vollständigen Einsatz von IT ausgefüllt. Das Ministerium bezeichnet die Forderung des Landesrechnungshofes nach Verwendung von Formularen als berechtigt und verweist darauf, daß es in Zusammenarbeit mit der Landesjustizverwaltung Schleswig-Holstein ein „Normtexthandbuch“ erarbeitet habe, das in der Entwurfsfassung seit September 1997 zur Verfügung stehe.

Anzahl der Unterschriften bei Grundbucheintragungen

- (297) Im Grundbuchamt Schwerin werden alle Grundbucheintragungen zweimal unterschrieben, von der Eintragerin (1. Unterschrift) und vom Rechtspfleger (2. Unterschrift). Hingegen unterschreiben in Neustrelitz und Ludwigslust nur die Rechtspfleger. Dies steht im Einklang mit der Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern. Nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 und 4 GBO i. V. m. § 2 Abs. 4 Gesetz über die Führung der Grundbücher vom 14. Juni 1991 (GVObI. M-V S. 215) besteht eine Alleinzuständigkeit des Rechtspflegers für die Eintragung, ohne daß es der Unterschrift eines weiteren Bediensteten bedarf. Hieraus ließe sich ableiten, daß die Unterschrift des Eintragers unter die Grundbucheintragung überflüssig ist – es sei denn, sie wird aus Sicherheitsgründen für erforderlich gehalten.
- (298) Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, daß die zweite Unterschriftsleistung einen vermeidbaren Mehraufwand verursacht, der durch Verzicht wegfallen könnte. In diesem Zusammenhang fällt besonders ins Gewicht, daß der kurzen und knappen Unterschriftsleistung ein zeitaufwendiger Vergleich zwischen Rechtspflegerverfügung und Eintragung ins Grundbuch vorausgeht, der von Rechtspflegern und Eintragern angestellt werden muß.

Das Ministerium teilt die Einschätzung des Landesrechnungshofes und weist obendrein darauf hin, daß mit der Einführung des elektronischen Grundbuchs die zweite Unterschrift und das Korrekturlesen von Rechtspflegern und Eintragern ohnehin

entfallen werde, da die Eintragung dann vom Rechtspfleger selbst vorgenommen werden würde. Derzeit sollte jedoch im Interesse, Haftungsansprüche vom Land abzuwenden, die Problematik des Korrekturlesens im Einzelfall angemessen berücksichtigt werden.

Verfügung von Kostenrechnungen

- (299) Den Rechtspflegern obliegt es, in ihrer Eigenschaft als Kostenbeamte im Anschluß an die Verfügung der Grundbucheintragung die Kostenrechnungen zu verfügen.
- (300) Auch dies sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes mittels PC geschehen. Auf diesem Weg wird nämlich verhindert, daß der Rechtspfleger zunächst handschriftlich eine Verfügung erstellt, sich bei der Berechnung möglicherweise irrt, die Schreibkraft maschinell die Verfügung bearbeitet und dabei die Rechenfehler nicht korrigiert.

Das Ministerium pflichtet dem Landesrechnungshof bei und weist auf die zwischenzeitlich intensive Nutzung des Kostenmoduls ARGUS-GB 2.30 hin.

- (301) Darüber hinaus sollte in Erwägung gezogen werden, die Kostenrechnungen vollständig von den Rechtspflegern am PC erstellen zu lassen. Andernfalls würde das Kostenrechnungsprogramm von ARGUS-GB 2.30 zu wenig genutzt.

Hier strebt das Ministerium eine technische Lösung im Rahmen der Anbindung an das ^{Pro}fiskal Verfahren an unter dem Hinweis, daß die vollständige Erstellung der Kostenrechnung durch den Rechtspfleger am PC derzeit unwirtschaftlich sei.

Führung zusätzlicher Statistiken durch die Eintragerinnen

- (302) Aufgabe der Eintragerinnen ist es u. a., Statistiken über die erledigten Eintragungsanträge zu führen und zusätzlich die jeweils älteste nicht erledigte Rechtspflegerverfügung zu notieren. Darüber hinaus erstellen sie jedoch aus eigenem Antrieb Statistiken über die Anzahl der Beschlüsse, Kostenrechnungen usw., weil sie meinen, daß hieraus Leistungsvergleiche abgeleitet würden.

- (303) Der Landesrechnungshof fordert, diese zuletzt genannten zusätzlichen und nicht vorgeschriebenen Statistiken nicht weiterzuführen. Sie belasten nur unnötig die Arbeitszeit der Mitarbeiter.

Das Ministerium bestätigt die Feststellung des Landesrechnungshofes und verweist auf einen Erlaß – der nach Abschluß der örtlichen Erhebungen ergangen ist –, wonach Statistik und Auswertungen, die von ARGUS-GB 2.30 nicht erstellt werden, bei den Amtsgerichten nicht mehr zu führen seien.

Einsatz von Informationstechnologie

- (304) An mehreren Stellen wurde bereits auf die Möglichkeit hingewiesen, mittels des Einsatzes von IT zu Verbesserungen in den Arbeitsabläufen zu gelangen (vgl. Tzn. 282, 294, 300, 301). Der mangelnde Einsatz im Rechtspflegerbereich fällt dabei besonders auf:

So hat im Grundbuchamt des Amtsgerichts Ludwigslust ein Rechtspfleger eine Schreibmaschine und die übrigen jeweils einen PC, und zwar seit über drei Jahren. Sie sind jedoch größtenteils ungenutzt. Bislang haben die meisten Rechtspfleger noch keine Schulung für die Arbeit am PC gehabt. Dies hätte umgehend veranlaßt werden müssen. Dieses Versäumnis wurde durch den Amtsgerichtsdirektor bestätigt.

- (305) Der Landesrechnungshof beanstandet, daß die Schulung nicht durchgeführt worden ist. Er hält es für einen schwerwiegenden Fehler, IT anzuschaffen und sie dann nicht zu nutzen.

Das Ministerium hat im Prüfungsverfahren zunächst auf die bislang angebotenen Fortbildungsmaßnahmen verwiesen und eingeräumt, daß Rechtspfleger von den Angeboten nicht immer Gebrauch gemacht haben. Das erkläre sich dadurch, daß insoweit das Freiwilligkeitsprinzip gelte.

Die letztgenannte Aussage veranlaßt den Landesrechnungshof ganz grundsätzlich zu betonen, daß sowohl Beamte als auch Angestellte des öffentlichen Dienstes zur Fortbildung verpflichtet sind. Das ergibt sich ausdrücklich aus § 1 Abs. 1 i. V. m. § 6 der bis zum 31.12.1996 geltenden Bewährungsanforderungsverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 19. November 1991 (GVOBl. M-V S. 444), der Begründung zu § 58 Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern in der Landtags-Drs. 1/2350

sowie der Kommentierung zu der Parallelvorschrift zu § 58 Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern im Bundesbeamtengesetz sowie aus der Kommentierung zu der Parallelvorschrift im BAT-O.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Jahresberichtsbeitrags hat das Ministerium jedoch letztlich die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes geteilt. Der „Ausbildungspflicht“ der Beschäftigten sei das Ministerium in den vergangenen Jahren auch im Vergleich zu anderen Ressorts der Landesverwaltung in besonderer Weise nachgekommen. Den Pflichtveranstaltungen nach der Bewährungsanforderungsverordnung sei im vorgeschriebenen Maße entsprochen worden. Gleichwohl könnten nicht alle fachlichen Defizite durch Fortbildung zur gleichen Zeit behoben werden.

Im übrigen werde darauf hingewiesen, daß nach allgemeinen Personalführungsgrundsätzen und personalwirtschaftlichen Überlegungen der Erfolg einer Fortbildungsmaßnahme gesichert werden könne, wenn die Teilnahme auf freiwilliger Basis des Fortzubildenden erfolgt. Eine notfalls auch disziplinar durchgesetzte Teilnahme an einer Fortbildungsveranstaltung könne keinen durchgreifenden Ausbildungserfolg bringen. In Geschäftsbereichen mit langandauernder Arbeitsbelastung und damit verbundener Überbelastung der eingesetzten Mitarbeiter könne die Verpflichtung zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen nur mit dem nötigen personalführenden "Fingerspitzen"-Gefühl durchgesetzt werden, zumal eine entlastende Vertretung während der Teilnahme an der Fortbildungsveranstaltung nur begrenzt sicherzustellen wäre.

Der Landesrechnungshof wird dem Bereich der Fortbildung innerhalb des Ministeriums, der schon in der Vergangenheit Gegenstand von Bemerkungen im Jahresbericht 1995 war (siehe Tzn. 212 bis 216 und auch den Beschluß des Landtags auf Drs. 2/1921), auch in Zukunft Beachtung schenken.

- (306) In allen geprüften Grundbuchämtern äußerten die Eintragerinnen, daß sie mit ihrer PC-Hardware und dem ARGUS-GB 2.30-Programm Probleme hätten. Hierüber hat der Landesrechnungshof das Ministerium im einzelnen informiert und hierzu die Auffassung vertreten, daß die subjektive Unzufriedenheit in den Grundbuchämtern als Hindernis bei der Arbeitsbewältigung nicht unterschätzt werden dürfe und unbedingt zu beseitigen sei.

Das Ministerium hat die Einschätzung der Eintragerinnen mit den „normalen“ Umstellungsschwierigkeiten bei der Einführung von ARGUS-GB 2.30 erklärt, die genau z. Z. der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes vorgenommen worden sei.

Personalbedarfsberechnung

- (307) Die Personalbedarfsberechnung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Kapitel 0902 – Gerichte und Staatsanwaltschaften) erfolgt für alle Laufbahnen ausschließlich nach dem Bundespensenschlüssel. Es gibt damit keine gesonderte Personalbedarfsermittlung für Rechtspfleger und Folgebereich in den Grundbuchämtern, wie es auch keinen gesonderten Stellenplan für ein Grundbuchamt gibt. Nach dem Bundespensenschlüssel werden die einzelnen Dienstgeschäfte im Rechtspflegerbereich, wie Testamentseröffnungen, Erbscheinerteilungen, Eigentumsänderungen und Löschungen im Grundbuch, bewertet und ermittelt, welche Anzahl von Rechtspflegern zur Bewältigung der insgesamt im Rechtspflegerbereich anfallenden Dienstgeschäfte innerhalb eines Jahres benötigt wird. Dabei wird unterstellt, daß der eingehende Geschäftsanfall in angemessener Zeit erledigt wird. Der so errechnete Bedarf an Beamten des gehobenen Dienstes ist Grundlage der jährlichen Stellenplananmeldungen. Kleinste mögliche Einheit für die Stellenzuweisung ist somit das Amtsgericht. Dem Direktor eines jeden Amtsgerichtes obliegt es, die ihm zur Dienstleistung zugewiesenen – tatsächlich eingesetzten – Rechtspfleger so in den einzelnen Abteilungen des Gerichts einzusetzen, daß die jeweiligen Aufgaben erfüllt werden können. Wesentlich für die Aufgabenerfüllung ist somit die tatsächliche Personaleinsatzsteuerung.
- (308) Der Bundespensenschlüssel berücksichtigt im Grundbuchbereich jedoch – abweichend von anderen Geschäftsbereichen – nicht die eingegangenen Anträge/Vorgänge, sondern ermittelt den Personalbedarf auf der Grundlage der Erledigungen. Der ausschließlich an der Erledigung orientierte Personalbedarf berücksichtigt somit nicht, daß in den Grundbuchämtern der neuen Bundesländern erhöhte Antragszahlen zu bearbeiten sind. Hinzu kommt noch der Umstand, daß die Rechtspfleger in den Grundbuchämtern der neuen Bundesländern aufgrund ihres Ausbildungsstandes nicht über die Leistungsfähigkeit eines erfahrenen Rechtspflegers aus den alten Bundesländern verfügen und teilweise noch kein ganzes Rechtspflegerpensum nach Bundespensenschlüssel erreichen.

- (309) Unter Zugrundelegung des Bundespensenschlüssels ist auch zu ersehen, ob die eingesetzten Rechtspfleger jeweils ein ganzes Pensum schaffen oder aber nicht. Der ausschließlich an der Erledigung orientierte Personalbedarf nach Bundespensenschlüssel vernachlässigt jedoch den tatsächlich vorhandenen Geschäftsanfall einschließlich der unerledigten Rückstände und die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der tatsächlich eingesetzten Rechtspfleger. Wegen der o. g. Gründe besteht gerade in den neuen Bundesländern ein erheblicher Mehrbedarf. Der an sich notwendige Personalmehrbedarf kann allerdings nicht abgedeckt werden, denn es stehen zum einen Haushaltszwänge entgegen, zum anderen gibt es auf dem Arbeitsmarkt keine ausgebildeten Rechtspfleger, die geeignet sind, eingestellt zu werden.

Es war daher von Anfang an erklärter Wille des Ministeriums und des Präsidenten des Oberlandesgerichts Rostock, im Einvernehmen mit den Präsidenten der Landgerichte die Grundbuchabteilung eines jeden Amtsgerichts zu Lasten der anderen Abteilungen des Amtsgerichts vorübergehend überproportional auszustatten, d. h., innerhalb des Amtsgerichts galt es, Personal umzusetzen.

Mit dieser internen Personaleinsatzsteuerung in den Grundbuchämtern wich das Ministerium vom Bundespensenschlüssel ab. Zur Ermittlung eines rückstandsorientierten Personalbedarfs geht es davon aus, daß ein Rechtspfleger im Jahr durchschnittlich 2.400 Ordnungsnummern erledigt. Pro Rechtspfleger bedarf es eines Folgepersonals von 1,4 Grundbucheinträgern und 0,7 Geschäftsstellenmitarbeitern. Letzteres wiederum entspricht dem Bundespensenschlüssel.

- (310) Dieses vom Ministerium vorgegebene interne Instrument der Personalsteuerung wurde aber in den Amtsgerichten für die interne Personalverteilung nach den jeweiligen Bedürfnissen abgewandelt. Ein Vergleich der tatsächlichen Eingänge (Ordnungsnummern) ergab, daß in allen geprüften Grundbuchämtern mehr Rechtspfleger gegenüber der Vorgabe eingesetzt wurden.

Das Ministerium begründete die Personalverteilung innerhalb des Amtsgerichts Neustrelitz damit, daß der Einsatz der Rechtspfleger für andere Tätigkeiten berücksichtigt werden mußte. Insoweit wird ihr Einsatz auch nur anteilig bei der internen Personaleinsatzsteuerung in Ansatz gebracht. Tatsächlich gab es im Grundbuchamt des Amtsgerichtes Neustrelitz keine Rückstände im Rechtspflegerbereich, dafür aber im Schreibbereich. Der Mehreinsatz im Grundbuchamt des Amtsgerichtes Ludwigslust

wurde mit Sollabminderungen, langer Krankheit von Rechtspflegern und örtlichen Besonderheiten begründet. Auch im Grundbuchamt des Amtsgerichtes Schwerin gaben besondere Bedingungen den Ausschlag für den erhöhten Personaleinsatz. Der Amtsgerichtsdirektor glich das Nichterreichen der Vorgabe durch den Mehreinsatz von Rechtspflegern aus. Er stellte nach eigenen Überprüfungen anhand einer Hochrechnung erledigter Ordnungsnummern dividiert durch den Ist-Bestand seiner Rechtspfleger fest, daß bis September 1997 nur 2.002 Ordnungsnummern geschafft seien. Er wies darüber hinaus darauf hin, daß damit das laufende Geschäft, aber nicht die Rückstände bewältigt werden könnten. Dazu wären weitere Rechtspflegerstellen erforderlich.

Das Ministerium wies darauf hin, daß die Hilfsmeßzahl von 2.400 Ordnungsnummern pro Rechtspfleger und Jahr eine anhand von Erfahrungswerten – unabhängig von der konkreten Situation des einzelnen Grundbuchamtes – als Durchschnitt aller Grundbuchämter des Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelte Größe sei. Dieser Durchschnittswert habe vorübergehenden, der Veränderung unterliegenden Charakter.

Im Gegensatz zum Landesrechnungshof vertritt das Ministerium die Auffassung, daß die variable Handhabung der Hilfsmeßzahl Anerkennung verdiene. Soweit, wie vom Landesrechnungshof festgestellt, Grundbuchämter überproportional mit Personal ausgestattet seien, sei das den auch volkswirtschaftlich bedeutsamen Aufgaben der Grundbuchämter geschuldet und zu Lasten anderer Abteilungen des Amtsgerichtes erfolgt.

Die Anwendung der Hilfsmeßzahlen diene ausschließlich der internen Personaleinsatzsteuerung, während die Personalbedarfsberechnung ausschließlich nach dem Bundespensenschlüssel erfolge. Auch werde durch die Anwendung der Hilfsmeßzahlen auf die konkreten Bedingungen des jeweiligen Grundbuchamtes – wie beim Grundbuchamt des Amtsgerichtes Schwerin – geradezu offengelegt, daß Rechtspfleger die landesdurchschnittlich ermittelten Ordnungszahlen nicht bewältigen.

- (311) Der Landesrechnungshof sieht in der Abweichung von den vom Ministerium vorgegebenen Zahlen die Gefahr, daß immer der vorhandene Personalbedarf legitimiert werden kann und verdeckt wird, daß die Rechtspfleger weder die ihnen landesweit vorgegebenen Ordnungsnummern noch das Pensum nach Bundespensenschlüssel

bewältigen. Der Abbau von Rückständen ist aber nur möglich, wenn zumindest die Durchschnittszahl, bei extremen Bedingungen sogar mehr als diese, erreicht werden.

Maßnahmen zum Abbau der Rückstände

- (312) Zum Abbau der Rückstände wurden zusätzlich entweder Sondereinsätze geleistet oder Akten an Rechtspfleger in den Altländern versandt.

Das hat den Landesrechnungshof zu der Frage veranlaßt, ob das Ministerium im Wege des Kostenvergleichs geprüft hat, statt dessen ggf. bezahlte Überstunden anzuordnen.

Im Hinblick auf die Langfristigkeit der erforderlichen Maßnahmen zum Abbau der Rückstände erscheint dem Ministerium das Instrument der Anordnung von Mehrarbeit bzw. Überstunden wenig geeignet, da ansonsten zeitlich verlagerte Fehlzeiten auftreten würden, denn Überstunden seien in erster Linie durch Freizeitausgleich abzugelten.

Damit ist das Ministerium aber nicht auf § 78 Abs. 4 letzter Satz Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern eingegangen. Hiernach können dann, wenn ein Freizeitausgleich aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist, Beamte in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern für einen Zeitraum bis zu 40 Stunden im Monat nach Maßgabe des Besoldungsrechts eine Vergütung erhalten. Vergleichbares gilt im Angestelltenbereich nach § 17 Abs. 5 letzter Satz i. V. m. § 35 Abs. 3 2. Unterabsatz BAT-O.

- (313) Zum Abbau der Rückstände warb das Ministerium in der Maßnahmegruppe 06 im Kapitel 0901 in den Haushaltsjahren 1994 1,5 Mio. DM, 1995 2,2 Mio. DM und 1996 950.000 DM ein. Hierbei ging es davon aus, daß es aus Organisations- und Kapazitätsgründen ohnehin nicht vorgesehen war, die Rückstände in dem jeweiligen Haushaltsjahr abzubauen. Vor diesem Hintergrund sei für die Veranschlagung der Haushaltsmittel die „Hamburger Zählweise“ ohne Bedeutung gewesen. Die Situation der Grundbuchämter habe Sondermaßnahmen unabhängig von der konkreten Höhe der unerledigten Anträge erfordert. Es hätte keinen Sinn gemacht, die Höhe der veranschlagten Haushaltsmittel aus den Rückstandszahlen abzuleiten.

Gleichwohl ist der Landesrechnungshof der Ansicht, daß die Höhe der Rückstände als politisches Druckmittel nicht unerhebliche Bedeutung für die Mitteleinwerbung hat. Die Rückstandshöhe unterstreicht nämlich die Dringlichkeit der Mitteleinwerbung: Beispielsweise wirken 17.000 unerledigte Anträge überzeugender als etwa 5.000. Insoweit ist auch hier die Richtigkeit von Statistiken von Bedeutung.

- (314) Während sich die Aktenversendung im Amtsgericht Schwerin und die Wochenendeinsätze im Amtsgericht Neustrelitz bewährt haben, gab es Probleme im Grundbuchamt des Amtsgerichts Ludwigslust. Dort gestaltete sich die Aktenversendung derart, daß insbesondere die leicht zu bearbeitenden Akten "en masse" an fünf verschiedene Rechtspfleger in den alten Bundesländern versandt wurden. Diese wurden von den Rechtspflegern bearbeitet, d. h., es wurden Verfügungen erstellt. Dies alles geschah handschriftlich. Die Akten nebst Verfügung wurden sodann dem Grundbuchamt Ludwigslust zurückgesandt, um dort von den Eintragerinnen geschrieben zu werden. Wegen der handschriftlichen Verfügung war die Eintragung ins Grundbuch z. T. mit Fehlern behaftet. Nach Aussage des Direktors des Amtsgerichtes Ludwigslust sind in Einzelfällen – je nach bearbeitendem Rechtspfleger – Nacharbeiten bei bis zu 50 % der im Wege der Aktenversendung erledigten Verfahren notwendig gewesen; jedoch gilt dies keineswegs für alle von auswärtigen Rechtspflegern erledigten Verfahren. Deswegen kam es zu Nachbesserungen, die z. T. von den Rechtspflegern und Eintragerinnen vor Ort vorgenommen werden mußten. Dies alles führte zu einem erheblichen Rückstau.

Die Anträge galten zwar statistisch als erledigt, da sie bereits verfügt worden sind. Tatsächlich lagen sie jedoch auf Halde in den Büros der Eintragerinnen. Je nach Rücksendung der versandten Akten lagen diese also in ihrem Arbeitspensum in Rückstand hinter der Statistik. Dieser Zustand ist auch als Schwäche der Statistik anzusehen.

Nach Hinweis des Ministeriums besteht diese bemängelte Schwäche der Statistik mit Einführung von ARGUS-GB 2.30 nicht mehr.

Neben dem Schreiben der Grundbucheintragungen lasen die Eintrager noch zusätzlich Korrektur der auswärtig verfügten Eintragungen. Dies geschah entweder mit den Rechtspflegern vor Ort oder auch mit den dafür angereisten amtsfremden Rechtspflegern. Entsprechend hatten auch die amtsangehörigen Rechtspfleger bei der Akten-

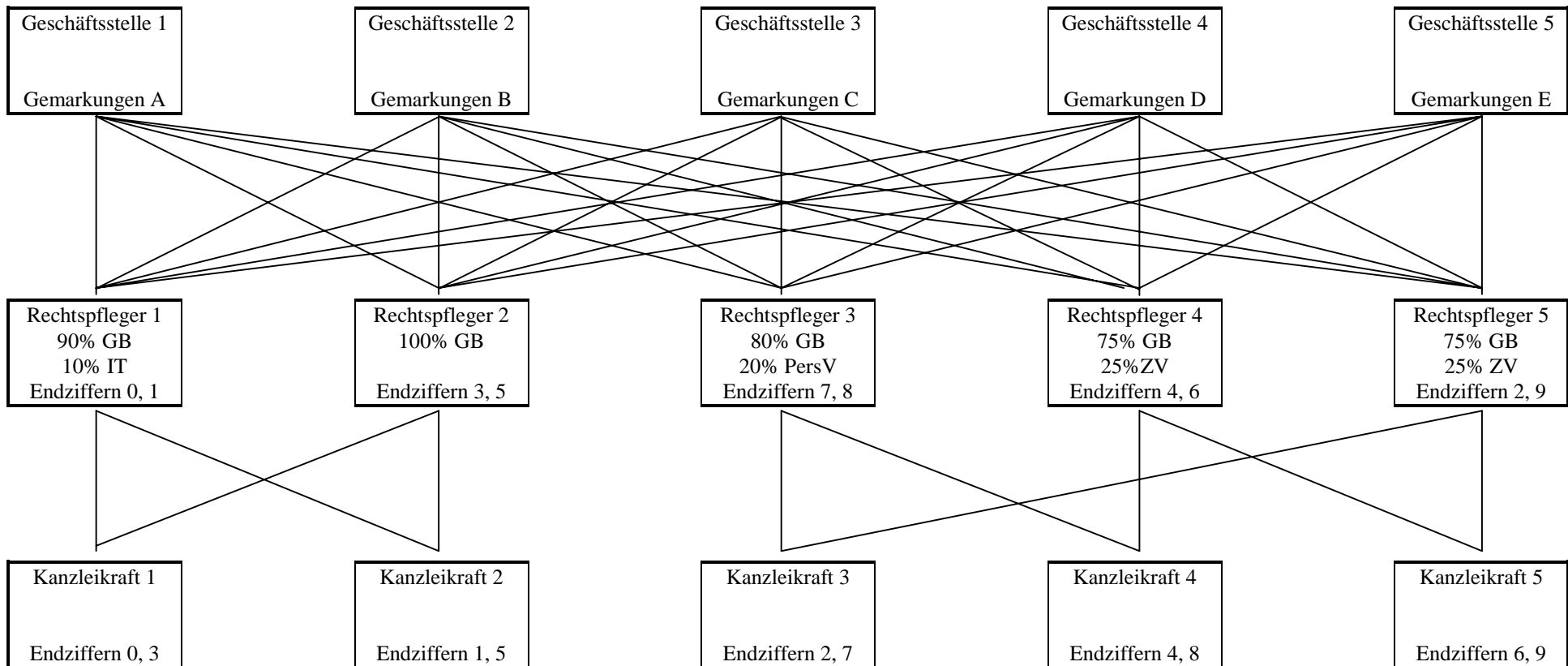
versendung Mehrarbeit zu leisten, denn sie wurden darüber hinaus sowohl hinsichtlich der Lesbarkeit der Verfügungen als auch der rechtlichen Würdigung der Verfügungen von den Eintragerinnen befragt. Die Lesbarkeit der Verfügungen ist im Laufe der

Zeit mit dem Einsatz von einer kleineren Anzahl von Rechtspflegern eher gewährleistet worden, denn so hatten die Eintragerinnen die Möglichkeit, mit dem Schriftbild vertraut zu werden. Mehrarbeit gab es auch für die Geschäftsstellen aufgrund dieser Aktionen, da diese den Aktenversand zu überwachen und zu bearbeitende Akten teilweise auch zu fotokopieren hatten.

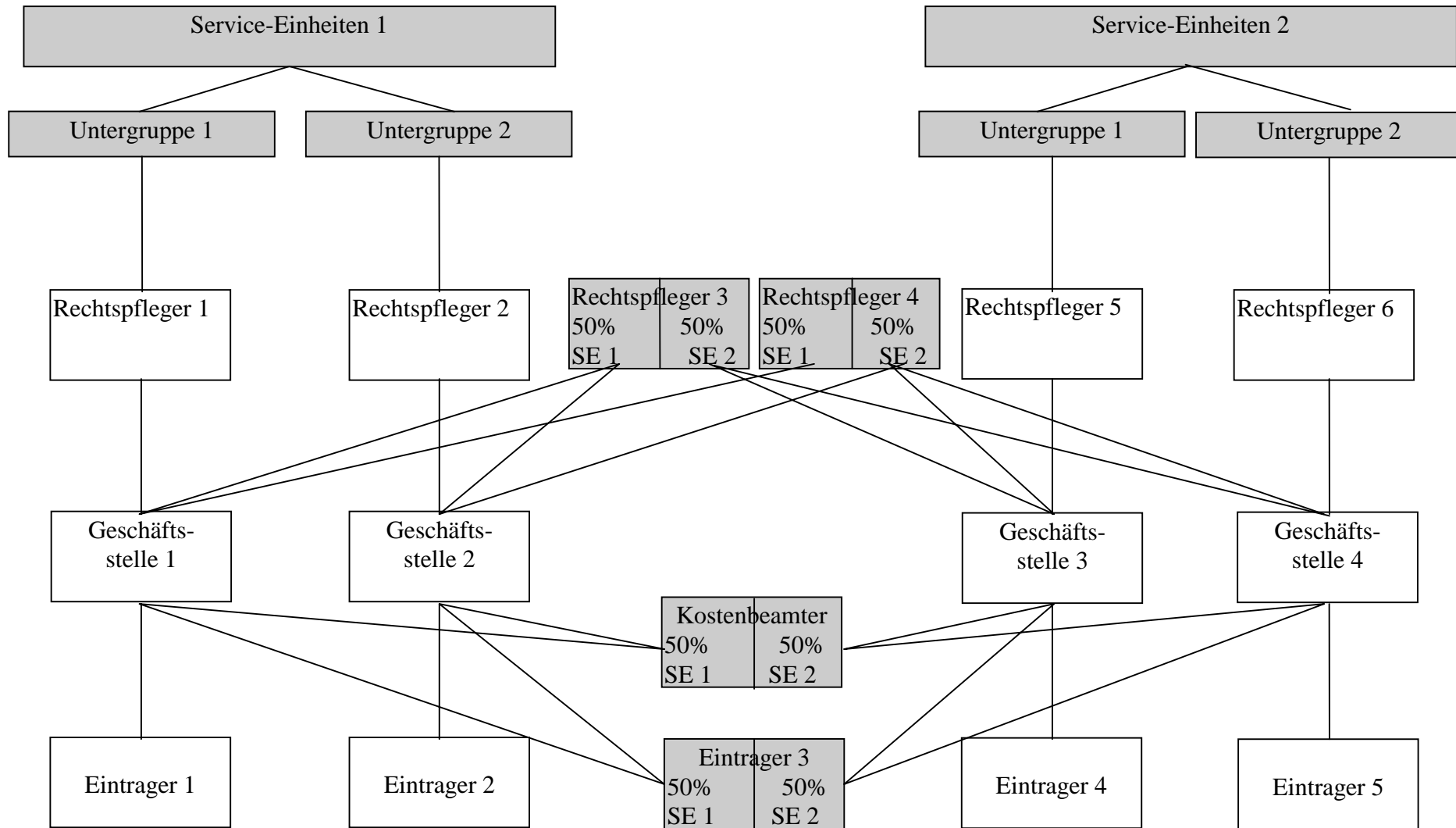
Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Anlage 1

Aufbauorganisation im Grundbuchamt Ludwigslust zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen



Aufbauorganisation im Grundbuchamt des Amtsgerichtes Ludwigslust nach den örtlichen Erhebungen



SE	Service-Einheit
GB	Grundbuchsachen
IT	Informationstechnik
PersV	Personalvertretungsangelegenheiten
ZV	Zwangsvollstreckung

Gutachten zur Krankenhausplanung in Mecklenburg-Vorpommern

Der Landesrechnungshof beauftragte das Institut für Gesundheits-System-Forschung GmbH Kiel (IGSF) mit der Erstellung eines Gutachtens zur Krankenhausplanung in Mecklenburg-Vorpommern. Der Landesrechnungshof hat mit diesem Gutachten das Sozialministerium bei seiner Aufgabe, Krankenhauspläne für die Jahre 1998 und 2000 zu erstellen, beraten.

Das Sozialministerium hat das Gutachten den an der Krankenhausplanung beteiligten Organisationen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt, obwohl dies im Rahmen einer engen Zusammenarbeit geboten war.

Das Gutachten wurde für die Aufstellung des Krankenhausplanes 1998 und wird für die Erarbeitung des Krankenhausplanes 2000 vom Sozialministerium mit herangezogen.

- (315) Gemäß § 23 Abs. 1 Landeskrankenhausgesetz (LKHG) mußte das Sozialministerium zum 1.1.1998 einen neuen Krankenhausplan für Mecklenburg-Vorpommern aufstellen.

Zur Unterstützung der Planungsarbeit hat der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Aufgabe, die Landesregierung und einzelne Minister zu beraten, vom Institut für Gesundheits-System-Forschung GmbH in Kiel (IGSF), einem Fachinstitut auf dem Gebiet der Krankenhausplanung, ein Gutachten zur Krankenhausplanung in Mecklenburg-Vorpommern erstellen lassen.

Gegenstand des Gutachtens ist ein Vorschlag für eine bedarfsgerechte, wirtschaftliche und leistungsfähige Krankenhausstruktur in Mecklenburg-Vorpommern.

Der Landesrechnungshof hat sich dieses Gutachten zu eigen gemacht und dem Sozialminister und den sonst beteiligten Ministerien als Beratungsunterlage vorgelegt.

Erstellung des Gutachtens

- (316) Das IGSF wurde im November 1996 mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt. Es wurden die beteiligten Ministerien, die Landesverbände der Krankenkassen, die Verbände der Ersatzkassen, der Landesausschuß des Verbandes der privaten Krankenversicherung, die Krankenhausgesellschaft des Landes, die Ärztekammer Mecklenburg-Vorpommern, die Kassenärztliche Vereinigung, die Krankenhäuser in Mecklenburg-Vorpommern, die Verbände der Krankenhausdirektoren und der Leitenden Krankenhausärzte und die kommunalen Spitzenverbände unterrichtet.

Das IGSF hat zunächst in umfangreichen örtlichen Erhebungen sowie in Gesprächen mit den betroffenen Ressorts und den oben angeführten Institutionen die notwendigen Daten erhoben.

- (317) Bei der Erstellung des Gutachtens hat es sich von folgenden Gesichtspunkten leiten lassen:

Als Maßstab hat sich das IGSF für die Krankenhausplanung an den gesetzlichen Grundlagen §§ 109, 110 SGB V bzw. § 8 KHG orientiert. Danach dürfen Krankenhäuser in den Krankenhausbedarfsplan eines Landes nur aufgenommen werden, wenn sie auf Dauer die Gewähr dafür bieten, daß sie bedarfsgerecht, leistungsfähig und wirtschaftlich sind.

Das Sozialministerium kritisiert in diesem Zusammenhang, daß die bereits getätigten Investitionen in den einzelnen Krankenhäusern nicht berücksichtigt wurden.

Für die Krankenhausplanung sind die bereits getätigten Investitionen jedoch kein Kriterium. Daher war es sachgerecht, daß das IGSF die Investitionen bei der Ermittlung des Planbettenbedarfs zunächst nicht berücksichtigt hat. Im nächsten Schritt erfolgte die Verteilung der Betten nach Fachgebieten auf einzelne Standorte. Hier hat das IGSF bei Auswahlentscheidungen zwischen gleichwertigen Standorten, von de-

nen einer aufgrund des erforderlichen Bedarfs aus dem Krankenhausplan ausscheiden mußte, als zusätzliches Kriterium den Investitionsstand herangezogen.

Ein Krankenhaus sollte im Regelfall zumindest die Abteilungen Innere Medizin und Chirurgie haben, die jeweils eine Abteilungsgröße von 70 Betten besitzen sollten. Insgesamt ergibt sich so eine Krankenhausmindestgröße von 140 Betten.

Die bestehende Krankenhausstruktur in Mecklenburg-Vorpommern war zugrunde zu legen. Kriterien wie die Bevorzugung von zentralen Orten als Krankenhausstandort, Wohnortnähe oder eine maximale Entfernung von 25 bis 30 km bis zum nächsten Krankenhaus sind einbezogen worden, ebenso ein ausgewogenes medizinisches Angebot in den einzelnen Regionen.

Für die Kostenstruktur von Krankenhäusern ist nicht mehr die Bettenanzahl ausschlaggebend, sondern die erbrachten Leistungen des Krankenhauses und die Größe der Funktionsbereiche (z. B. Operationsbereiche, Labore usw.) sind maßgeblich. Ein Bettenabbau ohne Schließung von Standorten und ohne Konzentration von bestimmten Leistungsangeboten an ausgewählten Standorten reicht daher für eine wirtschaftliche Krankenhausstruktur nicht aus. Zu beachten ist auch, daß sehr kleine Krankenhäuser höhere Gesamtkosten je Behandlungsfall haben, die niedrigsten Kosten entstehen in Krankenhäusern mit ca. 250 Betten.

Bei einer günstigen Krankenhausstruktur werden Investitionen ausschließlich in bedarfsnotwendige Krankenhäuser gelenkt. Durch eine derartige Krankenhausstruktur werden auch die allgemeinen Krankenhauskosten und damit auch die Lohnnebenkosten günstig beeinflusst. Die Kosten unwirtschaftlicher Krankenhäuser müssen von den Versicherten der Krankenkassen über die Pflegesätze finanziert werden und bedingen somit hohe Krankenkassenbeiträge. Die allgemein für notwendig erachtete Senkung der Lohnnebenkosten zur Erhöhung des Beschäftigteniveaus wird durch eine ungünstige Krankenhausstruktur verhindert. Unwirtschaftliche Krankenhäuser kosten damit aufs Ganze gesehen Arbeitsplätze und erhalten sie nicht.

Arbeitsmarktpolitische Aspekte haben bei der Erstellung des Gutachtens bewußt keine Rolle gespielt. Dies erklärt sich dadurch, daß sie bei der Krankenhausplanung als einer rechtlich geprägten Fachplanung keine Rolle spielen dürfen. Bei den Parametern, die für die Krankenhausplanung von Bedeutung sind, haben Bundes- und Lan-

desgesetzgeber beim Erlaß von Krankenhausgesetzen die Frage des Erhalts von Arbeitsplätzen nicht mit einbezogen.

Ergebnis des Gutachtens

- (318) Das IGSG hat für Mecklenburg-Vorpommern einen Bedarf von 11.094 Betten errechnet. Das sind rd. 2.000 Betten weniger, als der Krankenhausplan vom 8. Dezember 1992 (AmtsBl. M-V S. 1555 ff.) für den 31.12.1997 vorgesehen hat. Der errechnete Bettenbedarf wurde auf die Fachgebiete und dann auf Krankenhausabteilungen verteilt. Dabei wurden zur Gewährleistung einer ausreichenden medizinischen Versorgung bestimmte Mindestgrößen für die einzelnen Abteilungen zugrunde gelegt.

Das Gutachten schlägt vor, daß von den bisherigen 39 Krankenhäusern zehn (Alternativlösung elf) Häuser aus dem Krankenhausplan ausscheiden und daß die erforderlichen Krankenhausbetten auf 28 bzw. 29 leistungsfähige Krankenhäuser verteilt werden. Insgesamt ergibt sich damit eine Krankenhausstruktur aus großen und kleinen Krankenhäusern mit einem Netz von Spezialeinrichtungen. Sie sind über das ganze Land verteilt und nicht nur auf die Standorte Rostock, Greifswald, Neubrandenburg und Schwerin konzentriert.¹⁰

Das Sozialministerium erklärt, es sei verpflichtet, Krankenhäuser in den Krankenhausplan aufzunehmen, wenn sie in ihrem Einzugsbereich die bestehenden Bedarfe abdecken, d. h., wenn sie entsprechend ausgelastet sind. Ein Überangebot an Betten gebe es zur Zeit nicht.

Das Sozialministerium und der Landesrechnungshof stehen in ständiger Diskussion über die Parameter künftiger Krankenhausplanungen.

Beratung der Landesregierung

- (319) Mit dem Gutachten, dessen Ergebnisse er sich zu eigen gemacht hat, hat der Landesrechnungshof das Sozialministerium und die Landesregierung bei ihrer Aufgabe, den zum 1.1.1998 vorzulegenden Krankenhausplan zu erstellen, beraten (§ 88 Abs. 3 LHO). Der Landesrechnungshof hat das Gutachten im September 1997 nur dem Sozialministerium und den sonst beteiligten Ressorts zugeleitet. Er wollte dadurch die Planungskompetenz der Landesregierung, insbesondere aber des Sozialministeriums wahren.

¹⁰ Von den 39 Krankenhäusern sind schon drei aus dem Krankenhausplan ausgeschieden, ein Krankenhaus soll im Jahr 1999 folgen. Diese Häuser werden damit nicht mehr vom Land Mecklenburg-Vorpommern gefördert. Ein

Aufgrund des starken öffentlichen Interesses an dem Gutachten hat sich der Landesrechnungshof gleichzeitig damit einverstanden erklärt, daß das Sozialministerium das Gutachten dem Landtag und den an der Krankenhausplanung beteiligten Stellen weiterleitet.

Da das Sozialministerium bis Anfang Oktober nicht bereit war, das Gutachten zu veröffentlichen, hat der Landesrechnungshof das Gutachten in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt und es dem Landtag und den Planungsbeteiligten zugeleitet.

Fehlende Information der Planungsbeteiligten

- (320) An der Krankenhausplanung sind die Landesverbände der Krankenkassen, die Verbände der Ersatzkassen, der Landesausschuß des Verbandes der privaten Krankenversicherung, die Krankenhausgesellschaft des Landes und die kommunalen Landesverbände sowie die Ärztekammer Mecklenburg-Vorpommern beteiligt. Nach § 27 Abs. 2 Landeskrankenhausgesetz (LKHG) hat der Sozialminister mit den Beteiligten eng zusammenzuarbeiten. Zu einer vertrauensvollen, engen Zusammenarbeit gehört eine umfassende Information der Beteiligten; deshalb dürfen ihnen auch krankenhausspezifische Daten, die sie im Rahmen ihrer Mitwirkung an Krankenhaus- und Investitionsplanung benötigen, übermittelt werden. Die aktuellen Daten und Erkenntnisse des Gutachtens wären für die Planungsbeteiligten eine wichtige Entscheidungsgrundlage gewesen. Dies haben sie sowohl gegenüber dem Sozialministerium als auch gegenüber dem Landesrechnungshof deutlich gemacht. Dennoch hat ihnen das Sozialministerium den Inhalt des Gutachten vorenthalten. Die Planungsbeteiligten sind also für ihre Entscheidungsfindung zum Krankenhausplan nicht ausreichend informiert worden.

Der neue Krankenhausplan

- (321) Bei der Krankenhausplanung hat der Sozialminister Einvernehmen mit den unmittelbar Beteiligten anzustreben (vgl. § 27 Abs. 1 LKHG). Unter anderem wegen der unzureichenden Information der Planungsbeteiligten konnte zum Entwurf des neuen

Krankenhaus wurde in ein „Integratives Gesundheitszentrum“ umgewandelt. Darüber hinaus bestehen in Mecklenburg-Vorpommern noch drei Tageskliniken und ein Neurologisches Zentrum.

Krankenhausplans kein Einvernehmen des Sozialministers mit den übrigen Planungsbeteiligten erreicht werden. Die Verbände der Krankenkassen und der Ersatzkassen stimmten dem Entwurf des Krankenhausplanes nicht zu. Trotzdem wurde der Krankenhausplan am 18.11.1997 vom Kabinett gebilligt. Der Sozialminister machte von seinem Letztentscheidungsrecht Gebrauch und setzte den Krankenhausplan zum 1.1.1998 für die Dauer von zwei Jahren in Kraft (AmtsBl. M-V S. 201 ff.).

Trotz der unzureichenden Auseinandersetzung mit dem Gutachten spiegeln sich einige seiner Erkenntnisse in dem neuen Krankenhausplan wider. Das Sozialministerium erklärte dazu, daß allerdings aufgrund der Kürze der Zeit zwischen dem Erhalt des Gutachtens und dem Erlaß des Krankenhausplanes das Gutachten für diesen Krankenhausplan nicht in allen Einzelheiten behandelt werden konnte.

- (322) Am 1.1.2000 soll ein neuer Krankenhausplan in Kraft treten. Die Erkenntnisse des Gutachtens zur Krankenhausplanung sollen bei der Aufstellung dieses Planes für jeden einzelnen Krankenhausstandort mit herangezogen werden. Das Sozialministerium will dazu das Gutachten in seinen Einzelheiten auswerten.

Auch die sonstigen Planungsbeteiligten haben erklärt, daß die Ergebnisse des Gutachtens für ihre weiteren Überlegungen zur Krankenhausplanung großes Gewicht haben.

Der Landesrechnungshof wird den Fortgang der Krankenhausplanung weiter verfolgen. Der Krankenhausplan für das Jahr 2000 muß das Ziel haben, die knappen öffentlichen Mittel möglichst sparsam einzusetzen und gleichzeitig eine optimale aber wirtschaftliche medizinische Versorgung der Bevölkerung sicher zu stellen. Hierzu gehört auch, daß durch Investitionen, die aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, keine unnötigen Folgekosten verursacht werden. Denn diese Kosten müssen über Pflegesätze, also letztendlich von den Versicherten und ihren Arbeitgebern getragen werden.

Die großen finanziellen Probleme der Krankenversicherungen in den neuen Ländern und ihre Auswirkungen auf die Krankenhausplanung verdeutlicht das GKV-Finanzstärkungsgesetz vom 24. März 1998. Zur Defizitentwicklung der Krankenversicherungen trug auch eine überproportionale Steigerungsrate bei den Kosten der Krankenhausbehandlung bei. Zur Lösung der Probleme soll der für die Jahre 1999 bis 2001 geltende Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenversicherungen im ge-

samten Bundesgebiet beitragen (für 1999 begrenzt auf einen Transfer von maximal 1,2 Mrd. DM von den West- an die Ost-Krankenkassen) sowie die Möglichkeit, Darlehensaufnahmen in den neuen Ländern 1998 auch nachträglich zu gestatten.

Für diese Hilfen werden von den Krankenkassen Einsparbemühungen erwartet. Ebenso werden von den Landesregierungen

- *„ein weiterer und verstärkter Abbau von Überkapazitäten in der stationären Versorgung u. a. durch Schließung bzw. Zusammenlegung ganzer Einheiten (Abteilungen, Krankenhäuser),*
- *Unterstützung von an dem Grundsatz der Beitragsstabilität orientierten Budgetverhandlungen im Krankenhausbereich, ...*
- *Anpassung der Rettungsdienstgesetze ... (und Voraussetzungen für) im Bereich des Krankentransports/Rettungsdienstes ... wirtschaftliche Entgelte “*
gefordert (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf des GKV-Finanzstärkungsgesetz, Bundestags-Drs. 13/9377).

Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Landes

Ein Zuwendungsempfänger hat die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch mit Landeszuschüssen in Höhe von mehr als 2 Mio. DM rekonstruierten Schiffe nach Fertigstellung entgegen der Zweckbindung nicht für die Jugendsozialarbeit in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzt. Ein Schiffseigner hat sich für die Nutzung des Schiffes „Chartergebühren“ zahlen lassen.

Das Sozialministerium hat diese sowie die im Jahresbericht 1997 genannten Verstöße gegen das Zuwendungsrecht durch

- eine unzureichende Antragsprüfung,**
 - nicht hinreichend bestimmte Bescheide,**
 - unzulässige Vorauszahlungen von Mitteln,**
 - oberflächliche Kontrolle der Mittelverwendung**
- begünstigt und die Verstöße letztlich auch nicht beanstandet.**

- (323) Der Landesrechnungshof hat dem Sozialministerium weitere Mitteilungen über die Prüfung bei ausgewählten Maßnahmeträgern des Landesprogramms „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ (AMV) vorgelegt, nachdem er in einem ersten Teil zunächst die Prüfungsergebnisse bei vier Zuwendungsempfängern mitgeteilt hatte (siehe Jahresbericht 1997 Tzn. 290 bis 331).

- (324) Der dem Sozialministerium vorgelegte zweite Teil der Prüfungsmitteilung umfaßt die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen bei fünf anderen Zuwendungsempfängern sowie die sich insgesamt aus der Prüfung ergebenden Feststellungen zur Förderpraxis des Sozialministeriums.
- (325) Besonderes Gewicht haben die Prüfungsergebnisse bei einem Verein für Erlebnispädagogik sowie die zusammengefaßten Feststellungen zur Förderpraxis des Sozialministeriums. Im Folgenden wird zuerst über die wesentlichen Feststellungen bei dem geprüften Verein berichtet und sodann über die Beanstandungen, die aufgrund der Prüfung bei den insgesamt neun Zuwendungsempfängern gegen das Sozialministerium als der für die Zuwendungsgewährung verantwortlichen Stelle zu richten waren.

Verein für Erlebnispädagogik

- (326) Der Verein hat von 1991 bis 1994 24 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des Projekts „Restaurierung von ... (Schiffen) für die sozialpädagogische Jugendarbeit“ durchgeführt. Er hat dafür auch sogenannte Sachkostenzuschüsse des Sozialministeriums in Höhe von rd. 2 Mio. DM erhalten. Da die zu restaurierenden Schiffe nicht im Eigentum des Vereins standen, sondern einzelnen Vorstandsmitgliedern des Vereins gehörten, fand an den privaten Schiffen eine Wertsteigerung mit öffentlichen Mitteln statt. Eine Förderung dieser Projekte im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bzw. des Landesprogramms AMV war nur dadurch möglich geworden, daß der Verein bereits mit der Antragstellung zusicherte, die Schiffe nach Fertigstellung „in der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern“ einzusetzen und die Schiffe „den Zielen der Jugendhilfe und Jugendpflege“ entsprechend zu nutzen. Der Landesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, daß der Verein
- das Arbeitsamt und das Sozialministerium bei Antragstellung über den tatsächlichen Einsatz der Schiffe im unklaren gelassen und die drei fertiggestellten Schiffe entsprechend auch nicht wie im Zuwendungsantrag angegeben eingesetzt hat,
 - dem Eigner des zuerst fertiggestellten Schiffes „Chartergebühren“ vertraglich zugesichert hat,
 - in ABM gefertigte Schiffsausrüstungen an Dritte übergeben hat bzw. solche Ausrüstungen verschwunden sind.

Einsatz der Schiffe

- (327) In den ABM-Anträgen zur Schiffsrestaurierung, deren Angaben für die Bewilligung der Zuschüsse des Sozialministeriums zu den Sachausgaben nach Nr. 2 a AMV entscheidend waren, hat der Verein gegenüber dem Arbeitsamt das öffentliche Interesse an den Arbeiten im wesentlichen damit begründet, daß *„das fertige Schiff ... in der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern eingesetzt (wird) und ... in seiner Nutzung den Zielen der Jugendhilfe und Jugendpflege (entspricht)“*. Diesen speziellen späteren Einsatz hat der Verein für alle vier zu restaurierenden Schiffe zugesagt.
- Die ausdrückliche Berufung von zwei Vorstandsmitgliedern des Vereins auf ihre Vorkenntnisse und Erfahrungen über den seit 1983 durchgeführten Einsatz eines anderen Schiffes im Bereich einer norddeutschen Stadt hat den Eindruck erweckt, daß die Mitglieder des Vereinsvorstandes in der Lage sind, die Schiffe für den genannten Zweck kostendeckend einzusetzen.
- Bereits die Einsatzplanungen des Vereins für das erste seinerzeit noch im Bau befindliche Schiff wichen jedoch von dem in den Zuwendungsanträgen zugesicherten Einsatz für die Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit ab und waren statt dessen auf die Vorbereitung von bezahlten Abenteuer-, Urlaubs- und Expeditionsfahrten gerichtet.
- Tatsächlich hat der Verein die drei fertiggestellten Schiffe auch annähernd ausschließlich für bezahlte Abenteuer-, Urlaubs- und Expeditionsfahrten sowie für Tagesfahrten und Regatten eingesetzt. Ein Einsatz der Schiffe, wie ihn der Verein in den Zuwendungsanträgen zugesichert hat, fand nur in wenigen Fällen statt.
- So war das zuerst fertiggestellte Schiff in den Jahren 1992 und 1993 von den jährlich durchgeführten rd. 17 Törns auf jeweils nur einer Fahrt von durchschnittlich elf Bordtagen für sozial benachteiligte Jugendliche bzw. Schwerbeschädigte eingesetzt. Das zweite Schiff hat der Verein in den Jahren 1994, 1995 und 1996 bei jährlich rd. 28 durchgeführten Törns ebenfalls nur jeweils einmal für Fahrten von durchschnittlich acht Bordtagen für sozial benachteiligte Jugendliche eingesetzt. Das dritte Schiff, das laut Antragstellung einen *„erheblichen Beitrag für die Jugendsozialarbeit in Mecklenburg-Vorpommern“* leisten sollte, ist nicht für diesen Zweck eingesetzt worden.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß der Verein die Schiffe nicht entsprechend dem Verwendungszweck eingesetzt hat.

Der Verein wendet dagegen ein, daß er in einer norddeutschen Stadt anerkannter Träger der freien Jugendhilfe sei, der ständig freizeitpädagogische/erlebnispädagogische Arbeit mit Jugendlichen durchführe. Er räumt ein, daß *„der Anteil der Jugendlichen aus Mecklenburg-Vorpommern sowohl bei Jugendhilfe, als auch bei Jugendpflagemassnahmen erschreckend gering“* sei. Der *„geringe Einsatz der Schiffe in der Jugendpflege“* sei nicht durch den Verein zu verantworten, sondern liege *„an der mangelnden Beteiligung der Jugendämter des Landes Mecklenburg-Vorpommern“*.

Die Schiffe seien *„sehr wohl überwiegend in der Jugendhilfe eingesetzt“* worden, wenn auch nahezu ausschließlich mit Teilnehmern *„aus dem Westen“*. Über den beabsichtigten satzungsmäßigen Einsatz der Schiffe habe der Verein die Zuschußgeber nicht *„im unklaren gelassen“*.

Diese Einwände verkennen, daß der Landesrechnungshof nicht die Einhaltung der Satzungsbestimmungen des Vereins, sondern ausschließlich die Erfüllung des Verwendungszwecks geprüft hat. Nach eigener Darstellung in den Zuwendungsanträgen wollte der Verein die in ABM fertiggestellten Schiffe *„in der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern“* einsetzen. Dieses ist jedoch, wie nunmehr vom Verein selbst eingeräumt, nicht in dem zu erwartenden Maße geschehen. Das hat den Verein jedoch nicht davon abgehalten, bei der Beantragung von Zuwendungen für das dritte und das vierte Schiff am 7.6.1993 und 9.6.1993 jeweils gegenüber den Zuwendungsgebern zu behaupten: *„Durch die Restaurierung dieses ... Schiffes in einen einsatzfähigen Zustand kann ein erheblicher Beitrag für die Jugendsozialarbeit in Mecklenburg/Vorpommern geleistet werden. Beispielhaft zu sehen ist der Einsatz unseres ersten Schiffes ..., der einen erheblichen Beitrag in der Jugend-/Sozialarbeit Mecklenburg/Vorpommerns darstellt“*.

Chartergebühren

(328) Der Verein hat mit dem Eigner des in ABM zuerst fertiggestellten Schiffes im Oktober 1992 (rückdatiert auf den 1.1.1991) einen Chartervertrag abgeschlossen. Darin sind

- mit dem Schiffseigner Chartergebühren in Höhe von 30 % des Umsatzes aus dem Schiffsbetrieb, jedoch monatlich mindestens ein „*fixer Anteil*“ in Höhe von 2.500 DM vereinbart,
- Ansprüche des Schiffskonstruktors durch die Zahlung eines einmaligen Erfolgshonorars in Höhe von 30.000 DM berücksichtigt.

Aus diesem Chartervertrag hat der Schiffseigner gegenüber dem Verein Forderungen in Höhe von rd. 177.000 DM geltend gemacht. Aus der später durchgeführten Vercharterung des Schiffes an einen speziell dazu gegründeten Schiffsbetriebsverein in den Jahren 1995 und 1996 hat er Chartergebühren in Höhe von rd. 128.000 DM auch tatsächlich eingenommen.

Der Konstrukteur hat die vertraglich vereinbarten 30.000 DM erhalten.

Abgesehen von diesen Zahlungen hat der Schiffseigner, der zugleich auch Vorstandsmitglied des Vereins war, als Stammkraft für das Projekt Schiffsrestauration über den Verein ein aus Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern finanziertes Gehalt bezogen. Der Konstrukteur war zugleich Vereinsvorsitzender und bezog ebenfalls als Stammkraft des Projektes Schiffsrestauration über den Verein ein aus Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern finanziertes Gehalt.

Der Landesrechnungshof hält die auf der Grundlage der Charterverträge vorgesehenen bzw. vorgenommenen Zahlungen an den Schiffseigner und den Schiffskonstrukteur für bedenklich.

Der Verein wendet ein, daß das „*tatsächliche Abschlußdatum des Chartervertrages für das ... (erste Schiff) ... zwischen den beteiligten Parteien strittig*“ sei. Der Verein selbst habe dem Schiffseigner jedoch keine Chartergebühr gezahlt, sondern habe die vom Schiffseigner erhobenen Charterforderungen nicht anerkannt und habe diesbezüglich vor Gericht Recht bekommen. Die Charterzahlungen des anderen, für den Schiffsbetrieb dieses Schiffes zuständigen Vereins an den Eigner

würden nicht in diesen Bericht gehören. Die Zahlung von 30.000 DM an den Schiffskonstrukteur sei nicht zu beanstanden, denn dieser Betrag läge noch 114.000 DM unter der „*branchenüblichen Entlohnung eines Konstruktionsbüros*“. Insofern habe der Verein „*noch deutlich Geld gespart*“.

Der Landesrechnungshof bleibt dabei, daß die Charterzahlungen an den Schiffseigner in jedem Fall gemeinnützigkeitsschädlich waren, worüber aber letztlich das zuständige Finanzamt zu entscheiden hat. Es ist auch nicht verständlich, warum der Schiffskonstrukteur für seine Tätigkeit im Rahmen des Projektes Schiffrestauration sowohl als Stammkraft als auch als Konstrukteur entlohnt wurde. Der Verein verkennt überdies, daß er seinen Verpflichtungen zum zweckentsprechenden Einsatz der Schiffe nicht dadurch ledig wurde, daß Dritte den Einsatz derselben managten. Da der Verein insofern beim Zuwendungsgeber nach wie vor als Zuwendungsempfänger in der Pflicht steht, muß er sich auch die Charterzahlungen dieser Dritten an den Eigner zurechnen lassen.

Verbleib von in ABM gefertigten Schiffsausrüstungen

- (329) Bei der Übergabe des ersten in ABM rekonstruierten Schiffes an einen eigens dafür gegründeten Schiffsbetriebsverein im Juni 1992 fehlten zwei laut Abnahmegutachten eines Schiffssachverständigen vom 18.5.1992 zur Schiffsausrüstung gehörende „*Rettungsboote aus Holz mit Rudern und Segeln (Neubauten)*“. Der Verein hatte diese Rettungsboote im Rahmen von ABM hergestellt.

Andere in ABM gefertigte Schiffsausrüstungen, so einen hölzernen Großmast, einen hölzernen Besanmast und eine Breitfock, hat der Verein an Träger von Traditionsschiffen übergeben.

Der Landesrechnungshof hat den Verein um Aufklärung, insbesondere auch über den Verbleib der in ABM gefertigten o. g. Schiffsausrüstungen, gebeten.

Der Verein räumt ein, daß „*die zur geplanten Schiffsausrüstung gehörenden Rettungsboote aus Holz bei der Schiffsübergabe 1992 fehlten*“. Diese Boote seien jedoch nicht in ABM gefertigt, sondern eines davon sei von einem „*eigenfinanzierten Auszubildenden unter Anleitung eines in ABM beschäftigten Bootsbaumeisters gebaut*“ worden. Eines der „*erstellten Boote*“ liege seit 1993 „*im Lager des Vereins und sei*

jederzeit zu besichtigen“. Richtig sei die Darstellung des Landesrechnungshofes „*in Bezug auf die hergestellten und an andere Träger übergebenen Ausrüstungen (Masten und Breitfock)*“. Der Vorgang sei vom „*Zuschußgeber Arbeitsamt ... überprüft und für schadlos befunden worden*“.

Die Darstellung des Vereins läßt darauf schließen, daß er seinerzeit ABM-Mittel teilweise zweckfremd eingesetzt hat. Der Landesrechnungshof kann nach wie vor nicht erkennen, warum das erste in ABM gebaute und ausgerüstete Schiff ohne die beiden hölzernen Rettungsboote ausgeliefert wurde, die laut Gutachten des Schiffssachverständigen vom 18.5.1992 zur Ausrüstung dieses Schiffes zählten.

Sozialministerium

(330) Das Sozialministerium hat bei den vom Landesrechnungshof geprüften Zuwendungsempfängern ganz unterschiedliche Projekte gefördert. Es hat acht Zuwendungsempfängern als Projektförderungen insbesondere Zuschüsse zu den ABM-Sachkosten nach Nr. 2 a AMV, Personalkostenzuschüsse für Stammkräfte nach Nr. 3 AMV und Zuschüsse zu Modellversuchen nach Nr. 12 AMV gewährt. Bei einem weiteren Zuwendungsempfänger hat es Projekte zur Weiterbildungsberatung gefördert und dazu Personal- und Sachkostenzuschüsse nach Nr. 5 AMV gewährt.

Die bei den Zuwendungsempfängern festgestellten Mängel und Rechtsverstöße hat das Sozialministerium teilweise durch seine Förderpraxis begünstigt. Das gilt insbesondere für die Bewilligung und Abrechnung der Sachkostenzuschüsse nach Nr. 2 a AMV (seit dem 1.1.1996 Nr. 13 AQMV) und für die festgestellten Mängel bei

- einem Verein für Erlebnispädagogik,
- einem Verein zur Wirtschaftsförderung,
- einem Verein zur Förderung der Weiterbildungsberatung,
- einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft und
- einer Gemeinde.

Sachkostenzuschüsse

- (331) Die Arbeitsämter fördern die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Gewährung von Personalkostenzuschüssen nach § 91 AFG, seit 1.1.1998 nach § 264 SGB III. Sie gewähren den Trägern der ABM auch Sachkostenzuschüsse nach § 96 AFG / § 266 SGB III, soweit das Land sich in gleicher Höhe und zu vergleichbar günstigen Bedingungen beteiligt. Die Höhe der auf der Grundlage von Nr. 2 a AMV, seit 1.1.1996 Nr. 13 AQMV, zu gewährenden Sachkostenzuschüsse des Landes richtet sich jeweils nach einem Prozentsatz des „*förderungsfähigen Arbeitsentgeltes*“ der in der ABM Beschäftigten.

Das Sozialministerium hat von 1991 bis 1995 rd. 15.000 Anträge auf Gewährung von Sachkostenzuschüssen nach Nr. 2 a AMV bearbeitet und Sachkostenzuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 281 Mio. DM bewilligt.

Es hat dabei i. d. R. keine eigene Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt, sondern sich auf die entsprechenden Prüfungshandlungen des Arbeitsamtes verlassen und auf der Grundlage der von diesen festgestellten „*förderfähigen Sachkosten*“ die jeweiligen Zuwendungsbescheide und „*Schlußbescheide*“ erstellt.

Der Landesrechnungshof hat bemängelt, daß das Sozialministerium keinen Gebrauch von der in § 96 Abs. 2 Satz 2 AFG, seit dem 1.1.1998 in § 370 Abs. 3 SGB III, vorgesehenen Möglichkeit gemacht hat, die diesbezüglichen Landesmittel für ABM der Bundesanstalt für Arbeit bzw. den Arbeitsämtern zuzuteilen und von diesen verwalten zu lassen. Eine entsprechende, durch Verwaltungsvereinbarung an die Arbeitsämter übertragene Bewirtschaftung der Landesmittel für ABM hätte zu einer schnelleren Verfügbarkeit der Mittel für Sachkosten beim Träger der ABM und zudem zu einer deutlichen Reduzierung des Verwaltungsaufwandes beim Sozialministerium geführt. Die Träger der ABM hätten es dann nur mit einer Bewilligungsbehörde zu tun gehabt, wodurch sich auch ihr Verwaltungsaufwand entsprechend reduziert hätte.

Das Sozialministerium wendet sich gegen diese Beanstandung und spricht sich für die Beibehaltung der Bewirtschaftung durch das Versorgungsamt Schwerin aus. Es verweist zunächst auf seinen, ihm durch die Kann-Bestimmung des § 370 Abs. 3 SGB III eingeräumten Ermessensspielraum. Zudem stünden der vom Landesrechnungshof „*angesprochenen Reduzierung des Verwaltungsaufwandes des Sozialministeriums und beim Träger folgende Argumente gegenüber*“:

- die „Übertragung der Landesmittel für ABM zu Beginn des Haushaltsjahres an die Arbeitsverwaltung würde erhebliche Zinsmehrbelastungen für das Land verursachen“;
- es lasse die vom Landesrechnungshof „vorgeschlagene Lösung ... wesentliche Landesinteressen außer acht“, nämlich die Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Mittelbewilligung aus Landessicht, die Wahrung der Gleichbehandlung und die maßnahmebezogene Mittelauszahlung.

Das Sozialministerium gibt weiterhin zu bedenken, daß „die Buchungssystematik der Bundesanstalt für Arbeit erheblich von der des Landes“ abweiche und „insofern ... die Arbeitsämter im Land nicht in der Lage“ seien, die „Landesmittel den Haushaltstiteln des Landes entsprechend zu bewirtschaften“.

Der Landesrechnungshof vermag diese Argumentation des Sozialministeriums und auch die Gründe und Erwägungen nicht nachzuvollziehen.

In der abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung wäre selbstverständlich zu regeln, daß die Landesmittel den Arbeitsämtern nicht im voraus, sondern nur nach dem jeweiligen Bedarf zur Verfügung gestellt werden. Auf buchungstechnische Fragen kommt es dann auch nicht mehr an.

Angesichts der bei der Prüfung angetroffenen Praxis des Sozialministeriums, die ABM-Sachkostenzuschüsse i. d. R. ohne eigene Prüfung und allein auf der Basis der Prüfungshandlungen der Arbeitsämter zu bewilligen, kann sich das Sozialministerium nicht auf eine mangelnde Berücksichtigung wesentlicher Landesinteressen bei der Bewilligung durch die Arbeitsämter berufen.

Verein für Erlebnispädagogik

Einsatz der Schiffe

- (332) Der Verein hat, wie oben dargestellt, in seinen Zuwendungsanträgen die Nutzung der fertigen Schiffe für die Jugendarbeit zugesagt. Daraufhin hat das Sozialministerium dem Verein Zuwendungen zur Rekonstruktion der Schiffe in Höhe von insgesamt rd. 2 Mio. DM bewilligt, ohne allerdings die Zweckbindung der Schiffe besonders zu sichern.

Der Landesrechnungshof hat das beanstandet. Darüber hinaus hat er das Sozialministerium gebeten zu prüfen, ob die in Rede stehenden Zuwendungsbescheide zu widerrufen und die Zuwendungen des Landes zurückzufordern sind, weil der Verein die Schiffe von Anfang an nicht so einsetzte, wie er es in den Zuwendungsanträgen beschrieben hat. Auch ohne besondere Absicherung in den Zuwendungsbescheiden ist dieser zugesicherte Einsatz der Schiffe Grundlage für die Gewährung der Zuwendungen geworden.

Erfolgskontrolle

- (333) Das Sozialministerium ist zu keiner Zeit der Frage nachgegangen, ob der Verein die mit öffentlichen Mitteln hergestellten Schiffe auch tatsächlich für die Jugendarbeit und nicht zur Gewinnerzielung einsetzt. Nur durch einen solchen Einsatz für die Jugendarbeit ließ sich aber das öffentliche Interesse an der Förderung begründen und vor allem auch aufrechterhalten. Mit der Fertigstellung der Schiffe war der Zuwendungszweck nicht erreicht, es kam vielmehr darauf an, auch darauf zu achten, daß die Schiffe so eingesetzt werden, wie es der Verein bei der Antragstellung zugesichert hat. Das galt um so mehr, als in den Zuwendungsbescheiden selber präzise Regelungen hierüber fehlten.

Dieses Versäumnis hatte erhebliche Auswirkungen, denn hätte sich das Sozialministerium von Anfang an Nachweise über den Einsatz des ersten Schiffes vorlegen lassen, wären jedenfalls die Fehler, die bei diesem Schiff gemacht worden sind, bei den nachfolgenden drei Schiffen nicht wiederholt worden.

Das Sozialministerium wendet gegen diese Darstellung ein, daß es sich mit Schreiben vom 12.7.1994 an das Finanzministerium gewandt, diesem seine „*Zweifel an der Absicherung der tatsächlichen gemeinnützigen Nutzung der ... rekonstruierten Schiffe*“ mitgeteilt und dieses gebeten habe, „*in der zuständigen Steuerverwaltung bei der steuerlichen Prüfung Augenmerk auf die Pflicht zur gemeinnützigen Nutzung dieser Schiffe*“ zu richten.

Der Einwand verkennt, daß es sich bei den Feststellungen des Landesrechnungshofes zunächst um zuwendungsrechtliche Probleme handelt und nicht so sehr um steuerrechtliche Fragen.

Das Sozialministerium hatte aus zuwendungsrechtlicher Sicht in seiner Eigenschaft als Zuwendungsgeber zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Es hatte dazu nach VV Nr. 11.1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO ggf. eigene örtliche Erhebungen durchzuführen. Dabei hätte es nicht schlechthin einen gemeinnützigen Einsatz der Schiffe, sondern die zuwendungsgerechte Verwendung der Schiffe für die Jugendsozialarbeit in Mecklenburg-Vorpommern zu prüfen gehabt. Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß diese Prüfung unterblieben ist.

Beschaffung von Schiffssicherheitstechnik

- (334) Das Sozialministerium hat dem Verein für Erlebnispädagogik am 9.1.1992 sowie 2.9.1993 Sachkostenzuschüsse in Höhe von 72.800,00 DM bzw. 34.585,85 DM zur Beschaffung von Schiffssicherheitstechnik für die im Rahmen von ABM rekonstruierten privaten Schiffe bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat diese Sonderförderungen beanstandet. Diese waren für die Durchführung der ABM nicht erforderlich, sondern dienten ausschließlich der Sicherung des Schiffseinsatzes für die Jugendsozialarbeit. Das Sozialministerium durfte die Sonderzuwendung nicht aus Mitteln für das Landesprogramm AMV gewähren und hatte den Antrag demzufolge abschlägig zu bescheiden. Es hätte den Verein und auch den Schiffseigner zunächst auf den Einsatz eigener Mittel orientieren und sie auf Fördermöglichkeiten des für die Jugendhilfe und Jugendsozialarbeit zuständigen Kultusministeriums hinweisen müssen.

Das Sozialministerium verweist in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeiten der Aufbauphase und zitiert aus einem Antwortschreiben des Sozialministeriums an den Verein vom 26.10.1992, wonach *„hier ... vorrangig eher Schlüsse aus betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungen zu ziehen oder für den Betrieb der Schiffe maßgebliche Kostenträger (Jugendhilfe o. ä.) heranzuziehen“* wären.

Das Schreiben des Sozialministeriums wirft erst recht die Frage auf, weshalb es trotz dieser Erkenntnisse die in Rede stehenden Zuwendungen bewilligt hat.

Wirtschaftsfördernder Verein
Sonderförderung eines Modellprojektes

(335) Das Sozialministerium hat mit 2,6 Mio. DM ein Modellprojekt des Vereins nach Richtlinie Nr. 12 des Landesprogramms AMV gefördert. Das Modellprojekt hatte der Verein in vier Teilprojekte untergliedert, die ausnahmslos der Wirtschaftsförderung dienen:

1. Projekt- und Objektmanagement (POM)

- Akquisition und Koordinierung von Investoren;
- Begleitung von Investoren, Gemeinden und Existenzgründern bei Ansiedlungsvorhaben;
- Standortauswahl für interessierte Zielgruppen;

2. Projekt- und Objektgestaltung (POD)

- Rechnergestützte Erfassung von Planungs- und Projektdaten;
- Modellierung und Designierung von Objekten;

3. Regionenmarketingdiversifikation (RMD)

- Rechnergestützte Erarbeitung und Austausch regionaler Grunddaten;
- Erarbeitung von Branchenmixinformationen;
- Herausgabe eigener Informationsmittel;
- Darstellung und Präsentation auf regionalen und überregionalen Foren;

4. Innovations- und Trendcenter (ITC)

- Standortaufbau des ITC;
- Etablierung eines Strategie- und Marketingoffices (SMO) als Voraussetzung für die Ermittlung, Begleitung, Befähigung und Transferierung von Modellvorhaben;
- Zentrale der Regionendarstellung und Regionenvermarktung.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß – obwohl in den Richtlinien des AMV kein Platz für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung ist – das Projekt in erster Linie auf die Förderung der Unternehmensansiedlung in der Region gerichtet war. Darum hat der Landesrechnungshof das erhebliche Landesinteresse an der Förderung des Modellprojektes aus der Sicht des Landesprogramms AMV angezweifelt. Dem eigentlichen Ziel des Programms, nämlich die Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, sind mit der Förderung dieses Modellprojektes 2,6 Mio. DM entzogen worden.

Das Sozialministerium sieht in der Verknüpfung von wirtschaftspolitischen mit arbeitsmarktpolitischen Förderansätzen ein Ziel der Politik der Landesregierung und führt aus, daß die *„Förderung eines Technologie-, Innovations- und Gründerzentrums dazu genutzt werden (sollte), möglichst viele neue Arbeitsplätze zu schaffen“*. Das sei *„ein Ziel, das bei (der Förderung) von Technologiezentren nicht unmittelbar im Vordergrund ... steht“*. Aufgrund des Aufbaus des Innovationsparkes seien dann auch durch *„eine Kombination wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Förderansätze mehrere hundert Arbeitsplätze entstanden“*.

Diese Stellungnahme berücksichtigt nicht, daß der Verein bereits nach seiner Satzung in erster Linie wirtschaftsfördernd tätig wird und daß die dem Modellversuch zugrunde liegende Förderrichtlinie auf besondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gerichtet war, die von Gesellschaften und Vereinen zur Beschäftigungsförderung durchgeführt werden sollten.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, daß durch diese Maßnahme mehrere hundert Arbeitsplätze entstanden sein sollen.

Sicherung der Gesamtfinanzierung

- (336) Das Sozialministerium hat dem Antrag des Vereins auf Förderung des o. g. Modellprojektes entsprochen, obwohl die Gesamtfinanzierung nicht abschließend gesichert war. Der eingereichte Finanzierungsplan wies auch Zuwendungen des Bundes sowie Eigenmittel des Vereins jeweils in Millionenhöhe aus. Darüber hinaus waren Einnahmen in Höhe von mehr als 4,5 Mio. DM als *„sonstige Finanzierung“* angegeben. Einzelheiten zu der Verbindlichkeit der Einnahmen hat der Verein nicht mitgeteilt.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß das Sozialministerium nicht geprüft hat, ob die geplanten Bundesmittel mindestens verbindlich zugesagt worden sind, was sich hinter der „*sonstige(n) Finanzierung*“ verbirgt sowie woher der laut Satzung gemeinnützig tätige Verein die im Finanzierungsplan ausgewiesenen Eigenmittel in Millionenhöhe beschaffen will.

Zweckbindung von Gegenständen

- (337) Der Verein hat im Rahmen der Förderung des Modellprojektes ITC, wie im Finanzierungsplan vorgesehen, hochwertige Gegenstände, darunter umfangreiche Computer- und Kopiertechnik, beschafft. Allein die beschafften inventarisierungspflichtigen Gegenstände beliefen sich schließlich auf 45 Positionen mit einem Gesamtwert von rd. 1,4 Mio. DM.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß das Sozialministerium in den Zuwendungsbescheid keine über den Maßnahmezeitraum von zwei Jahren hinausgehende Zweckbindung für die aus Zuwendungen beschafften Gegenstände aufgenommen hat und somit der Verein nach Ende der Maßnahme in seiner Verfügung über diese Gegenstände frei war.

Zum Zeitpunkt der örtliche Erhebungen des Landesrechnungshofes war ein Teil der Gegenstände bereits nicht mehr vorhanden.

Abrechnung auf Nettobasis

- (338) Das Sozialministerium hat dem Verein für das Modellprojekt ITC eine Zuwendung in Höhe von 2,6 Mio. DM auf der Basis von Brutto-Preisen bewilligt, davon für Personalausgaben 610.700 DM und für Sachausgaben 1.989.300 DM. Vom Verein hat das Sozialministerium eine Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung nicht abgefordert. Im Rahmen der Verwendungsnachweisführung hat das Sozialministerium die zuwendungsfähigen Ausgaben reduziert und den Zuschuß des Landes auf 2.480.571,90 DM festgesetzt. In diesem Betrag sind Sachausgaben in Höhe von 1.850.979,50 DM enthalten. Das Sozialministerium hat bei der abschließenden Berechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben unbeanstandet hingenommen, daß der

Verein die Sachausgaben auf der Basis von Netto-Preisen abgerechnet hat. Damit ist bei der Abrechnung unberücksichtigt geblieben, daß der Verein die Vorsteuer, die er für diesen Betrag vom Finanzamt erstattet bekommen hat, nicht an das Sozialministerium abgeführt hat.

Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium um Prüfung gebeten, ob es den Vorsteuerbetrag zurückfordern wird.

Zweckwidrige Mittelverwendung

- (339) Das Sozialministerium hat bei der Verwendungsnachweisführung des Vereins Ausgaben des Modellprojektes ITC als zuwendungsfähig anerkannt, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch keinen Bezug zur Maßnahme hatten. Von besonderem Gewicht waren folgende Ausgaben, die im Jahresbericht 1997 in den Tzn. 294 bis 307 im einzelnen dargestellt sind:

Textzahl im Jahresbericht 1997	Bezeichnung der beanstandeten Ausgaben	Betrag - in DM -
294	Mietzins für Gewerberaum	96.286,86
295	Einbau einer Heizung	44.948,80
296	Mietzins Montagehalle	21.454,71
297	EDV-Dienstleistungen	22.705,00
298	„Vereinbarungsleistungen“	34.000,00
299	Beratungsleistungen	47.000,00
300	ungenehmigte Überschreitung der für Dienstreisen bewilligten Ausgaben	54.286,64
301	Dienstreisen mit Luftfahrzeugen	68.015,32
302	Schulungen in Süddeutschland und in der Schweiz	14.975,55
303	Reisen des Vereinsvorsitzenden	17.016,65
304	Dienstreisen ohne hinreichende Zweckangabe	8.280,78
305	Telefonkarten	6.700,00
306	Eigenanteile an einer Beschäftigungsmaßnahme nach § 249 h AFG	311.992,48
307	Leistungen nach Maßnahmeende	46.107,37
294 - 307	Summe	793.770,16

Tabelle 25: Beanstandete zweckwidrige Ausgaben des Modellprojekts ITC

Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium aufgefordert zu prüfen, ob die Mittel zu erstatten sind.

Unwirtschaftliche Mittelverwendung

- (340) Das Sozialministerium hat bei der Verwendungsnachweisführung des Vereins Ausgaben des Modellprojektes ITC als zuwendungsfähig anerkannt, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch, weil unwirtschaftlich, nicht oder nicht in vollem Umfang zuwendungsfähig waren.

Von besonderem Gewicht waren Ausgaben für folgende Zwecke, die im Jahresbericht 1997 in den Tzn. 308 bis 313 im einzelnen dargestellt sind:

Textzahl im Jahresbericht 1997	Bezeichnung der unwirtschaftlichen Ausgaben
308	Büromaterialien
309	Geräte und Ausrüstungen
310	Büromöbel
311	Kfz-Ausrüstungen
312	Mietgeräte
313	Versicherungen

Tabelle 26: Beanstandete unwirtschaftliche Ausgaben des Modellprojekts ITC

Der Landesrechnungshof hält die Ausgaben für unwirtschaftlich und somit zumindest teilweise nicht für zuwendungsfähig.

Doppelabrechnungen

- (341) Bei der Verwendungsnachweisführung über das Modellprojekt ITC hat das Sozialministerium Sachausgaben als zuwendungsfähig anerkannt, die der Verein auch gegenüber dem Arbeitsamt in parallel laufenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgerechnet hat (siehe Jahresbericht 1997 Tz. 316). Dabei handelt es sich um Ausgaben für den Unterhalt von Kraftfahrzeugen des Vereins in Höhe von insgesamt 10.139,17 DM, die der Verein doppelt abgerechnet hat.

Der Landesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß der Verein in vier Fällen Ausgaben für Dienstreisen abgerechnet hat, obwohl die dienstreisenden Personen sich zu diesem Zeitpunkt gemäß den Angaben auf anderen Reisekostenabrechnungen

noch auf einer weiteren Dienstreise befunden haben müssen. Der Landesrechnungshof hat die Höhe der auf diese Weise doppelt abgerechneten Reisekosten nicht ermittelt. Eine Bezifferung wird erst möglich sein, wenn der Verein zu jedem der vier Fälle im einzelnen dargestellt hat, welche der Dienstreisen tatsächlich nicht durchgeführt worden sind.

Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten, die Rückforderung der doppelt abgerechneten Ausgaben zu prüfen.

Fehlende Erfolgskontrolle

- (342) Das Sozialministerium hat den Verwendungsnachweis des Vereins für das Modellprojekt ITC geprüft, indem es nur eine Plausibilitäts- und Zahlenkontrolle durchgeführt hat.

Der Landesrechnungshof hat das beanstandet und ausgeführt, daß der Sinn von Modell- und Pilotprojekten insbesondere in deren über den Einzelfall hinausgehenden Innovativität und Modellhaftigkeit liegt und somit ohne eine hinreichende Erfolgskontrolle die diesbezüglichen Erkenntnisse nicht genutzt werden können. Die Ausgaben für ein Modellprojekt sind vertan, wenn die Maßnahme nach Abschluß nicht analysiert und bewertet wird, um die Einsichten zu gewinnen, die man sich von der Förderung des Modellvorhabens versprochen hat.

Zudem hat der Landesrechnungshof beanstandet, daß infolge der nicht durchgeführten Bewertung der Maßnahme die Förderung der Nachfolgeprojekte des Vereins nicht in Frage gestellt wurde, denn bei ordnungsgemäßer Evaluation hätte bereits der nicht zu übersehende unzureichende Erfolg des Modellprojektes auch eine Fortsetzung von Teilprojekten ausgeschlossen.

Eine ähnliche Beanstandung hatte der Landesrechnungshof auch bei den Modellversuchen zur Entwicklung, zum Bau und zur Erprobung von Flachgewässerentschlammungsanlagen zu erheben (siehe unten Tzn. 348 bis 353), wo das Sozialministerium die in diesem Fall ableitbaren Erfahrungen für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Förderung zukünftiger Ausgründungsvorhaben nicht gewonnen und folglich auch nicht genutzt hat.

Das Sozialministerium räumt ein, daß „in vergleichbaren Versuchen künftig die Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrolle optimiert werden muß“.

Verein zur Weiterbildungsberatung

- (343) Der Verein, den leitende Beamte des Sozialministeriums 1991 gegründet haben, um Weiterbildungsinformation und -beratung in Mecklenburg-Vorpommern anzubieten, finanziert seine Personal- und Sachausgaben ausschließlich aus Zuwendungen des Landes. Das Sozialministerium hat für die Projekte
- Betreiben der Weiterbildungsdatenbank für Mecklenburg-Vorpommern,
 - Einrichtung und Unterhaltung von Weiterbildungsberatungsstellen
- allein von 1993 bis 1995 34 Zuwendungen nach Nr. 5 AMV (Weiterbildungsberatung) bewilligt. Die dem Verein bis einschließlich 1995 vom Land zur Verfügung gestellten Mittel belaufen sich auf rd. 5,5 Mio. DM.

Vollfinanzierung

- (344) Nach § 16 Abs. 1 Satz 2 Weiterbildungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 28. April 1994 (WBG - M-V, GVOBl. S. 555) können in den Landkreisen und kreisfreien Städten Weiterbildungsberatungsstellen eingerichtet werden. Das Interesse des Landes an der Einrichtung von Weiterbildungsberatungsstellen hat Ausdruck in § 16 Abs. 2 WBG - M-V gefunden, wonach das Land Zuschüsse zu den für hauptamtliche Weiterbildungsberater anfallenden Personalkosten gewährt und zudem Zuschüsse zu den „Sachkosten der Beratungsstellen“ bewilligen kann.
- Das WBG - M-V hat die Weiterbildungsberatung nicht als Angelegenheit des Landes bestimmt und auch offen gelassen, ob die Weiterbildungsberatung als eigene Aufgabe von freien Trägern durchgeführt wird oder als übergemeindliche Aufgabe i. S. von § 89 KV M-V. In der Weiterbildungsberatung sind gegenwärtig in Mecklenburg-Vorpommern sowohl kommunale als auch Weiterbildungsberatungsstellen von freien Trägern tätig.
- Der Verein führt als freier Träger die Weiterbildungsberatung mit 15 fest eingestellten Mitarbeitern in verschiedenen Regionen des Landes durch.
- Der Landesrechnungshof hat die vom Sozialministerium praktizierte Vollfinanzierung der im Verein für die Weiterbildungsberatung erforderlichen Personal- und Sachausgaben beanstandet, denn eine Vollfinanzierung ist nach § 16 Abs. 2 WBG - M-V nicht gewollt. Der Gesetzgeber hat Zuschüsse zu den genannten Ausgaben vor-

gesehen, nicht aber die vollständige Übernahme der Ausgaben.

Da an der Beratung ihrer Bürger über die Weiterbildungsangebote durchaus auch ein Interesse der Städte und Gemeinden besteht, ist es folgerichtig, daß sich auch die Kommunen an der Finanzierung der Beratungsstellen beteiligen.

Interessenkollision

- (345) In einem Bericht zur Prüfung der Vergabe von Landesmitteln vom 6.2.1995 hatte der Landesrechnungshof beanstandet, daß der Vorsitzende des Vereins gleichzeitig Leiter des für die Zuwendungsgewährung zuständigen Ressorts im Sozialministerium ist. Der Landesrechnungshof hat dazu ausgeführt, daß nach § 20 Abs. 1 Nr. 5 Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. April 1993 (GVOBl. M-V S. 482) in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht mehr tätig werden darf, wer bei einem Beteiligten als Mitglied im Vorstand tätig ist. Das Sozialministerium hat sich der Beanstandung angeschlossen und bis zum „*Erlaß der notwendigen Rechtsverordnungen*“ zur weiteren Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes eine interimswise Lösung des Problems angekündigt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die angekündigte Rechtsverordnung nach § 19 Nr. 5 WBG - M-V bislang nicht verabschiedet worden ist und die vom Landesrechnungshof beanstandete Interessenkollision in ähnlicher Weise fortbesteht. Zwar ist der Vereinsvorsitzende inzwischen nicht mehr Leiter der in Rede stehenden Abteilung des Sozialministeriums. Nunmehr ist jedoch als stellvertretender Vorsitzender des Vereins und damit als Vorstandsmitglied eine Person im Vereinsregister ausgewiesen, die im Sozialministerium als stellvertretender Leiter dieser Abteilung tätig ist.

Das Sozialministerium sieht die Gefahr einer Interessenkollision nach § 20 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG M-V als „*kaum mehr gegeben*“ und kündigt deren weitere Reduzierung an. Der in Rede stehende stellvertretende Abteilungsleiter sei an Förderungen des Vereins nicht beteiligt gewesen. Es sei zudem beabsichtigt, „*die Vereinsmitgliedschaft des stellvertretenden Vorsitzenden zu beenden*“.

Der Landesrechnungshof hält es auch nach dieser Einlassung weiterhin für problematisch, daß die Mitgliedschaft des in Rede stehenden, zu 100 % aus Mitteln des AMV

finanzierten Vereins, sich nunmehr bereits seit mehreren Jahren überwiegend aus leitenden Beamten des Sozialministeriums zusammensetzt.

Gewährung eines Darlehens

- (346) Das Sozialministerium hat dem Verein als Zuwendung nach Nr. 5 AMV ein als „zinslosen Betriebsmittelzuschuß“ bezeichnetes Darlehen in Höhe von 218.500 DM bewilligt. Der Verein hat die Zuwendung zur Überbrückung einer zeitweiligen Liquiditätsschwäche verwendet. Die Rückzahlung des zinslos gewährten Darlehens war im Zuwendungsbescheid zum 30.6.1994 festgesetzt. Das Sozialministerium hat die Rückzahlung des Darlehens wiederholt gestundet. Das Darlehen hat der Verein letztlich erst am 17.8.1995 zurückgezahlt.

Der Landesrechnungshof hält die Gewährung der genannten Zuwendung für unzulässig, weil die auf diese Weise bereitgestellten Landesmittel lediglich dazu dienen, eine zeitweilige Liquiditätsschwäche des Vereins zu überbrücken.

Ein Darlehen konnte das Sozialministerium auf der Grundlage der AMV-Richtlinien nur gewähren, um damit direkt arbeitsmarktpolitische bzw. Maßnahmen zur Weiterbildungsberatung zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof, der ähnliche Darlehensgewährungen bisher nicht festgestellt hat, sieht in der beanstandeten Zuwendung einen Zusammenhang mit der o. g. Interessenverflechtung.

Das Sozialministerium tritt dieser Beanstandung entgegen und verweist auf die andernfalls eingetretene Zahlungsunfähigkeit des Vereins. Es sei ein „*besondere(s) Landesinteresse an der Gewährung des Darlehens ... evident*“ gewesen, weil „*im Falle des Zusammenbruchs des Vereins ... neben einem erheblichen immateriellen Schaden auch ein großer materieller Schaden wegen der verloren gegangenen Aufbauposten eingetreten (wäre)*“.

Für den Landesrechnungshof ist die Zulässigkeit dieser Förderung aus Mitteln des AMV weiterhin fraglich. Zudem ist es schwer denkbar, wie ein Zuwendungsempfänger bei einem ordnungsgemäß durchgeführten Zuwendungsverfahren zahlungsunfähig werden kann. Überdies bleibt offen, ob der Grundsatz der Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger vom Sozialministerium gewahrt worden ist.

Unzulässige Mittelauszahlung

- (347) Das Sozialministerium hat in den Zuwendungsbescheiden an den Verein ausdrücklich auf die Auszahlungsmodalitäten gem. Nr. 1.4 ANBest-P hingewiesen, wonach vom Zuwendungsempfänger nur soviel Mittel angefordert werden dürfen, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Leistungen benötigt werden. Der Verein hat jedoch unmittelbar nach Bestandskraft der Bescheide regelmäßig jeweils den vollen Zuwendungsbetrag angefordert. Die angeforderten Mittel hat das Sozialministerium sodann innerhalb einer Woche an den Verein ausgezahlt, obwohl sich aus dem jeweiligen Zuwendungszweck und auch aus dem Finanzierungsplan deutlich ergab, daß die angeforderten Mittel vom Verein nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Leistungen ausgegeben werden können. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß der Verein auf diese Weise allein bei den drei geprüften Maßnahmen mehr als 100.000 DM Landesmittel vorzeitig und somit vorschriftswidrig erhalten hat.

Der Landesrechnungshof sieht auch hierin eine Auswirkung der genannten Interessenüberschneidung. Er hat das Sozialministerium darauf hingewiesen, daß nach VV Nr. 8.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO ein Widerruf der Zuwendung mit Wirkung für die Vergangenheit in Betracht kommt, soweit der Zuwendungsempfänger die Zuwendung nicht alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet hat.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft

- (348) Eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft (BQG) hat Arbeiten zur Entwicklung, zum Bau und zur Erprobung von Flachgewässerentschlammungsanlagen durchgeführt, die letztlich auf die Ausgründung eines Flachgewässersanierungsunternehmens gerichtet waren. Die BQG hat diese Maßnahme in mehrere Einzelprojekte geteilt und jeweils im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt. Die BQG hat für die Maßnahme Fördermittel von der Europäischen Gemeinschaft, vom Bund und vom Land in Höhe von insgesamt rd. 6 Mio. DM erhalten (siehe Jahresbericht 1997 Tzn. 319 bis 326).

Zuschuß zu den Sachausgaben

(349) Das Sozialministerium hat die Einzelprojekte

- Errichtung einer Testanlage zur Flachgewässersanierung,
- Erprobung des Servicebetriebes: Klärung und Sauerstoffanreicherung von Flachgewässern und
- Entschlammung des Schloßsees B.

durch Gewährung von anteiligen Zuschüssen zu den Sachausgaben gefördert.

Dabei reichte die für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorgesehene Regelförderung der Sachausgaben nach Nr. 2 a AMV nicht aus, um das erforderliche Material zu beschaffen und somit die Projekte durchführen zu können. Das Sozialministerium hat deshalb weitere Zuschüsse zu den Sachausgaben im Wege der Ausnahmeförderung nach Nr. 2 a (2) AMV bzw. der Modellförderung nach Nr. 12 b AMV bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß das Sozialministerium die drei o. g. Einzelprojekte voneinander losgelöst gefördert und jedes wie eine abgeschlossene Fördermaßnahme behandelt hat. Es hat in jedem dieser Fälle die Ausnahmeförderung damit begründet, daß mit der Ausgründung des Flachgewässersanierungsunternehmens Arbeitsplätze geschaffen werden.

Das Sozialministerium hat mit dem ersten Projekt „Errichtung einer Testanlage zur Flachgewässersanierung“ ein Vorhaben vorschriftswidrig anfinanziert, denn es war erkennbar, daß allein mit der Herstellung der Testanlage noch keine Unternehmensausgründung vorbereitet werden konnte. Somit war die Gesamtfinanzierung des Vorhabens noch nicht überschaubar und auch noch nicht gesichert.

Rücklagen und Zinsgewinne

(350) Das Sozialministerium hat bei der Verwendungsnachweisprüfung unberücksichtigt gelassen, daß die BQG über erhebliche Rücklagen aus Zuwendungen der öffentlichen Hand verfügte, die sie zum Teil angelegt, zum Teil aber auch auf einem Geschäftskonto geführt hat. Eine Rückforderung dieser Mittel ist deshalb unterblieben. Die BQG hat von 1993 bis 1995 in der genannten Weise Zinseinnahmen in Höhe von 164.519,72 DM erzielt. Da es sich bei den Zuwendungen des Landes um Anteilfinanzierungen gehandelt hat, hätten diese Eigenmittel für die anteilige Finanzierung

von Maßnahmen verwendet und die Zuschüsse des Landes entsprechend verringert werden müssen. Soweit sich die Zinserträge infolge der Einzahlung aller Zuwendungsmittel auf ein Konto nicht einer bestimmten laufenden Zuwendungsmaßnahme zuordnen ließen, hätte der Zuwendungsempfänger diese Mittel bei späteren Projekten als Eigenmittel einzusetzen gehabt.

Das Sozialministerium hätte dies erkennen können, wenn es im Rahmen der Verwendungsnachweisführung stichprobenweise die Jahresabschlußberichte der Beschäftigungsgesellschaften eingesehen hätte.

Einvernehmen zwischen den Zuwendungsgebern

- (351) Mit dem jeweiligen Zuwendungsantrag hat die BQG dem Sozialministerium mitgeteilt, daß sich weitere Zuwendungsgeber an der Finanzierung des Projektes beteiligen.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß es das Sozialministerium unterlassen hat, das Einvernehmen der beteiligten Zuwendungsgeber i. S. von VV Nr. 1.5 zu § 44 Abs. 1 LHO herzustellen, und es deshalb zur Bestimmung von unterschiedlichen Finanzierungsarten, Maßnahmezeiträumen und Nebenbestimmungen durch die einzelnen Zuwendungsgeber gekommen ist.

Das hat dazu geführt, daß die BQG jeweils nach den für sie günstigsten Bestimmungen verfahren ist und sich bei Beanstandungen des Landesrechnungshofes auch auf diese abweichenden Regelungen berufen hat.

Unzulässige Mittelauszahlung

- (352) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die BQG durch unzulässige Mittelanforderung allein in zwei der geprüften Zuwendungsmaßnahmen insgesamt mehr als 240.000 DM vorzeitig und somit vorschriftswidrig erhalten hat (siehe Jahresbericht 1997 Tz. 324). Das Sozialministerium hat diese unzulässige Anforderung von Zuwendungen unbeanstandet gelassen und somit in Kauf genommen, daß dem Landeshaushalt diese Mittel vorzeitig entzogen wurden.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nach VV Nr. 8.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO ein Widerruf der Zuwendung mit Wirkung für die Vergangenheit in

Betracht kommen kann, soweit der Zuwendungsempfänger die Zuwendung nicht alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet hat.

Übereignung von Gegenständen an das Ausgründungsunternehmen

- (353) Das Sozialministerium hat im Zuwendungsbescheid für das Projekt „Errichtung einer Testanlage zur Flachgewässersanierung“ als besondere Nebenbestimmung festgelegt, daß *„bei Ausgründung ... die Investitionen grundsätzlich zum Buchwert zu erstatten (sind), sofern ein Restwert besteht“*.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die BQG dem ausgegründeten Unternehmen eine Entschlammungsanlage mit einem Buchwert von rd. 750.000 DM sowie weitere Geräte und Materialien, deren Buchwert nicht festgestellt werden konnte, unentgeltlich übergeben hat. Für die Entschlammungsanlage hat die BQG auch noch zwei Jahre nach der Übereignung die Ausgaben für die Maschinen- und Kaskoversicherung in Höhe von jährlich 16.572,70 DM getragen.

Auch hat die BQG eine zweite gleichwertige Entschlammungsanlage sowie Gegenstände für eine Baustelleneinrichtung mit einem Beschaffungswert von rd. 100.000 DM an das Ausgründungsunternehmen jeweils zu einem Mietzins vermietet, der nur einem Bruchteil der jährlichen Abschreibungsbeträge entsprach.

Das Sozialministerium hat die weit unterwertige Weitergabe von Gegenständen an das Ausgründungsunternehmen begünstigt, indem es in den Zuwendungsbescheiden keine über den Maßnahmezeitraum hinausgehende Bindung der Gegenstände geregelt hat. Auch hat es die Einhaltung der o. g. Nebenbestimmung bei der Verwendungsnachweisführung nicht geprüft.

Gemeinde B.

- (354) Eine Gemeinde hat von Oktober 1991 bis Dezember 1992 im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme einen kommunalen Sportplatz errichtet. Das Sozialministerium hat die Maßnahme durch Gewährung eines Sachkostenzuschusses nach Nr. 2 a AMV in Höhe von 221.634,50 DM gefördert (siehe Jahresbericht 1997 Tzn. 327 bis 331).

Überfinanzierung der Fördermaßnahme

- (355) Das Sozialministerium hat vom Arbeitsamt das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung übernommen, ohne eine eigene Prüfung der Ausgaben sowie eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Es hat sich folglich auch nicht mit der Gesamtfinanzierung der Maßnahme befaßt und somit nicht erkannt, daß die Gemeinde eine Überfinanzierung in Höhe von 302.298,63 DM erzielt hat.

Die Überfinanzierung ist durch eine weitere Zuwendung des Kultusministeriums entstanden. Im Rahmen seiner beim Kultusministerium durchgeführten Prüfung des Sportstättenbaues hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, daß der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise zurückzunehmen ist. Das Kultusministerium ist dem gefolgt (vgl. Tz. 246).

Zweckwidrige Mittelverwendung

- (356) Das Sozialministerium hat durch die ungeprüfte Übernahme der vom Arbeitsamt mitgeteilten Angaben zu den zuwendungsfähigen Sachausgaben letztlich auch Ausgaben der Gemeinde anerkannt, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch keinen Zweckbezug zur Maßnahme hatten. Das betrifft folgende Ausgaben, die im Jahresbericht 1997 in den Tzn. 294 bis 307 im einzelnen dargestellt sind:

Textzahl im Jahresbericht 1997	Bezeichnung der beanstandeten Ausgabe	Betrag - in DM -
329	Lehrgänge	19.928,28
330	Zaunmaterial	26.034,42
331	Baumaterialien	37.000,00
Gesamt		82.962,70

Tabelle 27: Beanstandete zweckwidrige Ausgaben der Gemeinde

Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium um Prüfung gebeten, ob es Zuwendungsmittel in der genannten Höhe zurückfordert.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Gebührenerhebung des Landeshygieneinstituts

Entgegen der Rechtslage erbringt das Landeshygieneinstitut annähernd die Hälfte seiner Leistungen unentgeltlich. Soweit das Landeshygieneinstitut Gebühren erhebt, sind sie bei weitem nicht kostendeckend.

Andere Labore bieten ihre Leistungen am Markt kostengünstiger an als das Landeshygieneinstitut. Es hätte daher seine Aktivitäten im Bereich marktgängiger Leistungen weitgehend einstellen und seine Kapazitäten seit 1993 entsprechend zurückführen müssen.

- (357) Seitdem die dem Landeshygieneinstitut und seinen Außenstellen erteilte Ermächtigung zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung der Bevölkerung nach 1993 schrittweise ausgelaufen ist, hat die Frage Bedeutung gewonnen, inwieweit das Landeshygieneinstitut mit seinem Leistungsangebot im Wettbewerb zu niedergelassenen Fachärzten für Labormedizin steht und insbesondere, ob in diesem Rahmen die Gebührenerhebung des Landeshygieneinstituts rechtlich zulässig ist. Es waren Beschwerden niedergelassener Laborärzte bekannt geworden, die durch das Wettbewerbsverhalten des Landeshygieneinstituts ihre Position am Markt beeinträchtigt sahen. Zudem benötigt das Landeshygieneinstitut jährlich erhebliche Verlustabdeckungen aus dem Landeshaushalt.

Auf diesem Hintergrund hat der Landtag den Landesrechnungshof gem. § 88 Abs. 5 LHO ersucht, die Gebührenerhebung im Landeshygieneinstitut zu prüfen. Der Landesrechnungshof ist diesem Ersuchen nachgekommen und hat die Gebührenerhebung des Landeshygieneinstituts nicht nur im Bereich der im Wettbewerb erbrachten marktgängigen Leistungen geprüft, sondern auch im Bereich der Pflichtaufgaben.

Kostendeckung

(358) Das Landeshygieneinstitut ist seit dem 1.1.1994 ein Landesbetrieb nach § 26 LHO (§ 1 Abs. 2 i. V. m. § 6 des Betriebsstatuts (AmtsBl. M-V 1994 S. 61)). Es hat für seine Leistungen Benutzungsgebühren zu erheben (§ 23 VwkostG M-V (GVOBl. M-V 1991 S. 366) i. V. m. der Verordnung über Gebühren für Leistungen des Landeshygieneinstituts (Gebührenverordnung – GVOBl. M-V 1993 S. 683 und GVOBl. M-V 1994 S. 650 – seit 1.1.1998 Gebührenverordnung für das Landeshygieneinstitut, GVOBl. M-V 1997 S. 778)). Die Gebührensätze sind gem. § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz so zu bemessen, daß das Gebührenaufkommen die Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung des Landeshygieneinstituts in der Regel deckt.

Das Landeshygieneinstitut hat bisher jedoch eine Kostendeckung für seine Leistungen noch nie erreicht:

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aufwendungen	22.067.000	19.628.800	20.078.500	22.036.800	22.457.000	19.045.800	17.125.418
Erträge	4.898.000	10.988.000	5.603.000	9.672.400	7.834.000	6.772,600	5.845.360
Jahresverlust	17.169.000	8.640.800	14.475.500	12.364.400	14.623.000	12.273.200	11.280.058

Tabelle 28: Jahresverluste von 1991 bis 1997 des Landeshygieneinstituts

Die Verluste erwirtschaftete das Landeshygieneinstitut sowohl im Bereich der freiwilligen Leistungen als auch im Bereich der Pflichtaufgaben. Allerdings sind die Verluste bei den Pflichtaufgaben höher, denn das Landeshygieneinstitut verzichtet bei den Pflichtaufgaben weitgehend auf eine Gebührenerhebung.

Freiwillige Leistungen

(359) Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Mecklenburg-Vorpommern (ÖGDG M-V – GVOBl. M-V 1994 S. 747) ist das Landeshygieneinstitut berechtigt, über seine gesetzlichen Aufgaben hinaus auch Aufgaben zu übernehmen, die durch Dritte finanziert werden. Im Rahmen dieser zivilrechtlichen Leistungsaustauschverhältnisse erbringt das Landeshygieneinstitut insbesondere Leistungen auf dem Gebiet der Bau- und Städtehygiene, Innenraumhygiene, Wasser- und Bodenhygiene und Krankenhaushygiene sowie auf dem Gebiet der Mikrobiologie, Virologie, Immunologie, Mykologie und Parasitologie.

- (360) Soweit das Landeshygieneinstitut freiwillige Leistungen auf dem Gebiet der Hygiene erbringt, stellt es diese den Auftraggebern gem. § 2 Abs. 1 Gebührenverordnung (seit 1.1.1998 § 1 Abs. 1 Gebührenverordnung für das Landeshygieneinstitut) nach dem der Verordnung beigegebenen Gebührenverzeichnis in Rechnung. Mängel bei der Berechnung und Beiziehung dieser Gebühren hat der Landesrechnungshof nicht festgestellt. Das Gebührenaufkommen deckte jedoch die Kosten der Leistungserbringung in dem geprüften Zeitraum 1996 nur zu 29,1 % und im 1. Halbjahr 1997 nur zu 26,0 %.

Das seit dem 1.1.1998 geltende Gebührenverzeichnis weist detailliertere Gebührentatbestände aus. Zu einer ins Gewicht fallenden Erhöhung der einzelnen Gebühren ist es jedoch nicht gekommen. Das Landeshygieneinstitut selber geht aufgrund einer überschlägigen Vergleichsberechnung von einer jährlichen Mehreinnahme in Höhe von 175.000 DM aus, sofern sich die Auftragslage nicht verändert. Auch das neue Gebührenverzeichnis wird deshalb nicht zu der durch § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz vorgeschriebenen Kostendeckung führen.

- (361) Soweit das Landeshygieneinstitut Leistungen auf dem Gebiet der Mikrobiologie usw. erbringt, rechnet es diese Leistungen nach einem hauseigenen Tarif ab, der sich an den Einheitlichen Bewertungsmaßstab für ärztliche Leistungen (EBM – § 87 Abs. 1 und 2 SGB V) anlehnt. Nach § 2 Abs. 2 Gebührenverordnung wären diese Leistungen nach der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) abzurechnen gewesen. Erst die ab 1.1.1998 geltende Gebührenverordnung für das Landeshygieneinstitut läßt in § 1 Abs. 4 auch eine Abrechnung nach dem EBM zu. Das aufgrund dieser Abrechnung erzielte Gebührenaufkommen deckte die Kosten der Leistungserbringung im Jahr 1996 nur zu 34,1 % und im 1. Halbjahr 1997 nur zu 32,4 %.

Der Landesrechnungshof hat für 17 Abrechnungsnummern des Jahres 1996 – das sind 110.607 Einzelleistungen und damit annähernd 50 % der Gesamtleistungen – die nach der GOÄ zu erhebenden und die nach dem hauseigenen EBM tatsächlich erhobenen Gebühren gegenübergestellt. Danach hat das Landeshygieneinstitut aufgrund des hauseigenen EBM ein Gebührenaufkommen von 1.207.149,58 DM erzielt, während sich aufgrund des üblichen Satzes von 1,15 der GOÄ ein Forderungsbetrag in

Höhe von 3.709.711,26 DM ergeben hätte. Daraus errechnet sich ein Minderbetrag von 2.502.561,68 DM. Rechnet man dieses auf der Grundlage von annähernd 50 % der Gesamtleistung gewonnene Ergebnis hoch, ergibt das einen rechnerischen Minderbetrag von rd. 5 Mio. DM.

Demnach hat das Landeshygieneinstitut nur 32,5 % der von Rechts wegen in Ansatz zu bringenden Gebühren geltend gemacht. Bei einer Abrechnung nach der GOÄ hätte sich rechnerisch, d. h. unter der Voraussetzung eines unveränderten Auftragsvolumens, ein Kostendeckungsgrad von 91,1 % für 1996 und 86,7 % für das 1. Halbjahr 1997 ergeben.

Das Sozialministerium wendet hiergegen ein, die Anwendung des EBM sei auch in der Vergangenheit nicht unzulässig gewesen, denn § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Gebührenverordnung ermögliche die Vereinbarung von Pauschgebühren.

Dem kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Die GOÄ deckt alle Leistungen ab, die auch im EBM enthalten sind. Der EBM kann deshalb nicht als Pauschalgebühr für die GOÄ angesehen werden. Er trat vielmehr an die Stelle der GOÄ und war deshalb nach der bis zum 31.12.1997 geltenden Rechtslage nicht anzuwenden.

Pflichtaufgaben

- (362) Im Rahmen seiner Pflichtaufgaben erbringt das Landeshygieneinstitut die in § 3 Abs. 4 ÖGDG M-V genannten Untersuchungen, Befunderhebungen und Begutachtungen überwiegend für Gesundheitsämter und, soweit es sich um Belange der Krankenhaushygiene handelt, für Krankenhäuser. Mit der Begründung, es handele sich um Pflichtaufgaben, erhebt das Landeshygieneinstitut für diese Leistungen keine Gebühren, es sei denn, daß die Gesundheitsämter ihrerseits von Dritten Gebühren erheben können.

Da die Pflichtaufgaben insgesamt etwa die Hälfte der erbrachten Leistungen darstellen und sich dieser gesamte Tätigkeitsbereich wegen des weitgehenden Gebührenverzichts nicht in dem wirtschaftlichen Ergebnis widerspiegelt, ist das Landeshygieneinstitut dazu übergegangen, für diese unentgeltlich erbrachten Leistungen

„kostenfreie Leistungen und Opportunitätserlöse“ (nachfolgend: Opportunitätserlöse) auszuweisen. Durch diese nur fiktiven Einnahmen erhöht sich der Kostendeckungsgrad erheblich:

Jahr	Kosten insgesamt - in DM -	Erlöse insgesamt - in DM -	Opportunitätserlöse insgesamt - in DM -	Kostendeckungsgrad ohne Opportunitätserlöse	Kostendeckungsgrad mit Opportunitätserlösen
1996	18.325.659	5.928.260	4.764.807	32,5 %	58,6 %
1. Hj. 1997	8.172.744	2.446.241	2.298.797	29,9 %	58,0 %

Tabelle 29: ausgewiesene Opportunitätserlöse des Landeshygieneinstituts

Die als Opportunitätserlöse ausgewiesenen unentgeltlichen Beratungs- und Laborleistungen haben sich seit 1995 stark erhöht:

Jahr	unentgeltliche Beratungsleistungen - in DM -	unentgeltliche Laborleistungen - in DM -	Gesamt - in DM -
1995	1.334.011	1.041.800	2.375.811
1996	3.262.425	1.502.382	4.764.807
1. Hj. 1997	1.507.812	790.985	2.298.797

Tabelle 30: ausgewiesene Opportunitätserlöse 1995 im Vergleich zu 1996 und 1. Hj. 1997

Aus der nachfolgenden Übersicht ist zu ersehen, daß das Landeshygieneinstitut für das Jahr 1996 46,3 % und für das 1. Halbjahr 1997 49,9 % seiner Leistungen unentgeltlich erbracht hat.

Jahr	Opportunitätserlöse - in DM -	- in % -	Umsatzerlöse - in DM -	- in % -	Gesamt - in DM -
1995	2.375.811	25,6	6.904.000	74,4	9.279.811
1996	4.764.807	46,3	5.524.285	53,7	10.289.092
I. Hj. 1997	2.298.797	49,9	2.303.858	50,1	4.602.655

Tabelle 31: unentgeltliche Leistungen des Landeshygieneinstituts für 1996 und 1. Hj. 1997

- (363) Daß das Landeshygieneinstitut seine Pflichtleistungen weitgehend unentgeltlich erbringt, entspricht insbesondere hinsichtlich der Gesundheitsämter und Krankenhäuser nicht der Rechtslage. In § 31 ÖGDG M-V ist festgelegt: Der Öffentliche Gesundheitsdienst erhebt Gebühren nach den Gebührenverordnungen, die das Sozialministerium und das Landwirtschaftsministerium aufgrund des Verwaltungskostengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern erlassen. Das Landeshygieneinstitut ist gem. § 3 Abs. 4 ÖGDG M-V eine Einrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes. Demnach hat auch das Landeshygieneinstitut die vorgegebenen Gebühren zu erheben. Eine Gebührenfreiheit ist in den einschlägigen Vorschriften nicht vorgesehen. Für die Zeit vor der Umwandlung des Landeshygieneinstituts in einen Landesbetrieb galt gem. § 8 Abs. 4 i. V. m. § 8 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz sogar ganz ausdrücklich, daß die persönliche Gebührenfreiheit für Amtshandlungen der „Bezirkshygiene-Institute“ keine Geltung hat.

Die Regelung, wonach das Landeshygieneinstitut die vorgegebenen Gebühren zu erheben hat, bewegt sich voll im Rahmen der geltenden Finanzverfassung und Aufgabenverteilung, denn soweit die Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis tätig sind, tragen sie die Kostenverantwortung und soweit sie im übertragenen Wirkungskreis tätig sind, werden die Kosten der Aufgabenerfüllung durch den allgemeinen Finanzausgleich abgedeckt (§ 3 Abs. 3 Satz 4 ÖGDG M-V). Es wäre auch nicht verständlich, wenn das Land für die Aufgabenerfüllung der Gesundheitsämter im eigenen Wirkungskreis die Kosten trägt und warum es im übertragenen Wirkungskreis die Kosten sogar doppelt übernehmen soll: Einmal durch die Kostentragung im Rahmen des Finanzausgleichs und ein zweites Mal durch unentgeltliche oder auch nicht kostendeckende Leistungserbringung des Landeshygieneinstituts. Ähnlich verhält es sich mit den Leistungen für die Krankenhäuser. Hier sind die Kosten für die Aufrechterhaltung der Krankenhaushygiene bereits in den Pflegesätzen enthalten.

Folgerungen

(364) Die rechtlich gebotene Neuordnung der Gebührenerhebung durch

- Einführung kostendeckender Gebührensätze und
- Gebührenerhebung auch bei den Pflichtaufgaben

wird nicht zur Folge haben, daß das Landeshygieneinstitut nachhaltig höhere Einnahmen erzielt. Die Nachfrage nach den Leistungen des Landeshygieneinstituts wird vielmehr stark rückläufig sein und voraussichtlich insbesondere auf dem Gebiet der mikrobiologischen Diagnostik sogar annähernd zum Erliegen kommen. Entsprechend wird dann auch das Gebührenaufkommen zurückgehen, obwohl es sich nach erheblich höheren Sätzen bemißt.

Auch das Landeshygieneinstitut selbst rechnet damit, daß es höhere Gebühren nicht durchsetzen kann und daß die bisherigen Auftraggeber eher zu günstigeren Anbietern abwandern werden, als höhere Gebühren zu akzeptieren. Dies ist im wesentlichen auch die Ursache dafür, daß das Landeshygieneinstitut seine Leistungen z. T. unentgeltlich und z. T. zu nicht kostendeckenden Gebühren anbietet.

Rechtliche Bedenken gegen eine solche Abwanderung gibt es nicht. Für die freiwilligen Leistungen des Landeshygieneinstituts, die ebenso auch von niedergelassenen Ärzten für Labormedizin angeboten werden, steht das außer Frage. Soweit das Landeshygieneinstitut Leistungen für die Gesundheitsämter und Leistungen für die Krankenhäuser auf dem Gebiet der Hygiene erbringt, handelt es sich für das Landeshygieneinstitut zwar um Pflichtaufgaben, allerdings sind die Gesundheitsämter und Krankenhäuser ihrerseits nicht verpflichtet, mit den erforderlichen Untersuchungen, Befunderhebungen und Begutachtungen das Landeshygieneinstitut zu beauftragen. Das Landeshygieneinstitut ist als Serviceeinrichtung konzipiert. Mit einem generellen Benutzungszwang ist es nicht ausgestattet.

(365) Zur Durchsetzung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung hat der Landesrechnungshof gefordert, zunächst kostendeckende Gebührensätze zu erheben, und in dem Maße, in dem die Nachfrage beim Landeshygieneinstitut zurückgeht, muß eine Verlagerung der im öffentlichen Bereich nicht mehr benötigten Arbeitsplätze auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen. Dies bedeutet keine Privatisierung, denn die marktgängigen Leistungen des Landeshygieneinstituts sind längst privatisiert. Es geht nur

noch darum, daß sich das Sozialministerium den Konsequenzen aus dieser Entwicklung stellt: Da die freien Anbieter wesentlich wirtschaftlicher arbeiten als das Landeshygieneinstitut, muß sich der Staat aus diesem Markt zurückziehen. Die Aufrechterhaltung des Status quo würde den zweckwidrigen Einsatz der vom Parlament bewilligten Mittel prolongieren. Die Mittel bei Kapitel 1012 sind dem Landeshygieneinstitut gem. § 6 LHO nur zur Erfüllung der Aufgaben des Landes zur Verfügung gestellt. Es gehört aber nicht zu den Aufgaben des Landes, marktgängige Leistungen unter den Erstellungskosten am Markt anzubieten. Auch in der Vergangenheit hat der Defizitausgleich dem Landeshygieneinstitut stets nur als einer Einrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes gegolten, nicht aber dem Landeshygieneinstitut in seiner Eigenschaft als Konkurrent niedergelassener Laborärzte.

Das Sozialministerium vertritt hiergegen die Auffassung, es habe bereits auf die veränderte Nachfrage nach Leistungen des Landeshygieneinstitutes u. a. mit massivem Personalabbau reagiert. Auch würden die Anstrengungen zur Verbesserung der Kosten-Leistungssituation im Rahmen einer Lenkungs- und Projektgruppe fortgesetzt. Auf die Analyse- und Beratungskapazitäten des Landeshygieneinstituts könne jedoch aus gesundheitspolitischen Gründen nicht verzichtet werden, z. B. böten private Labore eine Vielzahl aufwendiger Untersuchungen nicht an.

Das Landeshygieneinstitut verursache aber unabweisbare Vorhaltekosten, die nach wettbewerbsverträglichen Kriterien und unter Außerachtlassung verwaltungskostenrechtlicher Belange sinnvollerweise am Markt erwirtschaftet werden sollten.

Der Landesrechnungshof hat nicht die Auflösung des Landeshygieneinstituts gefordert. Es muß sich aber auf die Tätigkeitsbereiche konzentrieren, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden. In solchen Monopol-Bereichen lassen sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes dann auch durchaus kostendeckende Gebühren durchsetzen.

Die Frage, ob das Landeshygieneinstitut in der Lage sein wird, jedenfalls einen Teil seiner Kosten am Markt selber zu erwirtschaften, läßt sich sachgerecht erst entscheiden, wenn Klarheit darüber besteht, welche Untersuchungen das Landeshygieneinstitut weiterhin durchführen muß und welche Kapazitäten dafür erforderlich sind. Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof jedoch nicht feststellen können, daß im Sozialministerium in dieser Hinsicht bereits Überlegungen angestellt worden sind. Sollte allerdings das Landeshygieneinstitut auch nach Rückführung seiner

Pflichtaufgaben auf die nicht marktgängigen Leistungen als Anbieter am Markt auftreten, kann dies, anders als das Sozialministerium meint, nicht unter Außerachtlassung verwaltungskostenrechtlicher Belange geschehen.

- (366) Zu der künftigen Gebührenerhebung und Aufgabenstruktur des Landeshygieneinstituts wird sich die Landesregierung aufgrund des Prüfungsberichtes gegenüber dem Landtag äußern. Bei diesem Jahresberichtsbeitrag geht es darum, daß das Land erhebliche Kosten zu tragen hatte, weil haushalts- und kostenrechtliche Vorschriften nicht beachtet worden sind. Diese Prüfungsergebnisse hat der Landesrechnungshof gem. § 97 LHO dem Landtag mitzuteilen.

Leistungen für Opfer von Gewalttaten

Bei der Gewährung von Leistungen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten haben die Versorgungsämter

- für die Bearbeitung der Anträge rd. zwei Jahre benötigt,**
- die den Geschädigten wegen der langen Bearbeitungszeit zustehenden Zinsen zum großen Teil gar nicht oder erst Monate später gezahlt,**
- zu hohe Renten oder Abfindungen gezahlt,**
- Schadensersatzforderungen in Höhe von nur rd. 2,3 % der gewährten Leistungen realisiert,**
- teilweise Geldleistungen als Sachleistungen gebucht und damit die anteilige Finanzierung durch den Bund verloren.**

(367) Der Landesrechnungshof hat bei zwei von vier Versorgungsämtern stichprobenweise die Gewährung von gesetzlichen Leistungen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) vom 11. Mai 1976 (BGBl. I S. 1181) geprüft. Nach dem Gesetz erhalten Opfer, die durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff einen Gesundheitsschaden erlitten haben, Geld- oder Sachleistungen.

Bearbeitungszeiträume

(368) Bei den Versorgungsämtern sind seit dem 1.1.1991 bis zum 31.12.1997 rd. 6.700 Anträge zur Anerkennung als Opfer einer Gewalttat und zur Gewährung von Leistungen nach dem OEG gestellt worden. Davon waren rd. 5.000, das sind rd. 75 %, bearbeitet. Die Versorgungsämter haben somit im Jahresdurchschnitt 714 Anträge

bearbeitet. Selbst bei Annahme einer inzwischen beschleunigten Abarbeitung der Anträge ergibt sich aus den noch offenen rd. 1.700 Anträgen und der wachsenden Anzahl neu hinzutretender Anträge, daß die Versorgungsämter für die Entscheidung über einen Antrag eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von etwa zwei Jahren benötigen.

Dies wird durch die festgestellten Bearbeitungszeiten in Einzelfällen bestätigt: Bei zwölf nach dem Zufallsprinzip ausgewählten und geprüften Akten ergab sich ebenfalls eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von rd. 24 Monaten. Dabei waren die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten bei den beiden geprüften Versorgungsämtern allerdings unterschiedlich hoch. Bei einem Versorgungsamt waren es rd. 18 und bei dem anderen rd. 37 Monate.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bearbeitungszeiten zu lang sind, denn bei den Leistungen an die Opfer oder deren Hinterbliebene handelt es sich um Sozialleistungen, auf die die Betroffenen zum Ausgleich schädigungsbedingter Einschränkungen angewiesen sind. Er hat das Sozialministerium gebeten, geeignete Maßnahmen zur beschleunigten Bearbeitung der OEG-Anträge zu ergreifen.

- (369) Das Sozialministerium hat ausgeführt, daß es sich *„beim Opferentschädigungsgesetz ... um Einzelfälle sehr unterschiedlicher Schwere und Kompliziertheit“* (handle). Dadurch seien auch unterschiedliche Bearbeitungsfristen begründet. Eine Erledigung aller Anträge in einer kurzen Zeit sei schon deshalb nicht möglich, *„weil die Prüfung der Staatsanwaltschaft voranzugehen“* habe. Das Sozialministerium weist zugleich auf die *„Schwierigkeit der Mitwirkung der Antragsteller in Bagatellfällen“* hin.

Im übrigen habe sich die Erledigungsrate inzwischen deutlich verbessert.

Auch der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Erledigungsrate, die für 1996 erst 55,74 % betrug, für das Folgejahr auf 74,8 % gestiegen ist.

Gleichwohl fällt auf, daß auch bei Anerkennung der vom Sozialministerium benannten Besonderheiten die vom Landesrechnungshof festgestellten Bearbeitungszeiten in den geprüften Versorgungsämtern erheblich differieren. Während bei den geprüften Fällen des Versorgungsamtes Schwerin die durchschnittliche Bearbeitungszeit 17,8 Monate betrug, betrug sie beim Versorgungsamt Neubrandenburg 37 Monate.

Zinsansprüche

- (370) Neben Sachleistungen haben die Versorgungsämter bisher an die Opfer von Gewalttaten oder deren Hinterbliebene in 95 Fällen Geldleistungen gewährt. Geldleistungen sind spezielle im Bundesversorgungsgesetz geregelte Leistungen, wie finanzielle Hilfen und Zulagen, Grund- und Ausgleichsrenten, Kranken-, Sterbe- und Bestattungsgeld, die für Geschädigte mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von mehr als 25 % gewährt werden.

Infolge der langen Bearbeitungsdauer stehen den Empfängern von Geldleistungen zugleich Ansprüche auf Verzinsung der Geldleistungen nach § 44 Abs. 1 SGB I zu. Diese sind von Amts wegen zu berechnen und zu gewähren.

In einem der geprüften Versorgungsämter, das 22 Geldleistungsbescheide erteilt hat, war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch in keinem Fall die Zinsleistung berechnet und entsprechend auch nicht gewährt worden. Das andere geprüfte Versorgungsamt hat lediglich für drei der zwölf Geldleistungsfälle die Zinszahlungen geleistet. Der Landesrechnungshof hat diese drei Zinsbescheide geprüft und dabei festgestellt, daß zwischen der Zahlung der Geldleistungen und der Zinszahlung zeitliche Abstände von bis zu 35 Monaten lagen.

Der Landesrechnungshof hat die zu Lasten des Versorgungsberechtigten zögerliche Zinsgewährung beanstandet.

Höhe der Geldleistungen

- (371) Der Landesrechnungshof hat 21 der genannten 95 Geldleistungsbescheide geprüft und dabei festgestellt, daß in drei Fällen die Entscheidung dem Grunde oder der Höhe nach fehlerhaft war. Das bedeutet eine Fehlerquote von 14 %. Im einzelnen handelt es sich um
- die Gewährung einer Grundrente, obwohl nach Aktenlage die gesundheitliche Schädigung nicht auf die angegebene Gewalttat zurückzuführen war,
 - die rückwirkende Gewährung einer Grundrente, obwohl die Rente wegen einer Fristversäumung erst ab Antragstellung gezahlt werden durfte,

- die Berechnung der Abfindung für einen Asylbewerber für einen fünfjährigen Aufenthalt, obwohl Berechnungsgrundlage nur vier Jahre sein konnten.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Fehlentscheidungen belaufen sich insgesamt auf einen Betrag von rd. 6.000 DM.

Der Landesrechnungshof hat als Ursache für die unzulässige Leistungsgewährung eine unzureichende Beachtung aller im OEG geregelten Anspruchsfristen und Tatbestandsvoraussetzungen festgestellt.

Schadensersatzforderungen

- (372) Die Schadensersatzansprüche der Opfer gegen die Gewalttäter gehen bei der Gewährung von Leistungen nach dem OEG kraft Gesetzes auf das Land über. Für die Versorgungsämter hat das Landesversorgungsamt bislang gegenüber Ersatzpflichtigen Schadensersatzforderungen erst in Höhe von insgesamt rd. 762.000 DM erhoben und davon nur rd. 155.000 DM realisiert. Das bedeutet, daß die Versorgungsverwaltung bisher lediglich rd. 11 % der für die Opfer gewährten Leistungen von den Schädigern zurückgefordert hat. Von diesen erhobenen Forderungen konnte das Landesversorgungsamt bisher aber nur 20,3 % realisieren, das sind rd. 2,3 % des insgesamt gewährten Leistungsbetrages.

Der Landesrechnungshof hat diesen Stand der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen des Landes gegenüber den Gewalttätern als unzureichend beanstandet.

- (373) Das Sozialministerium wendet dagegen ein, daß *„die geringe Realisierungsquote vor allem darauf zurückzuführen sein (dürfte), daß bei den betroffenen Tätern in der Regel ‘nichts zu holen’“* sei.

Für den Landesrechnungshof bleibt damit unbeantwortet, aus welchen Gründen das Landesversorgungsamt bislang erst rd. 11 % der erbrachten Leistungen geltend gemacht hat.

Buchung von Geldleistungen

- (374) Die für die Opfer von Gewalttaten zu gewährenden Leistungen untergliedern sich in Geld- und Sachleistungen. Während die Ausgaben für die Sachleistungen das Land

allein zu tragen hat, beteiligt sich der Bund mit 40 % an den Geldleistungen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat in einem Rundschreiben im einzelnen aufgeführt, welche Leistungen als Geldleistungen anzusehen sind. Hierbei ist auch das Krankengeld ausdrücklich als Geldleistung benannt. Gleichwohl hat ein Versorgungsamt eine Krankengeldzahlung in Höhe von insgesamt rd. 45.000 DM bei den Sachleistungen gebucht.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß dem Land durch diesen Fehler die anteiligen Bundesmittel nicht zugeflossen sind. Das bedeutet einen Einnahmeverlust in Höhe von rd. 18.000 DM.

- (375) Das Sozialministerium hat eingewendet, daß *„nach den einschlägigen Rundschreiben des BMA ... das Versorgungskrankengeld erst seit dem 1. Juli 1997 als Geldleistung deklariert (sei)“*, was bedeute, *„daß vor diesem Zeitpunkt diese Leistungen als Sachleistungen zu behandeln und zu buchen waren“* und insoweit der weit überwiegende Teil des genannten Betrages *„als Sachleistung richtig gebucht“* worden sei.

Diese Darstellung ist durch den Landesrechnungshof so nicht nachvollziehbar, denn das Landesversorgungsamt hat unter Bezugnahme auf entsprechende Rundschreiben des BMA bereits mit Schreiben vom 26.8.1992 die vier Versorgungsämter über den abgestimmten Katalog der Geldleistungen unterrichtet. Unter Nr. 5 der Geldleistungen finden sich: *„Versorgungskrankengeld (§§ 16 ff., § 18 Abs. 5 BVG) und Übergangsgeld (§ 26 a BVG)“*.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für den Neubau eines Alten- und Pflegeheimes

Obwohl die Stadt dem Zuwendungsempfänger das Baugrundstück zum symbolischen Preis von 1 DM veräußert hatte, wurde ein mit Gutachten ermittelter Grundstückswert von 831.000 DM als zuwendungsfähige Ausgabe anerkannt. Die bewilligte Zuwendung war somit um 207.000 DM zu hoch.

Die Größenangaben für das von der Stadt verkaufte Baugrundstück im Kaufvertrag und im Verkehrswertgutachten differieren um 1.110 m². Für eine Teilfläche wurde ein überhöhter Bodenrichtwert angesetzt. Der Wert des Grundstückes ist daher um 324.000 DM überhöht.

Für das bereitgestellte Baugrundstück sind Ausgaben für die Erschließung in Höhe von 142.000 DM für Leistungen abgerechnet und bezuschußt worden, die offensichtlich nicht im Zusammenhang mit der Baumaßnahme stehen.

Durch die Überschreitung des möglichen Förderhöchstsatzes je Pflegeheimplatz wurden dem Zuwendungsempfänger mindestens 746.000 DM zu viel an Fördermitteln bewilligt.

Durch den Einbau von Fertignußzellen anstelle der kostengünstigeren konventionellen Bauweise sind Mehrausgaben von ca. 253.000 DM entstanden; die Zuwendungsfähigkeit der Mehrausgaben muß überprüft werden.

- (376) Der Landesrechnungshof hat in seiner zweiten Teilprüfung einen weiteren, mit rd. 4,3 Mio. DM geförderten, Neubau eines Alten- und Pflegeheimes stichprobenweise geprüft (siehe auch Jahresbericht 1997 Tzn. 336 bis 347). Die Bauzeit lag in den Jahren 1994 und 1995. Zuwendungsempfänger und zugleich Träger der Einrichtung war ein Landesverband der freien Wohlfahrtspflege (im folgenden Träger).

Grundstückswert

- (377) In den Fördergrundsätzen des Sozialministeriums zur Vergabe von Landesmitteln für die Modernisierung und Errichtung von Pflegeheimen vom 26. Juni 1992 ist eine Mindestbeteiligung durch den Träger, den Landkreis und die Stadt von insgesamt 15 % vorgeschrieben. Dieser Forderung kam die Stadt dadurch nach, daß sie dem Träger das erforderliche Grundstück zur Errichtung des Gebäudes zum symbolischen Preis von 1 DM verkaufte. Nach einem Wertgutachten, das eine Woche nach Vertragsabschluß vorlag, betrug der Verkehrswert des Grundstückes 831.000 DM. Das Sozialministerium berücksichtigte im verbindlichen Finanzierungsplan diesen Grundstückswert als Eigenanteil der Stadt. Gleichwohl erhielt der Zuwendungsempfänger für den Grundstückswert einen Landeszuschuß in Höhe von 207.750 DM.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß das Sozialministerium bei der Einrechnung des ermittelten Grundstückswertes in die zuwendungsfähigen Ausgaben ohne Rechtsgrundlage gehandelt hat, da nach dem Zuwendungsrecht nur tatsächlich geleistete Ausgaben anerkannt werden können. Der Zuwendungsanteil für das Grundstück in Höhe von 207.750 DM durfte nicht gewährt werden.

Das Sozialministerium verwies in seiner Antwort vom 30.7.1997 auf seine Stellungnahme vom November 1996 zu einem vorangegangenen Prüfbericht des Landesrechnungshofes mit gleichgelagerten Feststellungen. Danach bleibt der Zuwendungsgeber bei seiner Auffassung, daß der Grundstückswert gemäß Gutachten in die zuwendungsfähigen Ausgaben eingerechnet werden kann.

Der Landesrechnungshof ist auch weiterhin der Auffassung, daß bei Neu- und Ersatzbaumaßnahmen für Alten- und Pflegeheime entsprechend den Fördergrundsätzen nur spezielle Baukosten und nur tatsächlich geleistete Ausgaben zuwendungsfähig sind. Der Grundstückswert fällt nicht darunter.

- (378) Die Stadt hat als ihren Eigenanteil an der Gesamtfinanzierung entsprechend dem Finanzierungsplan ein Grundstück eingebracht, dessen Wert mit 831.000 DM beziffert wurde.

Die Überprüfung ergab, daß

- eine Flächendifferenz zwischen der angegebenen Grundstücksgröße im Notarvertrag und dem Wertgutachten von 1.110 m² besteht,
- ein um 30 DM/m² überhöhter Bodenrichtwert für eine Teilfläche von 10.820 m² im Verkehrswertgutachten angenommen wurde,
- sich daraus eine „Überteuering“ des Grundstückes von mindestens $30 \text{ DM/m}^2 \times 10.820 \text{ m}^2 = 324.000 \text{ DM}$ ergibt.

Hierzu teilte das Sozialministerium mit:

„Die festgestellten Abweichungen hinsichtlich der Größe der Grundstücksfläche zwischen Kaufvertrag und Verkehrswertgutachten werden bei der Verwendungsnachweisprüfung geklärt. Grundstückskosten werden nur für die endgültige Größe des Grundstückes anerkannt. Dazu wird auch eine Aussage der Bauverwaltung im Prüfbericht zum Verwendungsnachweis erwartet.

Grundlage für die Bewilligung war hinsichtlich des Grundstücks das Verkehrswertgutachten eines anerkannten Sachverständigen. Diese Gutachten werden bei der Förderung grundsätzlich akzeptiert. Eine weitergehende Prüfung solcher Gutachten durch die Bewilligungsbehörde erfolgt nur, soweit sie offensichtliche Fehler aufweisen.“

Der Landesrechnungshof nahm die Stellungnahme zur Kenntnis und bat, die Größe des Grundstückes zu klären. Das Wertgutachten sollte durch die OFD Rostock bau fachlich überprüft werden. Dies stellt jedoch keine Anerkennung der Grundstücksförderung an sich dar.

In der Stellungnahme vom 15.12.1997 wiederholte das Sozialministerium seine o. g. Auffassung, daß sowohl die Einbeziehung der Grundstückskosten in die Förderung als auch der gewählte Weg für die Beteiligung der Stadt zulässig sei. Weiter teilte das Sozialministerium mit, daß „... Ziffer 4 Pkt. 4 der Förderungsgrundsätze die Grundstückskosten nicht von den zuwendungsfähigen Aufwendungen ausschließt. Eine Spe-

zifizierung der zuwendungsfähigen Kostengruppen sei lediglich für die Baukosten erfolgt, nicht jedoch für die übrigen Kostengruppen ...“.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung.

Zum 1. Januar 1996 trat das Gesetz über die Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern (Landespflegegesetz – LPflegeG) vom 21. Februar 1996 (GVOBl. M-V S. 126) in Kraft, wonach gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 zu den betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen nicht die Aufwendungen für den Erwerb und die Erschließung von Grundstücken gehören.

Das Sozialministerium teilt zwischenzeitlich mit, daß dies auch bei der Neufassung der Förderrichtlinien berücksichtigt würde.

- (379) Der Träger kaufte ein unerschlossenes Grundstück für 1 DM. In seiner Kostenberechnung ermittelte er Ausgaben für die Erschließung des Grundstückes (Wasser, Abwasser) von 375.000 DM. Die Landesbauverwaltung erkannte jedoch im Rahmen ihrer fachlichen Prüfung nur 75.000 DM für die direkten Anschlüsse an das vorhandene Wasserver- und Entsorgungsnetz als zuwendungsfähig an. Der Träger erteilte dem zuständigen Verband den Auftrag zur Ausführung der o. g. Arbeiten zu einem vorläufigen Maximalpreis von 345.000 DM. Dieser Betrag wurde dann auch in Rechnung gestellt, vom Träger bezahlt und in den Verwendungsnachweis aufgenommen.

Dazu stellte der Landesrechnungshof fest:

1. Das Grundstück war lt. Verkehrswertgutachten über einen ca. 150 m langen unbefestigten Weg an das befestigte Wegenetz der Stadt angebunden. Auch nach Fertigstellung und Inbetriebnahme des Alten- und Pflegeheimes war lediglich nur der unbefestigte Weg vorhanden. Gleichwohl wurden für das Aufnehmen und Wiederherstellen von Straßen- und Gehwegbefestigungen Leistungen im Werte von rd. 54.500 DM zu Lasten des Heimes abgerechnet.
2. Des weiteren wurden Gesamtausgaben in Höhe von rd. 87.300 DM für die Errichtung von zwei Schmutzwasserpumpwerken, die in erheblicher Entfernung im Siedlungsgebiet liegen, in Rechnung gestellt.

Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium aufgefordert zu überprüfen, ob diese Leistungen im Zusammenhang mit der Errichtung des Alten- und Pflegeheimes stehen.

Das Sozialministerium teilte hierzu mit, daß dieser Sachverhalt durch die staatliche Bauverwaltung im Rahmen der technischen Prüfung des Verwendungsnachweises geklärt werde.

Höhe der Zuwendungen

- (380) Auf der Grundlage der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von rd. 17,2 Mio. DM wurde dem Antragsteller ein Zuschuß in Höhe von rd. 4,3 Mio. DM bewilligt. Das entspricht einem Förderanteil von 25 %.

Die Förderquote kann nur in Ausnahmefällen bei besonderer Dringlichkeit und erheblichem Landesinteresse bis zu 33 % betragen, höchstens jedoch 50.000 DM je Pflegeheimplatz bei Neubauten.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest:

Im Vermerk vom 23.2.1994 zum Bewilligungsbescheid hat das Sozialministerium eine Förderung von 25 % festgelegt. Demzufolge hätte auch der damit verbundene Höchstförderbetrag von 35.000 DM je Pflegeplatz berücksichtigt werden müssen. Das ergäbe bei 102 realisierten Pflegeheimplätzen eine Höchstförderung von rd. 3,5 Mio. DM. Die tatsächlich bewilligte Zuwendung überschreitet diesen Höchstbetrag um 746.500 DM.

Das Sozialministerium erklärte hierzu:

*„Die Förderungsgrundsätze vom 26.06.1992 sehen in Ziffer 4.2. die Möglichkeit vor, bei besonderer Dringlichkeit und erheblichem Landesinteresse bei Pflegeheimen die Zuwendungen des Landes auf 33 %, höchstens jedoch 50 TDM je Platz bei Neubau-
maßnahmen und 35 TDM je Platz bei Modernisierungsmaßnahmen zu erhöhen. Von dieser Möglichkeit wurde hier Gebrauch gemacht, da ein besonderes Landesinteresse am Ersatz der in sehr schlechtem Zustand befindlichen Heime im Landkreis bestand. Der Landeszuschuß in Höhe von 4.316.500,00 DM liegt deutlich unter dem in diesem Fall vorgesehenen Höchstbetrag von 5 Mio. DM bei 100 Heimplätzen.“*

Ausweislich des Antragsprüfungsvermerkes gem. VV Nr. 3.4 zu § 44 Abs. 1 LHO wurde entgegen des Antrages des Trägers auf 33 % Zuwendung nur der Regelförderungssatz von 25 % gewährt.

Der Landesrechnungshof bemerkt, daß aus den vorgelegten Akten weder die besondere Dringlichkeit noch das erhebliche Landesinteresse erkennbar ist, um die Erhöhung des Fördersatzes von 25 % auf 33 % zu rechtfertigen.

In der Stellungnahme vom 15.12.1997 teilte das Sozialministerium mit:

„Ergänzend zu der Stellungnahme vom 30.07.1997 ist darauf hinzuweisen, daß in den Gesamtkosten der Baumaßnahme neben den Kosten für 102 Pflegeplätze die Kosten für zehn Plätze in der Tagespflege enthalten sind. Diese Plätze sind sowohl bei der baufachlichen Prüfung als auch bei der Bewilligung des Zuschusses berücksichtigt worden.

Da es in der Tagespflege zum Bewilligungszeitpunkt noch kein Angebot in der Region gab, bestand ein besonderes Interesse an der Schaffung dieser Plätze.

Der Tatbestand der Förderung ist im Vorvermerk zum Bewilligungsbescheid angegeben, die schriftliche Begründung des besonderen Interesses ist leider unterblieben.“

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, daß der Förderhöchstbetrag um 746.500 DM überschritten ist. Nach den Förderungsgrundsätzen ist die Schaffung von Tagespflegeplätzen nicht Fördergegenstand, so daß die hiermit verbundenen Ausgaben auch nicht als förderfähig anerkannt werden durften.

Fertignaßzellen

- (381) In dem Alten- und Pflegeheim wurden die Sanitärräume für die Wohneinheiten als Fertignaßzellen geplant. Im Rahmen der baufachlichen Prüfung wurde der Architekt aufgefordert, einen Kostenvergleich zwischen Fertignaßzellen und konventionell hergestellten Sanitärräumen aufzustellen. Der Kostenvergleich fiel mit rd. 1.074 DM/Stck. (brutto) zugunsten der konventionellen Herstellung aus, was bei 51 einzubauenden Fertignaßzellen bereits zu Mehrausgaben von rd. 54.800 DM geführt hätte. Dies berücksichtigte das Sozialministerium bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest:

- Der Architekt hat unterschiedlich große Sanitärräume miteinander verglichen.
- Bei der Mengenermittlung für die konventionelle Ausführung wurde nicht die notwendige Sorgfalt angewandt.

Der Landesrechnungshof erstellte daraufhin eine eigene Kostenermittlung für die konventionelle Ausführung. Auf der Grundlage der selbstermittelten Mengenansätze und den Einheitspreisen der Schlußrechnungen erhöhte sich die Kostendifferenz auf 198.000 DM.

Der Vergleich der konventionellen Ausführung und der eingebauten 51 Fertignaßzellen führte zu nicht genutzten Einsparungsmöglichkeiten von ca. 253.000 DM. Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten zu prüfen, ob die zuwendungsfähigen Ausgaben entsprechend gekürzt werden können.

Behandlung der Prüfungsmitteilung

- (382) Die Prüfungsmitteilung enthält eine Vielzahl von Prüfungsfeststellungen mit bautechnischem bzw. vergaberechtlichem Inhalt.

Zu diesen Textzahlen teilte das Sozialministerium im Rahmen seiner Stellungnahmen mit, daß ohne die entsprechende Zuarbeit der staatlichen Bauverwaltung eine Stellungnahme nicht möglich sei.

Mit Datum vom 15.1.1998 teilte das Sozialministerium mit:

„Im Nachgang zu meinem Schreiben vom 15.12.1997 kann ich Ihnen mitteilen, daß das Landesbauamt mit der Prüfung des Verwendungsnachweises und Ihrer Mitteilung begonnen hat, nachdem ihm am 06.01.1998 erste Unterlagen des Trägers der Maßnahme zugeleitet worden sind. Diese seien allerdings noch unvollständig und müßten ergänzt werden. Das Landesbauamt gehe davon aus, daß bei einem reibungslosen Verlauf der Ergänzung der Unterlagen und der Prüfung diese bis Mitte April dieses Jahres abgeschlossen werden könne.

Ich hoffe, Ihnen zu diesem Zeitpunkt die noch fehlende Stellungnahme zu Ihrer Prüfungsbemerkung (siehe Ihr Schreiben vom 02.10.1997) zuleiten zu können.“

Die schleppende Bearbeitung der Prüfungsmitteilung wird beanstandet. Insbesondere vermißt der Landesrechnungshof deutliche Bemühungen des Sozialministeriums, den Zuwendungsempfänger durch geeignete Maßnahmen zur zeitnahen Vorlage der notwendigen Unterlagen zu zwingen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen für Investitionen zur Stilllegung und Gefahrenabwehr von Deponien

Die Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) durch die Zuwendungsempfänger wurde nicht immer sichergestellt.

Bei über 50 % der abzurechnenden Fördermaßnahmen lagen Verwendungsnachweise nicht zeitgerecht vor. Die Prüfungstiefe war mitunter unzureichend.

- (383) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt bewilligte im Prüfungszeitraum 1993 bis 1995 Zuschüsse für die Erstellung von Gefährdungsabschätzungen, die Erarbeitung von Auslaufkonzeptionen, Ingenieurleistungen für Sicherungsmaßnahmen, Schließungsplanungen sowie Sicherungs- und Rekultivierungsmaßnahmen an die entsorgungspflichtigen Körperschaften bzw. deren beauftragte Dritte. Die Ausgaben betragen bis 1995 jährlich 2 bis 3 Mio. DM.
- (384) Teilweise wurden Maßnahmen gefördert, bei denen aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse und ungenügender Bauvorbereitung durch die Zuwendungsempfänger der jeweilige Zweck nicht oder nur teilweise erreicht wurde. Beispielsweise bewilligte das Ministerium im Jahre 1994 eine Zuwendung in Höhe von bis zu 131.000 DM für die Planung und den Bau einer Randdammsicherung einer Deponie. Auch nach Verlängerung des Bewilligungszeitraumes konnte das Vorhaben nicht begonnen werden, da die erforderlichen Flächen dem Landkreis nicht zur Verfügung standen. Die bereits ausgezahlten Fördermittel wurden zurückgezahlt.

Das Ministerium teilte dazu mit, daß vor der Bewilligung der Fördermittel durch den Landkreis bestätigt wurde, die Durchführung des Projektes werde bis Ende 1994 abgeschlossen. Erst im Zuge der Anhörung des Zuwendungsempfängers zur nicht fristgemäßen Verwendung der Fördermittel sei der tatsächliche Grund für die Verzögerung dargestellt worden. Im aktuellen Bewilligungsverfahren werde sichergestellt,

daß vor Erteilung des Zuwendungsbescheides die Eigentumsverhältnisse eindeutig geklärt sind.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Bewilligungsbehörde sich mit geeigneten Unterlagen das tatsächliche Vorliegen der Zuwendungsvoraussetzungen vor der Bewilligung glaubhaft belegen läßt.

- (385) In einem Fall wurden Planungsleistungen mit 65.000 DM für die Erweiterung einer Übergangsdeponie mit einem geschätzten Gesamtinvestitionsvolumen von 20,5 Mio. DM bezuschußt. Das Ministerium bewilligte im September 1993 weitere Fördermittel in Höhe von 47.000 DM, nachdem der Landkreis beschlossen hatte, die Deponiefläche zu verdoppeln. Es wurde beanstandet, daß diese Nachbewilligung erfolgte, obwohl deren Bedarf im Hinblick auf die Kreisgebietsreform und einer dann im neuen Kreisgebiet geplanten Deponie nach dem Stand der Technik (TASIGerecht¹¹) zumindest in dieser Größenordnung (41 Mio. DM) zweifelhaft war.

Das Ministerium erklärte dazu, daß zum Zeitpunkt der Förderentscheidung lediglich unverbindliche Planungen für die o. a. neue Siedlungsabfalldeponie vorlagen. Mit dem Raumordnungs- und dem Planfeststellungsverfahren sei nur das Gebiet eines (Alt-)Landkreises als Einzugsbereich für diese Deponie festgelegt worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte dennoch berücksichtigt werden müssen, daß die Entscheidung des damaligen Landkreises u. a. ein Ergebnis der vergeblichen Bemühungen in dieser Region war, die Aufgabe der Abfallentsorgung im Wege kommunaler Zusammenarbeit einem Zweckverband für Abfallwirtschaft zu übertragen. Vor diesem Hintergrund und der voraussehbaren Bildung eines Großkreises hätte mit dieser Entscheidung des Ministeriums zur Nachbewilligung von Fördermitteln der „Alleingang“ des Zuwendungsempfängers nicht auch noch unterstützt werden dürfen.

Von den damals sechs geplanten Deponieabschnitten wurde tatsächlich nur einer realisiert. Nach seiner Verfüllung ist auch nicht geplant, weitere Deponieflächen an diesem Standort zu erschließen.

¹¹ Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen

- (386) Für die Erarbeitung einer Gefährdungsabschätzung und der Auslaufkonzeption einer Deponie wurden Fördermittel bewilligt. Die zuwendungsfähigen Ausgaben im Zuwendungsbescheid wurden auf 188.000 DM festgesetzt. Die tatsächlich vereinbarten Gesamtausgaben im Ingenieurvertrag betragen nur rd. 78.000 DM aufgrund einer Änderung des Umfangs der Baumaßnahme. Der Zuwendungsempfänger rief dennoch 80 % der bewilligten Fördermittel ab. Erst mit Vorlage des Verwendungsnachweises, rund anderthalb Jahre später, wurde diese Tatsache beim für die Prüfung örtlich zuständigen Staatlichen Amt für Umwelt und Natur (StAUN) bekannt.

Das Ministerium erkannte die Beanstandung an und teilte mit, im aktuellen Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren werde sichergestellt, daß die Einhaltung der Auflagen frühzeitig kontrolliert werde.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Überwachung der Einhaltung der Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide durch die zuständigen StÄUN im Interesse einer effektiveren Mittelbewirtschaftung zu intensivieren.

- (387) In einem Fall wurden Rechnungen (rd. 200.000 DM) bezahlt und auf dieser Grundlage Fördermittel abgerechnet, obwohl die Gegenleistungen (Auslaufkonzeption und Gefährdungsabschätzung für eine Deponie) zu diesem Zeitpunkt nicht vollständig erbracht waren. Der Landesrechnungshof beanstandete hierbei, daß
- die Bezahlung durch den Landkreis entgegen den Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung und ohne die vertraglich vereinbarten Gegenleistungen erhalten zu haben erfolgte und
 - bei der Prüfung des Verwendungsnachweises durch das örtlich zuständige StAUN die nicht fristgerechte Fertigstellung der geförderten Konzeptionen nicht erkannt wurde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist zukünftig bei der Prüfung der Verwendungsnachweise eine Abnahme des Fördergegenstandes, d. h. in diesem Fall eine Bestätigung, daß sämtliche Vertragsleistungen ordnungsgemäß und vollständig erbracht wurden, zu verlangen.

Der betroffene Landkreis und das Ministerium teilten mit, die Bemerkungen des Landesrechnungshofes würden künftig beachtet.

- (388) Ein Zuwendungsempfänger rechnete Bruttoausgaben für die Erstellung einer Handlungs- und Gestaltungskonzeption mehrerer Deponien ab, obwohl er vorsteuerabzugsberechtigt war. Bei der Verwendungsnachweisprüfung im Ministerium wurden die Gesamtausgaben als zuwendungsfähig bestätigt.

Das Ministerium hat nach erneuter Verwendungsnachweisprüfung den Zuwendungsempfänger zur Rückzahlung der Fördermittel in Höhe von 6.149,24 DM aufgefordert.

- (389) Die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides hinsichtlich der Anwendung der VOB bei Vergaben und Abrechnungen von Baumaßnahmen wurden durch die Zuwendungsempfänger nicht in erforderlichem Umfang beachtet. Die Bewilligungsbehörde hat dies nicht immer ausreichend überwacht. Bei der Prüfung einer Baumaßnahme hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- Die Angebote wurden nicht gekennzeichnet, und es wurden Änderungen im Submissionsprotokoll vorgenommen, die sich auf die Abgabe von Nebenangeboten bezogen.

Damit wurde u. a. gegen § 22 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A verstoßen.

- Der Endbetrag der Angebote wurde im Submissionsprotokoll nach der rechnerischen Prüfung nicht gem. § 23 Nr. 4 VOB/A vermerkt.
- Zwischen Ausschreibung und Abrechnung lt. Schlußrechnung gab es bei einigen Positionen teilweise Erhöhungen von über 100 %. Der Zuwendungsempfänger hat § 9 Nr. 1 VOB/A nicht ausreichend beachtet, wonach die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben ist. Mengenabweichungen dieser Größenordnungen deuten auf eine ungenügende Bauvorbereitung hin.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, daß die Einhaltung der Bestimmungen der VOB, insbesondere hinsichtlich der Vergabe von Bauaufträgen, bei geförderten Baumaßnahmen von der Bewilligungsbehörde künftig stärker geprüft werden muß.

Das Ministerium stimmte den Feststellungen zu und teilte mit, die Bemerkungen des Landesrechnungshofes würden im aktuellen Bewilligungsverfahren beachtet, indem das Vergabeverfahren von den StÄUN kontrolliert werde.

(390) Bei der Bewilligung, Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung zur Oberflächenabdichtung einer Deponie beanstandete der Landesrechnungshof im verwaltungsmäßigen Ablauf:

- Der Zuwendungsempfänger hatte nur ca. 50 % der beantragten Leistung ausgeschrieben, wodurch sich für die Bewilligung maßgebliche Umstände änderten. Seinen Mitteilungspflichten nach Nr. 5 ANBest-K gegenüber der Bewilligungsbehörde kam er nicht nach, so daß der Zuwendungsbescheid nicht entsprechend angepaßt wurde.
- Der Zuwendungsempfänger legte mit der ersten Zahlungsanforderung über 80 % der bewilligten Fördermittel beim StAUN Leistungsverträge für Bauleistungen zur Erweiterung der Deponie vor. Aus diesen Unterlagen konnte der Anteil, der sich auf die Abdichtung des Altbereiches bezog, nicht nachvollzogen werden. Aus diesem Grund konnte das StAUN die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht prüfen und hätte sie deshalb nicht anerkennen dürfen.
- Dem Verwendungsnachweis diene als Grundlage eine Abschlagsrechnung, in der auch Mengen abgerechnet wurden, die am Ende die tatsächlich eingebauten Mengen lt. Schlußrechnung überschritten. Die Abschlagsrechnung war nicht mit Aufmaßen belegt. Weiterhin wurden Mengen abgerechnet, die dem Verwendungszweck nicht zugeordnet werden konnten.

Aufgrund der Feststellungen hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, daß die StÄUN als fachtechnisch zuständige Behörde künftig bei Baumaßnahmen stärker auf die Abrechenbarkeit der ihnen zur Prüfung eingereichten Unterlagen (Leistungsverträge und Verwendungsnachweise) achten. Sie müssen so gestaltet sein, daß eine eindeutige Zuordnung zur geförderten Maßnahme möglich ist. In diesem Fall hätte nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Möglichkeit bestanden, die Leistungen zur Oberflächenabdichtung des Altbereiches als Einzellos auszuschreiben und abzurechnen.

Das Ministerium teilte mit, bei der aktuell praktizierten Prüfung der Ausschreibungsunterlagen sowie der Bestätigung der Mittelanforderungen durch die StÄUN könne davon ausgegangen werden, daß Mitteilungen zu Ausgabenreduzierungen durch die Zuwendungsempfänger zeitgerecht erfolgen und entsprechende Änderungsbescheide

erlassen würden. Der Verwendungsnachweis und mögliche Rückforderungen von Fördermitteln seien noch nicht abschließend geprüft.

- (391) Die rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise durch die Zuwendungsempfänger wurde nicht mit ausreichendem Nachdruck von den hierfür zuständigen Prüfbehörden angemahnt – über 50 % fehlten. Die Prüfungstiefe war in einigen Fällen unzureichend. Beispielsweise wurden Ausgaben den zuwendungsfähigen Ausgaben zugeordnet, obwohl die ihnen zugrundeliegenden Aufträge erst nach Beendigung des Bewilligungszeitraumes ausgelöst und abgerechnet wurden.

Das Ministerium teilte hierzu mit, es habe nach erneuter Prüfung des Verwendungsnachweises im Rahmen seines Ermessens auch aus sachlichen Gründen auf eine Rückforderung der hierfür anteilig ausgezahlten Fördermittel verzichtet.

Hinsichtlich einer zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise wurde mitgeteilt, daß künftig die StÄUN zur selbständigen Anmahnung aufgefordert seien. Die Abarbeitung der Rückstände werde jedoch noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurde der Ermessensspielraum durch das Ministerium überschritten, da eine Anerkennung der Zuwendungsfähigkeit von nach dem Bewilligungszeitraum entstandenen Ausgaben im o. a. Fall nicht möglich erscheint. Die Erörterungen hierzu werden fortgesetzt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuschüsse des Landes zur Förderung der Wasserversorgung

In den Haushaltsjahren 1992 bis 1995 betrug die Haushaltsansätze der Landesprogramme zur Förderung von Maßnahmen der Wasserversorgung rd. 93,3 Mio. DM.

Dieser Ausgabeermächtigung standen Ist-Ausgaben von rd. 10,8 Mio. DM gegenüber; zudem wurden Millionenbeträge durch die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten anderweitig verausgabt.

Ein Zuwendungsempfänger wurde im November 1995 angemahnt, die bewilligten 600.000 DM Fördermittel kurzfristig anzufordern. Die der Zahlungsanforderung zugrunde gelegten erwarteten Ausgaben in Höhe von 2,4 Mio. DM konnten aufgrund einer nicht rechtzeitig fertiggestellten Zufahrt zum Wasserwerk nicht zeitgerecht geleistet werden. Ein erheblicher Fördermittelbetrag wurde somit nicht fristgerecht verwendet.

Zur Sicherung der Wasserversorgung wurde beim Bau eines neuen Wasserwerkes eine Trinkwasserüberleitung aus einem anderen Versorgungsgebiet geplant und realisiert.

Bei Berücksichtigung der tatsächlichen Verbrauchswerte, der Kapazität des Wasserwerkes und des örtlich vorhandenen Wasserdargebots kann die Versorgung auch ohne Überleitung gesichert werden.

Der Landesrechnungshof schlägt wegen der Bedeutung des Grundwasserschutzes vor, die nach § 19 Landeswassergesetz für Wasserfassungen möglichen Beschränkungen in besonderen Fällen auch auf Wassereinzugsgebiete auszudehnen.

(392) In den Jahren 1992 bis 1995 standen dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt rd. 93,3 Mio. DM zur Förderung von Maßnahmen der Wasserversorgung zur Verfügung.

Tatsächlich betragen die Ist-Ausgaben jedoch lediglich 10,8 Mio. DM, wobei die jährliche Quote der in Anspruch genommenen Haushaltsmittel zwischen rd. 26 % und 5 % lag.

So stand im Haushaltsjahr 1993 der Ausgabeermächtigung von rd. 49,3 Mio. DM nur ein Ausgaben-Ist von rd. 2,7 Mio. DM gegenüber. Von den hieraus resultierenden Minderausgaben in Höhe von rd. 46,6 Mio. DM wurden rd. 17 Mio. DM über die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit zusätzlich für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung verausgabt.

Die verbliebenen Haushaltsmittel in Höhe von rd. 29,6 Mio. DM wurden zudem nicht als Haushaltsrest für Maßnahmen der Wasserversorgung, sondern für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung in das Folgejahr übertragen.

Der Landesrechnungshof bemerkte hierzu, daß die Höhe der eingeworbenen Haushaltsmittel bis 1995 unrealistisch und weit an einem möglichen Bedarf vorbei geplant war, wodurch gegen die Bestimmung des § 11 Abs. 2 LHO verstoßen wurde. Nur unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips kann gewährleistet werden, daß überhöhte Haushaltsansätze vermieden werden und das Budgetrecht des Parlaments gewahrt wird.

Darüber hinaus wurden durch die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit erhebliche Beträge anders verausgabt, als vom Parlament als voraussichtlicher Bedarf mit den Haushaltsplänen bewilligt waren (vgl. Jahresbericht 1995 Tz. 62).

Das Ministerium teilte mit, daß seit der Aufstellung des Haushaltes 1996 die Bemerkungen des Landesrechnungshofes beachtet werden und bereits in den Haushaltsjah-

ren 1994 und 1995 die Ansätze für die Förderung der Trinkwasserversorgung erheblich reduziert worden seien.

- (393) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt bewilligte für das Haushaltsjahr 1995 einem Zweckverband 600.000 DM für die Erneuerung und den Umbau eines bestehenden Wasserwerkes.

Die im Juli 1995 bewilligten Fördermittel wurden erst am 24.11.1995 vom Zuwendungsempfänger angefordert, nachdem der Zuwendungsgeber am 21.11.1995 um Mittelanforderung bis spätestens 30.11.1995 gebeten hatte.

Der Zahlungsanforderung wurden rd. 122.000 DM bereits geleistete zuwendungsfähige Ausgaben für Planungsleistungen sowie zu erwartende Ausgaben in Höhe von 2,4 Mio. DM, die in den nächsten drei Monaten – d. h. bis ca. März 1996 – fällig werden würden, zugrunde gelegt.

Gemäß Nr. 1.4.1 ANBest-K und VV-K Nr. 7.2 zu § 44 Abs. 1 LHO dürfen Zuwendungen nur soweit und nicht eher angefordert bzw. ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von drei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt werden.

Zum Zeitpunkt der Mittelanforderung war aufgrund des Standes der Ausschreibung und Vergabe des in sieben Lose unterteilten Bauvorhabens offensichtlich, daß Ausgaben von 2,4 Mio. DM bis März 1996 nicht erwartet werden konnten.

Voraussetzung für den Beginn der Arbeiten war der Bau einer neuen Zuwegung (Los 3), da die bestehende Zufahrt für schwere Baufahrzeuge nicht nutzbar war. Die Bauleistungen für die Zuwegung wurden im März 1996 ausgeschrieben und Ende Mai vergeben. Erst ab August diese Zufahrt möglich wurde, konnte mit den eigentlichen Arbeiten am bestehenden Wasserwerk begonnen werden.

Somit waren die angeforderten und am 15.12.1995 ausgezahlten 600.000 DM in dieser Höhe zu diesem Zeitpunkt nicht gerechtfertigt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Zahlungsanforderung durch die zuständige technische Dienststelle des Zuwendungsgebers nicht ausreichend geprüft worden. Im Rahmen der während der Bauausführung gem. Nr. 8 ZBau stichprobenweise durchzuführenden Kontrollen sind künftig die zahlungsbegründenden Angaben intensiver zu prüfen.

Der Zuwendungsempfänger hat außerdem gegen die Nr. 5.1.4 ANBest-K verstoßen, wonach die Bewilligungsbehörde rechtzeitig über nicht fristgerecht verbrauchte Fördermittel zu informieren ist.

Das zuständige Ministerium wurde gebeten zu prüfen, ob möglicherweise vom Zuwendungsempfänger erwirtschaftete Zinsgewinne zurückgefordert werden müssen.

Das Ministerium bestätigte, daß die Mittelanforderung durch das zuständige StAUN nicht ausreichend geprüft worden sei. Zwischenzeitlich sei sichergestellt, daß künftig dies vermieden werde.

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung werde gewährleistet, daß bei Verstößen gegen die ANBest-K auch die Erhebung von Zinsen in Betracht gezogen werde. Das treffe auch bei Verstößen hinsichtlich der Vergabeverfahren zu.

Der Landesrechnungshof wartet das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung seitens des Ministeriums ab. Darüber hinaus geht er davon aus, daß zukünftig der Prüfung der Mittelanforderungen mehr Gewicht beigemessen wird.

- (394) Zur Sicherung der Trinkwasserversorgung wurde beim Bau eines neuen Wasserwerkes eine Überleitung von Trinkwasser aus einem angrenzenden Versorgungsgebiet in den zweiten Reinwasserbehälter des Wasserwerkes geplant und realisiert. Für den Zeitraum von 1990 bis zum Jahre 2000 wurde in den Antrags- und Bemessungsunterlagen aufgrund der Betriebserfahrungen des Antragstellers für die Wasserbedarfsentwicklung von 1980 an eine jährliche Zuwachsrate von 2 % in Ansatz gebracht.

- Wasserbedarf im Jahre 1990: 1.580 m³/d
- Wasserbedarf im Jahre 1995: 1.740 m³/d
- Wasserbedarf im Jahre 2000: 1.950 m³/d.

Der für das Jahr 2000 prognostizierte Wasserbedarf von 1.950 m³/d sollte wie folgt abgesichert werden:

Wasserwerk neu:	Förderung	810 m ³ /d
Versorgungsgebiet K:	Überleitung	860 m ³ /d
<u>Versorgungsgebiet S:</u>	<u>Netzeinspeisung</u>	<u>280 m³/d</u>
Bedarfsabsicherung gesamt:		1.950 m ³ /d.

Die Überleitung von Trinkwasser aus einem angrenzenden Versorgungsgebiet in den zweiten Reinwasserbehälter eines neu errichteten Wasserwerkes stellt eine Sonderlösung dar, die mit erheblichen Kosten für den Anschluß und die Steuerarmaturen sowie laufenden zusätzlichen Energiekosten im Reinwasserpumpwerk verbunden ist.

Dem im Förderantrag vom 10.2.1994 dargestellten Wasserbedarf stand ein nachweislich erheblich geringerer Bedarf gegenüber:

- Nach hydrologischem Gutachten für die Wasserfassung des Wasserwerkes betrug der Wasserverbrauch im Jahre 1993 ca. 874 m³/d.
- Nach dem Generalplan Trinkwasserversorgung Mecklenburg-Vorpommern verringerte sich der Wasserverbrauch der Bevölkerung in den Jahren 1990 bis 1992 von 180 auf 130 l/E.d.¹².

Nach Angaben des Zweckverbandes wurden in dem entsprechenden Versorgungsgebiet von September 1995 bis August 1996 rd. 200.686 m³ Trinkwasser abgerechnet, was einem durchschnittlichen Verbrauch von rd. 550 m³/d entspricht.

Bei einem nachgewiesenen durchschnittlichen Wasserverbrauch von 880 m³/d kann das neue Wasserwerk mit seiner Förderleistung von 810 bis 900 m³/d auch ohne kostenintensive Überleitung die Versorgungssicherheit gewährleisten.

Eine Trinkwasserüberleitung mit gesteuerter Zuflußregelung ist somit zumindest für einen mittelfristigen Zeitraum nicht erforderlich. Die zusätzlichen Investitionsausgaben von ca. 80.000 DM sieht der Landesrechnungshof als vertan an.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren die Ausgangs- und Bemessungswerte kritischer zu prüfen.

Zur Vermeidung der zusätzlichen laufenden Energiekosten bat der Landesrechnungshof zu prüfen, ob die Trinkwasserüberleitung zumindest übergangsweise eingestellt werden kann.

Das Ministerium stimmt dem Landesrechnungshof insoweit zu, daß bei der Prüfung der Antragsunterlagen nicht auf den sich allgemein abzeichnenden Rückgang des Wasserbedarfs hingewiesen wurde. Der Ansatz der Zuwachsrates erscheint im Nachhinein entbehrlich.

Die Kombinationslösung aus Neubau des Wasserwerkes bei Nutzung des verfügba-

¹² l/ E.d = Liter pro Einwohner und Tag

ren Wasserdargebotes und Zuführung von Reinwasser aus benachbarten Versorgungsgebieten unter Nutzung der bereits vorhandenen Verbindungsleitungen zur Sicherstellung des prognostizierten Wasserbedarfes werde fachlich nach wie vor als zweckmäßig beurteilt.

Durch die versorgungspflichtige Körperschaft werde geprüft, inwieweit in bedarfsschwachen Zeiten die vom Landesrechnungshof angeregte übergangsweise Einstellung der Trinkwasserzuführung möglich und zweckmäßig sei.

Der Landesrechnungshof hat in erster Linie kritisiert, daß unter Berücksichtigung der verschiedenen technischen Möglichkeiten zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung die ausgeführte Lösung einer Trinkwasserüberleitung mit freiem Auslauf in den Reinwasserbehälter die energetisch-unwirtschaftlichste Lösung darstellt. Hierzu enthält die Stellungnahme der Verwaltung keine Aussagen. Im übrigen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht die Sicherstellung des auf falschen Ausgangsdaten ermittelten prognostizierten Wasserbedarfs, sondern lediglich des deutlich geringeren tatsächlichen Wasserbedarfs einschließlich einer zu berücksichtigenden Leistungsreserve zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof kommt aufgrund einer vorliegenden Übersicht der Wasserfördermengen zu der Auffassung, daß bei einer entsprechenden Regie des Wasserwerksbetriebes – Ausnutzung der geschaffenen Wasserwerkskapazitäten – und der Nutzung der möglichen Netzeinspeisung der tatsächliche Wasserbedarf nicht nur in der bedarfsschwachen Zeit im wesentlichen abgesichert werden kann.

Daher wird an der angeregten Überprüfung festgehalten.

- (395) Im Zusammenhang mit dem Bau von mehreren Wasserwerken mußte eine größere Anzahl von Kleinstwasserwerken und Versorgungsanlagen in den Wassereinzugsgebieten der neuen Wasserwerke stillgelegt werden.

Bei diesen hatte das zuständige Gesundheitsamt seit längerem „regelmäßige“ Grenzwertüberschreitungen im Trinkwasser bei Nitrat, Ammonium, Eisen, chemischem Sauerstoffverbrauch (CSV) und in mikrobiologischer Hinsicht festgestellt; noch Ende des Jahres 1994 wurde auf eine hochgradige hygienische Labilität und auf kaum mit der notwendigen Konsequenz geschützte Wasserfassungen hingewiesen.

Es war nicht auszuschließen, daß neben technischen Mängeln in den stillgelegten Wasserwerken Verunreinigungen und damit Wasserschadstoffe über schlecht gewartete Produktionsanlagen und nahe gelegene Brunnen sowie durch die intensive landwirtschaftliche Produktion in den Grundwasserträger gelangen konnten.

Um eine Gefährdung des begrenzt vorhandenen Grundwasserdargebots für die Zukunft auszuschließen, regte der Landesrechnungshof an, die nach § 19 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch Rechtsverordnung für Wasserschutzgebiete festzusetzenden Verbote und Nutzungsbeschränkungen in besonderen Fällen auch auf Wassereinzugsgebiete auszudehnen. Gegebenenfalls sollten mit der Landwirtschaft Regelungen zur Verringerung der Austragsmenge von Düngemitteln und Einschränkungen beim Einsatz von Herbiziden, Pestiziden und Fungiziden in Wassereinzugsgebieten getroffen werden.

Der Landesrechnungshof sieht hierin neben der Qualitätssicherung des Grundwasserdargebotes auch gleichzeitig eine Möglichkeit zur Sicherung einer kostengünstigen Förderung und Aufbereitung von Trinkwasser, da der Eintrag genannter Schadstoffe in das Grundwasser nicht mehr mit der technischen Wasseraufbereitung zu entfernen ist.

Die Feststellung des Landesrechnungshofes, daß eine Gefährdung der begrenzt zur Verfügung stehenden Grundwasservorräte langfristig durch schlecht gewartete Produktionsanlagen und insbesondere durch die intensive landwirtschaftliche Produktion nicht auszuschließen sei, wird durch das Ministerium bestätigt.

Seit 1996 würden im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt und dem Landwirtschaftsministerium Landwirte beraten, die in Wasserschutzgebieten wirtschaften. Hieraus entwickelte Lösungsstrategien könnten zügiger und transparenter in die landwirtschaftliche Praxis umgesetzt werden und seien vielleicht erfolgsversprechender als Wasserschutzgebietsverordnungen.

Der Landesrechnungshof begrüßt jede Initiative zur Verbesserung des Grundwasserschutzes.

Im Hinblick auf den Schutz von Grundwasservorräten, die der Trinkwasserversorgung dienen, sollte bei der Verknappung von nutzbaren Grundwasservorräten dieser Aufgabe ein hoher Stellenwert beigemessen werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Organisation und Personalwirtschaft der neugebildeten Landkreise

Die Verwaltungsstrukturen der neugebildeten Landkreise entsprechen nicht immer den Anforderungen an eine effiziente Verwaltungsorganisation. Eine weitere Straffung der Verwaltung ist notwendig. Kreisverwaltungen könnten maximal in drei Dezernate und 14 Ämter gegliedert werden.

Die Landkreise konnten nach der Gebietsreform die Anzahl der Stellen in Verwaltung und Einrichtungen erheblich verringern, obwohl nach dem Gesetz über die Funktionalreform auch neue Aufgaben, insbesondere das Kataster- und Vermessungswesen, auf die Landkreise übertragen wurden. Der Stellenabbau wurde hauptsächlich durch die Zahlung von übertariflichen Abfindungen erreicht.

Trotz des vollzogenen Personalabbaus halten die Landkreise weiterhin noch zu viel Personal vor. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß in den Verwaltungen der Kreise (ohne Einrichtungen) noch über 500 Stellen abgebaut werden müssen.

Vorbemerkungen

- (396) Durch das Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 (GVOBl. M-V S. 631) sind die Landkreise des Landes Mecklenburg-Vorpommern – mit Ausnahme des Landkreises Rügen – zusammengelegt und auf zwölf Landkreise reduziert worden.

Der Landesrechnungshof hat dies zum Anlaß genommen, zu prüfen, ob und inwieweit die Landkreise die sich daraus ergebenden Möglichkeiten zu Personaleinsparungen genutzt haben.

Die Prüfung der Organisation und Personalwirtschaft der neugebildeten Landkreise wurde im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei allen Landkreisen, mit Ausnahme der Landkreise Rügen und Ostvorpommern, in der Zeit vom August 1996 bis August 1997 durchgeführt.

Beim Landkreis Rügen ist eine überörtliche Prüfung durch den Landesrechnungshof bereits 1994 vorgenommen worden. Auch beim Landkreis Ostvorpommern hat bereits 1995 eine überörtliche Prüfung stattgefunden.

Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage der Landkreise ist zunehmend angespannt. Sie sollte die Landkreise veranlassen, ihre Verwaltungsstruktur zu straffen und den Personalbestand dem jeweiligen Bedarf entsprechend anzupassen.

Alle Landkreise haben das Ergebnis der jeweiligen Prüfung erhalten.

Verwaltungsorganisation

- (397) Die Verwaltungen der Landkreise waren sehr unterschiedlich in **Dezernate** und Ämtern gegliedert. Die Anzahl der Dezernate in den Landkreisen lag bei drei Dezernaten in den Verwaltungen der Landkreise Bad Doberan und Mecklenburg-Strelitz; vier Dezernaten in den Verwaltungen der Landkreise Demmin, Müritzt, Nordvorpommern, Nordwestmecklenburg und Uecker-Randow sowie fünf Dezernaten in den Verwaltungen der Landkreise Güstrow, Ludwigslust und Parchim. In allen Landkreisen verfügten die Landräte selbst über kein eigenes Dezernat. Ihnen waren lediglich einige Organisationseinheiten, insbesondere die Gleichstellungsbeauftragte, sonstige Beauftragte (z. B. Ausländerbeauftragte), aber auch in Einzelfällen Ämter (häufig das Rechnungsprüfungsamt) direkt zugeordnet.

Die Dezernate werden jeweils von den zwei gewählten Beigeordneten und weiteren leitenden Mitarbeitern der Kreisverwaltung geführt.

Nach § 117 Abs. 2 KV M-V bzw. § 117 Abs. 3 der Neufassung vom 26.11.1997 ist den Beigeordneten die Leitung eines Dezernates (oder Amtes, wenn eine Dezernatsgliederung nicht besteht) zu übertragen. In diesem sind sie ständiger Vertreter des Landrates, dessen fachlicher Weisung sie unterliegen. Dezernenten haben die Aufgabe, den Landrat bei der Führung der Verwaltung zu entlasten, d. h., seine Führungsfunktion für ihr Dezernat zu übernehmen. Dezernenten sollten deshalb nur durch den Kreistag gewählte Beigeordnete sein. Auf die Bestellung von leitenden Mitarbeitern der Kreisverwaltung zu Dezernenten sollte verzichtet werden.

Da die KV M-V neben der Wahl des Landrates die Wahl von lediglich zwei Beigeordneten vorsieht, liegt es nahe, eine Aufteilung der Verwaltungsspitze in nur drei Dezernate vorzunehmen, wobei der Landrat selbst ein Dezernat übernehmen müßte.

Innenministerium und Landkreistag folgen dieser Auffassung nicht:

Das Innenministerium hat in seinen bisherigen Hinweisen zu verwaltungsorganisatorischen und personalrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Landkreisneuordnung die Bildung von vier Dezernaten empfohlen. Sie gestattet eine flexiblere Gestaltung im Spannungsfeld zwischen politischer Aufgabenfunktion und Verwaltungsmanagement als die vom Landesrechnungshof favorisierte Anzahl von maximal drei Dezernaten. Einer Interpretation der Kommunalverfassung, wonach sich diese Zahl aus der Zahl der Wahlbeamten ergeben würde, vermögen Innenministerium und Landkreistag sich nicht anzuschließen. Vom Landkreistag wird darüber hinaus eingewendet, daß die Fälle der den Landräten übertragenen Aufgaben es nicht erlauben, ein eigenes Dezernat zu übernehmen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß andere Dezernatsstrukturen rechtlich zulässig sind und die Landkreise aufgrund ihrer kommunalen Organisationshoheit letztlich in eigener Verantwortung zu entscheiden haben. Er hält es aber für sachgerecht, wenn Verwaltungsspitze (Landrat und zwei Beigeordnete) und Dezernatsstruktur übereinstimmen. Dies würde dem Wesen der Kommunalverfassung am ehesten entsprechen, zumal dem Landrat letztlich die Verantwortung für die Leitung der Verwaltung obliegt, die Beigeordneten ihn bei Abwesenheit vertreten und darüber

hinaus in ihrem übertragenen Dezernat die ständigen Vertreter des Landrates unter seiner fachlichen Leitung sind.

- (398) Die Anzahl der **Ämter** in den Verwaltungen der einzelnen Landkreise lag zwischen 14 und 21 Ämtern.

Bei dieser sehr unterschiedlichen Ämterstruktur bestehen bei vielen Landkreisen noch erhebliche Möglichkeiten zur Straffung der Verwaltung durch Zusammenfassung sachverwandter Aufgaben innerhalb größerer Ämter. Insbesondere bieten sich folgende Bereiche an:

- Bildung eines einheitlichen Kreisbauamtes durch Zusammenfassung der Aufgaben Bauverwaltung, Planung, Bauordnung, Hoch- und Tiefbau;
- Zusammenlegung der Ordnungs- und Straßenverkehrsämter aufgrund bestehender Sachzusammenhänge;
- Zusammenfassung der Schulverwaltungs- und Kulturämter zur Vermeidung von Kleinämtern.

Die Landkreise sind weitgehend bereit, die Anzahl ihrer Ämter zu reduzieren.

- (399) Außerhalb der organisatorischen Gliederung der Verwaltung in Dezernate und Ämter sind bei vielen Landkreisen für bestimmte Aufgaben besondere **Beauftragte** bestellt bzw. einzelne hervorgehobene Mitarbeiter den Landräten bzw. den Dezernenten direkt zugeordnet.

Bestellt waren neben einer Gleichstellungsbeauftragten weitere Beauftragte mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen, z. B. Beauftragte für Landwirtschaft, Ausländerbeauftragte, Behinderten- und Datenschutzbeauftragte oder andere herausgehobene Stellen mit besonderen Aufgabenstellungen.

Mit Ausnahme der Gleichstellungsbeauftragten, der gem. § 118 KV M-V (alte und neue Fassung) eine kommunalverfassungsrechtliche Sonderstellung eingeräumt wird, besteht für die Bestellung von Beauftragten für bestimmte Aufgaben in der Kommunalverwaltung kein Bedürfnis. Die Aufgaben von Beauftragten können ebensogut von den zuständigen Fachämtern wahrgenommen werden. Bei den jetzigen Lösungen besteht die Gefahr, daß es zu Überschneidungen in der Aufgabenwahrnehmung kommt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb, auf die Bestellung von besonderen Beauftragten zu verzichten.

Diese Empfehlung des Landesrechnungshofes wurde nicht immer akzeptiert.

- (400) Nach alledem empfiehlt der Landesrechnungshof eine **Kreisverwaltung lediglich in drei Dezernate** zu gliedern und die Anzahl der Ämter soweit als möglich zu reduzieren. Er hält die Anzahl von 14 Ämtern für völlig ausreichend und empfiehlt, lediglich folgende Ämter vorzuhalten:

Haupt- und Personalamt, Rechnungsprüfungsamt, Kämmerei, Amt zur Regelung offener Vermögensfragen, Rechts- und Kommunalaufsichtsamt, Schulverwaltungs- und Kulturamt, Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt, Ordnungs- und Straßenverkehrsamt, Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt, Kataster- und Vermessungsamt, Bauamt und Umweltamt.

Das Innenministerium hat in den zuvor erwähnten Hinweisen max. 15 Ämter empfohlen, hält die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene Anzahl von 14 Ämtern gleichwohl für realisierbar.

Soweit Landkreise von herkömmlichen Organisationsformen abweichen wollen und die Einführung neuer Steuerungsmodelle mit einer Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung erwägen, bleiben diese Ergebnisse abzuwarten.

- (401) Bedingt durch die Kreisgebietsreform war bei den jeweiligen Landkreisen noch eine mehr oder weniger stark ausgeprägte dezentrale **Unterbringung** der Kreisverwaltung an verschiedenen Standorten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Kreisstadt zu verzeichnen.

Alle Landkreise beabsichtigen, ihre Verwaltung weitgehend in den Kreisstädten zu konzentrieren. Hierfür wurden bzw. werden bestehende Gebäude erweitert, saniert oder auch Verwaltungsneubauten erstellt. Diese beabsichtigte Zentralisierung der Verwaltung ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie bildet eine wesentliche Voraussetzung für eine künftige langfristig angelegte effektivere Verwaltungsorganisation.

Aufgrund unterschiedlicher freier Finanzspielräume wurden auch alternative Finanzierungs- und Investitionsmodelle gegenüber einer herkömmlichen Kreditfinanzierung (Kommunalدارlehen) gewählt. Soweit zum Zeitpunkt der Prüfung die hierfür erforderlichen Genehmigungsverfahren gem. § 49 Abs. 1 i. V. m. § 120 Abs. 1

KV M-V (alte und neue Fassung) durch das Innenministerium noch nicht abgeschlossen waren, geht der Landesrechnungshof davon aus, daß die Wirtschaftlichkeit dieser Finanzierungsmodelle geprüft worden ist.

- (402) Die Landkreise standen nach der Kreisgebietsreform vor dem Problem, die in den Altkreisen z. T. sehr unterschiedlich vorhandene **Informationstechnik** (IT) zusammenzuführen und zu vereinheitlichen, um die Vorteile der Informationstechnik in den neugebildeten Kreisverwaltungen effektiv zu nutzen.

Zum Prüfungszeitpunkt entsprach der Einsatz der Informationstechnik vielfach noch nicht den Anforderungen an eine effizient arbeitende Dienstleistungsverwaltung. Ursächlich hierfür waren insbesondere die teilweise noch räumlich sehr zersplitterten Kreisverwaltungen (vgl. Tz. 401). IT-Konzepte – soweit sie vorlagen – waren nicht immer fortgeschrieben und deshalb für eine sofortige Umsetzung nicht geeignet. Demzufolge bestanden Unzulänglichkeiten, z. B. bei der Ausstattung der Mitarbeiter mit Hardware, bei der Vernetzung der Fachämter und bei der Schulung der Mitarbeiter. Häufig bestanden Probleme bei dem für die Gesamtverwaltung besonders wichtigem HKR¹³-Verfahren. Aufgrund fehlender unmittelbarer Zugriffsmöglichkeiten seitens der Fachämter ergaben sich vermeidbare Mehrarbeiten bei den Sollstellungen von Einnahmen und Ausgaben.

Zur Verbesserung der Ablauforganisation hat der Landesrechnungshof den Landkreisen empfohlen, IT-Konzepte zu erstellen bzw. fortzuschreiben und zu optimieren. Nur dann können sachgerechte Investitionsentscheidungen – insbesondere im Hinblick auf vorgesehene Zentralisierungen der Kreisverwaltungen – getroffen und Mitarbeiter geschult werden.

Alle Landkreise sind bereit, die Ablauforganisation der Informationstechnik zu verbessern.

Personalwesen

- (403) Die **Entwicklung der Planstellen** für Verwaltungen und Einrichtungen der neugebildeten und vom Landesrechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung geprüften Landkreise stellt sich nach den jeweiligen Stellenplänen wie folgt dar:

¹³ HKR: Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

	Landkreis	Stellen 1994	Stellen 1997	Veränderung 1997 zu 1994	nachrichtlich Katasteramt ab 1.1.1995
	1	2	3	4	5
1	Bad Doberan	566,218	521,010	- 45,208	32,000
2	Demmin	691,500	548,400	- 143,100	36,000
3	Güstrow	880,000	652,130	- 227,870	37,750
4	Ludwigslust	746,075	653,500	- 92,575	47,525
5	Meckl.-Strelitz	590,800	539,300	- 51,500	42,000
6	Müritz	499,470	462,240	- 37,230	28,000
7	Nordvorpommern	872,030	631,040	- 240,990	52,000
8	Nordwestmeckl.	820,470	695,210	- 125,260	47,100
9	Parchim	837,000	634,390	- 202,610	37,700
10	Uecker-Randow	693,000	491,475	- 201,525	35,000
11	gesamt	7.196,563	5.828,695	- 1.367,868	395,075

Tabelle 32: Stellenentwicklung

Danach hat sich 1997 die Anzahl der Stellen im Gesamtbereich (Verwaltung und Einrichtungen) der Landkreise im Vergleich zum Jahr 1994 insgesamt um 1.367,868 Stellen (19,0 %) von 7.196,563 auf 5.828,695 Stellen verringert.

Bei den Verwaltungen (also ohne Einrichtungen und Betriebe) ist folgende Entwicklung zu verzeichnen:

	Landkreis	Stellen der Verwaltung 1994	Stellen der Verwaltung 1997	Veränderung 1997 zu 1994	nachrichtlich Katasteramt ab 1.1.1995
	1	2	3	4	5
1	Bad Doberan	403,235	382,41	- 20,825	32,000
2	Demmin	469,000	434,45	- 34,550	36,000
3	Güstrow	568,000	428,93	- 139,070	37,750
4	Ludwigslust	492,600	482,55	- 10,050	47,525
5	Meckl.-Strelitz	428,200	377,00	- 51,200	42,000
6	Müritz	329,750	351,09	21,340	28,000
7	Nordvorpommern	536,020	448,33	- 87,690	52,000
8	Nordwestmeckl.	491,860	486,04	- 5,820	47,100
9	Parchim	655,000	480,67	- 174,330	37,700
10	Uecker-Randow	458,000	346,05	- 111,950	35,000
11	gesamt	4.831,665	4.217,52	- 614,145	395,075

Tabelle 33: Stellenentwicklung der Verwaltung

In der Verwaltung sind bei den Landkreisen insgesamt 614,145 Stellen eingespart worden. Dieser Abbau konnte trotz Aufgabenübertragungen nach dem Gesetz über die Funktionalreform vom 5. Mai 1994 (GVBl. M-V S. 566), insbesondere die Übernahme von 395,075 Stellen der bisher staatlichen Kataster- und Vermessungsämter zum 1.1.1995, erreicht werden.

- (404) Die **Gesamtpersonalausgaben** der jeweiligen Landkreise nach den Jahresrechnungen des Haushaltsjahres 1996 sind in der nachstehenden Tabelle dargestellt. Sie beliefen sich von 30,999 Mio. DM (im Landkreis Müritz) bis zu 49,782 Mio. DM (im Landkreis Nordvorpommern).

In der folgenden Tabelle wird außerdem die Relation der Personalausgaben zu den Sollausgaben der Verwaltungshaushalte aufgezeigt. Hierdurch wird deutlich, daß die Personalausgaben mit bis zu 27,1 % ein wesentlicher Ausgabefaktor der einzelnen Verwaltungshaushalte sind.

	Landkreis	Sollausgaben Verwaltungshaushalt lt. Jahresrechnung 1996 - in DM -	Personalausgaben* gesamt (einschl. Einrichtungen) - in DM -	In % des Ver- waltungs- haushalts
	1	2	3	4
1	Bad Doberan	153.957.720,37	32.498.350,95	21,1
2	Demmin	148.971.348,19	33.880.305,84	22,7
3	Güstrow	207.694.132,04	44.100.889,13	21,2
4	Ludwigslust	196.655.908,77	46.459.839,56	23,6
5	Meckl.-Strelitz	159.107.371,44	35.688.002,97	22,4
6	Müritz	114.529.368,21	30.999.091,42	27,1
7	Nordvorpommern	199.836.423,30	49.782.305,75	24,9
8	Nordwestmeckl.	191.013.619,61	46.756.336,92	24,5
9	Parchim	192.098.566,53	37.555.952,16	19,6
10	Uecker-Randow	178.415.772,11	35.401.485,56	19,8
11	gesamt	1.742.280.230,57	393.122.560,26	22,6

Tabelle 34: Personalausgaben im Haushaltsjahr 1996

* bereinigt um: ABM, Lohnkostenzuschuß gem. § 249 g AFG, Auszubildende und Anwärter, gezahlte Abfindungen

Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausgaben der einzelnen Landkreise, wie auch der Vergleich der jeweiligen Anteile der Personalausgaben am Verwaltungshaushalt, ist jedoch allein nicht aussagefähig. Ein Vergleich der Personalausgaben kann nur auf die Personalausgaben der Verwaltung beschränkt bleiben, da Art und

Umfang der Einrichtungen in den Landkreisen zu unterschiedlich sind. Für diesen Vergleich sind die Personalausgaben der Verwaltung (Haushaltsjahr 1996) je Einwohner der einzelnen Landkreise errechnet und in der nachstehenden Tabelle aufgeführt:

	Landkreis	Einwohnerzahl am 31.3.1996	Personalausgaben* für die Verwaltung - in DM -	Personalausgaben* der Verwaltung/Einwohner - in DM -
	1	2	3	4
1	Bad Doberan	101.796	24.239.792,78	238,12
2	Demmin	98.931	20.219.842,40	204,38
3	Güstrow	116.272	29.099.984,67	250,28
4	Ludwigslust	126.564	31.435.221,34	248,37
5	Meckl.-Strelitz	86.483	26.021.593,00	300,89
6	Müritz	70.435	22.528.538,55	319,85
7	Nordvorpommern	118.469	31.593.510,11	266,68
8	Nordwestmeckl.	114.504	33.973.922,41	296,71
9	Parchim	107.502	30.702.897,75	285,60
10	Uecker-Randow	89.369	28.953.028,82	323,97
11	gesamt	1.030.325	278.768.331,83	270,56

Tabelle 35: Personalausgaben der Verwaltung im Haushaltsjahr 1996

* bereinigt um: ABM, Lohnkostenzuschuß gem. § 249 h AFG, Auszubildende und Anwärter, gezahlte Abfindungen

Nach dieser Tabelle betragen die durchschnittlichen Personalausgaben der Verwaltung der zehn geprüften Landkreise 270,56 DM je Einwohner. Bei den einzelnen Landkreisen differieren diese Beträge aber erheblich. Es besteht eine Spanne von 204,38 DM (Landkreis Demmin) bis zu 323,97 DM (Landkreis Uecker-Randow) je Einwohner. Diese Angaben beziehen sich auf die Verhältnisse des Haushaltsjahres 1996. Die Gründe für diese Unterschiede sind vielfältig. In erster Linie sind dies Personalüberhänge in unterschiedlichem Umfang. Auch zu hohe Einstufungen/Eingruppierungen können zu hohen Personalausgaben beitragen. Eine Mitursache kann auch eine ungünstige Altersstruktur der Mitarbeiter sein.

Der Landesrechnungshof hat in den einzelnen Prüfungsmitteilungen entsprechende Hinweise gegeben.

- (405) Die **Qualifizierung der Mitarbeiter** ist weitgehend abgeschlossen. Ein großer Anteil der Mitarbeiter hat die Angestelltenlehrgänge I und II absolviert. Der Landes-

rechnungshof geht davon aus, daß die z. T. noch notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen zügig abgeschlossen werden. Älteren Mitarbeitern, die keine Gelegenheit zur Absolvierung der Angestelltenlehrgänge I und II hatten, sollte Gelegenheit zur Fortbildung im Allgemeinen Verwaltungsrecht sowie zur Teilnahme an für die Aufgabenerfüllung notwendigen Fachlehrgänge gegeben werden.

- (406) Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen standen 362 **Nachwachskräfte** in einem Ausbildungs- bzw. Anwärterverhältnis.

Deren Anzahl bewegt sich von 13 Nachwuchskräften im Landkreis Parchim bis zu 85 Nachwuchskräften im Landkreis Ludwigslust.

Eine Übernahme der Mitarbeiter nach erfolgreichem Ausbildungsabschluß erfolgt nur in geringer Anzahl.

Angesichts der personellen Situation bei den Landkreisen wird mit erheblichen Kosten deutlich über den eigenen Bedarf hinaus ausgebildet.

Aufgrund des flächendeckenden Personalabbaus bei den öffentlichen Arbeitgebern, nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern, wird es für nicht übernommene Nachwuchskräfte schwer, in ihrer Fachrichtung einen Arbeitsplatz zu bekommen.

Der Landesrechnungshof hält diese Entwicklung für bedenklich.

Das Innenministerium und der Landkreistag weisen übereinstimmend darauf hin, daß die über den jeweiligen Bedarf hinaus vorgenommene Ausbildung von Jugendlichen im Interesse der Verringerung des Ausbildungsdefizits in Mecklenburg-Vorpommern politisch gewollt ist.

- (407) Im Hinblick auf den eigentlichen **Personalbedarf** ist die Personalausstattung der Landkreise trotz des bislang erfolgten Personalabbaus immer noch als großzügig anzusehen. Gemäß den Hinweisen des Innenministeriums¹⁴ zu verwaltungsorganisatorischen und personalrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Landkreisneuordnung ist bei einem Landkreis mit einer Größenordnung von rd. 100.000 Einwohnern von einer Ausstattung mit 260 Planstellen auszugehen. Sekretärinnen, Schreibkräfte, Hausmeister und anderes Hilfspersonal sind hiervon ausgenommen.

¹⁴ Erlaß vom 19. Oktober 1993, in der Neufassung vom 21. April 1994; nicht veröffentlicht

Die genannte Zielvorstellung soll dann erreicht werden, wenn die Verwaltung voll funktionsfähig ist, Sonderbelastungen entfallen sind und die Mitarbeiter die erforderliche Qualifikation besitzen.

Der Landesrechnungshof hat die Personalausstattung der einzelnen Landkreise schwerpunktmäßig im Bereich der Verwaltung, stichprobenweise aber auch bei den Einrichtungen geprüft. Hierbei wurden Personalüberhänge in unterschiedlichem Umfang festgestellt. Der Landesrechnungshof hat den einzelnen Landkreisen die in der nachstehenden Tabelle aufgelisteten Stelleneinsparungsmöglichkeiten empfohlen. In Einzelfällen wurde vom Landesrechnungshof angeregt, einigen nicht bis in Detail belegbaren Stelleneinsparungsmöglichkeiten durch eigene Organisationsuntersuchungen im einzelnen nachzugehen.

	Landkreis	Verwaltung	Einrichtungen	gesamt
	1	2	3	4
1	Bad Doberan	28,50	–	28,50
2	Demmin	65,25	10,75	76,00
3	Güstrow	31,50	14,00	45,00
4	Ludwigslust	48,25	5,00	53,25
5	Meckl.-Strelitz	32,00	2,60	34,60
6	Müritz	45,25	1,50	46,75
7	Nordvorpommern	28,75	20,25	49,00
8	Nordwestmeckl.	68,75	3,00	71,75
9	Parchim	81,27	4,85	86,12
10	Uecker-Randow	61,00	8,00	69,00
11	gesamt	490,52	69,95	560,47

Tabelle 36: Stelleneinsparungsvorschläge des Landesrechnungshofes

Die Landkreise haben die Stelleneinsparungsvorschläge des Landesrechnungshofes im großen und ganzen angenommen. Sie sind bemüht, ihren Personalbestand dem Bedarf entsprechend mittelfristig weiter anzupassen.

- (408) Die neugebildeten Landkreise haben im Zeitraum von 1994 bis 1996 in 901 Fällen **Abfindungen** in Höhe von insgesamt 27.572.521,93 DM, davon 12.047.791,16 DM übertariflich, an ausscheidende Mitarbeiter gezahlt.

Grundlage für die Zahlung von Abfindungen waren jedoch nicht nur der Tarifvertrag zur sozialen Absicherung vom 6. Juli 1992, geändert durch Änderungstarifvertrag Nr. 1 vom 25. April 1994, sondern auch eigene Regelungen der Landkreise. Hierdurch wurden bei allen Landkreisen übertarifliche Leistungen gewährt, da nach Auskunft der Kreisverwaltungen sonst keine Bereitschaft zur freiwilligen Aufgabe der Arbeitsplätze bestand. Entsprechende Beschlüsse wurden von den jeweiligen Kreistagen gefaßt.

Die Landkreise haben durch die Anwendung eigener Abfindungsregelungen gegen den Tarifvertrag zur sozialen Absicherung verstoßen. Gemäß § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) sind die Landkreise als Mitglieder der Tarifvertragspartei Kommunaler Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e. V. (KAV M-V) tarifgebunden.

Die Landkreise sind gem. § 6 Satz 1 lit. a und d der Satzung des KAV M-V verpflichtet, die geltenden Tarifverträge zu erfüllen, insbesondere tarifvertragliche Bedingungen weder zu unterschreiten noch unmittelbar oder mittelbar zu überschreiten sowie keine Regelungen in Angelegenheiten zu treffen, für die entsprechende Tarifverträge abgeschlossen sind.

Die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 43 Abs. 1 i. V. m. § 120 Abs. 1 KV M-V (alte Fassung) erfordert die Einhaltung der tariflichen Vorschriften. Die Zahlung übertariflicher Abfindungen stellt damit auch einen Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht dar. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß die Leistungen nach dem Tarifvertrag zur sozialen Absicherung nur bedingt eine Anreizwirkung zur freiwilligen Arbeitsplatzaufgabe ausüben.

Er hält es für zwingend geboten, daß die kommunalen Körperschaften betriebsbedingte Kündigungen aussprechen, sofern der Tarifvertrag zur sozialen Absicherung nicht ausreicht, um Personal im erforderlichen Maße abzubauen (siehe hierzu im einzelnen Jahresbericht 1997 Tzn. 78 bis 85).

Er hält eine übertarifliche Abfindungszahlung nur in besonderen begründeten, eng begrenzten Ausnahmefällen, die etwa Vergleichen in Arbeitsgerichtsprozessen entsprechen, für hinnehmbar.

Der Landkreistag begründet die Handlungsweise der Landkreise damit, daß die besondere Situation der Landkreisneuordnung es in der Mehrzahl der Fälle geboten erschienen ließ, übertarifliche Abfindungen zu gewähren. Andernfalls hätten über die Sozialauswahl möglicherweise in erster Linie diejenigen Mitarbeiter aus den Diensten der Landkreise ausscheiden müssen, die als besonders leistungsfähig eingeschätzt werden, zu deren Aus- und Fortbildung erhebliche Anstrengungen unternommen wurden und die teilweise erst nach dem demokratischen Neubeginn 1990 zu den von den ehemaligen Räten des Kreises übernommenen Personal hinzugestoßen sind.

Prüfung der Genehmigungen für kommunale Grundstücksverkäufe

Der Landesrechnungshof hat die Genehmigung kommunaler Grundstücksverkäufe durch die Landkreise Güstrow, Parchim und Bad Doberan geprüft und ist dabei vereinzelt auf Genehmigungen für Grundstücksverkäufe unterhalb des Verkehrswertes und mit Schwächen in der Kaufvertragsgestaltung gestoßen.

In zahlreichen Fällen wurden Grundstücksveräußerungen trotz Mängeln in den Veräußerungsverfahren genehmigt.

Noch haben nicht alle Landkreise die vom Innenministerium angeordnete Überprüfung der von ihnen bzw. ihren Vorgängerkreisen erteilten Genehmigungen für kommunale Grundstücksverkäufe abgeschlossen.

- (409) Der Landesrechnungshof hat bereits in den Jahresberichten 1995 (Tzn. 287 bis 295), 1996 (Tzn. 368 bis 372) und 1997 (Tzn. 473 bis 485) über seine seit Anfang 1995 stattfindende Querschnittsprüfung der Genehmigungen kommunaler Grundstücksveräußerungen nach der Kommunalverfassung im Landkreis Nordwestmecklenburg und in der Stadt Neubrandenburg berichtet. Seither hat der Landesrechnungshof Prüfungsmittelungen über die Genehmigung kommunaler Grundstücksveräußerungen in den Landkreisen Bad Doberan, Güstrow und Parchim vorgelegt. Dabei ist auch die Genehmigungstätigkeit der jeweiligen Vorgängerlandkreise einbezogen worden. Es waren dies bis zum 12.6.1994 für den
- Landkreis Bad Doberan, die Landkreise Bad Doberan (alt) und Rostock-Land sowie acht Gemeinden aus dem Landkreis Bützow (§ 2 Landkreisneuordnungsgesetz (LNOG) vom 1.7.1993 (GVObI. M-V 1993 S. 631 ff.)),

- Landkreis Güstrow, die Landkreise Güstrow (alt) und Teterow sowie Bützow mit Ausnahme der in den Landkreis Bad Doberan eingegangenen acht Gemeinden (§ 4 LNOG),
- Landkreis Parchim, die Landkreise Lübz und Parchim (alt) sowie Schwerin-Land mit Ausnahme von 24 Gemeinden und Sternberg mit Ausnahme von fünf Gemeinden (§ 8 LNOG).

Im Landkreis Güstrow fehlte insbesondere für die Vorgängerkreise ein einheitlich geführter Aktenbestand. Die Prüfungstätigkeit der Beauftragten des Landesrechnungshofes wurde dort wesentlich durch die ungeordnete Aktenführung erschwert. Der Landkreis hat auch diesen Prüfungsbefund zum Anlaß genommen, seinen Aktenbestand zu ordnen.

Die Gemeinden müssen gemeindeeigene Grundstücke zum Verkehrswert veräußern, soweit nicht ein besonderes öffentliches Interesse Abweichungen zuläßt (§§ 49 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung = KV DDR, 57 Abs. 1 Satz 2 KV M-V). Die Veräußerung dieser Grundstücke ist von der Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen (§§ 49 Abs. 3 lit. b KV DDR, 57 Abs. 3 Nr. 2 KV M-V).

§ 8 Abs. 1 lit. a Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG, entspricht § 6 der Erstfassung des VZOG vom 22.3.1991) berechtigt die Gemeinden, Städte und Landkreise auch zur Verfügung über volkseigene Grundstücke, wenn sie selbst oder ihre Organe oder die ehemaligen volkseigenen Betriebe der Wohnungswirtschaft im Zeitpunkt der Verfügung als Rechtsträger des betroffenen Grundstücks eingetragen sind. Derartige Verfügungen unterliegen seit dem 14.7.1992 gem. § 8 Abs. 1a Satz 1 VZOG nicht mehr den Vorschriften in bezug auf Verfügungen über eigenes Vermögen der verfügungsbefugten Stelle. Die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde ist mithin entbehrlich. Die Pflicht zur Erzielung des Verkehrswertes folgt aus der allgemeinen Pflicht der Kommunen gem. §§ 34 Abs. 2, 48 Abs. 2 KV DDR, 43 Abs. 1 Satz 1, 56 Abs. 2 KV M-V, 24 Gemeindehaushaltsverordnung, ihr Vermögen wirtschaftlich zu verwalten i. V. m. § 8 Abs. 4 Satz 2 VZOG. Danach hat der Verfügende den Erlös, mindestens aber den Wert des Vermögensgegenstandes dem aus einem unanfechtbaren Bescheid über die Vermögenszuordnung hervorgehenden Berechtigten auszukehren (so auch Pkt. B II der "Grundsätze" des Innenministers "zur Anwendung des geänderten VZOG" vom 17.3.1993).

Beschlüsse der Gemeindevertretung, die den Verkauf volkseigener Flächen unterhalb des vollen Wertes vorsehen, ohne daß dafür ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt, sind mithin rechtswidrig. Die Kommunalaufsicht hat dagegen nach pflichtgemäßem Ermessen einzuschreiten (§§ 66 KV DDR, 81 KV M-V).

In den geprüften Landkreisen wurden neben Verkäufen unter dem Verkehrswert auch Verkaufsfälle vorgefunden, bei denen nach Auffassung des Landesrechnungshofes in einer Weise gegen Verfahrensvorschriften verstoßen wurde, die es zumindest geeignet erscheinen läßt, einen Grundstücksverkauf unter Wert zu begünstigen.

Die Pflicht der Kommunalaufsicht beschränkt sich bei kommunalen Grundstücksverkäufen nicht darauf, den Erlös des Verkehrswertes zu überwachen. Vielmehr haben die Kommunen das Recht insgesamt einzuhalten. Gegen Grundstücksverkaufsbeschlüsse, die das Recht verletzen, hat die Kommunalaufsicht nach pflichtgemäßem Ermessen einzuschreiten. Die Kommunen können keine Genehmigung von Grundstücksverkäufen beanspruchen, die auf rechtswidrigen Verkaufsbeschlüssen oder sonstigen Verfahrensverstößen beruhen.

- In allen drei Landkreisen bzw. bei ihren Vorgängern wurden Verkaufsbeschlüsse vorgefunden, die die zu verkaufenden Grundstücke nicht unter Bezug auf ihre Liegenschaftskatasterangaben bezeichneten. Die damit eingeleiteten Grundstücksverkäufe wurden jeweils von Vorgängerkreisen der drei geprüften Landkreise genehmigt.
- In den Landkreisen Bad Doberan und Bützow beteiligten sich in einem bzw. in drei Fällen Gemeindevertreter an Verkaufsbeschlüssen zu eigenen Gunsten. Die darauf erfolgten Grundstücksverkäufe wurden am 15.11.1993 von dem Landkreis Bad Doberan und am 30.9.1993, am 28.10.1993 und am 3.5.1994 von dem Landrat des Kreises Bützow genehmigt.

Der Landkreis Güstrow bemerkt dazu, die damals geltende Verfahrensregelung des § 22 Abs. 7 KV DDR sei nicht so deutlich gewesen wie die Nachfolgeregelung des § 24 KV M-V.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß bereits § 22 Abs. 7 KV DDR Gemeindevertretungsmitgliedern die Mitwirkung an Entscheidungen verbot, wenn ihnen daraus unmittelbar ein Vorteil erwachsen konnte.

- In zwei Fällen im Landkreis Bad Doberan und in drei Fällen im Landkreis Güstrow wurden fehlerhafte Wertermittlungsverfahren festgestellt. Die betreffenden Grundstücksverkäufe wurden am 28.12.1993 und am 2.11.1995 von der Kommunalaufsicht des Landkreises Bad Doberan, am 3.12.1993 und am 15.6.1995 von der Kommunalaufsicht des Landkreises Güstrow und am 3.11.1993 von der Kommunalaufsicht des Landkreises Teterow genehmigt.
- In zwei Kaufverträgen aus dem Landkreis Bad Doberan fehlt es an einer ausreichenden Wertabschöpfungsklausel für den Fall des Weiterverkaufs. Diese Verkäufe genehmigte die Kommunalaufsicht des Landkreises Bad Doberan am 28.12.1993 und am 24.2.1995.
- In vier Fällen aus dem Landkreis Güstrow wurde den Käufern der Kaufpreis gestundet. Dies wurde am 2.3.1994 vom Landkreis Teterow und am 15.8.1994, am 7.3.1995 und am 13.3.1995 von dem Landkreis Güstrow genehmigt.

In den nachstehend benannten Fällen aus den drei Landkreisen sind Grundstücke unter dem vollen Wert verkauft worden:

Landkreis Bad Doberan

- (410) Die Kommunalaufsicht des Landkreises Bad Doberan genehmigte Grundstücksverkäufe der Gemeinden unter Wert auch, wenn sich der Grundstückskäufer auf keine vorvertragliche Beziehung zu der Gemeinde aus der Zeit vor dem Beitritt berufen konnte. Derartige Grundstücksveräußerungen unterhalb des Verkehrswertes genehmigte die Kommunalaufsicht des Vorgängerkreises Rostock-Land regelmäßig, wenn sie für den Fall des Weiterverkaufes eine Wiederverkaufsbeschränkung, Wertabschöpfungsklausel oder ein Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde enthielten.

In dem Neubaugebiet der etwa zehn Kilometer südlich von Rostock gelegenen Gemeinde Dummerstorf wurde ohne ausreichende Begründung in sechs Preisstufen Grundstückspreise zwischen 13,00 DM/m² und 21,50 DM/m² unterschieden. Diesbezügliche Grundstückskaufverträge wurden am 13.6.1995 und am 24.6.1995 vom Landkreis Bad Doberan genehmigt.

Der Landkreis bemerkt dazu, es sei der Gemeinde bei der Verkaufspreisbemessung darauf angekommen, ihre Aufwendungen für das Neubaugebiet zu erlösen.

Der Landkreis verkennt damit, daß beim Grundstücksverkauf grundsätzlich nicht die Ausgabe, sondern der volle Wert zu erlösen ist.

Außerdem teilt der Landkreis mit, der Basispreis von 13 DM/m² sei Ortsansässigen gewährt worden, um Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken.

Dies überzeugt angesichts der guten Lage der Gemeinde Dummerstorf zu Rostock den Landesrechnungshof nicht.

- (411) Die Gemeinde Wittenbeck verkaufte eine Vielzahl von Flächen zum Nachteil des Gemeindevermögens. Beim Verkauf von Flächen zur Anlage eines Golfplatzes mit einer Größe von 78.308 m² wurden 46.984,80 DM zu wenig Erlöst. In diesem Fall hatte der Kommunalaufsicht des Landkreises Bad Doberan bereits seit dem 30.3.1993 eine Stellungnahme der Treuhandanstalt für benachbarte Flächen vorgelegen, die zu einem Wert von 3,10 DM/m² kam. Dennoch genehmigte der Landkreis Bad Doberan am 19.4.1994 der Gemeinde den Verkauf von 78.308 m² für 2,50 DM/m².

Der Landkreis bezieht sich für seine Genehmigungen auf ein zum 10.1.1994 aktualisiertes Wertgutachten.

Der Landesrechnungshof ist dazu der Auffassung, daß das Gutachten wegen des erzielten höheren Vergleichspreises von 3,10 DM/m² un schlüssig ist.

Beim Verkauf des ehemaligen Zeltplatzes der Gemeinde Wittenbeck ist durch ungünstige Vertragsgestaltung ein Schaden von mindestens 682.950 DM entstanden. Am 10.12.1993 kaufte ein Gemeindevertreter den Zeltplatz für 8 DM/m² von der Gemeinde. Der Landkreis Bad Doberan genehmigte den Kauf am 28.12.1993. Am 31.3.1995 verkaufte der Erwerber einen 15.700 m² großen Teil des Flurstücks für 51,50 DM/m² zum Zweck der Nutzung als Freizeitanlage weiter. Durch entsprechende Klauseln im Kaufvertrag hätte die binnen der 16 Monate eingetretene Wertsteigerung von 43,50 DM/m² dem Gemeindehaushalt zugeführt werden können.

Der Landkreis Bad Doberan begründet seine Genehmigung mit einem Wertgutachten, das zu dem Erlösten Wert gekommen war. Gegen § 49 I 2 KV DDR sei mithin nicht verstoßen worden.

Der Landesrechnungshof bemerkt dazu, daß die Gemeinden gem. § 24 Gemeindehaushaltsverordnung verpflichtet sind, alle Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen. Dazu zählt auch der Gewinn aus dem Weiterverkauf, wenn dieser bereits beim Verkauf nicht auszuschließen ist. Die Gewinnabschöpfung ist mit einer Mehrerlösabführungsklausel sicherzustellen. Dies ist unterblieben.

Landkreis Güstrow

- (412) Die Stadt Güstrow übertrug mit der Genehmigung des Landkreises Güstrow vom 19.7.1993 das Eigentum an acht Kinderkrippen unentgeltlich und mit unzureichender Zwecksicherungsabrede auf drei freie Träger.

Der Landkreis führt dazu aus, es sei vereinbart worden, nicht mehr als Kinderkrippe genutzte Grundstücke an die Stadt zurückzuübertragen.

Dazu bemerkt der Landesrechnungshof, daß dieser Vertragsteil nicht notariell beurkundet worden ist.

Der Landkreis Teterow verlor bei der Erstellung und der anschließenden Veräußerung des Wohn- und Geschäftshauses, Malchiner Straße 4 bis 8, 1.425.107,30 DM. Den Bau des dreiteiligen Geschäftshauses im Zentrum Teterows hatte der Rat des Kreises Teterow am 13.7.1990 mit einem ortsansässigen Bauunternehmen vereinbart. Der neugebildete Landkreis Teterow hielt an dem Vertrag fest und wandte für die Bauausführung und den Erwerb von Restitutionsansprüchen 3.025.107,30 DM auf. Nach der Aktenlage ist unklar, weshalb das Gebäude für nur 1,6 Mio. DM verkauft wurde. Der Kreis verzichtete zugunsten der Stadt darauf, das Eigentum an dem Baugrundstück zu erwerben. Auf diese Weise bewahrte er sein Recht, den Verkauf des Grundstücks nach § 49 Abs. 3 lit. b KV DDR zu genehmigen und machte davon am 15.10.1992 Gebrauch. Eine vorübergehende Bewirtschaftung durch den Kreis und eine sorgfältigere Auswahl der Käufer und Verkaufsbedingungen hätte den Schaden zumindest erheblich verringert.

Der Landkreis Güstrow teilt dazu mit, die Ausschreibung habe kein höheres Angebot als 1,6 Mio. DM für das komplett erstellte Gebäude ergeben. Auch habe sein Rechtsvorgänger davon abgesehen, das Eigentum an dem bebauten Grundstück zu erwerben, um Zeitverzögerungen bei der Abwicklung im Grundbuchamt zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß nach einem Aktenvermerk des damaligen Wirtschaftsdezernenten bereits kurz vor der Ausschreibung Angebote über 1,8 Mio. DM für das fertiggestellte Gebäude und 1,6 Mio. DM für den Rohbau vorlagen. Aus der Akte ist nicht ersichtlich, daß diese Angebote zurückgezogen worden wären. Zeitverzögerungen im Eintragungsverfahren hätten mittels einer Investitionsbescheinigung abgekürzt werden können.

- (413) Die Gemeinde Rosenow hat im Jahr 1992 innerhalb des zusammenhängenden Ortsteils zahlreiche Flurstücke bzw. Flurstücksteile in einer Gesamtgröße von 15.296 m² für 0,30 DM/m² verkauft. Das Beschlußverfahren und einzelne Verkaufsbeschlüsse waren weder aus den beim Amt Steintanz-Warnowtal noch aus den bei dem Landkreis Güstrow geprüften Akten eindeutig zu rekonstruieren. Die Grundstücksverkäufe wurden 1992 und 1993 vom Landrat des Kreises Bützow genehmigt. Unter den Grundstückserwerbern befanden sich u. a. die damalige Bürgermeisterin, ihre Stellvertreterin und mindestens drei Gemeindevertreter. Noch kurz vor Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hatte die Bürgermeisterin am 26.6.1990 als Vertreterin der Gemeinde einen notariellen Einheitskaufvertrag unterschrieben, worin der Kaufpreis einiger nachmals für 0,30 DM/m² verkaufter Flurstücke entsprechend der preisrechtlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung des Rates des Kreises Bützow – Abt. Finanzen – mit 2 DDR-M/m² angegeben war. Das von ihr selbst für 0,30 DM/m² erworbene Flurstück hat sie inzwischen für 20,16 DM/m² weiterveräußert. Der Käufer hat darauf ein Einfamilienhaus errichtet. Eine weitere im Zusammenhang des Ortsteils gelegene Fläche von 537 m² ist vom Käufer als Bauplatz weiterverkauft worden. Ebenso kam es zu dem Verkauf des 1.700 m² großen Löschteiches der Gemeinde mitsamt der 1.350 m² großen Umringsfläche an einen Gemeindevertreter. Ein weiterer Gemeindevertreter hat sein Wohngrundstück um eine Fläche in der Größe von 310 m² erweitert, die im Liegenschaftskataster noch als Straße erfaßt ist.

Der Landkreis Güstrow setzt gegenwärtig die Prüfung der Verkaufsfälle fort. Außerdem ermittelt die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Rostock gegen die damalige Bürgermeisterin der Gemeinde Rosenow.

Der Landesrechnungshof erwartet insbesondere, daß die Nichtigkeit der Grundstücksverkäufe untersucht wird.

Landkreis Parchim

(414) In zwei Fällen zog sich die untere Kommunalaufsichtsbehörde des Landkreises Parchim am 29.9.1994 und am 13.10.1994 ausdrücklich auf die Genehmigungsfreiheit der Verkäufe volkseigener Flächen zurück, obwohl aus den ihr vorliegenden Akten ersichtlich war, daß der Verkauf unter Wert erfolgte.

(415) Die untere Kommunalaufsichtsbehörde des Landkreises Parchim genehmigte am 7.1.1997 den Verkauf einer Kiesgrube, obwohl ihr aus einem vorangegangenen Genehmigungsverfahren bekannt war, daß ein vergleichbares Grundstück zum doppelten Preis verkauft worden war. Der Schaden beträgt 86.690 DM.

Der Landkreis bemerkt dazu, die veräußerten Flächen seien lediglich als Ausgleichs- und Abstandsflächen vorgesehen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß dies dem Wortlaut des Verkaufsbeschlusses widerspricht und im Grundstückskaufvertrag nicht abgesichert worden ist.

(416) Zahlreiche Grundstücksveräußerungen wurden aufgrund von pauschalen Gemeinderatsbeschlüssen genehmigt, die einen Verkauf von gemeindeeigenen Grundstücken unter dem jeweiligen Bodenrichtwert zuließen. Diese Beschlüsse ließen eine sachgerechte Preisgliederung für Bau-, Vorder-, Hinter- und Gartenland vermissen. Gemeinderatsbeschlüsse, die zu veräußernde Grundstücke lediglich der Gattung nach bestimmen (z. B.: *„die verpachteten Flächen, die als Gartenland genutzt werden“*), sind ohnedies zu ungenau. Zur Veräußerung von Grundstücken bedarf es grundsätzlich eines Einzelfallbeschlusses der Gemeindevertretung. Damit deren Beteiligungsrecht uneingeschränkt gewahrt wird, muß die Beschlußvorlage hinreichend bestimmt sein. Dazu zählt die Bezeichnung jedes zu verkaufenden Grundstücks nach Gemarkung, Flur und Flurstück und ein Flurkartenauszug. Ungenaue Beschlußvorlagen bergen die Gefahr, daß die Gemeindevertretung nicht erkennt, welche Grundstücke im einzelnen veräußert werden sollen.

Der Landesrechnungshof hat nahe der Landeshauptstadt in den Gemeinden Godern, Pinnow, Raben Steinfeld und Sukow Verkaufsbeschlüsse vorgefunden, in denen die zu verkaufenden Grundstücke nur der Gattung nach bestimmt waren. Der ebenfalls gattungsmäßig beschlossene Verkaufspreis lag bei diesen Gemeinden unter dem Bodenrichtwert.

- (417) So beschloß am 26.5.1992 die Gemeindevertretung von Godern den Verkauf von Gartenland für 5 DM/m². Der Verkauf von Grundstücken an Bungalowbesitzer, die beabsichtigen, den Bungalow zu einem Wohngebäude auszubauen und ihren ständigen Wohnsitz in Godern einzurichten, sollte zu 12 DM/m² erfolgen. Mit Beschluß vom 8.3.1994 wurde der Kaufpreis dafür auf 15 DM/m² erhöht. Im März 1994 verkaufte die Gemeinde Godern zu 15 DM/m² neun Bungalowparzellen mit zusammen 8.501 m² in Ortslage. Diese Verkäufe wurden am 14.4.1994 von der Kommunalaufsicht Schwerin-Land genehmigt.

Außerdem verkaufte die Gemeinde Godern im März und April 1994 fünf Ergänzungsflächen zu Wohngrundstücken zwischen 240 und 486 m² als „Gartenland“ für 5 DM/m². Vier Verkäufe genehmigte die Kommunalaufsicht Parchim, einen Verkauf genehmigte die Kommunalaufsicht Schwerin-Land jeweils im Jahr 1994.

Indessen betrug der Bodenrichtwert zum 31.12.1992 für Wohnbauflächen in geschlossener Ortslage mit vorhandener ortsüblicher Teilerschließung 30 DM/m². Aus einer Ortsbesichtigung schließt der Landesrechnungshof außerdem, daß die Gemeinde aufgrund der Lage der Flurstücke (Seeblick) durchaus einen über dem Bodenrichtwert liegenden Preis hätte Erlösen können.

Die untere Kommunalaufsichtsbehörde ist dagegen der Auffassung, der Preis von 15 DM/m² im Bungalowgebiet sei angemessen, da die Grundstückskäufer Erschließungskosten gesondert zu tragen und so insgesamt den vollen Wert zu entrichten hätten. Dabei wird nicht beachtet, daß sich nach dem Kenntnisstand des Landesrechnungshofes die im Bungalowgebiet vorhandene kaum von der in den Bodenrichtwert eingegangenen ortsüblichen Teilerschließung unterscheidet. Wegen der hervorgehobenen guten Lage des Bungalowgebiets innerhalb des Ortes rechtfertigt auch ein evtl. vorhandenes Nutzungsrecht bzw. Pachtvertrag hier keine 50 %ige Reduzierung des Verkaufspreises auf die Erlösten 15 DM/m², weil der Ausgangswert der Grundstücke in Seenähe mit mehr als 30 DM/m² zu veranschlagen ist.

Ebenso ist bei den für 5 DM/m² als Gartenland verkauften Ergänzungsflächen die Bebaubarkeit nicht von vornherein auszuschließen.

- (418) Die Gemeinde Pinnow beschloß, Pachtland, das in Nutzungsverträgen als Gartenland bezeichnet wurde, für 6 DM/m² zu verkaufen. Die Gemeindevertretung bekräftigte dies am 12.9.1994 wie folgt: *„Zu einem Wohngrundstück zugepachtetes Gartenland wird mit 6 DM/m² veräußert, wenn erkennbar ist, daß es in absehbarer Zeit nicht zu Bauerwartungsland umgewandelt werden kann. Für den Fall, daß es Bauland wird, tritt eine Nachforderung von 100 % des vereinbarten Kaufpreises in Kraft.“*

Zwischen Oktober 1992 und September 1994 verkaufte die Gemeinde Pinnow in Ortskernlage neun Wohngrundstücksergänzungsflächen zwischen 400 m² und 2.301 m² (Summe: 12.431 m²) zu 6 DM/m². Zwei dieser Verkäufe wurden am 6.10.1994 und am 8.11.1994 von der Kommunalaufsicht des Landkreises Parchim genehmigt, die übrigen am 22.1.1993, am 13.7.1993 und am 20.7.1993 von dem Vorgängerkreis Schwerin-Land.

Dabei blieb der Bodenrichtwert zum 31.12.1991 von 25 DM/m² für lagetypische Baugrundstücke in durchschnittlicher Wohnlage und zum 31.12.1992 von 30 DM/m² für ortsüblich teilerschlossene Wohnbauflächen unberücksichtigt. Daß die Bebaubarkeit der Grundstücke nicht ausgeschlossen ist, ergibt sich daraus, daß der vorgenannte Verkaufsbeschluß

- von zu dem Wohngrundstück „zugepachtetem“, also angrenzendem Gartenland spricht,
- für den Bebauungsfall eine Nachzahlung von 100 % des Kaufpreises vorsieht und demnach
- auch innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils belegene Grundstücke verkauft worden sind.

- (419) Die Gemeindevertretung von Raben Steinfeld beschloß am 27.4.1992, „Hinterland“ für 25 DM/m² zu verkaufen und bestimmte diese Flächen wie folgt: *„Durch Teilung kann kein neues Grundstück entstehen. Aufgrund der Größe kann das Grundstück mit zusätzlichen Gebäuden bebaut bzw. vorhandene Bauten erweitert werden.“*

Zwischen dem 21.11.1994 und dem 2.2.1995 verkaufte die Gemeinde in fünf Fällen zwischen 93 m² und 1.146 m² große Ergänzungsflächen zu Wohngrundstücken (insgesamt 3.916 m²) zu 25 DM/m². Unter den Grundstückskäufern befand sich der Bürgermeister der Gemeinde; er kaufte am 2.2.1995 eine 500 m² große Ergänzungsfläche.

In allen Fällen verzichtete die Kommunalaufsicht am 2.2.1995, am 6.2.1995, am 7.3.1995 (im Fall des Bürgermeisters) und am 29.6.1995 unter Hinweis auf die Genehmigungsfreiheit des Verkaufes von Volkseigentum ausdrücklich darauf, die Verkäufe zu genehmigen.

Der Bodenrichtwert für lagetypische Baugrundstücke in durchschnittlicher Wohnlage betrug dagegen schon zum 31.12.1991 50 DM/m² und zum 31.12.1994 178 DM/m². Die untere Kommunalaufsichtsbehörde steht auf dem Standpunkt, es habe sich bei den verkauften Flächen um minderwertiges Vorder- oder Hinterland gehandelt. Dabei übergeht sie, daß die Gemeindevertretung das verkaufte Hinterland in ihrem Verkaufsbeschluß selbst als bebaubar wertet. Die verkauften Flächen sind daher für die Wertermittlung als Bauland anzusehen. Daher hätten für die verkauften Flächen auch Baulandpreise erlöst werden müssen. Der Verkaufsbeschluß hätte beanstandet werden müssen.

Der Landkreis Parchim trägt vor, die Gemeinden Godern, Pinnow und Raben Steinfield hätten Grundstücke ohne objektiv meßbaren Wert verkauft. Lediglich der Verkauf an schon vorhandene Grundstückseigentümer sei möglich und sinnvoll gewesen.

Der Landesrechnungshof widerspricht dieser verallgemeinernden Darstellung. Die beanstandeten Verkaufsfälle betrafen in aller Regel Flächen, die größer als 500 m² waren. Viele Flächen waren größer als 1.000 m².

Die Gemeindevertretung Sukow beschloß am 13.9.1990, gemeindliche Grundstücksflächen für 8 DM/m² zu verkaufen und hielt daran in einem Einzelfall bis zum 22.8.1994 fest. Zu diesem Preis verkaufte die Gemeinde zwischen dem 3.2.1992 und dem 11.11.1994 zwei Baugrundstücke und drei Ergänzungsflächen zu Wohngrundstücken zwischen 300 m² und 1.220 m² (insgesamt 3.012 m²) in Ortslage. Ein Verkauf wurde am 8.10.1992 vom Landkreis Schwerin und drei weitere wurden am

22.12.1994 und am 2.2.1995 vom Landkreis Parchim genehmigt. In einem Fall sah der Landkreis Parchim am 21.9.1994 unter Hinweis auf die Genehmigungsfreiheit der Veräußerung von Volkseigentum ausdrücklich von der Genehmigung ab. Dabei blieb außer Acht, daß der Bodenrichtwert für lagetypische Baugrundstücke in durchschnittlicher Wohnlage schon zum 31.12.1991 mit 30 DM/m² beziffert wurde.

Der Landkreis hat den Beanstandungen des Landesrechnungshofes bereits insoweit Rechnung getragen, als er für die Zukunft Einzelfallverkaufsbeschlüsse von den Gemeinden verlangt.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Erlaß des Innenministers vom 4.4.1996

- (420) Der Erlaß (vgl. Jahresberichte 1996 Tz. 370; 1997 Tz. 474) verpflichtete die Landräte als untere Kommunalaufsichtsbehörde, bis zum 30.9.1996 zu prüfen, ob vom 12.6.1994 bis zum 31.12.1995 Grundstücksverkäufe unterhalb des vollen Wertes genehmigt worden sind, um darauf Nachverhandlungen einzuleiten bzw. die betreffende Genehmigung zurückzunehmen. Bis zum 2.5.1997 hatte sich herausgestellt, daß infolge der Überprüfung keine Genehmigung zurückgenommen worden war. Aus den jeweils im Januar 1998 mitgeteilten Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofes zu den Genehmigungen kommunaler Grundstücksverkäufe in den Landkreisen Bad Doberan, Güstrow und Parchim ergibt sich jedoch, daß im fraglichen Zeitraum in Einzelfällen Grundstücksverkäufe unterhalb des Verkehrswertes genehmigt worden sind. Über ein Einschreiten der Landkreise, das auch durch die Einleitung von Nachverhandlungen erfolgen kann, liegen dem Landesrechnungshof bisher keine Nachrichten vor. In den Landkreisen Bad Doberan und Güstrow sind jeweils drei Genehmigungsverfahren betroffen und im Landkreis Parchim Genehmigungsverfahren in zehn Gemeinden.

In seinem Erlaß schrieb der Innenminister außerdem vor, die zwischen dem 4.6.1992 und dem 11.6.1994 erteilten Genehmigungen bis zum 30.6.1997 entsprechend zu überprüfen. Mit Erlaß vom 8. Juli 1997 verlängerte der Innenminister die Frist bis

zum 31.12.1997 und gestattete die stichprobenweise Prüfung in jeder kreisangehörigen Gemeinde. Bis Ende Februar 1998 hatten fünf Landräte beim Innenministerium beantragt, die Frist für die Überprüfung erneut zu verlängern. Das Innenministerium hat den betreffenden Landräten für die Überprüfung der erteilten Genehmigungen eine Nachfrist bis zum 30.6.1998 gesetzt.

Soweit die übrigen Landräte im Zuge der Überprüfung Einnahmeverzichte feststellen konnten, habe dafür ein besonderes öffentliches Interesse vorgelegen. Die für kommunale Grundstücksverkäufe erteilten Genehmigungen hätten nicht zurückgenommen werden müssen.

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Zweite Privatisierung der MTW Schiffswerft GmbH, Wismar, und der Volkswerft GmbH, Stralsund

- (421) Der Landesrechnungshof hat die Landesregierung im Zusammenhang mit den Privatisierungsverträgen für die Volkswerft Stralsund (Landtagsdrucksache 2/3388) und für die MTW Schiffswerft Wismar (Landtagsdrucksache 2/3475) beraten.

Er hat Landesregierung und Landtag darauf hingewiesen, daß nach seiner Auffassung beide Vertragswerke nach § 65 Abs. 7 LHO der Zustimmungspflicht des Landtages unterliegen. Nach dieser Vorschrift dürfen Anteile des Landes an Unternehmen von besonderer Bedeutung nur mit Einwilligung des Landtags veräußert werden.

- (422) Unternehmensveräußerungen können im Wege einer Anteilsveräußerung (share deal) oder als „asset deal“ erfolgen. Dabei wird heute in der Praxis immer häufiger dem „asset deal“ der Vorzug gegeben. Auf den „share deal“ findet § 65 Abs. 7 LHO unbestritten Anwendung. Gleiches muß für den „asset deal“ gelten. Der „asset deal“ unterscheidet sich von dem „share deal“ darin, daß die Beteiligung als solche nicht veräußert wird, wohl aber jegliche Bestandteile des Unternehmens, die für das künftige operative Geschäft des Erwerbers notwendig sind (assets).

Wirtschaftlich und auch finanzwirtschaftlich sind die Konsequenzen bei der Veräußerung in beiden Fällen gleich. Die Landesbeteiligung scheidet aus dem Landesvermögen aus, beim „share deal“ durch die Veräußerung selbst, beim „asset deal“ durch die der Veräußerung der „assets“ nachfolgende Abwicklung und Liquidation.

- (423) Für die beiden Werften bedeutete dies insbesondere, daß
- alle für den Werftbetrieb genutzten technischen Anlagen und Maschinen, Einrichtungen, Betriebs- und Geschäftsausstattungen, Fahrzeuge und sonstige Gegenstände des Sachanlagevermögens,
 - alle den Werftbetrieb betreffenden Patente, Marken, gewerbliche Schutzrechte, Konzessionen, Lizenzen und Unterlizenzen sowie das Know-how und sonstige immaterielle Vermögensgegenstände,

- die für die Fortführung des Werftbetriebs notwendigen Betriebszulassungen und Genehmigungen sowie
- die Verträge mit Lieferanten

unter Ausklammerung der zum Verkaufszeitpunkt bestehenden Verbindlichkeiten und Risiken veräußert bzw. übertragen wurden.

Bei der Alt-Gesellschaft verblieben dagegen im wesentlichen

- die noch abzuwickelnden Schiffsneubauverträge,
- die Finanzierung der von der EU genehmigten Investitionen bis zum Endausbau der Kompaktwerft,
- die Finanzierung des Personalabbaus entsprechend einem Unternehmenskonzept und
- die Verpflichtungen aus der Finanzierung, die sich aus der Abwicklung abgeschlossener Schiffsneubauverträge ergeben, insbesondere die Erfüllung von Platzierungsgarantien und Reedereiüberschußgarantien sowie die Übernahme stiller Beteiligungen an verschiedenen Ein-Schiff-Gesellschaften.

Nach Abwicklung der übrig bleibenden Aufgabenbereiche sollen die bisherigen Gesellschaften still liquidiert werden.

- (424) Bei dieser Sachlage konnte der Landesrechnungshof keine durchgreifenden Argumente dafür erkennen, warum das Zustimmungserfordernis des Landtags entbehrlich sein könnte. Landesregierung und Landtag haben sich der Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes nicht angeschlossen. Der Landtag hat beide Vertragswerke zustimmend zur Kenntnis genommen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 29. April 1998

Tanneberg

Präsident