

LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 1999

**über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1997**

Band 1

**Einleitung
Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1997
Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen
Prüfungsfeststellung – Einzelplan 01**

Neubrandenburg, den 17. Juni 1999

Inhaltsverzeichnis

	Tzn.
Band 1	
I. Einleitung	
1. Vorbemerkungen	1 - 5
2. Haushaltslage des Landes	6 - 10
3. Zuwendungsbescheide	11 - 21
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1997	22 - 67
III. Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen	68
1. Koordinierung des Einsatzes landeseinheitlicher Informationstechnik	69 - 74
2. Inanspruchnahme von Kassenverstärkungsmitteln	75 - 86
3. Verwendung von Fördermitteln für strukturverbessernde Investitionen nach dem Investitionsfördergesetz Aufbau Ost	87 - 95
4. Zuwendungen für Film und Medien	96 - 103
5. Rechtssicherheit bei der Krankenhausförderung	104 - 109
IV. Prüfungsfeststellungen	
Einzelplan 01 – Landtag	
1. Prüfung der Landtagsverwaltung	110 - 162

Band 2**Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums**

- | | | |
|----|--|-----------|
| 2. | Erstattung der Kosten für die Unterhaltung der Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber und Flüchtlinge | 163 - 206 |
| 3. | Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen | 207 - 241 |
| 4. | Landesweites Polizeiinformationssystem „LAPIS“ | 242 - 266 |

Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums

- | | | |
|----|--|-----------|
| 5. | Arbeitsweise der Erlaß- und Stundungsstellen | 267 - 284 |
| 6. | Hochbaumaßnahmen mit besonderer Finanzierungsform
– Amtsgericht Rostock – | 285 - 298 |
| 7. | Ausgewählte Hochbaumaßnahmen des Landes | 299 - 318 |

Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums

- | | | |
|----|---|-----------|
| 8. | Förderung der Betriebsstätte für die Entwicklung einer Werkzeugmaschine | 319 - 328 |
| 9. | Verlustausgleich an die FPM Flughafen Parchim Mecklenburg GmbH | 329 - 341 |

Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 10. | Anrechnung von Spenden und Abschluß von Versicherungen bei einer institutionell geförderten Stiftung | 342 - 352 |
| 11. | Personalausgaben des Universitätsklinikums Rostock | 353 - 380 |
| 12. | Organisation der Querschnittsfunktionen als Führungsinstrumentarium | 381 - 411 |

Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 13. | Zuschüsse für waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen | 412 - 425 |
| 14. | Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung | 426 - 457 |

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 15. | Beschaffungen im Landgerichtsbezirk Stralsund | 458 - 468 |
|-----|---|-----------|

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 16. | Förderung von sozialraumorientierten Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe | 469 - 487 |
| 17. | Sozialhilfeleistungen des Landes | 488 - 542 |

Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Umweltministeriums

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 18. | Prüfung der Ausgaben des Landes für den Küstenschutz | 543 - 550 |
|-----|--|-----------|

Überörtliche Kommunalprüfung

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 19. | Prüfung der Hansestadt Greifswald | 551 - 570 |
| 20. | Prüfung der Hansestadt Stralsund | 571 - 586 |
| 21. | Wirtschaftlichkeit einer Krankenhausapotheke | 587 - 595 |
| 22. | Prüfung der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt | 596 - 603 |
| 23. | Überörtliche Prüfung des Tiefbau- und Ingenieurwesens sowie der Abfallwirtschaft im Landkreis Parchim | 604 - 616 |
| 24. | Überörtliche Prüfung beim Hochbauamt des Landkreises Mecklenburg-Strelitz | 617 - 626 |

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

- | | | |
|----|---|-----------|
| 1. | Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern | 627 - 652 |
| 2. | Norddeutscher Rundfunk – Öffentlichkeitsarbeit | 653 - 671 |
| 3. | Prüfung des Hallen-Projektes der Stadt Schwerin | 672 - 674 |

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfA	Absetzung für Abnutzung
AFU-Bau	Ausführungsunterlage-Bau
AG-BSHG	Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes
Allg.	Allgemein
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen
AnBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung zu § 44 Abs. 1 LHO
AnBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften zu § 44 Abs. 1 LHO
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung zu § 44 Abs. 1 LHO
AO	Abgabenordnung
ADAPT	Gemeinschaftsinitiative „Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel“
apl.	außerplanmäßig
AQMV	Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern
ArbZRG	Arbeitszeitrechtgesetz
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BauO	Bauordnung
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLUM	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt
BM	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Buchst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CUK	Chirurgische Universitätsklinik
dar.	darunter
dav.	davon
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
d. J.	des Jahres
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
EAFGL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EKG-Technik	Elektrokardiogramm-Technik
Epl.	Einzelplan
ESTG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
f./ff.	folgende/fortfolgende
FIAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
FM	Finanzministerium
FPM	Flughafen Parchim Mecklenburg GmbH
GBI. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GEG	Greifswalder Entsorgung GmbH
GGA	Gemeinsame Geschäftsanweisung für den Bürodienst des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der

	Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
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
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HH-Jahr	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HRG	Haushaltsrechtsgesetz
HRL M-V	Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
IfG	Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost
IT	Informationstechnik
ITSR	IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KVA	Kataster- und Vermessungsamt
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LAFI	Landesamt für Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten
Landesanstalt	Anstalt des öffentlichen Rechts
LAPIS	Landesweites Polizeinformationssystem
LAVINE	Landesdaten-, Vermittlungs- und Informationsnetz
LBA	Landesbauamt
LBG M-V	Landesbeamten-gesetz Mecklenburg-Vorpommern
LEG	Liegenschaftsgesellschaft mbH
LFA	Länderfinanzausgleich
LHG	Landeshochschulgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 3. Februar 1994, GVOBl. Mecklenburg-Vorpommern S. 186
lit.	littera
LKHG M-V	Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LKSt	Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik
LM	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei
LP	Leistungsphase
LRA	Landesrundfunkausschuß
L.I.S.A.	Landesinstitut für Schule und Ausbildung
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
LRZ	Landesrundfunkzentrale
lt.	laut
max.	maximal

mbH	mit beschränkter Haftung
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MTArb-O	Manteltarifvertrag Arbeiter Ost
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MwSt.	Mehrwertsteuer
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-M	NDR-Media GmbH
n. F.	neue Fassung
NordLB	Norddeutsche Landesbank
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
NVS	Nahverkehr Stralsund GmbH
ÖA	Öffentlichkeitsarbeit der Intendanz
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
Ogr.	Obergruppe
OWI M-V	Ordnungswidrigkeitsverfahren Mecklenburg-Vorpommern
PAR	Programm zur Aufstellung der IT-Ressortpläne
PC	Personalcomputer
PED M-V	Polizeiliche Erkenntnisdatei Mecklenburg-Vorpommern
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PKW	Personenkraftwagen
rd.	rund
RGMV	Rundfunkgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
RLBau	Vorläufige Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern
S.	Seite
sächl.	sächlich
SGB I	Erstes Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil –
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren –
SIS	Statistisches Informationssystem
Sozial-TV	Tarifvertrag zur sozialen Absicherung
StAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Natur
StGB	Strafgesetzbuch
SWS	Stadtwerke Stralsund GmbH
Tab.	Tabelle
TDM	Tausend Deutsche Mark
TK-Anlage	Telekommunikationsanlage
TVG	Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969
TV Kraftfahrer-O-TDL	Tarifvertrag über die Arbeitsbedingungen der Personenkraftwagenfahrer der Länder
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
u. dgl.	und dergleichen
üpl.	überplanmäßig
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
vgl.	vergleiche
VHB	Vergabehandbuch
V-Ist	vorläufiges Ist
VOB/A und VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A und B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift

VV-K	Verwaltungsvorschriften über Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
WFG	Wirtschaftsförderungsgesellschaft
WGS	WGS-Wohnungsgesellschaft mbH
WLG	Werkstoffgüte für Polysterol-Hartschaumplatten
WoBauRL	Wohnungsbaurichtlinie
WoGG	Wohngeldgesetz
z.	zum
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu § 44 Abs. 1 LHO
Ziff.	Ziffer
zzgl.	zuzüglich
1. MPG-ÄndG	Erstes Gesetz zur Änderung des Medizinproduktgesetzes

I. Einleitung

Vorbemerkungen

- (1) Der vorliegende Jahresbericht enthält gemäß Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V Ergebnisse, die für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können. Der Landesrechnungshof legt seinen Jahresbericht 1999 gemäß Art. 67 Abs. 2 Verf. M-V i. V. m. § 97 Abs. 1 und § 114 Abs. 1 LHO dem Landtag vor und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung.
- (2) Der Landesrechnungshof prüft die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltung des Landes, der kommunalen Körperschaften und der übrigen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Aufgrund der umfassenden und lückenlosen Prüfungskompetenz 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).

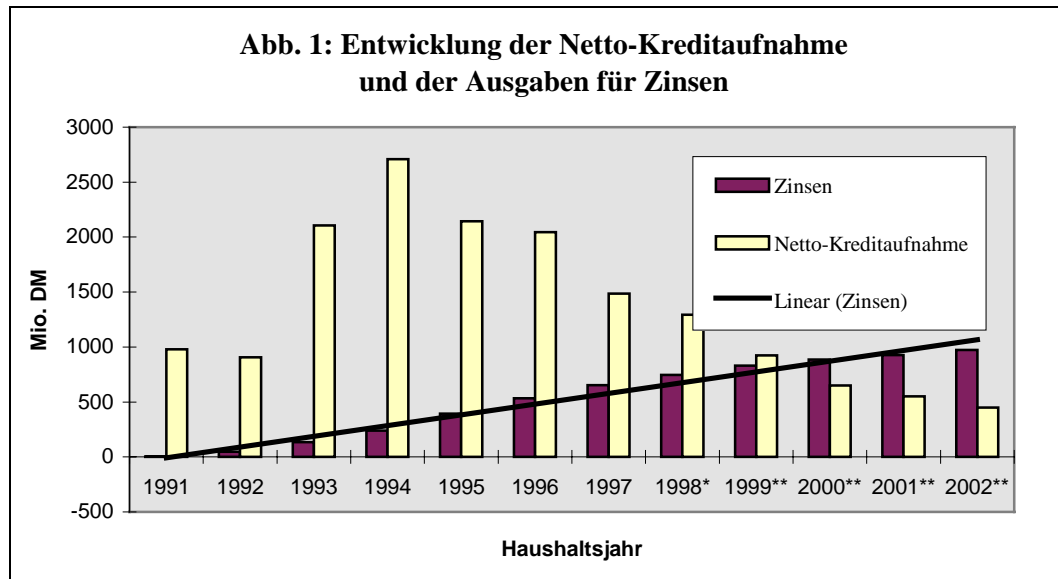
Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Landesrechnungshof. Er weist jedoch aufgrund von Prüfungserfahrungen auf finanzwirtschaftliche Auswirkungen von politischen Entscheidungen hin.
- (3) Im Rahmen der verfassungsmäßig garantierten Unabhängigkeit entscheidet der Senat des Landesrechnungshofes sowohl über die Auswahl der Prüfungsthemen als auch über die Darstellung von Prüfungsergebnissen im Jahresbericht. Der Senat setzt sich nach § 2 Abs. 1 Landesrechnungshofgesetz (LRHG) aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern zusammen. Die Stelle des Vizepräsidenten ist seit 1.6.1997 unbesetzt.
- (4) Der Jahresbericht ist keine Zusammenfassung der Prüfungstätigkeit des letzten Jahres. Verallgemeinerungen in bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Ressorts in Abhängigkeit von ihrer Erwähnung im Jahresbericht sind nicht möglich.

- (5) Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung beziehen sich auf die Prüfung der Haushaltsrechnung 1997 (Drs. 3/87 vom 22. Dezember 1998). Im übrigen sind die Bemerkungen jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr (§ 97 Abs. 3 LHO) beschränkt. Den zuständigen Ministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den einzelnen Beiträgen Stellung zu nehmen. Die Argumente der Verwaltung wurden in die Beratungen einbezogen und, soweit notwendig, mit wesentlichen Inhalten im Bericht wiedergegeben.

Haushaltslage des Landes

- (6) Der Landesrechnungshof hat bereits in den vergangenen Jahren auf die schwierige finanzwirtschaftliche Situation des Landes aufmerksam gemacht. Die wirtschaftliche Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns gibt keinen Anlaß zu optimistischen Prognosen. Während die Wirtschaftsleistung der neuen Länder 1998 im Durchschnitt um 2 % wuchs, wurden für Mecklenburg-Vorpommern lediglich 0,8 % Zuwachs ausgewiesen. Darüber hinaus muß sich Mecklenburg-Vorpommern auf sinkende Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) und den Bundesergänzungszuweisungen mit Auslaufen des Solidarpaktes im Jahre 2004 bereits jetzt einstellen.
- (7) Die Landesregierung hat bereits mit der Mittelfristigen Finanzplanung 1997 – 2001 auf die angespannte Haushaltslage reagiert. Mit der Mittelfristigen Finanzplanung 1998 – 2002 sieht die Landesregierung vor, die Netto-Kreditaufnahme von 924 Mio. DM im Haushaltsjahr 1999 auf 450 Mio. DM im Haushaltsjahr 2002 zurückzuführen (V-Ist 1998 1.294,9 Mio. DM). Die Kreditfinanzierungsquote soll damit von 9,2 % (1998) auf 3,1 % im Jahr 2002 abgesenkt werden.

Abbildung 1 macht jedoch deutlich, daß auf das Land Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der hohen Netto-Kreditaufnahmen vergangener Jahre und dem damit erreichten Schuldenstand steigende Ausgaben für Zinsen zukommen.



* vorläufiges Ist

** gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 1998 – 2002

Im Haushaltsplanentwurf wurden 1999 bereits rd. 830 Mio. DM für Zinszahlungen veranschlagt. Für das Jahr 2002 werden laut Mittelfristiger Finanzplanung 1998 – 2002 mehr als 970 Mio. DM erwartet. Geht man jedoch davon aus, daß sich das Zinsniveau wieder erhöht und legt einen langfristig durchschnittlichen Zinssatz von 8 % zugrunde, müßte das Land aufgrund der bis Ende 2001 geplanten Verschuldung im Jahr 2002 sogar rd. 1,3 Mrd. DM Zinsen zahlen.

Mit der Reduzierung der geplanten Netto-Kreditaufnahme, die notwendig ist, um den Schuldenstand nicht weiter so stark anwachsen zu lassen, sind ab dem Haushaltsjahr 2000 jährlich die Ausgaben für Zinsen höher veranschlagt als die Einnahmen aus Krediten.

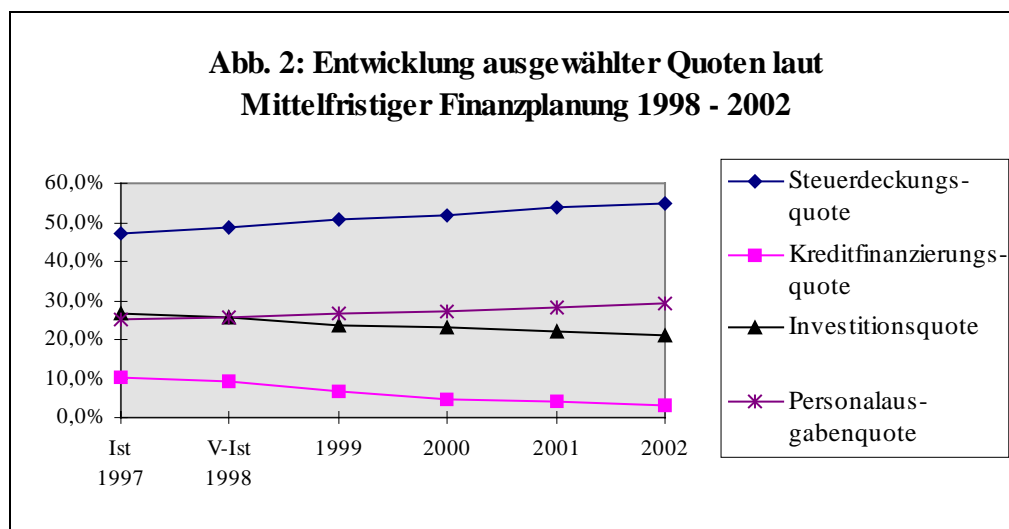
- (8) Neben der Reduzierung der Kreditaufnahme wurden ab dem Haushaltsjahr 1999 die globale Mehreinnahme auf 50 Mio. DM und die globale Minderausgabe auf 75 Mio. DM festgesetzt und damit beide Ansätze gegenüber der letzten Finanzplanung halbiert (siehe Tabelle 1). Darüber hinaus ist auch eine erhebliche Reduzierung des noch umzusetzenden Handlungsbedarfes¹ gelungen. Der Vergleich der beiden betrachteten Finanzplanungen zeigt jedoch auch, daß die Netto-Kreditaufnahme in der neuen Finanzplanung jährlich um 50 Mio. DM höher als ursprünglich angestrebt veranschlagt wurde.

¹ Der Handlungsbedarf ist eine in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesene „Lücke“, die jeweils im Planaufstellungsverfahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben geschlossen werden muß.

		1998		1999		2000		2001		2002
		Haushaltsplan in Mio. DM	V-Ist in Mio. DM	Finanzplan -alt- Mio. DM	Haushaltsplanentwurf Mio. DM	Finanzplan -alt- Mio. DM	Finanzplan -neu- Mio. DM	Finanzplan -alt- Mio. DM	Finanzplan -neu- Mio. DM	Finanzplan -neu- Mio. DM
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Steuern, LFA, BEZ	8.893,0	8.863,6	9.207,0	9.106,0	9.561,0	9.351,0	10.000,0	9.716,0	9.887,0
2	dav.: M-V verbleibende Steuern	6.062,0	6.020,5	6.276,0	6.236,0	6.599,0	6.371,0	6.998,0	6.684,0	6.802,0
3	Einnahmen aus LFA	843,0	856,3	915,0	868,0	928,0	965,0	947,0	998,0	1.034,0
4	BEZ	1.988,0	1.986,7	2.016,0	2.002,0	2.034,0	2.015,0	2.055,0	2.034,0	2.051,0
5	übrige laufende Einnahmen	1.932,2	1.828,4	1.873,5	1.969,0	1.750,9	1.930,1	1.748,3	1.879,6	1.907,9
	dar.: globale Mehreinnahmen	70,0	0	100,0	50,0	100,0	50,0	100,0	50,0	50,0
6	Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	10.825,2	10.692,0	11.080,5	11.075,0	11.311,9	11.281,1	11.748,3	11.595,6	11.794,9
7	spezielle Investitionseinnahmen	1.991,2	2.079,4	1.993,1	1.916,4	1.633,8	1.996,4	1.572,9	1.932,1	1.909,1
8	bereinigte Gesamteinnahmen	12.816,4	12.771,4	13.073,5	12.991,4	12.945,7	13.277,5	13.321,1	13.527,6	13.704,0
9	haushaltstechnische Verrechnungen	9,0	0,5	11,0	8,6	24,0	21,2	31,0	30,9	29,6
10	Entnahmen aus Rücklagen	93,2	80,0	12,0	72,0	0,0	10,0	0,0	10,0	0,0
11	Netto-Kreditaufnahme	1.194,3	1.294,9	874,7	924,0	600,0	650,0	500,0	550,0	450,0
12	Gesamteinnahmen	14.112,9	14.146,8	13.971,2	13.996,0	13.569,7	13.958,7	13.852,1	14.118,5	14.183,7
13	Personalausgaben	3.689,8	3.620,0	3.988,0	3.727,4	4.170,4	3.845,3	4.361,1	4.034,8	4.215,0
14	Zinsen	771,7	745,4	849,7	829,7	927,7	885,2	998,0	925,6	972,6
15	Mietkauf- / Leasingraten	20,3	19,7	26,8	21,5	29,4	25,7	29,5	27,9	34,1
16	Sach- u. Fachausgaben	6.115,5	6.113,6	6.258,6	6.191,6	6.139,1	6.210,9	6.392,1	6.163,3	6.202,2
	dar.: Kommunalen Finanzausgleich	2.401,5	2.392,7	2.469,8	2.367,6	2.483,7	2.370,0	2.765,3	2.370,0	2.370,0
17	globale Minderausgabe	-150,0	0,0	-150,0	-75,0	-150,0	-75,0	-150,0	-75,0	-75,0
18	Summe der bereinigten laufenden Ausgaben	10.447,3	10.498,6	10.973,1	10.695,2	11.116,5	10.892,1	11.630,7	11.076,6	11.349,0
19	Investitionsausgaben	3.641,0	3.590,6	3.473,4	3.279,0	3.146,3	3.234,4	2.997,6	3.117,0	2.984,5
	dar.: Baumaßnahmen	509,0	477,2	594,6	527,6	599,4	550,6	586,6	554,7	547,4
	Kommunale Investitionsmittel	137,0	144,6	137,0	137,0	137,0	130,0	137,0	130,0	130,0
20	bereinigte Gesamtausgaben	14.088,3	14.089,2	14.446,5	13.974,2	14.262,8	14.126,6	14.628,3	14.193,6	14.333,4
21	besondere Finanzierungsausgaben	24,6	57,6	35,0	21,8	46,0	32,4	53,0	42,1	40,8
22	Gesamtausgaben vor Erfüllung Handlungsbedarf	-	-	14.481,4	-	14.308,8	14.159,0	14.681,2	14.235,7	14.374,3
23	Handlungsbedarf	-	-	- 510,3	-	- 739,0	- 200,3	- 829,1	- 117,2	- 190,6
24	Gesamtausgaben	14.112,9	14.146,8	13.971,2	13.996,0	13.569,7	13.958,7	13.852,1	14.118,5	14.183,7
25	Finanzierungssaldo	-1.271,9	-1.317,8	-1.373,0	-982,8	-1.317,1	-849,0	-1.307,1	-666,0	-629,4
	dav.: laufender Haushalt	377,9	193,4	107,3	379,8	195,4	389,0	117,6	518,9	445,9
	Investitionshaushalt	-1.649,8	-1.511,2	-1.480,3	-1.362,6	-1.512,4	-1.238,0	-1.424,8	-1.184,9	-1.075,4

Tab. 1: Vergleich der Mittelfristigen Finanzplanungen 1997 – 2001 (-alt-) und 1998 – 2002 (-neu-)

- (9) Aus den Planzahlen der Mittelfristigen Finanzplanung 1998 – 2002 ergibt sich die in der nachfolgenden Graphik dargestellte Entwicklung ausgewählter Quoten. Der Trend der Quoten ist überwiegend positiv zu bewerten. Der Anstieg der Personalausgabenquote ergibt sich zwangsläufig aufgrund höherer Tarifabschlüsse, wachsender Versorgungslasten u. a. Die für das Haushaltsjahr 2002 erwartete Personalausgabenquote von 29,4 % (Altländer ca. 40 %) gibt die künftige Personalkostenproblematik jedoch nur verzerrt wieder, da die Altersstruktur und kaum vorhandene Versorgungsempfänger gegenüber den Altländern nur scheinbar einen Vorsprung geben. Außerdem wirkt sich auf die



- (10) Entscheidend wird für Mecklenburg-Vorpommern jedoch sein, inwieweit es gelingt, die Planung in die Realität umzusetzen. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang erneut auf die gegenüber den alten Flächenländern erhöhte Personalausstattung des Landes hin. Der Personalabbau ist insbesondere aufgrund von geplanten Veränderungen im Schulbereich gegenüber der letzten Planung zeitlich nach hinten verlagert worden. Mit der für 2002 angestrebten Stellenausstattung von 25,1 Stellen je 1000 Einwohner liegt Mecklenburg-Vorpommern dann immer noch deutlich über dem Durchschnitt der alten Flächenländer (1998: 20,8 Stellen je 1000 Einwohner). Es muß davon ausgegangen werden, daß der derzeit geplante Personalabbau, der größtenteils die Reduzierung von Lehrerstellen vorsieht, nicht ausreichen wird. Mecklenburg-Vorpommern wird sich künftig der Aufgabe einer systematischen und flächendeckenden Aufgabenkritik stellen müssen. In Bund und Ländern findet entgegen allen verbalen Bemühungen eine wirksame Aufgabenkritik, die

zu Entlastungen des Haushalts führen könnte, nicht statt. Der Staat übernimmt ständig neue Aufgaben, ohne alte, unnötige abzubauen. Dabei ist nicht nur die Notwendigkeit der staatlichen Aufgaben zu prüfen, sondern auch, ob diese u. U. kostengünstiger oder effektiver von Privaten wahrgenommen werden können. Außerdem werden die mit Hilfe der Informationstechnik möglichen kostensenkenden Verwaltungsstrukturen nicht ins Auge gefaßt.

Zuwendungsbescheide

- (11) In seinem Nachtrag zum Jahresbericht 1995 hat der Landesrechnungshof umfänglich über seine Feststellungen im Zuwendungsbereich berichtet. Besonderen Raum hat dabei auch die Bewilligungspraxis eingenommen. In Anknüpfung hieran hat der Landesrechnungshof Zuwendungsbescheide aus dem Bereich des Kultusministeriums und auch des Sozialministeriums geprüft.

Die Beschränkung auf diese beiden Ministerien rechtfertigt sich aus § 89 Abs. 2 LHO und erklärt sich daraus, daß der Landesrechnungshof in seiner Prüfungsplanung und -tätigkeit einen entsprechenden Schwerpunkt gesetzt hat. Das bedeutet nicht, daß die in diesem Bereich erhobenen Feststellungen nicht auch ebenso in anderen Ministerien hätten getroffen werden können. Soweit der Landesrechnungshof insbesondere auch in den Bereichen des Wirtschafts-, des Landwirtschafts- und des Umweltministeriums geprüft hat, in denen ebenfalls erhebliche Zuwendungsmittel verwaltet werden, war festzustellen, daß dieselben oder vergleichbare Unzulänglichkeiten auftraten (vgl. Tz. 39 des Nachtrages zum Jahresbericht 1995).

- (12) Nach VV Nr. 4.4 zu § 44 Abs. 1 LHO haben die Bewilligungsbehörden, im Rahmen besonderer Festlegungen durch den Landesrechnungshof, Abdrucke ihrer Zuwendungsbescheide mit einer Zweitschrift des Antrages dem Landesrechnungshof zu übersenden. Der Landesrechnungshof erhält auf diese Weise einen Überblick über die Bewilligungspraxis der Ministerien und der anderen Verwaltungsbehörden des Landes insbesondere bei Zuwendungen über 500.000 DM. Danach läßt sich feststellen, daß die gravierenden Fehler der Aufbaujahre nur noch vereinzelt auftreten. Die bei weitem größte Zahl der jetzt noch zu beobachtenden Fehler kann aufs Einzelne gesehen auf sich beruhen, und der Landesrechnungshof wird deshalb auch nur aus-

nahmsweise tätig. Auf's Ganze gesehen machen die Mängel und vor allem ihre Häufigkeit aber deutlich, daß es noch keinen Grund gibt, sich mit dem Stand des Erreichten zufrieden zu geben und in dem Bemühen um die Verbesserung der Verwaltungspraxis nachzulassen.

- (13) Konkrete Veranlassung, den Mängeln in den Bewilligungsbescheiden nachzugehen, war für den Landesrechnungshof ein Zuwendungsbescheid des Sozialministeriums über 841.538,01 DM, der unter einer Vielzahl von Mängeln litt und bei ordnungsgemäßer Aufgabenwahrnehmung so nicht hätte ergehen dürfen.
- (14) Dieser Bescheid war, wie aus der Unterschriftenleiste auf dem dem Landesrechnungshof übersandten Entwurf zu ersehen ist, vom zuständigen Sachbearbeiter erarbeitet und gezeichnet worden, danach vom Referatsleiter, sodann zeichnete der Justitiar der Abteilung mit, anschließend zeichnete der Referatsgruppenleiter, der gleichzeitig in Vertretung für den Abteilungsleiter zeichnete, danach zeichnete der Leiter des Staatssekretärbüros und anschließend in Vertretung für den Staatssekretär der zuständige Abteilungsleiter. Schließlich wurde der Bewilligungsbescheid dem Minister zur Unterschrift vorgelegt, der den Bescheid unterschrieb.

Korrekturen befanden sich in dem Bescheidentwurf nicht. Allerdings war am Rande ohne Namenszeichen vermerkt: *„Bitte sicherstellen, daß ab '99 Anträge zu Beginn der Maßnahme beschieden werden.“*

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Beamten, die den Bescheid gezeichnet und an die Spitze des Hauses weitergeleitet haben, ihn zuvor auch in der erforderlichen Weise zur Kenntnis genommen haben. Damit stellt sich für den Landesrechnungshof auch die Frage nach der konkreten Art der Wahrnehmung der Dienstgeschäfte. Bereits im Nachtrag zum Jahresbericht 1995 war unter Tzn. 56 ff. (60) zu berichten, daß mangelhafte Vorgänge mehrere Zuständigkeitsbereiche durchlaufen hatten, ohne daß die Mängel bemerkt wurden. Davon abgesehen muß sich ein Minister darauf verlassen können, daß Bescheide, die er unterschreibt, die Professionalität besitzen und die Sachkunde zum Ausdruck bringen, die von einem Ministerium zu erwarten sind.

- (15) Aus der Vielzahl der – zum Teil auch kleineren – Mängel fallen folgende ins Gewicht:

- Der Bescheid datiert vom 2.6.1998 und gilt „... für die Zeit vom 01.01.1998 bis zum 31.12.1999“. Die Frage des vorzeitigen Maßnahmebeginns bleibt in dem Bescheid offen.
- Mit dem Bescheid wird ohne nähere Erläuterung „ein Zuschuß“ bewilligt. Nach VV Nr. 1.1 zu § 23 LHO sind Zuschüsse sowohl als rückzahlbare als auch als nicht rückzahlbare Leistungen möglich. Es ist deshalb verfehlt, stillschweigend vorauszusetzen, jeder Zuschuß sei ein nicht rückzahlbarer Zuschuß (vgl. auch VV Nr. 1.1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO).
- Der gesamte Finanzierungsplan, das ist gemäß VV Nr. 3.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO die aufgegliederte Berechnung der mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung, besteht aus folgenden elf Zeilen, mit denen gleichzeitig auch der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV Nr. 4.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO) festgelegt wird:

„Diesem Bescheid liegt folgende Kalkulation zugrunde:

Finanzierung der Maßnahme:

Gesamtkosten der Maßnahme: 1.019.968,01 DM

Zuschußfähige Kosten: 1.019.968,01 DM

davon

– Einkommen der Teilnehmer 108.410,00 DM

– Mittel des Verbandes ... 70.020,00 DM

– Mittel des Landes

AQMV Weiterbildungsförderrichtlinie 178.558,81 DM

– Mittel des Europäischen Sozialfonds

Gemeinschaftsinitiative ADAPT 662.979,20 DM“.

- Mit „Gesamtkosten der Maßnahme“ ist die Summe der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV Nr. 4.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO) gemeint, im Antragsvordruck entsprechend „zuwendungsfähige Ausgaben“ genannt. Hier hätte der zuwendungsrechtlich zutreffende Begriff nur richtig übernommen werden müssen. Allerdings sind im Antrag insgesamt 15.335 DM für „Abschreibung

(AfA)“ in Ansatz gebracht, zusätzlich zu 3.500 DM „Gebäudeunterhaltung“ und insgesamt 23.787 DM „Raummiete“. Das bedeutet, daß hier entgegen der Rechtslage 15.335 DM Kosten bezuschußt worden sind. Darüber hinaus ist nicht ohne weiteres verständlich, warum neben der Raummiete auch Zuschüsse zur Gebäudeunterhaltung bewilligt worden sind.

- Unter „zuschußfähige Kosten“ sind nicht, wie man eigentlich erwarten müßte, die mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben dargestellt, sondern die Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung (VV Nr. 3.3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO). Auch hier hätte nur die Formulierung aus dem Antrag übernommen werden müssen.
- Unter „Finanzierungsart“ wird zunächst die Zuwendungsart (Projektförderung) festgelegt und sodann zur Finanzierungsart bestimmt, daß der Zuschuß „...in Form einer Anteilsfinanzierung in Höhe des vorgegebenen Höchstbetrages gewährt“ wird. Dies entspricht nicht der Rechtslage und steht auch im Widerspruch zu dem ersten Satz des Bewilligungsbescheides, in dem es, wie in VV Nr. 2.2.2 zu § 44 Abs. 1 LHO vorgesehen, heißt, daß der „... Zuschuß bis zur Höhe von ... DM“ bewilligt wird.

Wird die Maßnahme teurer als bewilligt, werden Probleme bei der Abrechnung nicht auftreten. Erreicht die Summe der Ausgaben aber nicht die Höhe der zuwendungsfähigen Gesamtausgabe, wird fraglich, ob das Land nicht gleichwohl – Widersprüche gehen zu Lasten des Absenders – „... in Höhe des vorgegebenen Höchstbetrages“ eintreten muß.

Im übrigen ist gemäß VV Nr. 2.2.2 zu § 44 Abs. 1 LHO nach einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben zu bewilligen.

- Die in VV Nr. 4.2.3 zu § 44 Abs. 1 LHO geforderte genaue Bezeichnung des Verwendungszweckes fehlt in dem Bescheid. Statt dessen ist als „... Zielsetzung des Projektes“ formuliert: „Ziel dieses Projektes ist es, innerbetriebliche Barrieren der Arbeitszeitflexibilisierung zu erfassen und praktische Lösungsmöglichkeiten hierfür zu erarbeiten, damit flexible Arbeitszeitsysteme in Unternehmen reibungsloser umgesetzt werden können. Der Focus liegt bei der Umsetzung von Motivationsstrategien und Qualifizierungsprogrammen für Führungskräfte und Mitarbei-

ter. Ergebnis der Maßnahme soll es sein, ein in der Praxis erprobtes Qualifizierungsprogramm für Führungskräfte, Betriebsrat und Mitarbeiter zu(r) besseren Einführung und Umsetzung flexibler Arbeitszeitmodelle zu erstellen. “

Unter „*Nebenbestimmungen*“ befindet sich bei Nr. 12, wo es zunächst um den Verwendungsnachweis, um Ausgabenbelege, Kontrollmaßnahmen und den Sachbericht geht, überraschend ein weiterer Hinweis auf das Projekt: *„In der bewilligten Maßnahme werden 60 Teilnehmer pro Jahr qualifiziert. Jeder Teilnehmer hat 184 Gesamtstunden, davon 96 Stunden Theorie, 24 Stunden Praxis und 64 Stunden Beratung/Orientierung, zu absolvieren. “*

Dem Zuwendungsbescheid läßt sich mithin nicht entnehmen, wie das geförderte Projekt im einzelnen aussehen soll. Dies wird auch dann nicht deutlicher, wenn der Antrag des Zuwendungsempfängers, der im Bescheid in Bezug genommen wird, mit herangezogen wird. Ziel und Teilnehmerkreis werden zwar beschrieben, nicht aber, worin die eigentliche Projektarbeit besteht. Auf der Grundlage einer derartigen Projektbeschreibung läßt sich bei der Verwendungsprüfung die Zweckerreichung nicht feststellen.

Es mag sein, daß zwischen der Bewilligungsbehörde und dem Zuwendungsempfänger aufgrund von besonderen Abstimmungen verabredet war, was im einzelnen mit der Zuwendung gefördert werden sollte. Im Zweifelsfall wird es jedoch allein auf den Inhalt des Bescheides ankommen und nicht auf mündliche Zusagen (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG M-V).

- In Nr. 1 der „*Nebenbestimmungen*“ heißt es: *„Der diesem Zuwendungsbescheid zugrunde liegende Antrag ... wird in der von dem Sozialministerium genehmigten Fassung Grundlage und Bestandteil dieses Zuwendungsbescheides.“* Die dem Landesrechnungshof (erst auf besonderes Anfordern – VV Nr. 4.4 zu § 44 Abs. 1 LHO) vorgelegten Antragsunterlagen enthalten einen solchen Genehmigungsvermerk ebensowenig wie der Bescheid selbst.
- Zuwendungen dürfen nach VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO nur Empfänger mit einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung erhalten. Zu einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung gehört selbstverständlich auch, daß, wie in Nr. 3 der „*Nebenbestimmungen*“ ausdrücklich vermerkt, *„... alle erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen zur Durchführung des Vorhabens ... erteilt sein und*

die dabei ergangenen Auflagen eingehalten werden ...“ müssen. Damit wäre, insbesondere hier, wo es um eine Weiterbildung und nicht um eine umfassende Maßnahme etwa im Umwelt- oder Baubereich geht, diese „*Nebenbestimmung*“ überflüssig. Für eine möglicherweise notwendig werdende Rücknahme oder einen Widerruf des Zuwendungsbescheides gelten mit oder ohne diese „*Nebenbestimmung*“ die §§ 48 ff. VwVfG M-V.

Wenn dieser Hinweis gleichwohl einen Sinn hat, dann den einer Freizeichnungsklausel. Aber gerade dies würde deutlich machen, daß der Bearbeiter sich bewußt war, es könnten nicht alle für die Durchführung des Projektes erforderlichen Genehmigungen vorliegen. Um nicht grob fahrlässig zu handeln, hätte er dem jedoch vor der Bewilligung im einzelnen nachgehen müssen. Der Freizeichnung hätte es dann nicht bedurft.

Hiervon abgesehen ist ein solcher Hinweis befremdlich bei einer Maßnahme, die bereits seit annähernd einem halben Jahr durchgeführt wird.

- Gemäß Nr. 6 der „*Nebenbestimmungen*“ soll der Zuwendungsbescheid unwirksam werden „... *mit Wirkung von seiner Bekanntgabe an*“, wenn „... *das Förderungsziel innerhalb des Bewilligungszeitraumes vom Zuwendungsempfänger inhaltlich geändert wird, gefährdet wird oder wegfällt, insbesondere wenn*
 - a) *die Finanzierung der Projektkosten nicht mehr sichergestellt ist,*
 - b) *die Zahlungsunfähigkeit des Zuwendungsempfängers eintritt oder*
 - c) *die Transnationalität nicht mehr besteht*“.

Diese Bestimmungen werden der Rechtslage nicht gerecht. Das Zuwendungsrecht geht davon aus, daß während der Durchführung des Projektes bei dem Auftreten von Schwierigkeiten zunächst nur eine Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers besteht. Sodann muß die Bewilligungsbehörde entscheiden, ob sie den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerruft oder was sie sonst für geraten hält. Jedenfalls wird der Zuwendungsbescheid in den genannten Fällen nicht gleichsam automatisch unwirksam.

- In Nr. 8 der „*Nebenbestimmungen*“ wird der Zuwendungsempfänger darauf hingewiesen: „*Die Zuschüsse sind Subventionen im Sinne des § 264 des Strafgesetzbuches sowie des Subventionsgesetzes vom 29. Juli 1976 (BGBl. I S. 2934). Tatsa-*

chen, von denen die Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen der Zuschüsse abhängig ist, sind subventionserheblich im Sinne des § 264 StGB. Unrichtige, unvollständige oder unterlassene Angaben, die subventionserhebliche Tatsachen betreffen und dem Zuwendungsempfänger zum Vorteil gereichen, sind gemäß § 264 StGB als Subventionsbetrug strafbar. Diesbezüglich wird auf die besonderen Offenbarungspflichten nach § 3 des Subventionsgesetzes hingewiesen.“

Bei der hier in Rede stehenden Zuwendung aus dem Bereich Arbeit und Qualifizierung handelt es sich nicht um eine Subvention im Sinne des Subventionsgesetzes, der Hinweis ist verfehlt.

- Unter Nr. 12 der „Nebenbestimmungen“ ist festgelegt: *„Die mit dem Unternehmen abzuschließenden Ausbildungsverträge sind durch den Träger so zu gestalten, daß bei einem schuldhaften Abbruch der Weiterbildung bzw. bei häufigen Fehlstunden (außer bei Krankheit) eine finanzielle Beteiligung der Unternehmen an den Maßnahmekosten zu erbringen ist.“*

Der Zuwendungsbescheid datiert vom 2.6.1998, die geförderte Maßnahme hatte aber schon am Anfang des Jahres begonnen. Daher ist es verfehlt, im Zuwendungsbescheid nachträglich noch Anforderungen an die z. T. bereits erfüllten Verträge zu formulieren.

- (16) Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinem Nachtrag zum Jahresbericht 1995 (Tzn. 32 ff.) darauf aufmerksam gemacht, daß in einem ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug auch und gerade im Zuwendungsbereich Sparpotentiale liegen, die es zu erkennen und zu nutzen gilt. In diesem Zusammenhang kommt den Zuwendungsbescheiden eine herausragende Bedeutung zu, weil die Bewilligungsbehörde im Zuwendungsbescheid die wechselseitigen Rechte und Pflichten festlegt. Bei der Bewilligung sparsam zu verfahren ist mehr denn je geboten. Darüber hinaus sind Mängel, wenn überhaupt, später nur mit einem deutlich höheren Arbeitsaufwand zu beheben. Die Wahrnehmung der Interessen des Landes – bis hin zur Rückforderung der Zuwendung – wird unnötig erschwert oder sogar vereitelt, wenn der Zuwendungsbescheid in rechtlicher oder tatsächlicher Hinsicht fehlerhaft ist. Eine unzureichende Verwaltungspraxis führt zu nicht bezifferbaren unnötigen Ausgaben und verstößt,

weil sie nicht wirtschaftlich und sparsam sein kann, gegen § 7 LHO (vgl. Tz. 119 Nachtrag zum Jahresbericht 1995).

- (17) Unabhängig hiervon muß es selbstverständlich das Bestreben jeder Behörde sein, einwandfreie Zuwendungsbescheide zu erlassen. Die negativen Wirkungen beim Zuwendungsempfänger, der einen erkennbar mangelbehafteten Bescheid erhält, werden nicht folgenlos bleiben. Der Zuwendungsempfänger wird einerseits die Qualität der Verwaltungsentscheidung als Indiz für fehlende Kompetenz der Bewilligungsbehörde nehmen. Andererseits könnte er, wird der Zuwendungsbescheid nicht sorgfältig erarbeitet, annehmen, auch bei der Mittelverwendung und der Nachweisführung käme es auf Gewissenhaftigkeit nicht an. Die gute Projektdurchführung setzt deshalb einen guten Bewilligungsbescheid voraus. Die Bewilligungsbehörde setzt die Maßstäbe.

Dessen scheinen sich jedenfalls die mit der in Rede stehenden Förderung befaßten Beamten nicht hinreichend bewußt zu sein, denn der im wesentlichen aus Textbausteinen bestehende Bewilligungsbescheid ist mit den festgestellten Mängeln auch für andere Bewilligungen verwendet worden. Dem Landesrechnungshof, dem in diesem Bereich nur Bewilligungsbescheide über 500.000 DM zuzuleiten waren, liegen für die Zeit von April bis Dezember 1998 zehn weitere Bescheide des Sozialministeriums bzw. Ministeriums für Arbeit und Bau vor, die weitgehend aus denselben fehlerbehafteten Textbausteinen bestehen, und dies, obwohl der Landesrechnungshof am 16.6.1998 Gelegenheit genommen hatte, auf die Mangelhaftigkeit hinzuweisen.

Das jetzt zuständige Ministerium für Arbeit und Bau, dem der Landesrechnungshof Gelegenheit gegeben hatte, sich zu dem Entwurf dieses Jahresberichtsbeitrages zu äußern, hält die hier vorgebrachte Kritik an der Aufgabenerfüllung für sachlich nicht gerechtfertigt, will aber bei einem Teil der Beanstandungen den Hinweisen des Landesrechnungshofes folgen.

- (18) Im Geschäftsbereich des damaligen Kultusministeriums hat der Landesrechnungshof 45 Zuwendungsbescheide, ganz überwiegend aus dem Jahre 1998, geprüft, mit denen Zuwendungen aus den Bereichen Kunst und Kultur, Jugendpflege, Sport, Schulen sowie Wissenschaft und Forschung gewährt wurden. Die Bescheide sind teilweise einem einheitlichen Muster folgend erstellt worden, so daß sich Feststellungen des Landesrechnungshofes notwendig wiederholen.

Im Geschäftsbereich des Sozialministeriums bzw. Ministeriums für Arbeit und Bau hat der Landesrechnungshof 40 Zuwendungsbescheide aus den Jahren 1997 bis 1999 geprüft, mit denen Zuwendungen aus den Bereichen Öffentliches Gesundheitswesen, Sozialwesen, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Familienpolitik gewährt wurden.

- (19) Die Feststellungen des Landesrechnungshofes beziehen sich auf Mängel bei der Projektbeschreibung und -finanzierung bis hin zu nicht rechtskonformen Bezeichnungen oder Schreibweisen.

Im wesentlichen hat der Landesrechnungshof festgestellt:

- Zuwendungsbescheide entsprechen nicht den Mindestanforderungen nach VV/VV-K Nr. 4.2 zu § 44 Abs. 1 LHO, das heißt unter anderem,
 - der Zuwendungsempfänger ist nicht immer eindeutig bezeichnet,
 - es gibt Unklarheiten bei der Höhe der Zuwendung,
 - die Dauer der Zweckbindung der mit Zuwendungsmitteln beschafften Gegenstände ist nicht oder nur unzureichend bestimmt,
 - die Angaben über die Finanzierungsart sind widersprüchlich oder unklar,
 - der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und der Finanzierungsplan hätten besser geklärt bzw. bestimmt werden müssen,
 - der Bewilligungszeitraum war u. a. so festgelegt, daß zum Jahresende innerhalb von wenigen Tagen Millionenbeträge ausgegeben werden mußten, was bei Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht möglich war,
 - das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns wurde nicht ausreichend beachtet,

- bei den Nebenbestimmungen gibt es Unsicherheiten und Wildwuchs,
 - die Rechtsbehelfsbelehrungen werden nicht immer der Rechtslage gerecht.
- Soweit die Weiterleitung von Zuwendungen an Dritte vorgesehen war, fehlten hierzu die nötigen Regelungen.
- Darüber hinaus litten die Zuwendungsbescheide u. a. an inneren Widersprüchen, offenbaren Unrichtigkeiten, rechtlichen Mängeln, Unklarheiten oder Verfahrensmängeln.
- (20) Die Feststellungen im einzelnen decken sich z. T. mit denen des Nachtrages zum Jahresbericht 1995. Soweit sie über diese hinausgehen, liegt das daran, daß der Landesrechnungshof jetzt detaillierter geprüft hat. Damit haben die einzelnen Mängel auch ein sehr unterschiedliches Gewicht. Ihnen ist aber, so wie die Prüfung angelegt war, gemeinsam, daß es sich um „handwerkliche“ Mängel handelt. Entscheidend sind dabei aber nicht so sehr die einzelnen Mängel. Diese erhalten ihr Gewicht erst in der Zusammenschau und durch die hinter diesen Fehlern sichtbar werdenden Defizite. Danach bestehen bei den Bewilligungsbehörden noch immer Unsicherheiten bei der Anwendung des Zuwendungsrechts und des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Darüber hinaus leiden die Bescheide nicht selten auch an sprachlichen oder logischen Mängeln, die ohne besondere Sachkunde allein bei einer aufmerksamen Sachbearbeitung hätten auffallen müssen, oder sie sind nicht hinreichend durchdacht. Nicht selten fehlt es aber auch einfach an der erforderlichen Sorgfalt.
- (21) Der Landesrechnungshof hält es nicht für angezeigt, die einzelnen Bescheide mit dem entsprechenden Verwaltungsaufwand nachträglich zu korrigieren oder nachzubessern. Dem Landesrechnungshof geht es darum, daß die Feststellungen zur Verbesserung der Zuwendungspraxis des Landes nutzbar gemacht werden. Er hat sie deshalb der Staatskanzlei und den Ministerien, soweit sie mit Zuwendungen befaßt sind, übersandt mit der Bitte, sie ihren entsprechenden Referaten und nachgeordneten Behörden zugänglich zu machen.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1997

- (22) Rechtsgrundlage für die Rechnung des Haushaltsjahres 1997 ist Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 Abs. 1 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 1997 mit der Vermögensübersicht wurde dem Landtag fristgemäß vor Ende des Folgejahres mit der Drs. 3/87 vom 22. Dezember 1998 vorgelegt.

Vollständigkeit

- (23) Die finanziellen Gesamtergebnisse der Haushaltsführung sind in
- einem kassenmäßigen Abschluß gemäß § 82 LHO
(Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste),
 - einem Haushaltsabschluß gemäß § 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 1997 enthält alle Angaben, die nach §§ 80 ff. LHO erforderlich sind.

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

- (24) 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

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

Grundlagen der Haushaltsführung 1997

- (26) Grundlage der Haushaltsführung des Landes war im Haushaltsjahr 1997 das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 1997 – HRG 97) vom 24. Januar 1997.

Haushaltsplan 1997

- (27) Der Haushaltsplan 1997 weist in Einnahmen und Ausgaben Ansätze von jeweils

14.500.920.400,00 DM

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von

4.632.475.000,00 DM

aus.

Gemäß § 17 des Haushaltsgesetzes 1997 ist das Haushaltsvolumen in Einnahmen

und Ausgaben um 5.978.600,00 DM

auf 14.506.899.000,00 DM

erhöht worden.

Das Haushalts-Soll belief sich im Haushaltsjahr 1997 in Einnahmen und Ausgaben

auf 14.506.899.000,00 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils 41,3 Mio. DM bzw.

0,3 % unter den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 1996.

Verpflichtungsermächtigungen erhöhten sich gemäß § 17 Haushaltsgesetz 1997

um 25.185.600,00 DM

auf 4.657.660.600,00 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 1997**

(28)

	Rechtliche Grundlage	Einnahmen - in DM -	Ausgaben - in DM -	Verpflichtungs- ermächtigungen - in DM -
1	Haushaltsrechtsgesetz 1997 vom 24. Januar 1997	14.500.920.400,00	14.500.920.400,00	4.632.475.000,00
2	Summe der veranschlagten Mittel	14.500.920.400,00	14.500.920.400,00	4.632.475.000,00
3	Einwilligung der Finanzministerin in zusätzliche Einnahmen und Ausgaben, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten gemäß § 17 des Haushaltsgesetzes 1997 Abs. 1 und 2	+ 5.978.600,00	+ 5.978.600,00	+ 25.185.600,00
4	Haushalts-Soll 1997	14.506.899.000,00	14.506.899.000,00	4.657.660.600,00
5	aus dem Haushaltsjahr 1996 übertragene Reste sowie aus in Anspruch genommenen Vorgriffen auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1998	+ 687.883.997,27	+ 800.804.058,81 - 108.232.612,58	
6	Gesamt-Soll	15.194.782.997,27	15.199.470.446,23	4.657.660.600,00

Tabelle 2: Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1997

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Gesamt-Soll (Tab. 2, Zeile 6) resultiert aus der unterschiedlichen Höhe der aus dem Haushaltsjahr 1996 übertragene Reste sowie aus Vorgriffen auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1998.

Abschlußbericht

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

- (30) Der **kassenmäßige Abschluß** gemäß § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) weist in Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 1997 mit

14.410.170.522,31 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 abzuschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen lassen darf. Dementsprechend wurden zu Beginn des Haushaltsjahres 1998 aufgenommene Kredite von 243,8 Mio. DM zugunsten des Haushaltsjahres 1997 umgebucht.

- (31) Zum Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses gehört auch die der Ermittlung des Finanzierungssaldos 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	12.859.605.441,87 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	14.292.967.337,87 DM
--	----------------------

Der in der Haushaltsrechnung 1997 nachgewiesene **Finanzierungssaldo** beträgt somit

-1.433.361.896,00 DM.

Zur Deckung des Finanzierungsdefizits wurden folgende Mittel bereitgestellt:

<u>Finanzierungsmittel</u>	
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	1.485.313.195,33 DM
Ausgaben zur Schuldentilgung <u>am Kreditmarkt</u>	<u>0,00 DM</u>
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	1.485.313.195,33 DM
Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge	0,00 DM
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	0,00 DM
Entnahmen aus Rücklagen usw.	65.251.885,11 DM
<u>Zuführungen an Rücklagen usw.</u>	<u>117.203.184,44 DM</u>
Finanzierungsmittel insgesamt	<u>1.433.361.896,00 DM</u>

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

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

Haushaltsjahr	1997	1996
kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 DM	0,00 DM
kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 DM	0,00 DM
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	+142.318.096,39 DM	+21.414.380,03 DM
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	-147.005.545,35 DM	-4.687.448,96 DM

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis für 1997 von 142,3 Mio. DM entspricht der Differenz zwischen den im Rechnungsjahr 1997 zu verzeichnenden Mindereinnahmen in Höhe von 225,8 Mio. DM (einschließlich Reste) und den Minderausgaben in Höhe von 83,5 Mio. DM (einschließlich Reste und Vorgriffe). Im einzelnen stellt sich das wie folgt dar:

Mehreinnahmen bei

– Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	164,4 Mio. DM
---	---------------

Mindereinnahmen bei

– Steuern und steuerähnlichen Einnahmen	254,0 Mio. DM
– Zuwendungen mit Ausnahme für Investitionen	51,7 Mio. DM
– Schuldenaufnahme, Zuwendungen für Investitionen	7,4 Mio. DM
– Besondere Finanzierungseinnahmen	<u>77,1 Mio. DM</u>
Mindereinnahmen	<u>225,8 Mio. DM</u>

Mehrausgaben bei

– Besondere Finanzierungsausgaben	242,5 Mio. DM
-----------------------------------	---------------

Minderausgaben bei

– Personalausgaben	46,6 Mio. DM
– Sächliche Verwaltungsausgaben	38,0 Mio. DM
– Ausgaben für Schuldendienst	49,6 Mio. DM
– Zuwendungen mit Ausnahme für Investitionen	147,8 Mio. DM
– Ausgaben für Baumaßnahmen	24,4 Mio. DM
– Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	<u>19,6 Mio. DM</u>
Minderausgaben	<u>83,5 Mio. DM</u>

Der als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis für das Haushaltsjahr nachgewiesene Fehlbetrag von rd. 147 Mio. DM resultiert aus der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 1996 und der in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Einnahme- und Ausgabe-
reste und der Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1998:

Einnahmereste	558.855.327,69 DM
Ausgabereste	<u>820.860.873,04 DM</u>
Saldo	-262.005.545,35 DM
Vorgriffe	+ <u>115.000.000,00 DM</u>
	<u>-147.005.545,35 DM</u>

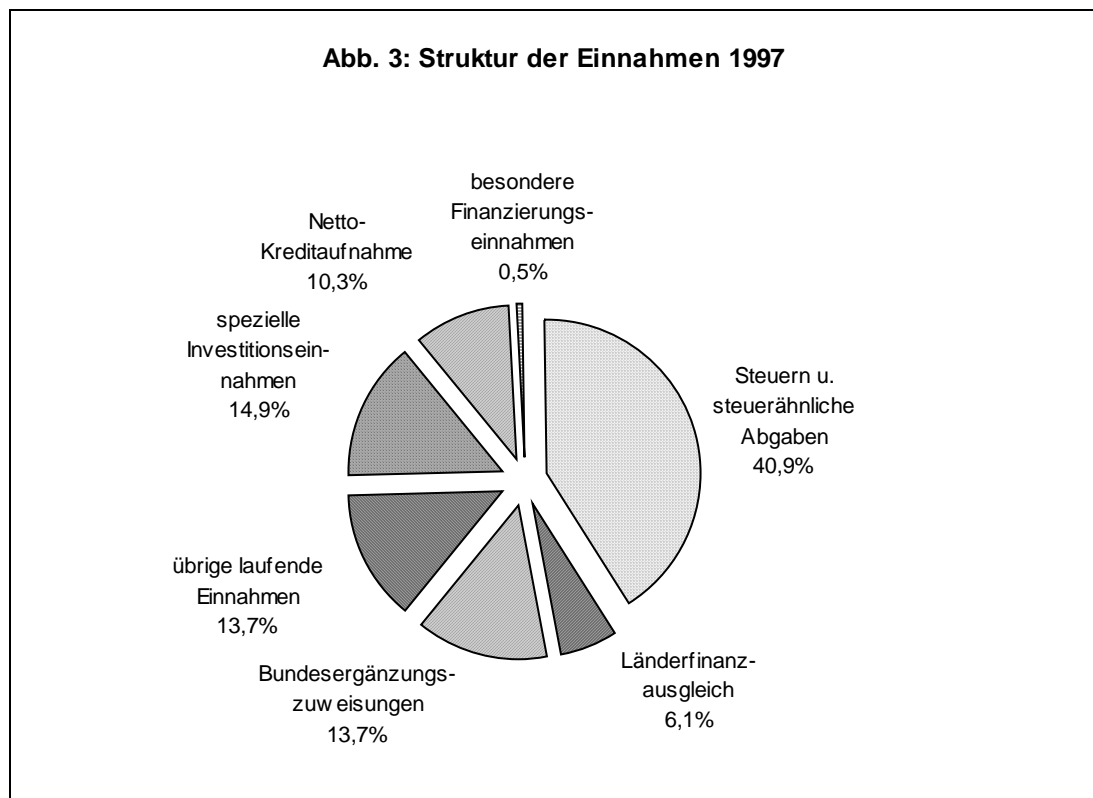
**Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen
der Haushaltsrechnung 1997**

- (33) Die nachfolgende Übersicht zeigt die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Gruppierungsplan in den Haushaltsjahren 1995 bis 1999.

	Einnahmen/Ausgaben	1995		1996		1997			1998		1999	
		Ist Mio. DM	Ist 95 z. Ist 94 in %	Ist Mio. DM	Ist 96 z. Ist 95 in %	Soll Mio. DM	Ist Mio. DM	Ist 97 z. Ist 96 in %	V-Ist Mio. DM	V-Ist 98 z. Ist 97 in %	Soll Mio. D M	Soll 99 z. Soll 98 in %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Steuern, LFA, BEZ	8.625,9	+10,2	8.606,6	-0,2	9.018,0	8.748,5	+1,6	8.863,6	+1,3	9.106,0	+2,4
2	dav.: M-V verbleibende Steuern	5.857,6	-	5.820,9	-0,6	6.156,0	5.898,9	+1,3	6.020,5	+2,1	6.236,0	+2,9
3	Einnahmen aus LFA	800,7	-	805,2	+0,6	868,0	875,6	+8,7	856,3	-2,2	868,0	+3,0
4	BEZ	1.967,6	-	1.980,4	+0,7	1.994,0	1.974,0	-0,3	1.986,7	+0,6	2.002,0	+0,7
5	übrige laufende Einnahmen	1.579,5	+1,8	1.874,7	+18,7	1.872,7	1.969,2	+5,0	1.828,4	-7,2	1.969,0	+1,9
6	Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	10.205,4	+8,8	10.481,3	+2,7	10.890,7	10.717,7	+2,3	10.692,0	-0,2	11.075,0	+2,3
7	spezielle Investitionseinnahmen	1.659,8	+23,7	2.242,8	+35,1	2.046,6	2.141,7	-4,5	2.079,4	-2,9	1.916,4	-3,7
8	bereinigte Gesamteinnahmen	11.865,2	+10,7	12.724,1	+7,2	12.937,2	12.859,3	+1,1	12.771,4	-0,7	12.991,4	+1,4
9	Entnahmen aus Rücklagen / haushaltstechn. Verrechnungen	6,5	-86,2	240,7	-	50,6	65,5	-72,8	80,5	+22,9	80,6	-21,1
10	Netto-Kreditaufnahme	2.144,5	-20,8	2.044,8	-4,6	1.513,1	1.485,3	-27,4	1.294,9	-13,8	924,0	-22,6
11	Gesamteinnahmen	14.016,2	+4,0	15.009,5	+7,1	14.500,9	14.410,2	-4,0	14.146,8	-1,8	13.996,0	-0,8
12	Personalausgaben	3.373,7	+9,7	3.493,3	+3,6	3.638,9	3.566,1	+2,1	3.620,0	+1,5	3.727,4	+1,0
13	Zinsen	395,0	+65,8	532,8	+34,9	700,3	652,2	+22,4	745,4	+14,3	829,7	+7,5
14	Sach- u. Fachausgaben	6.281,2	+5,6	6.685,5	+6,4	6.456,8	6.224,1	-6,9	6.133,3	-1,4	6.213,1	+1,3
	dar.: Kommunalen Finanzausgleich	2.487,7	+7,2	2.493,6	+0,2	2.553,3	2.545,4	+2,1	2.392,7	-6,0	2.367,6	-1,4
15	globale Minderausgabe	0	0,0	0,0	0,0	-150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-75,0	-50,0
16	Summe der bereinigten laufenden Ausgaben	10.049,9	+8,5	10.711,6	+6,6	10.645,9	10.442,4	-2,5	10.498,6	+0,5	10.695,2	+2,4
17	Investitionsausgaben	3.932,3	-3,4	4.165,3	+5,9	3.830,2	3.850,3	-7,6	3.590,6	-6,7	3.279,0	-9,9
	dar.: Baumaßnahmen	400,3	6,6	458,4	+14,5	452,9	453,0	-1,2	477,2	+5,4	527,6	+3,7
	Kommunale Investitionsmittel	151,2	-13,3	157,3	+4,0	137,0	150,8	-4,1	144,6	-4,1	137,0	0,0
18	bereinigte Gesamtausgaben	13.982,2	+4,9	14.876,9	+6,4	14.476,1	14.292,7	-3,9	14.089,2	-1,4	13.974,2	-0,8
19	besondere Finanzierungsausgaben	34,0	-76,5	132,6	290,0	24,8	117,5	-11,4	57,6	-51,0	21,8	-11,4
20	Gesamtausgaben	14.016,2	+4,0	15.009,5	7,1	14.500,9	14.410,2	-4,0	14.146,8	-1,8	13.996,0	-0,8
21	Finanzierungssaldo	-2.116,9	-	-2.152,8	-	-1.538,9	-1.433,4	-	-1.317,8	-	-982,8	-
	dav.: laufender Haushalt	155,5	-	-230,3	-	244,8	275,3	-	193,4	-	379,8	-
	Investitionshaushalt	-2.272,4	-	-1.922,5	-	-1.783,7	-1.708,6	-	-1.511,2	-	-1.362,6	-
26	Strukturdaten (%)		Ist 95		Ist 96		Ist 97		V-Ist 98		Soll 99	
27	Steuerdeckungsquote		41,9		39,1		41,3		42,7		44,6	
28	Kreditfinanzierungsquote		15,3		13,7		10,4		9,2		6,6	
29	Finanzierungsdefizitquote		-15,1		-14,5		-10,0		-9,4		-7,0	
30	Investitionsquote		28,1		28,0		26,9		25,5		23,5	
31	Personalausgabenquote		24,1		23,5		25,0		25,7		26,7	
32	Zins-Ausgaben-Quote		2,8		3,6		4,6		5,3		5,9	
33	Zins-Steuer-Quote		6,7		9,2		11,1		12,4		13,3	

Tabelle 3: Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Jahre 1995 bis 1999

- (34) Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Gesamtvolumen von 14.410,2 Mio. DM liegt mit rd. 600 Mio. DM bzw. 4 % unter dem entsprechenden Vorjahresergebnis und mit 0,6 % unter dem veranschlagten Soll.
- (35) Die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen stellen sich wie folgt dar:



- (36) Die **bereinigten Gesamteinnahmen**, d. h., die um Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, um Entnahmen aus Rücklagen und um haushaltstechnische Verrechnungen (besondere Finanzierungseinnahmen) verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich 1997 auf 12.859,3 Mio. DM. Gegenüber dem Vorjahresergebnis sind sie um 1,1 % (1996: 7,2 %) gestiegen.
- (37) Die **Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen** sind zwar mit 8.748,5 Mio. DM um 141,9 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr gestiegen, sie fielen aber um 269,5 Mio. DM niedriger aus als veranschlagt und entsprachen somit ziemlich genau dem erwarteten Ergebnis nach der regionalen Steuerschätzung vom November 1997.

- (38) Die **Einnahmen aus den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern** machen den größten Anteil der Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns aus. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 1,3 % auf 5.898,9 Mio. DM gestiegen. Ebenfalls erhöhte sich im gleichen Zeitraum ihr prozentualer Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes von 38,8 % auf 40,9 %. Das Haushalts-Soll wurde dagegen mit 257,1 Mio. DM bzw. 4,2 % unterschritten.

Das Aufkommen nach Steuerarten und steuerähnlichen Abgaben und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1996 sind aus der folgenden Zusammenstellung ersichtlich:

Steuerart	Gruppierungsnummer	Ist-Einnahmen 1996 – in DM –	Ist-Einnahmen 1997 – in DM –
Gemeinschaftsteuern und Gewerbsteuerumlage	01	5.332.278.422,97	5.344.081.301,47
Lohnsteuer	011	1.084.552.228,88	1.030.434.533,43
veranlagte Lohnsteuer	012	-190.627.134,70	-253.327.565,57
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	013	28.182.850,65	24.436.469,47
Körperschaftsteuer	014	32.311.464,47	68.173.395,92
Umsatzsteuer	015	3.909.949.677,80	3.968.578.310,79
Einfuhrumsatzsteuer	016	406.021.732,02	452.433.285,80
Gewerbsteuerumlage	017	12.185.136,00	1.146.020,50
Zinsabschlagsteuer	018	49.702.467,85	52.206.851,13
Landessteuern	05-06	487.013.861,08	553.656.339,30
Vermögensteuer	051	0,00	0,00
Erbschaftsteuer	052	3.247.656,11	5.625.754,62
Grunderwerbsteuer	053	162.899.356,29	216.386.340,42
Kraftfahrzeugsteuer	054	254.765.948,07	264.104.021,67
Totalisatorsteuer	055	3.980,91	7.926,20
andere Rennwettsteuer	056	0,00	0,00
Lotteriesteuer	057	24.758.214,58	24.801.175,98
Sportwettsteuer	058	0,00	0,00
Feuerschutzsteuer	059	11.962.415,00	11.541.013,00
Biersteuer	061	28.610.051,54	29.685.650,45
Sonstige	069	766.238,58	1.504.456,96
Steuern gesamt	01-069	5.819.292.284,05	5.897.737.640,77
steuerähnliche Abgaben	09	8.699.462,69	21.371.269,62
Abgaben von Spielbanken	093	1.637.476,90	1.177.447,03
Sonstige	099	7.061.985,79	20.193.822,59
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	5.827.991.746,74	5.919.108.910,39

Tabelle 4: Aufkommen nach Steuerarten

An **Landessteuern** vereinnahmte das Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1997 553,7 Mio. DM. Das entspricht einem Zuwachs von 66,6 Mio. DM bzw. 13,7 % gegenüber 1996. Die Mehreinnahmen sind im wesentlichen auf die Zunahme der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zurückzuführen.

- (39) Die Einnahmen **aus steuerähnlichen Abgaben** in Höhe von 21,4 Mio. DM liegen mit 76,9 % über dem Haushalts-Soll und mit 12,7 Mio. DM über dem Ergebnis des Vorjahres. Die Einnahme aus der Spielbankabgabe beträgt 1,2 Mio. DM und liegt damit um 28,1 % unter dem Vorjahresergebnis.
- (40) Die **Steuerdeckungsquote** als das Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben² zu den bereinigten Gesamtausgaben erhöhte sich von 39,1 % im Haushaltsjahr 1996 auf 41,3 % im Haushaltsjahr 1997. Maßgeblich dafür ist der Rückgang der bereinigten Gesamtausgaben bei gleichzeitig gestiegenen 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 1998 (Steuerdeckungsquote).

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben			Steuereinnahmen u. Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben			Steuerdeckungsquote in - % -
	Ist in - Mio. DM -	Entwicklung zum Vorjahr in - Mio. DM -	- % -	Ist in - Mio. DM -	Entwicklung zum Vorjahr in - 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
1998*	14.089,2	-203,5	-1,4	6.020,5	+121,6	+2,1	42,7

Tabelle 5: Entwicklung der Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote
Abweichungen durch Runden der Einzelwerte
* vorläufiges Ist

- (41) Im Rahmen des **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** flossen dem Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1997 Mittel in Höhe von 2.849,6 Mio. DM (Vorjahr 2.785,6 Mio. DM) aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen zu. Der Anteil dieser Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen beträgt 22,2 %.

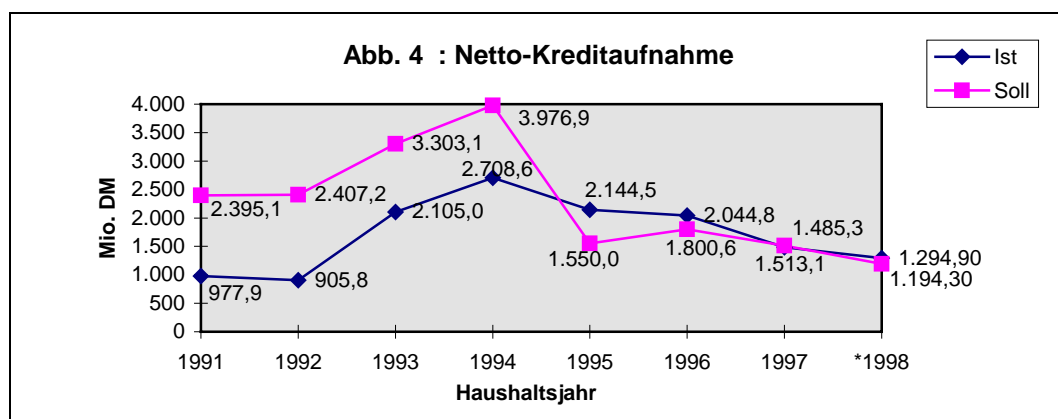
² Ohne Gruppe 099 – sonstige steuerähnliche Abgaben –

- (42) Bei den **übrigen laufenden Einnahmen** (Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen) sind gegenüber dem Haushalts-Soll Mehreinnahmen von 96,5 Mio. DM bzw. 5,2 % und im Vergleich zum Vorjahr Mehreinnahmen von 5 % zu verzeichnen.

Die Verwaltungseinnahmen wuchsen von 524,2 Mio. DM im Haushaltsjahr 1996 auf 651,3 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997. Das bedeutet eine Steigerung zum Vorjahr um 24,3 %.

- (43) Die **speziellen Investitionseinnahmen** in Höhe von 2.141,7 Mio. DM weisen gegenüber der veranschlagten Summe von 2.046,6 Mio. DM Mehreinnahmen in Höhe von 95,1 Mio. DM bzw. 4,6 % aus.

- (44) Die **Netto-Kreditaufnahme** war für den Haushalt 1997 mit 1.513,1 Mio. DM veranschlagt worden. Gegenüber dem Haushaltsplan 1996 wurde somit die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten um 287,5 Mio. DM bzw. 16 % abgesenkt. Tatsächlich lag die Netto-Kreditaufnahme nach Abschluß des Haushalts 1997 mit 1.485,3 Mio. DM um 27,8 Mio. DM bzw. 1,8 % noch unter der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen Neuverschuldung. Im Vergleich zum Vorjahresergebnis ist die Kreditaufnahme sogar um 559,5 Mio. DM bzw. 27,4 % zurückgeführt worden.



*vorläufiges Ist

- (45) Für die **Einhaltung der Kreditermächtigung** nach § 2 des Haushaltsgesetzes und nach § 18 Abs. 3 LHO ergibt sich aus der Haushaltsrechnung 1997 folgendes Bild:

Nach dem Haushaltsplan waren

Kreditaufnahmen von 1.513.117.100,00 DM
vorgesehen.

Dazu kam eine fortgeltende Ermächtigung von 452.195.800,84 DM
aus dem Vorjahr.

Der Gesamt-Ermächtigungsrahmen betrug damit 1.965.312.900,84 DM
im Haushaltsjahr 1997.

Dem stehen Kreditaufnahmen von insgesamt 1.485.313.195,33 DM

gegenüber, so daß der Kreditrahmen für 1997 nur mit 75,6 % ausgeschöpft wurde.

Die Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahme um 479.999.705,51 DM führt zu einer fortgeltenden Ermächtigung für das Haushaltsjahr 1998 in Höhe dieses Betrages.

- (46) 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 nicht überschreiten. Bei Betrachtung der Einnahmen aus Krediten und der Summe der Ausgaben für Investitionen ergibt sich folgendes Bild:

Im Haushaltsplan 1997 waren veranschlagt:

Investitionsausgaben 3.830,2 Mio. DM

vermindert um

– Einnahmen aus Zuweisungen
für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich,
OGr. 33 1.540,6 Mio. DM

– Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen,
OGr. 34 505,9 Mio. DM

eigenfinanzierte Investitionsausgaben 1.783,7 Mio. DM

Netto-Kreditaufnahme 1.513,1 Mio. DM

Die veranschlagte Netto-Kreditaufnahme unterschreitet die eigenfinanzierten Investitionen lt. Haushaltsplan damit um 270,6 Mio. DM bzw. 15,2 %.

Zum Haushaltsvollzug ist festzuhalten:

Investitionsausgaben	3.850,3 Mio. DM
vermindert um	
– Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	1.524,2 Mio. DM
– der Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	<u>617,5 Mio. DM</u>
Investitionen netto	1.708,6 Mio. DM
Netto-Kreditaufnahme	1.485,3 Mio. DM

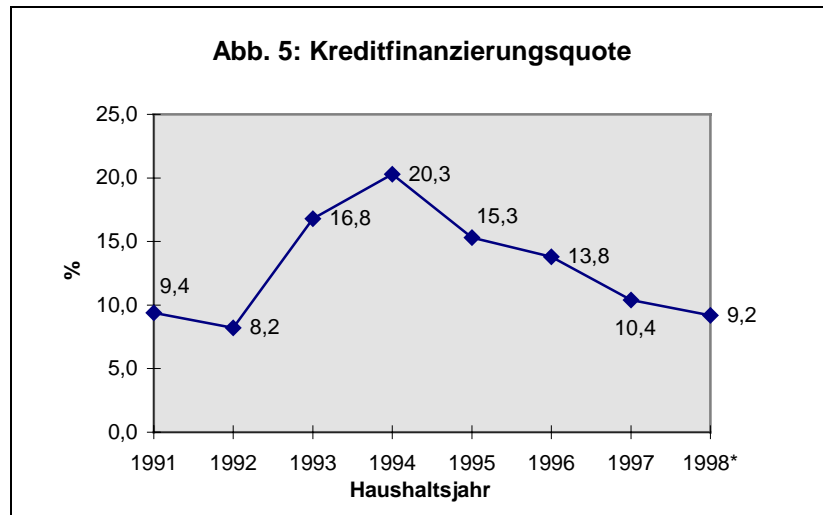
Die Einnahmen aus Krediten liegen somit im Haushaltsvollzug 1997 mit 223,3 Mio. DM bzw. 13,1 % unter den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen. Damit wurde die Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 1997 eingehalten.

Insgesamt stellt sich die Entwicklung der Über- und Unterschreitung der Kreditobergrenze der Haushaltsjahre 1994 bis 1998 wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Überschreitung (+) bzw. Unterschreitung (-)	
	Soll – in Mio. DM –	Ist – in Mio. DM –
1994	+992,7	-22,7
1995	-667,9	-127,9
1996	-68,6	+122,3
1997	-270,6	-223,3
1998	-455,5	-216,3*

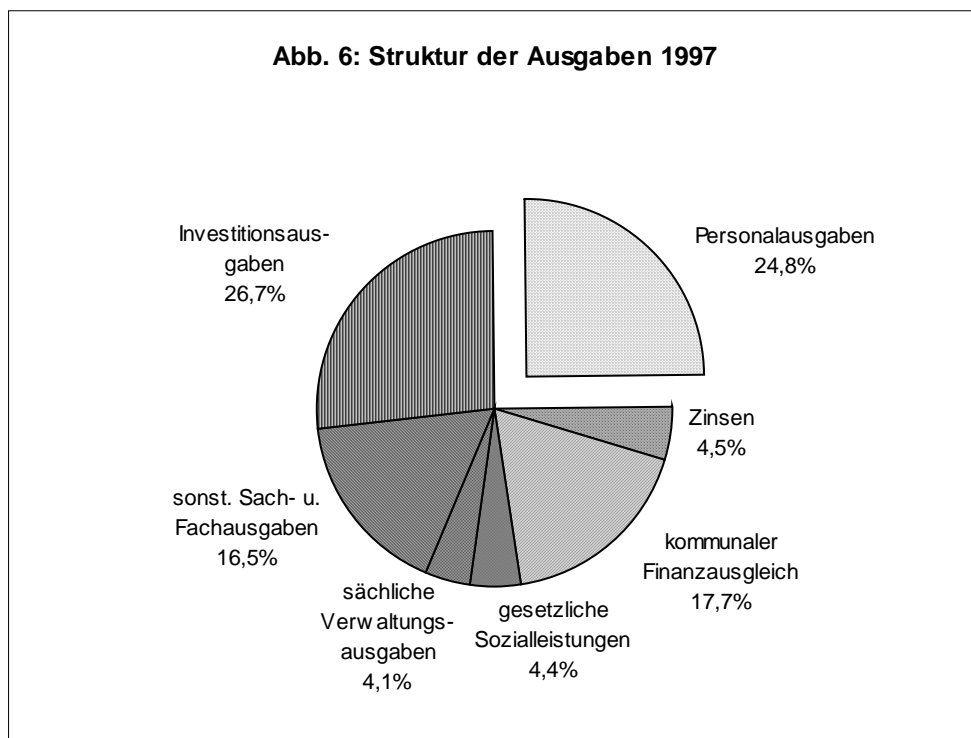
Tabelle 6: Über-/Unterschreitung der Kreditobergrenze
* vorläufiges Ist

- (47) 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 9,2 % im Haushaltsjahr 1998 abgesenkt worden.



* vorläufiges Ist

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



- (49) Bei Betrachtung der **bereinigten Gesamtausgaben** (ohne Ausgaben zur Tilgung von Krediten, Zuführungen zu den Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen) ergibt sich gegenüber dem Vorjahr eine Reduzierung um 584,2 Mio. DM bzw. 3,9 %. Auch das Haushalts-Soll ist um 183,4 Mio. DM bzw. 1,3 % unterschritten worden.

Dies ist das Resultat von

Minderausgaben

– für Personal	-72,8 Mio. DM
– für Zinsen	-48,1 Mio. DM
– für Sach- und Fachausgaben	-232,6 Mio. DM

einerseits und

Mehrausgaben

– bei global veranschlagten Ausgaben	+150,0 Mio. DM
– für Investitionen	+ 20,1 Mio. DM

andererseits.

- (50) Auf die **Personalausgaben** entfällt, wie schon in den Vorjahren, ein beträchtlicher Teil der Ausgaben. Sie sind mit 3.566,1 Mio. DM (ohne Reste) im Vergleich zum Vorjahr um 72,8 Mio. DM bzw. 2,1 % gestiegen. Gegenüber der Entwicklung von 1995 zu 1996 (3,5 %) ist der Anstieg der Personalausgaben jedoch geringer ausgefallen. Das Haushalts-Soll von 3.638,9 Mio. DM (ohne Reste) wurde dagegen um 72,8 Mio. DM bzw. 2,0 % unterschritten.

Die Minderausgaben sind im wesentlichen auf folgendes zurückzuführen:

- Die linearen Tarifsteigerungen sowie die Ost-West-Angleichungen für 1997 sind nicht in der veranschlagten Größenordnung eingetreten.
- Aufgrund der Besetzungs- und Wiederbesetzungssperre gemäß Kabinettsbeschluss vom 23.6.1997 wurden laut Angaben des Finanzministeriums (FM) Einsparungen in Höhe von ca. 10 Mio. DM erwirtschaftet.
- Die Stellen sind in ihrer Wertigkeit nicht voll ausgeschöpft worden.
- Am Jahresende 1996 sind Verbeamtungen in einem nicht zu erwartenden Umfang (ca. 500) durchgeführt worden.

Der geplante Stellenabbau ist schneller vollzogen worden als erwartet:	1995	1996	1997*	
			Januar 97	Ende 97
Stellen lt. Stellenplan	51.712	51.393	50.279	49.444
tatsächlicher Personalbestand (100 %-Zahlfälle**)	50.739	50.647	50.488	49.861

* gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 1997 – 2001

** 100 %-Zahlfälle: Teilzeit umgerechnet auf Vollzeit

Die Ursache dafür, daß die Zahlfälle die Stellenzahl dennoch übersteigen, liegt nach Darstellung des FM einerseits im § 8 Haushaltsgesetz (HG) 1997, wonach eine Stelle mit bis zu fünf Auszubildenden (§ 8 Abs. 1 Ziff. 4 HG '97) besetzt werden kann und nach § 8 Abs. 8 außerhalb des Stellenplanes bis 1000 Ausbildungsplätze geschaffen werden können. Darüber hinaus erscheinen in den Zahlfällen auch die Arbeiter, die aufgrund einer Vereinbarung mit der Bundesvermögens- und Verwaltungsgesellschaft die Treuhandwaldflächen im Land Mecklenburg-Vorpommern bewirtschaften.

Die nachstehende Übersicht zeigt den Soll-Ist-Vergleich nach Einzelplänen:

Einzelplan	Soll - in DM -	Ist - in DM -	Über- / Unterschreitung - in DM -	- in % -
01 Landtag	26.616.300,00	25.367.380,90	-1.248.919,10	-4,7
02 Landesrechnungshof	7.904.800,00	7.651.098,17	-253.701,83	-3,2
03 Ministerpräsi., Staatskanzlei	12.063.800,00	11.364.558,45	-699.241,55	-5,8
04 Innenministerium	435.586.300,00	461.398.563,61	+25.812.263,61	+5,9
05 Finanzministerium	272.586.200,00	243.881.054,63	-28.705.145,47	-10,5
06 Wirtschaftsministerium	101.625.300,00	102.788.308,53	+1.163.008,53	+1,1
07 Kultusministerium	2.076.521.000,00	2.047.009.255,78	-29.511.744,22	-1,4
08 Landwirtschaftsministerium	248.012.200,00	249.126.405,50	+1.114.205,50	+0,5
09 Justizministerium	241.562.500,00	226.271.068,09	-15.291.431,91	-6,3
10 Sozialministerium	66.320.300,00	63.797.598,15	-2.522.701,85	-3,8
11 Allgemeine Finanzverwaltung	73.084.900,00	49.713.533,74	-23.371.366,26	-32,0
13 Umweltministerium / BLUM	76.969.200,00	77.712.907,98	+743.707,98	+1,0
Gesamt	3.638.852.800,00	3.566.081.733,53	-72.771.066,47	-2,0

Tabelle 7: Soll-Ist-Vergleich der Personalausgaben nach Einzelplänen

Während in allen anderen Ressorts das Soll unterschritten oder nur unwesentlich überschritten worden ist, wurde im Einzelplan 04 – Innenministerium – das Soll mit

rd. 25,8 Mio. DM bzw. 5,9 % überschritten. Das Innenministerium hat dazu erklärt, daß die vom FM herausgegebenen Planungsansätze die Zulagen für den Polizeidienst nicht enthalten haben. Die Mehrausgabe im Titel 0406 422 01 „Polizei“ beträgt rd. 25,9 Mio. DM.

Auch für den Haushalt 1998 wurden noch die Planungsansätze ohne Zulagen zugrunde gelegt. Erst ab dem Haushaltsentwurf 1999 bilden die Ist-Ausgaben die Planungsgrundlage.

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben (Obergruppen 41 bis 45 des Gruppierungsplanes) im Jahresvergleich.

Bezeichnung	Ist 1996 - in DM -	Ist 1997 - in DM -	Veränderung	
			- in DM -	- in % -
Abgeordnetenbezüge u. dgl.	14.265.490,75	15.097.169,09	831.678,34	+5,8
Dienstbezüge u. dgl.	3.423.253.887,57	3.494.953.422,58	71.699.535,01	+2,1
dar.: Bezüge f. Beamte u. Richter	781.073.018,90	828.434.517,14	47.361.498,24	+6,1
Angestellten-Vergütungen	2.354.525.298,75	2.392.352.767,33	37.827.468,58	+1,6
Arbeiter-Löhne	179.311.733,96	180.429.671,92	1.117.937,96	+0,6
Versorgungsbezüge u. dgl.	10.479.717,89	9.167.622,04	-1.312.095,85	-12,5
Beihilfen, Unterstützungen u. dgl.	27.260.921,59	30.682.103,58	3.421.181,99	+12,6
Personalbezogene Sachausgaben	18.023.935,55	16.181.416,24	1.842.519,31	-10,2
dar. Trennungsgeld, Umzugskosten	11.143.680,02	7.570.035,83	3.573.644,19	-32,1
Personalausgaben	3.493.283.953,35	3.566.081.733,53	72.797.780,18	+2,1

Tabelle 8: Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich

Bei Betrachtung der Personalausgaben im Vergleich zum Haushaltsjahr 1996 zeigt sich, daß die Personalausgaben um durchschnittlich 2,1 % gestiegen sind. Ausgabenerhöhend wirkten dabei die tariflichen und strukturellen Verbesserungen um rd. 150 Mio. DM. Hierzu gehören lt. Angaben des FM insbesondere:

- die 1997 realisierten allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen von 1,3 % für Angestellte und Arbeiter ab 1. Januar und für Beamte ab 1. März 1997,
- die Ost-West-Angleichen,
- die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge und die Einführung der Zusatzversorgung für Angestellte,
- die zunehmende Besetzung noch freier Stellen und

- sonstige Personalmehraufwendungen wie Beförderungen, Bewährungsaufstiege sowie Aufstiege in Lebens- und Dienstaltersstufen.

Dagegen wirkten z. B. der Personalabbau in 1997 sowie der Rückgang der Trennungsgeldempfänger als Ausgabeminderung gegenüber dem Haushaltsjahr 1996, so daß nur Mehrausgaben von 72,8 Mio. DM entstanden sind.

- (51) Die **Personalausgabenquote** (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr von 23,5 % auf 25 %. Ursächlich für die Quotenerhöhung war der Anstieg der Personalausgaben um 2,1 %, während sich die bereinigten Gesamtausgaben um 3,9 % ermäßigten.

Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben und den prozentualen Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben von 1991 bis 1998 (Personalausgabenquote).

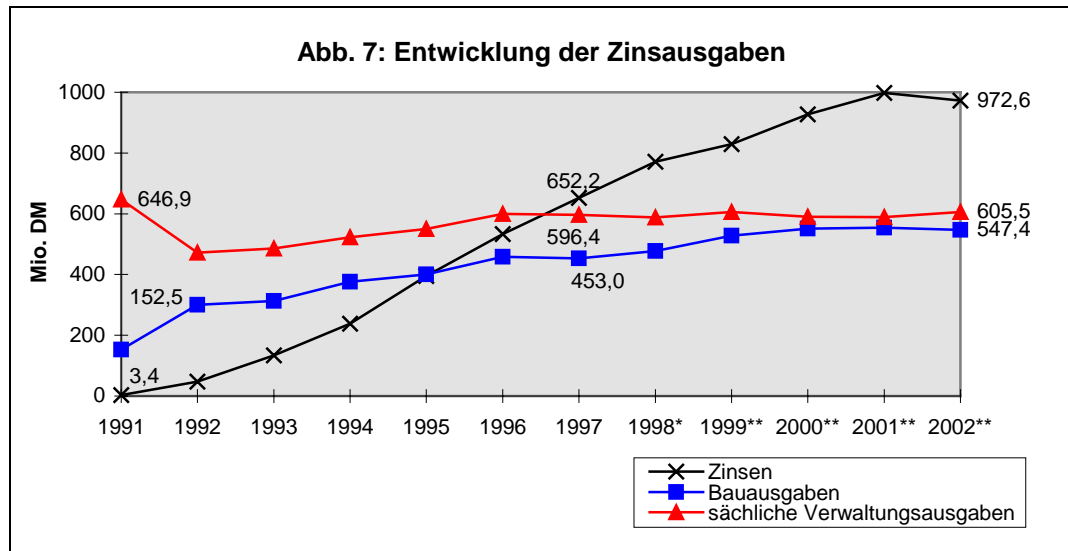
Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben			Personalausgaben			Personalausgabenquote in - % -
	Ist in - Mio. DM -	Entwicklung zum Vorjahr in - Mio. DM - - % -		Ist in - Mio. DM -	Entwicklung zum Vorjahr in - Mio. DM - - % -		
1991	10.406,3	-	-	2.327,0	-	-	22,4
1992	11.105,2	+698,9	+6,7	2.713,0	+386,0	+16,6	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
1998*	14.089,2	-203,5	-1,4	3.620,0	+53,9	+1,5	25,7

Tabelle 9: Entwicklung der Personalausgaben und Personalausgabenquote

* vorläufiges Ist

- (52) Die **Zinsausgaben** des Landes sind infolge der Zunahme der Staatsverschuldung weiter gestiegen, und zwar von 3,4 Mio. DM im Jahr 1991 auf 652,2 Mio. DM im Jahr 1997. Dabei haben sie gegenüber dem Vorjahr um 119,4 Mio. DM bzw. 22,4 % zugenommen.

In der nachstehenden Übersicht sind den Zinsverpflichtungen die Ausgaben für Baumaßnahmen und sächliche Verwaltungsausgaben gegenübergestellt:

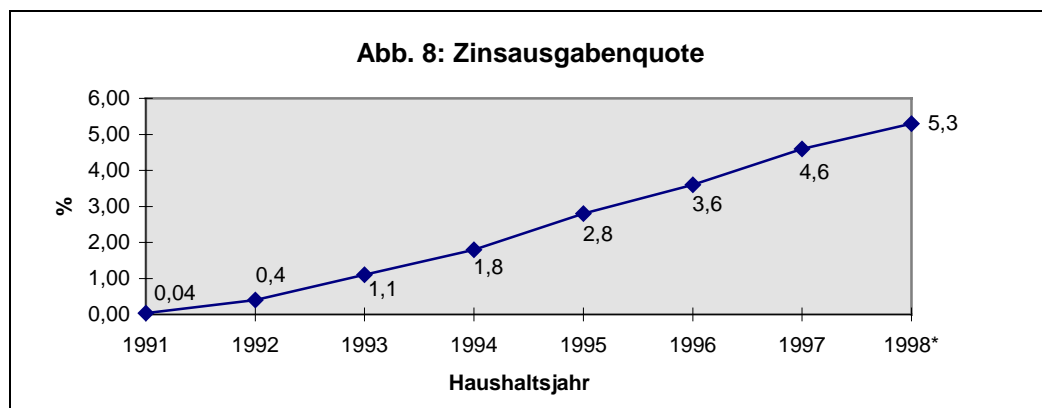


* vorläufiges Ist

** Mittelfristige Finanzplang. 1998 – 2002, sächl. Verwaltungsausgaben ohne Mietkauf-/Leasingraten

Die Abbildung zeigt, daß im Haushaltsjahr 1997 die Ausgaben für Zinszahlungen höher waren als die Ausgaben für Baumaßnahmen und sächliche Verwaltungsausgaben. In der weiteren Entwicklung wird sich dieser Trend fortsetzen, so daß im Jahr 2002 voraussichtlich rd. 370 Mio. DM mehr für Zinsausgaben geleistet werden müssen als für Baumaßnahmen und rd. 420 Mio. DM mehr für sächliche Verwaltungsausgaben.

- (53) Die **Zinsausgabenquote** (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) zeigt die haushaltswirtschaftliche Belastung durch auf Kreditaufnahmen beruhende Zinsverpflichtungen. Sie ist von 0,04 % im Haushaltsjahr 1991 auf 4,6 % im Haushaltsjahr 1997 angestiegen und liegt damit um 0,4 % über dem Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Im Haushaltsjahr 1998 liegt die Zinsausgabenquote voraussichtlich bei 5,3 %.



* vorläufiges Ist

(54) Die **Sach- und Fachausgaben** liegen mit 6.224,1 Mio. DM um 232,6 Mio. DM bzw. 3,6 % unter dem Soll und um 461,4 Mio. DM bzw. 6,9 % unter dem Ist des Haushaltsjahres 1996. Ausgabesteigerungen gegenüber dem Soll in Höhe von 13,7 Mio. DM sind ausschließlich bei den gesetzlichen Sozialleistungen zu verzeichnen. Ausgabeerhöhend wirkten hier die Ausgaben für Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Bundessozialhilfegesetz im Innenministerium in Höhe von 9,4 Mio. DM und im Sozialministerium für Sozialhilfeleistungen in Höhe von ca. 23 Mio. DM infolge erhöhter Zahlfälle. Ausgabemindernd dagegen wirkten Ausgaben für die Leistungen der Kriegsopferfürsorge in Höhe von rd. 17 Mio. DM, da der Anteil des Bundes nicht mehr über den Landeshaushalt an die Kommunen gezahlt wurde.

(55) Im Haushaltsplan 1997 waren „**Globale Minderausgaben**“ in Höhe von 198.000.000,00 DM insgesamt veranschlagt worden und zwar:

im Einzelplan 11 „Allgemeine Finanzverwaltung“

– bei Titel 1108 972 01 in Höhe von	-3.000.000,00 DM
– bei Titel 1111 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>
	<u>-173.000.000,00 DM</u>

im Einzelplan 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“

– bei Titel 1211 712 01 in Höhe von	<u>25.000.000,00 DM</u>
-------------------------------------	-------------------------

Veranschlagte globale Minderausgaben insgesamt	<u>198.000.000,00 DM</u>
--	--------------------------

Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Haushaltsjahres 1997 beträgt damit 1,4 % (Vorjahr 1,7 %).

Nach Darstellung des FM sind alle Einsparverpflichtungen erbracht worden.

(56) Die **Ausgaben für Investitionen** lagen im Haushaltsjahr 1997 mit 3.850,3 Mio. DM um 20,1 Mio. DM bzw. 0,5 % über dem Haushalts-Soll. Gegenüber dem Vorjahresergebnis von 4.165,3 Mio. DM sind sie um rd. 315 Mio. DM bzw. 7,6 % zurückgeführt worden. Die Mehrausgaben gegenüber dem Soll sind nach Angaben des FM zurückzuführen auf:

- Mehrausgaben für die Werften (ca. 66 Mio. DM) und höhere Zuführungen an das Sondervermögen „Unternehmenshilfe- und Beteiligungsfonds“ (25 Mio. DM),

- Mehrausgaben in Höhe von ca. 65,3 Mio. DM für die Inanspruchnahme aus Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen (Titel 1104 871 01), Die aus Rücklagen finanziert wurden,
- Minderausgaben aufgrund der Anpassung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben.

Die Ausgaben für kommunale Investitionen sind im Vergleich zum Vorjahr um 6,5 Mio. DM bzw. 4,1 % auf 150,8 Mio. DM gesunken und liegen um 13,8 Mio. DM über dem Haushalts-Soll.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen in Höhe von 453 Mio. DM sanken gegenüber dem Vorjahr um 5,4 Mio. DM bzw. 1,2 % und überschritten das Soll nur leicht um 0,1 Mio. DM.

Die sonstigen Investitionen ermäßigten sich gegenüber dem Vorjahr um 303 Mio. DM bzw. 8,5 % auf 3.246,5 Mio. DM. Das Haushalts-Soll wurde um 6,2 Mio. DM überschritten.

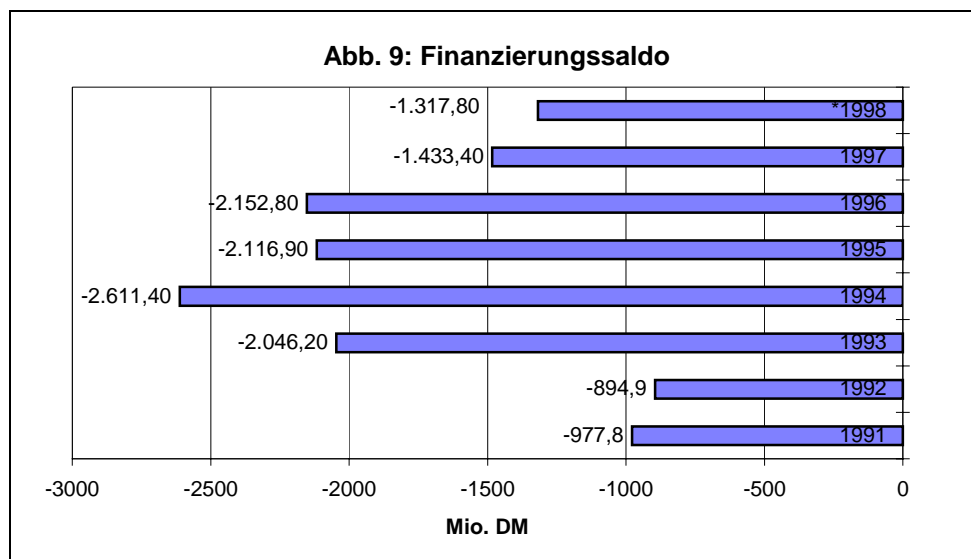
Die Entwicklung der einzelnen Investitionsausgabenbereiche (ohne Reste) zum Vorjahr ist aus nachstehender Tabelle zu ersehen:

Bereich	Gruppierung	Ist 1996 in Mio. DM	Ist 1997 in Mio. DM	Entwicklung Ist 97 zum Ist 96 in	
				Mio. DM	%
Hochbau	71-74	226,8	241,4	+14,6	+6,4
Tiefbau	75-79	231,6	211,6	-20,0	-8,6
Erwerb von beweglichen Sachen	81	178,9	137,3	-41,6	-23,2
Erwerb von unbewegl. Sachen	82	24,3	97,3	+73,0	+400,4
Erwerb von Beteiligungen	83	33,2	31,3	-1,9	-5,7
Darlehen an öffentlichen Bereich	85	0,0	0,0	0,0	0,0
Darlehen an sonstige Bereiche	86	656,0	540,6	-115,4	-17,6
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87	60,4	118,7	+58,3	+96,5
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	88	1.395,6	1.317,7	-77,9	-5,6
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	89	1.358,5	1.154,4	-204,1	-15,0
Investitionsausgaben gesamt	7-8	4.165,3	3.850,3	-315,0	-7,6
davon: Baumaßnahmen	7	458,4	453,0	-5,4	-1,2
Investitionsförderung	8	3.706,9	3.397,3	-309,6	-8,3

Tabelle 10: Investitionsausgaben
Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

- (57) Die **Investitionsquote** (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ermäßigte sich von 28 % in 1996 auf 26,9 % in 1997 und erreicht damit etwa den Stand von 1991 (26,3 %). In der künftigen Entwicklung sieht die Mittelfristige Finanzplanung 1998 – 2002 eine weitere Absenkung auf 20,8 % im Jahr 2002 vor. Das Land Mecklenburg-Vorpommern weist zur Zeit noch ein Investitionsvolumen auf, welches pro Kopf ungefähr das Dreifache des Durchschnitts der westlichen Flächenländer beträgt. Dieser Überhang kann vom Land nicht auf Dauer beibehalten werden, zumal sich in Anbetracht des Auslaufens des Solidarpakts ab dem Jahr 2005 die Finanzausstattung des Landes weiter verringern dürfte.
- (58) Der **Finanzierungssaldo** (Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben) von 1.433,4 Mio. DM hat das für 1997 erwartete Finanzierungsdefizit von 1.538,9 Mio. DM um 105,5 Mio. DM bzw. 6,8 % unterschritten. Gegenüber dem Vorjahr ist das Finanzierungsdefizit um 719,4 Mio. DM bzw. 33,4 % gesunken.

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



Haushaltswirtschaftliche Sperren

- (59) Im Haushaltsjahr 1997 sind Ausgabeansätze in Höhe von 13.739.850 DM gesperrt gewesen (ohne die durch das FM ausgesprochene Bewirtschaftungssperre). Während des Haushaltsjahres sind Sperren in Höhe von 13.091.400 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	209.950,00	0,00
05	Finanzministerium	90.000,00	0,00
06	Wirtschaftsministerium	2.218.500,00	2.218.500,00
07	Kultusministerium	10.557.900,00	10.212.900,00
08	Ministerium für Landwirtschaft und Naturschutz	0,00	0,00
09	Ministerium für Justiz und Angelegenheiten der EU	73.500,00	70.000,00
10	Sozialministerium	290.000,00	290.000,00
11	Allgemeine Finanzverwaltung	0,00	0,00
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	300.000,00	300.000,00
13	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt	0,00	0,00
Gesamt		13.739.850,00	13.091.400,00

Tabelle 11: Ausgesprochene Sperren

Über- und außerplanmäßige Ausgaben, Haushaltsüberschreitungen

- (60) In der Haushaltsrechnung 1997 sind überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe in Höhe von 147.721.264,72 DM ausgewiesen. Das entspricht einem Anteil von rd. 1 % (Vorjahr 1,1 %) des Haushalts-Solls. Im einzelnen verteilen sich die Überschreitungen wie folgt:

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben	
mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO	141.175.800,12 DM
ohne Einwilligung der Finanzministerin	2.278,03 DM
sonstige Überschreitungen	6.543.186,57 DM
Von diesen insgesamt ausgewiesenen	
Überschreitungen der Ausgabeansätze in Höhe von	<u>147.721.264,72 DM</u>
entfielen auf	
überplanmäßige Ausgaben	27.102.216,76 DM
außerplanmäßige Ausgaben	5.619.047,96 DM
Vorgriffe	115.000.000,00 DM

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

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe sind gegenüber dem Vorjahr (164,7 Mio. DM) um rd. 17 Mio. DM bzw. 10,3 % gesunken. Der Rückgang zum Vorjahr ergibt sich aus einer Halbierung der überplanmäßigen Ausgaben von 54,8 Mio. DM auf 27,1 Mio. DM bei gleichzeitiger Zunahme der außerplanmäßigen Ausgaben um 4,6 Mio. DM und der Vorgriffe um 6,2 Mio. DM. Von den über- und außerplanmäßigen Ausgaben entfallen rd. 2 Mio. DM auf investive Bereiche, rd. 31 Mio. DM betreffen die laufenden Ausgaben.

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, daß diese Einwilligung nur in drei von 53 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 2.278,03 DM (Vorjahr: 6 von 60 Fällen – insgesamt 10.303.935,53 DM) nicht vorliegt (vgl. Anlage 1 Teil G zur Haushaltsrechnung).

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe gemäß § 37 Abs. 1 und 7 LHO, die sonstigen Überschreitungen und die Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin sind in nachstehender Übersicht zusammengestellt:

Epl.	Überplanmäßige Ausgaben – in DM –	außerplanmäßige Ausgaben – in DM –	Vorgriffe – in DM –	zusammen – in DM –	Anzahl der Fälle ohne Einwilligung der FM
01	4.057,33	0,00	0,00	4.057,33	0
02	0,00	0,00	0,00	0,00	0
03	3.032,20	0,00	0,00	3.032,20	0
04	13.343.562,24	55.000,00	0,00	13.398.562,24	0
05	5.942.334,59	153.544,00	0,00	6.095.878,59	1
06	0,00	4.000.000,00	0,00	4.000.000,00	0
07	958.175,53	0,00	0,00	958.175,53	1
08	704.326,52	20.800,00	0,00	725.126,52	1
09	1.849,91	0,00	0,00	1.849,91	0
10	5.972.851,19	500.000,00	0,00	6.472.851,19	0
11	160.368,95	0,00	0,00	160.368,95	0
12	0,00	889.703,96	0,00	889.703,96	0
13	11.658,30	0,00	115.000.000,00	115.011.658,30	0
	27.102.216,76	5.619.047,96	115.000.000,00	147.721.264,72	3

Tabelle 12: Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Einzelplänen

Aus der obigen Tabelle ist ersichtlich, daß Vorgriffe in Höhe von 115 Mio. DM allein beim Einzelplan 13 „Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt“ (BLUM) ausgewiesen werden und zwar beim Kapitel 1310 „Wohnungswesen, Wohnungsbauförderung und Städtebau“ bei nachfolgenden Titeln:

MG	Titel	Soll 97	Vorgriff auf Soll 98	Soll 98	Anteil des Vorgriffs am Soll 98	Vorgriff* auf Soll 99
		– in Mio. DM –			– in % –	– in Mio. DM –
MG 08	863 16	60,5	40,0	87,0	46,0	20,0
MG 11	863 11	57,7	0,0	102,9	0,0	15,0
	863 18	87,7	25,0	33,1	75,5	0,0
	863 23	94,5	50,0	83,7	59,7	20,0
Gesamt		300,4	115,0	306,7	37,5	55,0

Tabelle 13: Vorgriffe beim Kapitel 1310

* vorbehaltlich der Haushaltsrechnung 1998

Dem BLUM war es auch im Haushaltsjahr 1997 nicht möglich, die Programme der Wohnungsbauförderung ohne Vorgriffe auf das nächste Jahr abzuwickeln, da der tatsächliche Mittelabfluß der mehrjährigen Programme stark von der Veranschlagung der Kassenmittel abwich. Wurden im Haushaltsjahr 1996 noch 107,8 Mio. DM Vorgriffe nötig, stiegen die Vorgriffe in 1997 auf 115 Mio. DM an. Im Haushaltsjahr

1995 war es dagegen dem BLUM einmalig gelungen, die Programme der Wohnungsbauförderung ohne Vorgriffe zu realisieren. Positiv ist anzumerken, daß sich aufgrund realistischer Veranschlagung der Kassenmittel und mit Änderungen der Auszahlungsmodalitäten ab August 1997 (vgl. Änderung der WoBauRL vom 25.7.1997, Amtsbl. M-V S. 332) die Vorgriffe auf das Haushaltsjahr 1999 beim Kapitel 1310 insgesamt um die Hälfte auf 55 Mio. DM reduzierten.

Aus nachfolgender Übersicht ist die Entwicklung des Anteils der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe an den Ist-Ausgaben in den Haushaltsjahren von 1991 bis 1997 ersichtlich.

Haushaltsjahr	Ist-Ausgaben – in Mio. DM –	üpl./apl. Ausgaben u. Vorgriffe – in Mio. DM –	Anteil – in % –
1991	10.406,4	56,4	0,6
1992	11.116,3	96,6	0,9
1993	12.600,1	180,9	1,4
1994	13.478,2	182,6	1,4
1995	14.016,2	38,4	0,3
1996	15.009,5	164,7	1,1
1997	14.410,2	147,7	1,0

Tabelle 14: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Haushaltsüberschreitungen Abweichungen in den Angaben durch Runden

Bildung von Haushaltsresten

- (61) Beim Abschluß der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 sind folgende Reste in das Haushaltsjahr 1998 übertragen worden:

– Einnahmereste	558.855.327,69 DM
– Ausgabereste (netto)	<u>705.860.873,04 DM</u>
davon:	
– Ausgabereste für laufende Ausgaben	223.797.952,17 DM
– Ausgabereste für Investitionen	481.989.147,45 DM
– Ausgabereste für besondere Finanzierungsausgaben	73.773,42 DM

Somit ergibt sich ein Überschuß der Ausgabereste von 147.005.545,35 DM.

Wie auch schon in den Vorjahren war es nicht möglich, die Einnahmereste in gleicher Höhe wie die Ausgabereste zu bilden. Die Deckungslücke zwischen Einnahme-

und Ausgabereist hat sich im Vergleich zum Haushaltsjahr 1996 um 142.318.096,39 DM erhöht. Die Deckung der Ausgaben im Rahmen der Inanspruchnahme der gebildeten Haushaltsreste belastet den Haushalt 1998.

Die Ausgabereiste sind gegenüber dem Vorjahr um 13,3 Mio. DM bzw. 1,9 % gestiegen. Dagegen sind die Einnahmereste gegenüber 1996 um 18,7 % geringer ausgefallen. Wie sich die Ausgabereiste auf die verschiedenen Ausgabearten verteilen und wie sich die Haushaltsreste gegenüber dem Haushaltsjahr 1996 entwickelt haben, stellt sich wie folgt dar:

Hauptgruppe	Ausgabearten	Ist 1996			Ist 1997		
		Ausgaben in Mio. DM	Reste in Mio. DM	%	Ausgaben in Mio. DM	Reste in Mio. DM	%
4	Personalausgaben	3.493,3	3,7	0,1	3.566,1	5,1	0,2
5	sächl. Verwaltungsausgaben u. Schuldendienst	1.132,5	23,4	2,1	1.248,6	28,6	2,3
6	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke	6.085,8	113,4	1,9	5.627,7	190,0	3,4
7	Baumaßnahmen gesamt	458,4	70,9	15,5	453,0	54,7	12,1
8	Investitionen ohne Baumaßnahmen	3.706,9	481,1	13,0	3.397,3	427,3	12,6
9	besondere Finanzierungsausgaben	132,6	0,07	0,1	117,5	0,07	0,1
	Gesamt	15.009,5	692,6	4,6	14.410,2	705,9	4,9

Tabelle 15: Gliederung der Ausgabereiste

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
1997	705,9	4,9	558,9

Tabelle 16: Entwicklung der Ausgabe- und Einnahmereste

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

(62) Die Verpflichtungsermächtigungen (VE)	
wurden im Haushaltsplan 1997 in Höhe von	4.632.475.000,00 DM
veranschlagt.	
Zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen	
gemäß § 17 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1997:	+ <u>25.185.600,00 DM</u>
Summe der Verpflichtungsermächtigungen	
des Haushaltsjahres 1997 insgesamt:	<u>4.657.660.600,00 DM.</u>
Im Laufe des Haushaltsjahres 1997 sind insgesamt	2.575.400.436,07 DM
an Verpflichtungen zu Lasten der Folgejahre	
(1998 – 2001) eingegangen worden.	

Damit sind Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 55,3 % in Anspruch genommen worden.

Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die einzelnen Hauptgruppen wie folgt:

HGr. 4 Personalausgaben	280,0 TDM
HGr. 5 sächliche Verwaltungsausgaben	11.603,9 TDM
HGr. 6 Zuwendungen mit Ausnahme für Investitionen	612.699,9 TDM
HGr. 7 Ausgaben für Baumaßnahmen	155.733,0 TDM
HGr. 8 Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.795.083,6 TDM
HGr. 9 besondere Finanzierungsausgaben	0,0 TDM

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

Haushaltsjahr	veranschlagte VE – in Mio. DM –	eingegangene VE – in Mio. DM –	Inanspruchnahme der VE – in % –
1991	2.419,8	888,9	36,7
1992	4.032,4	1.279,6	31,7
1993	4.475,4	2.075,6	46,4
1994	4.986,5	2.720,2	54,6
1995	4.231,9	2.924,1	69,1
1996	3.992,1	2.599,4	65,1
1997	4.657,7	2.575,4	55,3

Tabelle 17: Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen im Jahresvergleich
Die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushaltsjahr 1997 gegenüber dem Vorjahr um 665,6 Mio. DM bzw. 16,7 % gestiegen, das Volumen ist

aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes weiterhin zu hoch. Dafür spricht auch der Umstand, daß nur 55,3 % (Vorjahr 65,1 %) der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen wurden.

- (63) **Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen** sind in der Haushaltsrechnung 1997 mit 6.404.796,23 DM ausgewiesen. Die Liste der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen (vgl. Anlage II, Teil H der Haushaltsrechnung) weist für das Haushaltsjahr 1997 keine Mehrinanspruchnahme ohne Einwilligung der Finanzministerin aus.

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

Einzelplan	Betrag der üpl./apl. VE – in DM –	fällig in 1998 – in DM –	fällig in 1999 – in DM –	fällig in 2000 – in DM –	fällig in 2001 – in DM –
<i>Innenministerium</i>					
überplanmäßige VE	4.927.464,15	3.427.464,15	500.000,00	500.000,00	500.000,00
außerplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Hochbaumaßnahmen des Landes</i>					
überplanmäßige VE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
außerplanmäßige VE	1.477.332,08	1.477.332,08	0,00	0,00	0,00
Gesamt					
überplanmäßige VE	4.927.464,15	3.427.464,15	500.000,00	500.000,00	500.000,00
außerplanmäßige VE	1.477.332,08	1.477.332,08	0,00	0,00	0,00
Summe insgesamt	6.404.796,23	4.904.796,23	500.000,00	500.000,00	500.000,00

Tabelle 18: Inanspruchnahme der VE nach Einzelplänen

Vermögen und Schulden des Landes

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

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern				
	Stand: Ende 1996	saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 1997	Entwicklung
1	2	3	4	5
A. Vermögen				
I. Liegenschaftsvermögen				
	– in m ² –			– in % –
Verwaltungsvermögen	1.779.667.091	+126.433.438	1.906.100.529	+7,1
Allg. Grundvermögen	17.255.762	+891.158	18.146.920	+5,2
Summe I.	1.796.922.853	+127.324.596	1.924.247.449	+7,1
II. Kapitalvermögen				
	- in DM -			- in % -
Darlehensforderungen	2.217.079.072,83	+459.830.233,41	2.676.909.306,24	+20,8
Rücklagen	152.204.118,21	-17.136.604,14	135.067.514,07	-11,3
Sondervermögen	481.630.393,15	+134.845.063,17	616.475.456,32	+28,0
darunter:				
- Grundstock	156.157.107,58	+45.092.139,26	201.249.246,84	+28,9
- Kommunaler Aufbaufonds	126.315.162,46	+35.605.981,08	161.921.143,54	+28,2
- Landwirtschafts-sondervermögen	103.821.267,63	+17.957.905,70	121.779.173,33	+17,3
Reinvermögen der Landesbetriebe	7.753.214,58	-393.058,28	7.360.156,30	-5,1
Beteiligungen (unmittelbare)	174.083.440,00	-21.540,00	174.061.900,00	-0,01
Summe II. Kapitalvermögen	3.032.750.238,77	+577.124.094,16	3.609.874.332,93	+19,0
B. Schulden				
fundierte Schulden	9.807.005.000,00	+1.836.055.742,03	11.643.060.742,03	+18,7
sonstige Schulden	1.079.534.208,14	-350.686.804,67	728.847.403,47	-32,5
davon:				
- innere Schulden	499.534.208,14	-70.686.804,67	428.847.403,47	-14,2
- Kassenkredite	580.000.000,00	-280.000.000,00	300.000.000,00	-48,3
Summe Schulden	10.886.539.208,14	+1.485.368.937,36	12.371.908.145,50	+13,7
C. Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen				
Bürgschaften	2.869.103.027,86	+231.150.211,97	3.100.253.239,83	+8,1

Tabelle 19: Vermögen und Schulden des Landes

- (65) 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 3.032.750.238,77 DM im Haushaltsjahr 1996 auf 3.609.874.332,93 DM im Haushaltsjahr 1997.

Die ausgeprägtesten Steigerungen sind beim Sondervermögen des Landes mit 28 % zu verzeichnen. Es erhöhte sich von 481.630.393,15 DM um rd. 134,8 Mio. DM auf 616.475.456,32 DM.

In den Rücklagen des Landes wurden 1997 17,1 Mio. DM weniger verwaltet als noch 1996. Die Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage verringerte sich von 152.204.118,21 DM im Haushaltsjahr 1996 auf 135.067.514,07 DM im Haushaltsjahr 1997. Damit betrug die Rücklage 1997 4,4 % der am Ende des Haushaltsjahres 1997 übernommenen Bürgschaften.

- (66) Den **Ermächtigungen für die Übernahme von Bürgschaften und Rückbürgschaften** (ohne Freistellungen) von 4.857.500.000 DM stehen übernommene Bürgschaften und Rückbürgschaften von 3.100.253.239,83 DM (Vorjahr 2.869.103.027,86 DM) gegenüber. Der Bürgschaftsrahmen wurde danach mit rd. 64 % ausgeschöpft.

Der Umfang der neu eingegangenen Bürgschaften und Garantien hat sich damit im Vergleich zum Haushaltsjahr 1996 (2.869,1 Mio. DM) um 231,2 Mio. DM erhöht, was einer Steigerungsrate von 8,1 % entspricht.

Die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften betrug im Haushaltsjahr 1997 118,8 Mio. DM. Bis zum 31.12. des Haushaltsjahres 1995 lagen sie noch bei 7,1 Mio. DM.

	übernommene Bürgschaften – in Mio. DM –	Ausfallzahlungen (kumuliert) – in Mio. DM –	Verhältnis in %
bis 31.12.1995	2.273,0	7,1	0,3
bis 31.12.1996	2.869,1	42,3	1,5
bis 31.12.1997	3.100,3	161,1	5,2

Tabelle 20: Entwicklung des Anteils der Ausfallzahlungen an den übernommenen Bürgschaften

Auch wenn der prozentuale Anteil der Ausfallzahlungen im Verhältnis zur Höhe der übernommenen Bürgschaften gering erscheint, waren die tatsächlichen Ausgaben – mit zunehmender Tendenz – beachtlich. Der Landesrechnungshof hat bereits in vorangegangenen Bemerkungen (Jahresbericht 1996 Tz. 67, Jahresbericht 1997 Tz. 76 und Jahresbericht 1998 Tz. 85) auf die erheblichen Risiken hingewiesen, die ein hoher Bestand an Eventualverbindlichkeiten mit sich bringt.

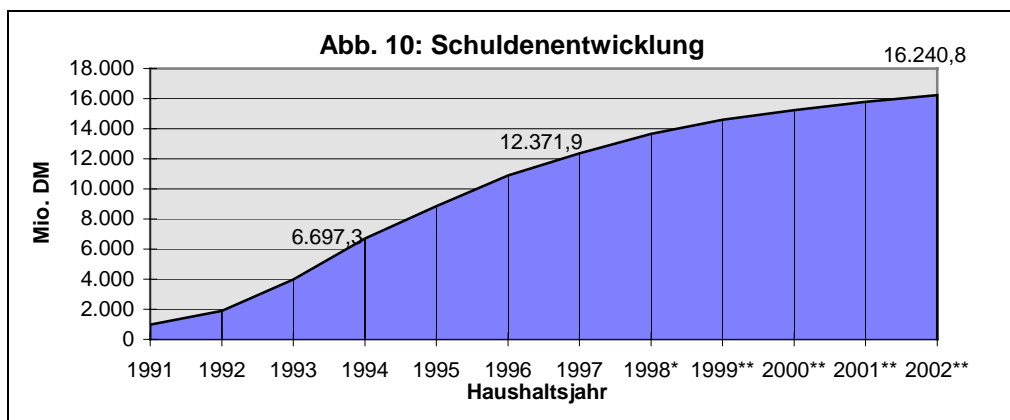
Der Bundesrechnungshof hält in seinen Bemerkungen 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes „Wegen der in der Vergangenheit stark angestiegenen Inanspruchnahmen des Bundes ...“ und „... im Hinblick auf künftige Bundeshaushalte eine umfassende Bewertung der bisher eingegangenen Gewährleistungsrisiken für dringend erforderlich“.

- (67) Die **Schulden** des Landes setzen sich aus den fundierten Schulden und den sonstigen Schulden zusammen. Sie sind mit rd. 10.887 Mio. DM im Haushaltsjahr 1996 um rd. 1.485 Mio. DM bzw. 13,7 % auf rd. 12.372 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997 gestiegen.

Die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln und kreditähnlichen Rechtsgeschäften, d. h. die **fundierten Schulden**, erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 1.836 Mio. DM bzw. 18,7 % und stiegen auf rd. 11.643 Mio. DM.

Dagegen verringerten sich die **sonstigen Schulden** (inneren Schulden und Kassenkredite) gegenüber dem Vorjahr. Sie reduzierten sich von rd. 1.080 Mio. DM auf 728,8 Mio. DM.

Die folgende Grafik verdeutlicht die kontinuierlich steigenden Schulden des Landes seit 1991 (Betragsangaben in Mio. DM):

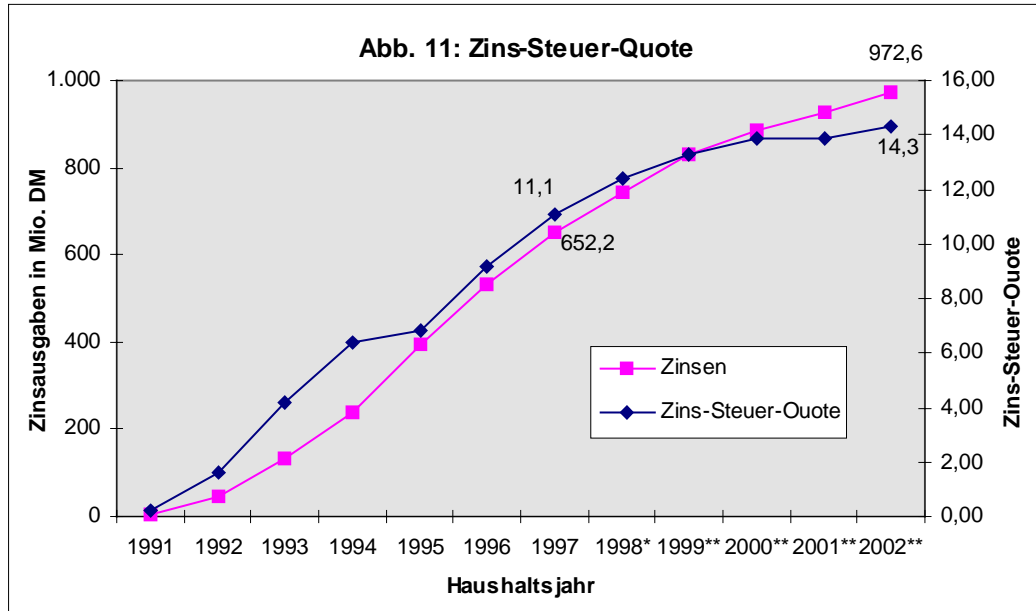


* vorläufiges Ist

** gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 1998 – 2002

Die Schulden des Landes sind infolge 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 1997 deutlich verlangsamt. Sie werden aber trotz einer geplanten Verringerung der jeweiligen Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2002 den beachtlichen Stand von 16.240,8 Mio. DM erreichen. Mit dem erneut gewachsenen Schuldenberg nehmen auch die Zinsverpflichtungen beträchtlich zu. Dabei mußten trotz des weithin günstigen Zinsniveaus bereits im Haushaltsjahr 1997 rd. 11 % der Steuereinnahmen für Zinsleistungen ausgegeben werden. Wie lange allerdings das äußerst niedrige Zinsniveau anhalten wird, ist ungewiß. Angesichts des im Jahr 2002 erreichten Schuldenstandes von über 16 Mrd. DM birgt die mögliche Veränderung des Zinsniveaus nach oben ein entsprechend wachsendes Haushaltsrisiko, so daß durch die Zinsverpflichtungen dem politischen Ermessen bei der Entscheidung über die Ausgabenplanung schon heute Grenzen gesetzt werden.

In der nachfolgende Grafik sind die Zinsausgaben im Vergleich und im Verhältnis zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) dargestellt.



* vorläufiges Ist

** gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 1998 – 2002

III. Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

- (68) Auf der Grundlage der Beratungen des Jahresberichtes im Finanzausschuß beschließt der Landtag, bestimmten Empfehlungen, Anregungen, Auffassungen und Beanstandungen beizutreten und richtet in einer EntschlieÙung Anregungen und Hinweise an die Landesregierung. In einigen Fällen stellt der Landesrechnungshof im Zusammenhang mit späteren Prüfungen oder sogar noch vor Abschluß des Prüfungsverfahrens fest, daß die Beschlüsse des Landtages nicht oder nur teilweise bzw. mit großem zeitlichen Verzug umgesetzt werden. Hierfür finden sich im diesjährigen Jahresbericht einige Beispiele, bei denen der Landesrechnungshof die Notwendigkeit sieht, ein bereits dargestelltes Problem erneut öffentlich zu machen:

Koordinierung des Einsatzes landeseinheitlicher IT-Verfahren

- (69) Die Koordinierung des Einsatzes der Informationstechnik (IT) in der Landesverwaltung reicht nicht aus. Bereits in den Jahresberichten 1997 (Tzn. 43 bis 47) und 1998 (Tzn. 34 bis 38) hat der Landesrechnungshof auf Mängel in der Koordinierung des Einsatzes von Informationstechnik hingewiesen. Trotz einiger guter Ansätze ist das Ergebnis der Koordinierungsbemühungen der beim Innenministerium eingerichteten „Landeskoordinierungs- u. Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik (LKSt)“ unbefriedigend.
- (70) Der vom Innenministerium herausgegebene IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns (ITSR) enthält Festlegungen für die Planung, Auswahl, Beschaffung und den Betrieb von IT-Verfahren. Mit Hilfe des ITSR soll der IT-Einsatz in der Landesverwaltung vereinheitlicht und damit der Aufbau einer homogenen IT-Infrastruktur erreicht werden.
- (71) Die im ITSR empfohlene landeseinheitliche Software wird nur teilweise in den Ressorts eingesetzt. Im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung ist die ressortübergreifende Koordinierung durch das Innenministerium als LKSt zu verbessern.

Für den Bereich der Allgemeinen Verwaltung sieht der ITSR neben der Standardsoftware (Windows, Word usw.) folgende landeseinheitliche IT-Verfahren vor:

<u>Einsatzbereich:</u>	<u>empfohlenes Produkt:</u>
Bibliotheksverwaltung	Allegro C
Reisekostenabrechnung	SMS-Reise
Juristische Fachinformation	JURIS
Personal- und Stellenverwaltung	PERSYS.

- (72) Das Verfahren „Programm zur Aufstellung der IT-Ressortpläne (PAR)“ wurde aufgrund des Widerstandes einiger Ressorts nicht in den ITSR aufgenommen. Es wurde mit dem Ziel eines landesweiten Einsatzes entwickelt.
- (73) Im Bereich der Allgemeinen Verwaltung haben alle Ressorts annähernd die gleichen Aufgaben, die durch IT-Verfahren unterstützt werden können. Es können also einheitliche Softwareprodukte eingesetzt werden.

Eine Umfrage des Innenministeriums hat jedoch ergeben, daß die Verfahren Allegro C, SMS-Reise und JURIS nicht von allen Ressorts eingesetzt werden. Mögliche Synergieeffekte und sonstige Vorteile beim Einsatz der festgelegten Produkte werden damit nicht genutzt. Dies hat zur Folge, daß die Ressorts teilweise weiterhin eigene Wege zur Unterstützung der Aufgaben gehen. Die Akzeptanz der genannten Softwareprodukte könnte verbessert werden, wenn die LKSt für diese Verfahren eine zentrale Nutzerbetreuung, Koordinierung von Softwareänderungen und Schulung der Nutzer anbieten würde.

Für zentrale Bereiche der Allgemeinen Verwaltung, wie z. B. für die Bestandsverwaltung und die Registratur, wurden bisher keine landeseinheitlichen Softwareprodukte festgelegt, obwohl der Bedarf hierfür schon vor Jahren von den Ressorts festgestellt wurde.

Die Mängel in der Koordinierung von geplanten landeseinheitlichen IT-Verfahren zeigen sich insbesondere am Beispiel des Personal- und Stellenverwaltungssystemes PERSYS.

PERSYS

- (74) Das Verfahren PERSYS ist als landeseinheitlicher Standard für die Personal- und Stellenverwaltung im ITSR festgelegt. Das Innenministerium hat jetzt mitgeteilt, daß PERSYS nicht die Anforderungen eines landeseinheitlichen Standards erfülle. Es bestünden erhebliche begründete Zweifel, ob das Verfahren dem Stand der Technik entspreche und alle geforderten Funktionalitäten mit angemessenem Aufwand realisiert werden könnten. Die Überführung von PERSYS in den Echtbetrieb werde ausgesetzt. Zur Zeit wird ein anderes Verfahren für die Personal- und Stellenverwaltung getestet. Aufgrund der Testergebnisse wird entschieden werden, ob PERSYS überhaupt fortgeführt wird, oder ob der Umstieg auf eine vom Bundesverwaltungsamt mitentwickelte und kostenlos angebotene Software erfolgt.

Inanspruchnahme von Kassenverstärkungsmitteln

- (75) Der Landesrechnungshof hatte die Beschaffungen, Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsleistungen der Medizinischen Fakultät der Universität Rostock für die Zahnmedizin geprüft und darüber im Jahresbericht 1996 (Tzn. 218 bis 241) berichtet. Seit Mai 1996 gab es in diesem Zusammenhang wiederholt Schriftwechsel. Insbesondere das Problem der Höhe der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel durch die Medizinische Fakultät konnte mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BM) bisher nicht abschließend geklärt werden.
- (76) Sowohl die Medizinische Fakultät der Universität Rostock als auch die Medizinische Fakultät der Universität Greifswald erhielten 1992 die Ermächtigung, am selbsttätigen Kassenverstärkungsverfahren des Landes teilzunehmen. Dieses Verfahren hat ausschließlich die Aufgabe, bei Schwankungen im Eingang von Deckungsmitteln die kassenmäßige Liquidität zu erhalten, also Defizite in der Kasse auszugleichen, die sich vorübergehend durch ein Nachhinken der Einnahmen hinter den Ausgaben ergeben.
- Solche – durch Kassenverstärkungsmittel auszugleichende – Kassendefizite treten in mehr oder weniger starkem Umfang jeden Monat auf, weil die Fälligkeiten der Einnahmen und der Auszahlungen voneinander abweichen. Das damalige Kultusmi-

nisterium begrenzte zum damaligen Zeitpunkt die Höhe der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel nicht.

Damit gewährt das BM den beiden Fakultäten einen unbeschränkten zinslosen Kontokorrentkredit, für den das Land die Zinsen zu tragen hat.

(77) Das Land finanziert somit einen erheblichen Teil der zu erwartenden Einnahmen aus den medizinischen Behandlungen vor, da die Kassen zum Teil keine zeitnahen Erstattungen für erbrachte Leistungen an die Universitätskliniken bzw. die Medizinischen Fakultäten keine zeitnahe Erhebung der Einnahmen vornehmen. Die Kliniken wiederum betrachten die Kassenverstärkungsmittel auch als Kontokorrentrahmen, der ihnen ermöglicht, über den Landeszuschuß hinaus finanzielle Mittel für den laufenden Betrieb zu nutzen (vgl. Tzn. 87 bis 95 und Tzn. 356 bis 368).

(78) Im Rahmen der Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, daß im geprüften Zeitraum durch die Medizinische Fakultät Rostock Kassenverstärkungsmittel bis zu rd. 96 Mio. DM in Anspruch genommen wurden.

Der Landesrechnungshof erwartete in Auswertung der Prüfungsfeststellungen vom damaligen Kultusministerium Maßnahmen zu einer Reduzierung der in Anspruch genommenen Kassenverstärkungsmittel und in Abstimmung mit dem FM und den Medizinischen Fakultäten Festlegungen hinsichtlich der Begrenzung der Inanspruchnahme.

(79) Das damalige Kultusministerium führte in seinen Stellungnahmen u. a. an, daß den Medizinischen Fakultäten keine liquiden Mittel als Ausstattung zur Verfügung gestellt wurden, so daß vor der Geschäftstätigkeit der Medizinischen Fakultäten eine Vorfinanzierung („Anschubfinanzierung“) der bereits anfallenden Lohn- und Sachkosten erfolgen mußte, die aus dem Kassenverstärkungskredit gezahlt wurde. Das Ministerium erläuterte im weiteren jedoch, daß der Begriff „Anschubfinanzierung“ irreführend sei und nicht davon ausgegangen werden solle, „es handele sich statt um Kassenverstärkungsmittel um nicht rückzahlbare Zuwendungen“. Ferner teilte das Ministerium mit, daß in Abstimmung mit dem FM bis zum Haushalt 1999 ggf. weitere Regelungen zum Verfahren der Kassenverstärkung beabsichtigt seien.

In seiner Stellungnahme vom 21.2.1999 teilte das BM dem Landesrechnungshof nunmehr mit, daß mit dem FM eine Begrenzung der Kassenverstärkungskredite vereinbart wurde.

Die allgemeine Grenze wurde auf den Umfang eines Zweimonatsbetrages der bestätigten regelmäßigen Einnahmen (Erlöse aus stationären und ambulanten Krankenhausleistungen, aus Wahlleistungen und Nutzungsentgelt der Ärzte) festgelegt. Danach betragen die Obergrenzen

für Greifswald 35,4 Mio. DM und

für Rostock 45,7 Mio. DM.

Gleichzeitig behält sich das Ministerium vor, diese Obergrenzen ggf. anzupassen.

- (80) „Unter Berücksichtigung der bestehenden Verlustvorträge“ wurden die vereinbarten Obergrenzen für die Kassenverstärkungskredite vom BM übergangsweise (befristet bis zum 31.12.1999) angehoben, so daß – einvernehmlich mit dem Finanzministerium –

„für Greifswald 53,9 Mio. DM und

für Rostock 58,4 Mio. DM

die vorübergehenden Obergrenzen bilden“. Bis 31.12.1999 haben die Medizinischen Fakultäten den in Tz. 79 genannten Obergrenzen zu entsprechen.

- (81) Die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel in den letzten Jahren stellt sich im Vergleich dazu wie folgt dar:

Landesbetrieb	Haushaltsjahr	In Anspruch genommene Kassenverstärkungsmittel – in DM per 31.12. d. J. –	Landeszuschuß zum Erfolgsplan – in TDM –
Medizinische Fakultät Greifswald	1996	39.764.078,35	52.183.500
	1997	41.237.416,22	53.177.000
	1998	53.121.472,77	59.214.400
Medizinische Fakultät Rostock	1996	63.760.253,12	67.177.900
	1997	60.080.849,08	55.912.400
	1998	58.442.913,98	64.661.800

Tabelle 21: Inanspruchnahme von Kassenverstärkungsmitteln

Der Umfang der Kassenverstärkungsmittel hat fast die Höhe erreicht, die das Land den Universitätskliniken jeweils als Landeszuschuß zum Erfolgsplan jährlich ausreicht. Die durch das BM festgelegten „vorübergehenden“ Obergrenzen entsprechen

in ihrer Höhe etwa der Inanspruchnahme der Kassenverstärkung durch die Fakultäten per 31.12.1998.

- (82) Die vom Ministerium in seiner Stellungnahme angeführte *„Berücksichtigung der bestehenden Verlustvorträge“* für die Festsetzung der Höhe der Kassenverstärkung ist nicht nachzuvollziehen. Ist die Abdeckung der Bilanzverluste nicht gesichert, ist über Verluste, die nicht durch Rücklagen bzw. Ertragsüberschüsse abgedeckt werden können, im Zusammenhang mit der Beschlußfassung über die Wirtschaftspläne für die Folgejahre gesondert zu befinden. Kassenverstärkungsmittel können nicht zur Deckung von Bilanzverlusten dienen. Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof darauf hin, daß für die Medizinische Fakultät Greifswald bis Ende 1997 kein Verlustvortrag ausgewiesen wurde (vgl. jedoch zwischenzeitlich vorliegenden Prüfungsbericht zum Jahresabschluß zum 31.12.1997, der zu diesem Stichtag einen Jahresfehlbetrag von rd. 13,2 Mio. DM ausweist). Dennoch stieg die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel der Medizinischen Fakultät Greifswald von rd. 28,3 Mio. DM am Ende des Haushaltsjahres 1995 auf rd. 53,1 Mio. DM Ende 1998.
- (83) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß die *„vorübergehende Anhebung“* der Obergrenzen mit der Befristung 31.12.1999 nicht realistisch ist. Das Ministerium erweckt in seiner Stellungnahme den Eindruck, daß es z. B. der Medizinischen Fakultät Greifswald möglich sei, innerhalb eines Jahres die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel um rd. 20 Mio. DM abzusenken, obwohl bisher das Gegenteil der Fall war.
- (84) In der Stellungnahme vom 26.4.1999 teilte das Ministerium mit, daß von den Medizinischen Fakultäten *„vorerst für das Haushaltsjahr 1999“* vorgegebene *„Bewirtschaftungsmaßnahmen, wie u. a.*
- *Reduzierung der Deckungsfähigkeit im Sachmittelbereich*
 - *Stellensperren, auch im kassenfinanzierten Bereich*
 - *Interne Umschichtung von Personal zur Schwerpunktsetzung und Realisierung von Leistungserweiterungen*
 - *Leistungsreduzierung auf das real finanzierte Volumen*
- umzusetzen sind.“* Neben den o. g. Ausgabenbegrenzungen sei *„die optimale zeitnahe Erhebung von Einnahmen zu erwirken“.*

Dies habe zwischenzeitlich dazu geführt, daß die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungsmitteln zum 31.3.1999 für die Medizinische Fakultät Greifswald um rd. 5 Mio. DM auf rd. 48 Mio. DM und für die Medizinische Fakultät Rostock um rd. 3 Mio. DM auf rd. 55 Mio. DM reduziert wurde.

Der Landesrechnungshof erkennt, daß die vom Ministerium eingeleiteten Maßnahmen zu einer Reduzierung der Inanspruchnahme der Kassenverstärkung geführt haben. Dennoch liegen beide Medizinischen Fakultäten bei der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel gegenwärtig noch mit mehr als 10 Mio. DM über den zum Jahresende angestrebten Obergrenzen.

Das Ministerium muß, wie vom Landesrechnungshof u. a. bereits in seinem Jahresbericht 1996 gefordert, im Rahmen seiner Fachaufsicht konsequent Einfluß auf die Ausgabendisziplin und die rechtzeitige und vollständige Einnahmeerhebung durch die Medizinischen Fakultäten nehmen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die für 1999 vom Ministerium geforderten Maßnahmen durch die Medizinischen Fakultäten umgesetzt werden und ob das Ministerium künftig intensiver Einfluß nimmt.

Darüber hinaus vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, daß sowohl die Verlustvorträge als auch die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel auf ein strukturelles Defizit bei den medizinischen Fakultäten hinweisen. Das Land muß Maßnahmen ergreifen, um die langfristige Finanzierung zu sichern.

- (85) Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf ein weiteres, immer noch bestehendes, erhebliches Problem. In der Prüfungsmitteilung vom 6.5.1996 und im o. g. Jahresberichtsbeitrag wurde dargelegt, daß durch das Kultusministerium eine Verbindung zwischen der kameralistischen und betriebswirtschaftlichen Buchführung gewährleistet werden muß, um z. B. die zweckentsprechende Verwendung der Landesmittel nachweisen zu können. Auch das Parlament stellte diese Forderung, indem es im Zusammenhang mit der Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 1994 (59. Landtagssitzung, 23.4.1997, Drs. 2/2507) den Beanstandungen des Landesrechnungshofes beitrug. Wie bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 1997 festgestellt wurde, ist die Verbindung zwischen der kameralistischen und der betriebswirtschaftlichen Darstellung immer noch nicht gewährleistet (siehe Ausführungen zur Verwendung von IfG-refinanzierten Investitionsmitteln im Uniklinikum Rostock).

- (86) Zu der Verknüpfung der kameralistischen Buchführung mit der betriebswirtschaftlichen Buchführung teilte das Bildungsministerium mit, daß eine Verbindung nur begrenzt möglich sei, da das Ergebnis des kaufmännischen Abschlusses nicht durchgängig mit den Ansätzen des Wirtschaftsplanes zu vergleichen wäre.

Der Landesrechnungshof geht jedoch weiterhin davon aus, daß die Medizinische Fakultät auch mittels der kaufmännischen Buchführung in der Lage sein müsse, die Verwendung von Zuschüssen aus Landes- oder Bundesmitteln zeitnah, ohne nachträglichen erheblichen Aufwand zweckentsprechend nachzuweisen.

Verwendung von Fördermitteln für strukturverbessernde Investitionen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost

- (87) Nach dem Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost – IfG –) vom 23.6.1993 (BGBl. I S. 944, 982) stellt der Bund dem Land Mecklenburg-Vorpommern seit 1995 für die Dauer von zehn Jahren jährlich 697 Mio. DM zur Verfügung.

Der Bund fördert nach § 3 IfG auf diese Weise strukturverbessernde Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen, so nach Nr. 5 auch Maßnahmen zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung.

Die Finanzhilfen des Bundes betragen bis zu 90 % der öffentlichen Finanzierung der Ausgaben für Investitionen.

- (88) Seit 1996 finanziert das Land die Investitionsmittel, die für die Medizinische Fakultät der Universität Rostock in den Haushaltsplan in Kapitel 0731 (ab 1998: 0774) beim Titel 89101 eingestellt sind, zu 10 % aus Landesmitteln und zu 90 % aus IfG-Mitteln des Bundes. Ein entsprechender Haushaltsvermerk („... nach dem IfG gefördert ...“) ist erstmals in den Erläuterungen zu diesem Titel im Haushaltsplan 1998 enthalten.
- (89) Das Land hat dem Universitätsklinikum in diesem Titel folgende Mittel bereitgestellt (Angaben in TDM):

Haushaltsjahr	Ansatz	„Ist“ laut Haushaltsrechnung	Erläuterungen zum Haushaltstitel
1996	10.000	10.000	Veranschlagt sind die nicht pflegesatzfähigen Kosten für die Beschaffung von Geräten über 10.000 DM bis 150.000 DM im Einzelfall, wie Geräte zur Ultraschalldiagnostik, Bestrahlungsanlagen, EKG-Technik, Sterilisatoren, Mikroskop-Einrichtungen usw.
1997	9.500	9.500	wie oben
1998	8.690	–	Unter dieser Zweckbindung sind Maßnahmen veranschlagt, die nach dem IfG gefördert werden. Veranschlagt sind die Ausgaben des Landes für Investitionen mit Wertgrenzen über 100 DM bis 250 TDM.

Tabelle 22: Mittelbereitstellung des Landes für das Universitätsklinikum

- (90) Entgegen der Darstellung des „IST“ in den Haushaltsrechnungen, aus der zu schließen ist, daß die in diesem Titel bereitgestellten Investitionsmittel für die Beschaffung von medizinischen Geräten des Klinikums verwendet wurden, ergibt sich aus Anlage 3 der jeweiligen Haushaltsrechnung (Anlage III: Übersicht über den Jahresabschluß bei Landesbetrieben) folgende Verwendung der Investitionsmittel (Angaben in TDM):

Titel 89101	Zweckbestimmung	Betrag laut Wirtschaftsplan	Ist-Ausgaben	Minderbetrag
1996	Landeszuschuß für Investitionen von 10 TDM bis 150 TDM	10.000	3.150,8	6.849,2
1997	wie oben	9.500	6.373,1	3.126,9
Gesamt		19.500	9.523,9	9.976,1

Tabelle 23: Verwendung der Investitionsmittel

- (91) Zu den ausgewiesenen Minderbeträgen ist den Erläuterungen zu den Jahresabschlüssen 1996 und 1997 des Universitätsklinikums Rostock zu entnehmen, daß das Klinikum diese Mittel nicht für Investitionen, sondern vielmehr in voller Höhe der Minderbeträge zur Deckung von Bilanzverlusten der Jahre 1996 und 1997 verwendet hat.
- (92) Das Kultusministerium hatte davon Kenntnis, denn es hat die Jahresabschlüsse des Klinikums für 1996 und 1997 bestätigt.

Es hat gleichwohl gegenüber dem FM jeweils den vollen Betrag der geplanten Investitionsmittel als zweckentsprechend verwendet ausgewiesen. Parallel dazu hat das

Kultusministerium gegenüber dem FM die genannten Investitionsmittel in vollem Umfang als nach Maßgabe des IfG für die „Verbesserung der Gerätestruktur (1997: Geräteausstattung) im Universitätsklinikum Rostock“ verwendet erklärt.

- (93) Folglich hat das FM in beiden Haushaltsjahren – wie ihm vom Kultusministerium gemeldet – die Maßnahmen zur Verbesserung der Geräteausstattung des Klinikums gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) als Fördermaßnahmen abgerechnet, bei denen die Mittel maßnahmebezogen und damit zweckentsprechend verwendet worden sind.
- (94) Der Landesrechnungshof hält den Einsatz der o. g. Investitionsmittel in Höhe von insgesamt 9.976.100 DM für den Ausgleich von Bilanzverlusten des Universitätsklinikums für rechtswidrig. Es sieht darin Verstöße gegen § 3 IfG sowie gegen § 45 Abs. 1 LHO.
- (95) Das FM hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und darauf hingewiesen, daß für die Verwendung der Investitionsförderungsmittel die Möglichkeit der Anmeldung von Austauschmaßnahmen beim Bund besteht. Die Landesregierung habe inzwischen von der Möglichkeit der Ersatzmeldung Gebrauch gemacht.

Zuwendungen für Film und Medien

- (96) Das BM hat über zwei Jahre nach Erhalt der Prüfungsmitteilung noch nicht festgestellt, in welcher Höhe von einem Zuwendungsempfänger Zinsen zu erheben sind. Dadurch ist ganz unnötiger Verwaltungsaufwand entstanden, und das Prüfungsverfahren konnte noch immer nicht abgeschlossen werden.
- (97) Der Landesrechnungshof hatte die Bewilligung, Auszahlung und Verwendung von Zuwendungen im Bereich Film und Medien geprüft und hierüber im Jahresbericht 1997 (Tzn. 211 bis 219) berichtet. Die Prüfungsmitteilung lag dem damaligen Kultusministerium bereits seit Ende Februar 1997 vor. Das Prüfungsverfahren konnte bisher nicht abgeschlossen werden, weil das Ministerium die Angelegenheit nicht in angemessener Zeit bearbeitet hat.

- (98) Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 1997 u. a. über die vorzeitige Auszahlung von Zuwendungen des Landes für die kulturelle Filmförderung an einen Zuwendungsempfänger berichtet, der durch die gewinnbringende Anlage der noch nicht benötigten Fördermittel erhebliche Zinseinnahmen realisieren konnte. Der Landesrechnungshof hatte das damalige Kultusministerium aufgefordert zu prüfen, ob für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel Zinsen verlangt werden. Der Landtag ist dieser Beanstandung am 23.6.1998 beigetreten (vgl. Plenarprotokoll 2/88 i. V. m. Drs. 2/3909).
- (99) Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 1997 auch mitgeteilt, das damalige Kultusministerium wolle dem Landesrechnungshof nach Abschluß der Prüfung der Verwendungsnachweise mitteilen, ob und in welcher Höhe Zinsforderungen bestehen. Diese Zusicherung hatte das damalige Kultusministerium in seiner Äußerung vom 21.4.1997 erstmals gegeben und dann auf die entsprechenden Nachfragen des Landesrechnungshofes hin in seinen Stellungnahmen vom 18.7.1997, 16.12.1997 und 2.10.1998 wiederholt. In seiner Mitteilung vom 28.5.1998 ist das damalige Kultusministerium auf die Zinsfrage überhaupt nicht mehr eingegangen. In seiner Äußerung vom 2.10.1998 führte das damalige Kultusministerium auf Nachfrage des Landesrechnungshofes ergänzend aus, die Prüfung, ob Zinsen erhoben werden, werde wahrscheinlich im Haushaltsjahr 1999 erfolgen. Nachdem der Landesrechnungshof am 10.11.1998 darauf hingewiesen hatte, daß eine solche Einlassung 19 Monate nach Vorlage der Prüfungsmitteilung nicht zu akzeptieren ist, hat das BM in seiner Stellungnahme vom 22.12.1998 eine Zinsberechnung vorgelegt. Zu dem sich hieraus ergebenden Zinsanspruch sei ein Anhörungsverfahren in Gang gesetzt worden. Dieser Abrechnung lagen jedoch die in den Jahresabschlüssen des Zuwendungsempfängers ausgewiesenen Zinserträge zugrunde. Der Landesrechnungshof mußte deshalb dem BM hierzu am 19.1.1999 mitteilen, daß die Berechnung des Zinsanspruches nicht dem Zuwendungsrecht entspricht. Der Zinsberechnung können nicht die in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Zinserträge zugrunde gelegt werden. Diese Zinserträge resultieren nämlich zum Teil auch aus der Anlage eigener Einnahmen. Nur die vorzeitig ausgezahlten Zuwendungen des Landes, hier des damaligen Kultusministeriums, können aber Grundlage der Zinsberechnung sein. Der Landesrechnungshof hatte daher um Erläuterung gebeten, in welcher Höhe das Ministerium unter Berücksichtigung dieser Rechtslage Zinsen erheben wird. Aus der Erläuterung sollte sich

auch ergeben, wie die Höhe des Zinsanspruches errechnet wurde. In seiner Äußerung vom 2.3.1999 hat das BM daraufhin ausgeführt, die Zinsberechnung werde nunmehr gemäß der vom Landesrechnungshof herangezogenen zuwendungsrechtlichen Vorschriften erfolgen.

- (100) Das BM hat sich also erst im November/Dezember 1998, mithin mindestens 20 Monate nach Erhalt der Prüfungsmitteilung, mit dem Zinsanspruch des Landes inhaltlich auseinandergesetzt. Den Hinweis des Landesrechnungshofes zur Rechtslage vom Januar 1999 hat das Ministerium nicht etwa zum Anlaß genommen, die Zinsen nunmehr zutreffend und abschließend zu berechnen, sondern hat lediglich diese Prüfung ohne nähere Zeitbestimmung zum wiederholten Mal in Aussicht gestellt.
- (101) Damit mißachtet das BM nicht nur die Vorschrift des § 95 Abs. 2 LHO, wonach dem Landesrechnungshof die erbetenen Auskünfte zu erteilen sind. Es verstößt auch gegen die in § 34 Abs. 1 LHO enthaltene Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Zu beanstanden ist auch, daß die zur Sachklärung nicht beitragenden Einlassungen des Ministeriums dazu geführt haben, daß das Prüfungsverfahren immer noch nicht beendet werden konnte. Der Vorgang mußte sowohl im Ministerium als auch im Landesrechnungshof immer wieder neu bearbeitet werden; der Landesrechnungshof hat das Ministerium schon siebenmal zur erneuten Stellungnahme auffordern müssen. Der dadurch entstandene ganz erhebliche Verwaltungsaufwand wäre vermeidbar gewesen und hätte im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung auch vermieden werden müssen.

- (102) Das BM betont, die Zinsberechnung sei nur ein Punkt unter vielen gewesen. Es verweist darauf, es habe die sehr umfassende und detaillierte Prüfungsmitteilung im übrigen abgearbeitet. Noch nicht erledigt seien lediglich drei Textzahlen. Allerdings sieht es auch das Ministerium als außerordentlichen Mangel an, daß die Zinsberechnung bisher nicht abgeschlossen ist.

Zur Erklärung verweist es darauf, es habe die Zinsberechnung als einen zu bearbeitenden Komplex im Rahmen der gesamten Verwendungsnachweisprüfung gesehen. Da die Prüfvorgänge einzelner Filme bundesweit einer Auswertungszeit von fünf Jahren unterlägen, seien wichtige Unterlagen für die Verwendungsnachweisprüfun-

gen, in denen die Gesamtausgaben fixiert sind, noch nicht einsehbar gewesen. Aus diesem Grunde hätte der Abschluß der Prüfung einschließlich der Zinsberechnung für vorzeitig ausgereichte Fördermittel nicht zeitnah erfolgen können. Das Ministerium hat am 27.4.1999 angekündigt, die gesonderte Zinsberechnung könne bis Juni 1999 erfolgen.

- (103) Der Landesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Er kann nicht hinnehmen, daß das Ministerium die nur 31 Seiten bzw. 26 Textzahlen umfassende Prüfungsmitteilung nach über zwei Jahren immer noch nicht abschließend bearbeitet hat. Für die ausstehende Berechnung der Zinsen müssen im übrigen die vom Bildungsministerium angeführten Unterlagen zu den Gesamtausgaben für einzelne Filme nicht vorliegen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Rechtssicherheit bei der Krankenhausförderung

- (104) Das Sozialministerium will eine Rechtsverordnung zur Regelung des Verfahrens bei der Krankenhausförderung nicht erlassen.
- (105) Der Landesrechnungshof hat in seinen Jahresberichten wiederholt über festgestellte Mängel bei der Beantragung, Gewährung und Abwicklung von Krankenhausförderungen berichtet (Jahresbericht 1996, Tzn. 287 bis 291; Jahresbericht 1997, Tzn. 332 bis 335).

Aus der Erkenntnis, daß Mängel im Bewilligungsverfahren u. U. letztlich dazu führen, Rückforderungsansprüche nicht durchsetzen zu können, hielt es der Landesrechnungshof für erforderlich, eine Rechtsverordnung zur Krankenhausförderung zu erlassen (Jahresbericht 1996, Tz. 291).

Nach § 28 Abs. 6 Satz 2 Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (LKHG M-V) vom 8.12.1993 (GVOBl. M-V Nr. 23 S. 990) ist das Sozialministerium dazu ermächtigt.

- (106) Der Landtag hat in seiner 59. Sitzung am 23.4.1997 beschlossen, der Forderung des Landesrechnungshofes beizutreten, baldmöglichst eine Rechtsverordnung gemäß § 28 Abs. 6 LKHG M-V zu erlassen (Drs. 2/2507 i. V. m. Plenarprotokoll 2/59 vom 23.4.1997, S. 3583 bis 3594).
- (107) Das Sozialministerium hat sich bislang bei der Gewährung von Fördermitteln an die Träger von Krankenhäusern – diese haben einen Rechtsanspruch auf Förderung, wenn die Krankenhäuser in den Krankenhausplan und ggf. in das Krankenhausinvestitionsprogramm aufgenommen sind – mit einer analogen Anwendung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen beholfen. Auch das Sozialministerium hält eine Regelung des Förderverfahrens für notwendig. Es hat dem Landesrechnungshof jedoch mitgeteilt, daß es beabsichtige, diese Regelung nicht als Rechtsverordnung, sondern vielmehr als Richtlinie zu erlassen. Auch dies ist bisher aber nicht geschehen.
- (108) Abgesehen davon, daß sich das Sozialministerium nicht stillschweigend über den Willen des Gesetzgebers und einen ausdrücklichen Landtagsbeschluß hinwegsetzen kann, liegt es auch im Interesse der Rechtssicherheit, daß das Sozialministerium eine Rechtsverordnung erläßt. Verfahrensbeteiligte außerhalb der Verwaltung könnten anderenfalls gegen Handlungspflichten, die ihnen im Rahmen des Förderverfahrens auferlegt werden sollen, einwenden, daß die rechtliche Grundlage hierfür nicht ausreiche, weil der Gesetzgeber ausdrücklich eine Verordnung für erforderlich gehalten habe. Die nötige Rechtssicherheit gewährleistet mithin nur der Erlaß einer Verordnung, und nur eine Verordnung beugt deshalb Rechtsstreitigkeiten vor.
- (109) Das Sozialministerium hält nach wie vor *„eine Regelung des Förderverfahrens in Form einer Rechtsverordnung für nicht notwendig. Die Regelungen des Abschnittes V können auch ohne eine solche Rechtsverordnung sinnvoll angewendet werden. § 28 Abs. 6 Satz 2 LKHG M-V schreibt im übrigen nicht vor, daß eine Rechtsverordnung zu erlassen ist, sondern ermächtigt nur dazu. Der Erlaß steht deshalb im Ermessen des Sozialministeriums“*.
- Auch setze es sich nicht *„stillschweigend über den Willen des Gesetzgebers und einen ausdrücklichen Landtagsbeschluß“* hinweg. Der Gesetzgeber habe es dem Sozialministerium freigestellt, von einer Ermächtigung Gebrauch zu machen. *„... sowohl der Landtag in seiner Sitzung vom 23. April 1997 als auch der federführende Finan-*

zausschuß bei der Formulierung der dem Landtagsbeschluß zugrundeliegenden Empfehlung sind insoweit nur pauschal (den) Beanstandungen des Landesrechnungshofes beigetreten, ohne dabei auf Einzelheiten einzugehen“. Es könne deshalb keine Rede davon sein, daß der Landtag *„ausdrücklich diese mehr beiläufig formulierte Beanstandung zum Gegenstand ihres Beschlusses gemacht“* habe.

Das Sozialministerium stellt im übrigen in Abrede, daß es *„Rechtsunsicherheit in der Krankenhausförderung“* gäbe, und verweist darauf, daß die *„Anforderungen des Sozialministeriums ...auch ohne bindende Rechtsvorschrift“* durchgesetzt werden und die Krankenhäuser die *„Regelungen in den Bewilligungsbescheiden insbesondere in den Nebenbestimmungen ... stets angenommen“* hätten.

Das Sozialministerium verkennt bei seiner Argumentation, daß die Entscheidung für den Erlaß einer Verwaltungsvorschrift zum Förderverfahren bereits gefallen ist. Nach dieser Entscheidung, die im Ermessen des Sozialministeriums stand, ist die Behörde durch § 28 Abs. 6 Satz 2 LKHG auf die Form der Verwaltungsvorschrift festgelegt: die Ermächtigung kann nur durch eine Rechtsverordnung ausgefüllt werden. Daß es bisher einen Rechtsstreit zwischen der Bewilligungsbehörde und einem Krankenhaus nicht gegeben habe, sagt nichts über die Rechtslage aus und auch nichts darüber, daß sich ein Krankenhaus nach dem Erlaß einer Förderrichtlinie darauf berufen kann, für verbindliche Festlegungen sei eine Rechtsverordnung erforderlich.

IV. Prüfungsfeststellungen

Prüfung in der Landtagsverwaltung

Die Landtagsverwaltung hat Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben.

Die Notwendigkeit von Ausgaben war in vielen Fällen nicht gegeben, so daß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht in vollem Umfang Rechnung getragen worden ist.

In einer Vielzahl von Fällen verstieß die Landtagsverwaltung gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung und die Vergabevorschriften.

Die Landtagsverwaltung buchte Ausgaben beim sachlich unrichtigen Titel bzw. leistete Ausgaben für denselben Zweck aus verschiedenen Titeln und verstieß damit gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung.

Durch Titelverwechslungen sind die Ausgaben in den Haushaltsrechnungen nicht richtig ausgewiesen. Dies führte in einigen Fällen zur Verletzung des Etatrechts des Parlaments.

- (110) Im Rahmen einer Orientierungsprüfung hat der Landesrechnungshof die Haushaltsführung der Landtagsverwaltung für die Haushaltsjahre 1995 bis 1997 stichprobenweise geprüft.

Schwerpunkte hierbei waren die Prüfung der vollständigen und rechtzeitigen Erhebung der Einnahmen, die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen.

Nicht rechtzeitige und vollständige Einnahmeerhebung

Private Benutzung der Fernmeldetechnik

- (111) Für die private Benutzung der Fernmeldetechnik hat die Landtagsverwaltung bis Mitte Dezember 1996 keine verbindlichen Regelungen getroffen, so daß Einnahmen aus der zweckfremden Nutzung der Fernmeldetechnik in Höhe von rd. 10.000 DM jährlich nicht rechtzeitig und vollständig erhoben wurden, obwohl die technischen Voraussetzungen mit der Erweiterung der Anlage vorhanden waren. In den Jahren 1995 und 1996 erzielte die Landtagsverwaltung zwar Einnahmen aus der privaten Nutzung von Fernmeldetechnik, jedoch nur auf freiwilliger Basis. Neun von insgesamt 146 Mitarbeiter der Landtagsverwaltung zahlten freiwillig Telefongebühren.
- (112) Die Landtagsverwaltung hat mitgeteilt, daß erst mit Inkrafttreten der Dienstvereinbarung am 16.12.1996 das private Telefonieren gestattet wurde. Sie hat weiter ausgeführt, daß sie die Empfehlung des Finanzausschusses zur Bezahlung privater Telefonate sofort aufgenommen und am 1.12.1993 die Entscheidung des Landtagspräsidenten herbeigeführt habe, daß eine entsprechende Dienstvereinbarung mit dem Personalrat vorbereitet werden sollte. Die technischen Vorbereitungen und das Abstimmungsverfahren mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz, dem Datenschutzbeauftragten des Hauses und dem Personalrat beanspruchten den Zeitraum von März 1994 bis November 1996.
- (113) Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum ein Zeitraum von 2½ Jahren vergehen mußte, bis eine entsprechende Dienstvereinbarung in Kraft treten konnte, zumal die 3. Dienstvereinbarung über die Nutzungsregelung für die Zentrale Telekommunikationsanlage (TK-Anlage) der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern seit dem 14.12.1993 in Kraft getreten war, die als Mustervereinbarung hätte genutzt werden können.

Vermietung von Räumlichkeiten im Schloß

- (114) Zur Durchführung von Tagungen, Konferenzen, Foren, Theateraufführungen, Konzerten u. ä. Veranstaltungen stellte die Landtagsverwaltung an Interessenten ausgewählte Räumlichkeiten im Schweriner Schloß zur Verfügung.
- (115) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß nicht für alle durchgeführten Veranstaltungen schriftliche Mietverträge geschlossen und Mieten erhoben wurden, so daß dem Land Einnahmen verloren gingen. So wurden für 23 durchgeführte Veranstaltungen in den Jahren 1995 und 1996 nur zwölf schriftliche Mietverträge geschlossen und Mieten erhoben. Warum für die übrigen Veranstaltungen keine Mietverträge geschlossen und Mieten erhoben wurden, war aus den Unterlagen nicht ersichtlich. Zudem war nicht nachvollziehbar, warum unterschiedliche Mieten für gleiche Räumlichkeiten und Mietzeiten erhoben wurden.
- (116) Die Landtagsverwaltung hat mitgeteilt, daß ausgewählte Räumlichkeiten des Landtages Fremdnutzern auf der Basis von Leih- und Mietverträgen, deren Grundlage eine Richtlinie des Landtages vom 7.2.1994 bildet, überlassen werden. Lediglich für die Durchführung von Veranstaltungen der Bundes- und Landesregierung, des Bundestages und der EU-Gremien sowie ihrer nachgeordneten Einrichtungen seien keine Leih- bzw. Mietverträge geschlossen worden.
- (117) Die Richtlinie läßt u. a. bei Veranstaltungen, die besonders förderungswürdig sind, oder bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses einen geminderten bzw. den Erlaß des Mietzinses zu.
- Auch wenn die Richtlinie unter bestimmten Voraussetzungen die Erhebung eines geminderten Mietzinses oder den Erlaß zuläßt, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Abschluß eines schriftlichen Mietvertrages erforderlich.
- (118) Die Landtagsverwaltung hat weiter mitgeteilt, daß seit dem 15.2.1999 alle Veranstalter Leih- und Mietverträge erhalten und die Richtlinie für die Überlassung von Räumlichkeiten noch 1999 überarbeitet wird.
- (119) Dem Argument der Landtagsverwaltung, daß aufgrund der in der Landtagsverwaltung vorhandenen Unterlagen keine unterschiedlichen Mieten für gleiche Räumlichkeiten und gleiche Mietzeiten erhoben wurden, kann der Landesrechnungshof nicht

folgen, da dem Landesrechnungshof die entsprechenden Annahmeanordnungen vorliegen.

Vermietung von Wohn- und Bürofläche im Alten Palais an eine Privatperson

- (120) Das FM übergab dem Landtag als hausverwaltende Dienststelle im Juni 1991 die Liegenschaft Schloßstraße 1 (Altes Palais) in Schwerin. Zu diesem Zeitpunkt war eine Fläche von 580 m² des Gebäudes als Büro- und Wohnfläche zu einem Preis von 5 DM/m² bzw. 2,50 DM/m² (Gesamtmiete 3.003,90 DM) an eine Privatperson vermietet. Der Mietvertrag lief zum 31.12.1991 aus. Tatsächlich hielt sich der Mieter noch bis zum Dezember 1997 in den Räumlichkeiten auf.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die Landtagsverwaltung bis Dezember 1997 weder den Auszug des Mieters noch einen marktgerechten Mietzins durchsetzte.

Dem Land sind dadurch Einnahmen in Höhe von 498.319,20 DM verloren gegangen.

- (121) Die Landtagsverwaltung hat dazu ausgeführt, daß das Land Mecklenburg-Vorpommern gemäß Übergabe-/Übernahmeprotokoll mit Datum vom 16.4.1991 als Eigentümer im Grundbuch eingetragen wurde, jedoch am 6.11.1991 die Eintragung eines Widerspruchs – aufgrund eines Beschlusses des Bezirksgerichtes Schwerin vom 7.10.1991 – gegen die Eigentumsumschreibung im Grundbuch erfolgte. Erst mit Vermögenszuordnungsbescheid vom 6.2.1996 wurde das Grundstück Schloßstraße 1 von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben in das Eigentum des Landes Mecklenburg-Vorpommern zurückübertragen. Die Landtagsverwaltung geht deshalb davon aus, daß sie gegenüber dem Mieter keine Forderungen durchsetzen konnte.

- (122) Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß der Zeitpunkt der Rückübertragung des Grundstückes in das Eigentum des Landes in diesem Fall unerheblich ist. Die Landtagsverwaltung hat seit der Rückübertragung im Jahr 1991 hinsichtlich des Grundstückes Schloßstraße 1 wie ein Eigentümer gehandelt.

Sie bewirtschaftete das Grundstück (Müllentsorgung, Energie- und Wasserversorgung), beauftragte Instandhaltungsarbeiten, ließ die Überplanung des gesamten Gebäudes durch das Landesbauamt (LBA) durchführen und richtete das Gebäude zur Unterbringung von Büroarbeitsplätzen der Landtagsverwaltung (Telefonanlage, Schließanlage, Sicherheitstechnik für die Zahlstelle, Küchenanschlüsse) her. Auch setzte die Landtagsverwaltung ab dem 1.1.1992 gegenüber dem Mieter, dessen Mietvertrag eigentlich zum 31.12.1991 ausgelaufen war, jedoch die genutzten Räume nach Ablauf des Mietvertrages nicht herausgab, eine höhere monatliche Nutzungsentschädigung fest; setzte diese jedoch bis zum Auszug des Mieters im Jahre 1997 nicht durch.

- (123) Der Landesrechnungshof macht zudem darauf aufmerksam, daß in der Vermögensrechnung des Landes das Grundstück Schloßstraße 1 in der Zeit von 1991 bis einschließlich 1996 als Verwaltungsvermögen ausgewiesen ist.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seinen Prüfungsfeststellungen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Anmietung von Wohnungen als Bürofläche

- (124) Für die Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse 2 und 3 mietete die Landtagsverwaltung im Jahre 1996 vier Wohnungen sowie einen Tiefgaragenstellplatz in der Mecklenburgstraße in Schwerin an. Während das Mietverhältnis für zwei Wohnungen auf unbestimmte Zeit geschlossen wurde und für die Dauer von zwei Jahren unkündbar war, wurde das Mietverhältnis für die anderen beiden Wohnungen nur befristet bis zum 31.3.1997 angemietet. Der Mietvertrag für den Tiefgaragenstellplatz war ebenfalls auf unbestimmte Zeit geschlossen und konnte beiderseits mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.

Zum 1.4.1997 waren alle vier Wohnungen freigezogen und auch der Tiefgaragenstellplatz wurde nicht mehr genutzt, da die Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in den Büropavillon Stellingstraße umgezogen waren.

- (125) Dem Land Mecklenburg-Vorpommern ist durch die zweijährige Unkündbarkeit des Mietverhältnisses für zwei Wohnungen, durch die nicht fristgerechte Kündigung des Tiefgaragenstellplatzes und durch die schleppende Beseitigung eines Schadens (Neuverlegung des Teppichbodens) in einer der befristet gemieteten Wohnungen – dadurch mußte eine weitere zusätzliche Monatsmiete gezahlt werden – ein Schaden in Höhe von 31.473,42 DM entstanden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Anmietung der Wohnungen und des Garagenstellplatzes nicht erforderlich gewesen wäre, wenn die Verwaltung konsequent den Auszug des Mieters in der Schloßstraße 1 betrieben hätte, so daß die Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in einer landeseigenen Liegenschaft hätten untergebracht werden können.

Die Mietausgaben in Höhe von 102.818,49 DM wären vermeidbar gewesen.

- (126) Die Landtagsverwaltung hat dazu bemerkt, daß die Unterbringung und Ausstattung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht vorausschauend planbar sei und leerstehende Liegenschaften des Landes zum Zeitpunkt der Notwendigkeit der Unterbringung nicht vorhanden waren. Die Entscheidung zur Unterbringung des Sekretariats des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses 2 zugunsten der Nutzung der Mecklenburgstraße fiel in Abstimmung mit den parlamentarischen Gremien. Um die Arbeit des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht zu behindern, mußte die Bindung an ein zweijähriges Mietverhältnis in Kauf genommen werden.
- (127) Die Stellungnahme der Landtagsverwaltung überzeugt den Landesrechnungshof nicht. Für den Landesrechnungshof bleibt nach wie vor unverständlich, warum die Mietverträge auf unbestimmte Zeit mit einer Unkündbarkeit für die Dauer von zwei Jahren geschlossen und warum die Büroflächen nach Auszug des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses 2 bis zum Ablauf des Mietvertrages dem Land nicht zur Nutzung übergeben wurden.

Mietzahlung und Bewirtschaftung des Parkplatzes Klosterstraße

- (128) Die Landtagsverwaltung bezahlte für die Vorhaltung von 87 Einstellflächen für PKW der Abgeordneten und Mitarbeiter der Fraktionen und des Landtages auf dem Parkplatz Klosterstraße in Schwerin einen jährlichen Mietzins in Höhe von 57.600 DM

(von Januar 1992 bis zur Rückübertragung der Grundstücke im August 1995) an die Stadt Schwerin sowie rd. 77.000 DM jährlich für die Bewirtschaftung dieses Parkplatzes an die Bewachungsgesellschaft (Betreiber). Die Nutzung dieser Stellplätze ist gebührenfrei.

Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, warum der Landtag Parkflächen gebührenfrei bereithält und keine angemessene Nutzungsgebühr erhebt.

- (129) Die Landtagsverwaltung hat mitgeteilt, da es keine entsprechenden Regelungen zur Erhebung von Nutzungsgebühren für bereitgestellte Parkflächen in anderen Landtagen gab, verfolgte sie diese Frage auch nicht weiter.

Erst wenn das FM die Bezahlung einer Stellplatzmiete für Landesbedienstete verbindlich regelt, wird der Landtag über ein entsprechendes Nutzungsentgelt beraten.

Beratungsleistungen für den Restaurantbetrieb im Schloß

- (130) Die Landtagsverwaltung zahlte in den Jahren 1995 bis 1997 Honorare in Höhe von 39.146 DM für Beratungsleistungen zur Einrichtung einer öffentlichen Gastronomie und der Kantinenversorgung im Schweriner Schloß einschließlich der Beratung des Kantinen-Pachtbetriebes zur Wirtschaftsführung und Preisgestaltung an eine Gesellschaft. Die Bezahlung der Beratungsleistung erfolgte auf Stundenbasis (1.500 DM pro Tagewerk).

- (131) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß diese Gesellschaft die Landtagsverwaltung bereits seit Juli 1991 hinsichtlich der Betreibung des Gastronomiebetriebes einschließlich der Kantinenversorgung im Schweriner Schloß berät.

Für den Landesrechnungshof war zudem nicht erkennbar, welche Leistung während der Zeit von 1991 bis 1995 erbracht werden sollte und welches Ziel damit verfolgt wurde. Aus den begründenden Unterlagen für den Zeitraum vor 1995 als auch für den Erhebungszeitraum – die nur aus handschriftlichen unlesbaren Stundenaufstellungen bestanden – war nicht ersichtlich, an welcher Aufgabenstellung gearbeitet wurde.

- (132) Der Landesrechnungshof hat der Verwaltung mitgeteilt, daß er erwarte, daß zukünftig Beraterverträge bzw. -aufträge nur in der Form geschlossen werden, daß das Werk

genau beschrieben wird, Teilleistungen mit Abschlagszahlungen erst bezahlt werden, wenn der Nachweis über die erbrachten Leistungen vorgelegt wird und die Leistung zeitlich und finanziell vertraglich begrenzt wird.

- (133) Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, daß die Beratungsgesellschaft ab 1991 bis 1997 beratend tätig war. Die Beratungsleistungen, die in Auftrag gegeben wurden, seien nach Auffassung der Landtagsverwaltung voll erbracht worden. Auch die handschriftlichen unlesbaren Stundenaufstellungen, die Grundlage der Honorarberechnung für die Bürotätigkeit am Sitz der Gesellschaft waren, kann die Landtagsverwaltung „... *sehr gut nachvollziehen*“. Die Landtagsverwaltung argumentiert weiter: „... *Da es sich um eine prozeßbegleitende Beratungstätigkeit handelte, war es problematisch, eine feste Honorargrenze und Laufzeit des Vertrages festzulegen.*“
- (134) Die angeführten Begründungen der Landtagsverwaltung konnten den Landesrechnungshof nicht überzeugen. Der Landesrechnungshof bleibt deshalb bei seinen Feststellungen.

Vergabe des Umweltpreises

- (135) In Erinnerung an den bedeutenden Naturforscher und Kulturhistoriker des Landes Mecklenburg-Vorpommern Ernst Boll vergibt der Landtag alle zwei Jahre (ab 1996, vorher jährlich) einen Umweltpreis, der ab 1996 mit 50.000 DM Preisgeld (vorher 20.000 DM) dotiert ist. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß für die Vorbereitung der Preisverleihung im Jahr 1996 mindestens Ausgaben in Höhe von 34.820,25 DM getätigt wurden. Für die nächste Preisverleihung im Jahr 1998 veranschlagte die Landtagsverwaltung Vorbereitungsausgaben in Höhe von ca. 41.800 DM, von denen bereits im Haushaltsjahr 1997 Ausgaben in Höhe von 14.568,05 DM getätigt wurden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß es den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspricht, wenn die Vorbereitungskosten für die Preisverleihung etwa genauso hoch sind wie das Preisgeld selbst.

- (136) Die Landtagsverwaltung ist hinsichtlich der überregionalen Bedeutung des Umweltpreises des Landtages Mecklenburg-Vorpommern der Auffassung, daß das Gebot der

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Hintergrund zu stellen ist und teilte mit, die Form der Öffentlichkeitsarbeit sei politisch gewollt.

- (137) Der Einwand der Landtagsverwaltung verkennt jedoch, daß auch politisch gewollte Formen nach § 7 LHO wirtschaftlich und sparsam gewählt werden müssen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seinen Prüfungsfeststellungen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung und die Vergabevorschriften

- (138) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise Beschaffungsvorgänge und stellte dabei fest, daß in einer Vielzahl von Fällen gegen das Vergaberecht verstoßen wurde.

Beschaffungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit

- (139) Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Landtages tätigte die Verwaltung im Jahr 1996 in sechs Fällen Beschaffungen, ohne dem Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung zu folgen. Die Landtagsverwaltung machte in den Vergabeunterlagen nicht aktenkundig, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen wurde und wählte Begründungen für die Freihändige Vergabe, die in keinem der geprüften Fälle zutreffend waren.
- (140) So wurde der Nachdruck von 50.000 Stück Verfassungen in hochdeutsch und 20.000 Stück Verfassungen in niederdeutsch in Höhe von 80.464 DM freihändig in Auftrag gegeben, obwohl zu diesem Zeitpunkt Verfassungen in ausreichender Anzahl vorhanden waren. Ebenfalls wurde sowohl der Druck einer Broschüre zur Ausstellung „Landtagswahlen 1946“ zu einem Preis von 31.315 DM als auch die Fertigung von Krawatten und Seidentüchern mit einem Auftragswert von insgesamt 63.937,01 DM freihändig vergeben.
- (141) Die Landtagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme u. a. erklärt, daß der Auftrag zum Druck der Verfassungen freihändig vergeben wurde, da es sich um einen Nachdruck handelte, der in der gleichen Aufmachung wie der vorherige Druck erscheinen sollte. Weiterhin gab sie zu bedenken, daß bei der Vergabe an einen anderen Bieter mögli-

cherweise Schadenersatz hinsichtlich der Verletzung gewerblicher Schutzrechte durch die Verwaltung zu leisten gewesen wäre.

- (142) Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß weder beim ursprünglichen Auftrag noch beim Nachdruck gewerbliche Schutzrechte vereinbart waren, so daß die Argumente der Landtagsverwaltung für die freihändige Vergabe nicht greifen. Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Auftragsvergabe im freihändigen Verfahren erfolgte, um die veranschlagten Haushaltsmittel für das Jahr 1996 noch auszuschöpfen (Beschaffungsauftrag war vom Dezember des Jahres) und der Mittelkürzung für das kommende Haushaltsjahr zu entgehen.
- (143) Am 24.11.1994 stellte das Referat „Parlamentarische Bildung, Besucherdienst, Veranstaltungen“ einen Beschaffungsantrag für 2.000 Stück Kalender „sehen und malen“ für das Jahr 1995 als Material für die Öffentlichkeitsarbeit des Landtages mit einem geschätzten Preis von 23.000 DM zzgl. MwSt. Der Beschaffungsantrag an die zuständige Beschaffungsstelle wurde erst gestellt, nachdem das Referat „Parlamentarische Bildung, Besucherdienst, Veranstaltungen“ die Herstellung dieser Kalender in Auftrag gegeben hatte. Ob weitere Angebote eingeholt wurden, konnte nicht festgestellt werden, da keine Vergabeunterlagen aufbewahrt wurden.

Für das Jahr 1996 wurde der Auftrag für 3.000 Stück Kalender als „*Folgeauftrag*“ wiederum freihändig, ohne Einholen weiterer Angebote, durch das Referat „Parlamentarische Bildung, Besucherdienst, Veranstaltungen“ an den gleichen Hersteller mit der Begründung gegeben: „*Um bewußt den künstlerischen Charakter und das Outfit der Landtagskalender 1994 und 1995 beizubehalten ...*“. Erst nach der Auftragsauslösung begründete die Beschaffungsstelle die Freihändige Vergabe auf dem Beschaffungsauftrag damit, daß nach § 3 Nr. 4 lit. a VOL/A nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß diese Begründung nicht zutreffend ist, da es weitere Unternehmen gibt, die derartige Aufträge, auch unter der Maßgabe der Beibehaltung des „*Outfit*“, ausführen können.

Erstmals für das Jahr 1997 wurde die Herstellung der Kalender durch die Beschaffungsstelle in Auftrag gegeben. Nachdem die Beschaffungsstelle entsprechend der

Beschaffungsordnung den Auftrag vergab, reduzierten sich die Herstellungskosten fast um die Hälfte.

- (144) Die Landtagsverwaltung hat mitgeteilt, die Aufträge sowohl im Jahr 1995 als auch 1996 wurden an dasselbe Unternehmen vergeben, da sie bei der Vergabe des Auftrages Unternehmen aus Mecklenburg-Vorpommern bevorzugen wollte und an einem gleichwertigen Outfit interessiert war. Zukünftig wird die Landtagsverwaltung die Hinweise des Landesrechnungshofes beachten.
- (145) Der Landesrechnungshof macht darauf aufmerksam, daß nur durch die Öffentliche Ausschreibung die öffentlichen Auftraggeber ihrer Pflicht zur Wahrung der Chancengleichheit aller in Frage kommenden Bewerber genügen und dem Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Steuergeldern Genüge getan werden kann.

Vergabe von Reinigungsleistungen

- (146) Die Landtagsverwaltung schrieb 1996 und 1997 Reinigungsleistungen für die Liegenschaft Schloß und Schloßstraße 3 in Schwerin beschränkt aus, obwohl zumindest in einem Fall öffentlich auszuschreiben gewesen wäre. Für die Vergabe der Reinigungsleistungen für die gemieteten Wohnungen in der Mecklenburgstraße fehlen die Vergabeunterlagen gänzlich, so daß nicht feststellbar war, welches Vergabeverfahren gewählt wurde.

Auch die Vergabeunterlagen für bereits bestehende Reinigungsverträge aus den Vorjahren für die Liegenschaften des Landtages konnten durch die Landtagsverwaltung nicht vorgelegt werden.

- (147) Dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muß gemäß § 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 nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Dabei ist insbesondere die VOL anzuwenden. Hiermit soll sichergestellt werden, daß die Vergabe von Aufträgen vorrangig nach wirtschaftlichen Gründen erfolgt und dem Wettbewerb unterworfen ist.

Der LRH weist darauf hin, daß Vergabeunterlagen – auch Unterlagen bei Freihändiger Vergabe – gemäß § 22 Nr. 6 Abs. 1 und 4 VOL/A bzw. Nr 1.3 und 2.3 der Aufbewahrungsbestimmungen (Anlage zu den VV Nr. 21.1 zu § 70 LHO) sorgfältig über mehrere Jahre aufzubewahren sind.

- (148) Die Landtagsverwaltung wird zukünftig die Aufbewahrungsbestimmungen von Vergabeunterlagen beachten und einhalten.

Vergabe von Leistungen entgegen der Beschaffungsordnung des Landtages

- (149) Die Landtagsverwaltung hat sich eine eigene Beschaffungsordnung gegeben (Hausverfügung Nr. 4/95), in der u. a. geregelt ist, welche Referate zur Beschaffung von Lieferungen und Leistungen berechtigt sind.
- (150) Der Landesrechnungshof stellte fest, daß Beschaffungen des Sachbedarfs auch von anderen durchgeführt wurden, obwohl nach der Beschaffungsordnung des Landtages die Beschaffungsstelle des Referates „Innerer Dienst, Organisation“ grundsätzlich die Beschaffung des Sachbedarfs der Landtagsverwaltung organisiert. Begründungen, warum nicht entsprechend der Beschaffungsordnung verfahren wurde, waren in den begründenden Unterlagen nicht dokumentiert.

Das Referat „Technischer Betriebsdienst, Bauunterhaltung“ beauftragte in den Jahren 1995 bis 1997 eigenständig überwiegend eine Firma mit der Lieferung und dem Aufziehen von Kfz-Reifen bzw. mit der Lieferung und dem Einbau von Funktelefonen, einem Autoradio und einem Autofaxgerät in Dienstfahrzeugen, ohne weitere Vergleichsangebote einzuholen. Die zuständige Beschaffungsstelle wurde nicht einbezogen.

Die Landtagsverwaltung mißachtete in diesen Fällen die eigene Beschaffungsordnung.

- (151) Die Landtagsverwaltung hat hierzu erklärt, die Beschaffungsordnung der Landtagsverwaltung künftig einzuhalten.

Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung

- (152) Die Veranschlagung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen richten sich nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes, den Haushaltstechnischen Richtlinien und den jeweiligen Rundschreiben des FM über die Aufstellung der Voranschläge.
- (153) In einer Vielzahl der geprüften Fälle hat der Landesrechnungshof im Erhebungszeitraum Titelverwechslungen festgestellt. Durch die Buchung an falscher Stelle enthalten die Titel nicht alle Ausgaben, die zu diesem Zweck angefallen sind. Dadurch wurden die Zahlungen nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht und entgegen § 81 LHO sind in den Haushaltsrechnungen die Ausgaben beim sachlich unzutreffenden Titel nachgewiesen worden.

Der Landesrechnungshof gab zu bedenken, daß die Haushaltsrechnung nur dann ein vollständiges rückschauendes Spiegelbild des Haushaltsplanes ergibt, wenn die Einnahmen und Auszahlungen auf die im Haushaltsplan vorgesehenen Einnahme- und Ausgabentitel gebucht werden.

- (154) Die Landtagsverwaltung hat erklärt, künftig auf die richtige Buchung der Einnahmen und Ausgaben bei dem sachlich richtigen Titel zu achten.

Verletzung des Etatrechts des Parlaments

Verpachtung des Restaurantbetriebes im Schloß

- (155) Die Landtagsverwaltung verpachtete nach einer Öffentlichen Ausschreibung die Kantine und das Schloßcafé zum 1.11.1992 auf unbestimmte Zeit.

Der Landesrechnungshof stellte hierzu fest, daß das geschlossene Vertragsverhältnis ein Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung nicht erkennen läßt, da die Vertragspartner einen Vertrag schlossen, der zum einen für den Pächter große Vergünstigungen enthält und zum anderen ihn lediglich dazu verpflichtet, eine durchschnittliche Kantinenkost zu marktüblichen Preisen im Rahmen einer Selbstbedienung anzubieten.

- (156) Der Landesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß der Pächter in den Jahren 1996 und 1997 keine Versorgungsleistungen (Heizung, Wasser, Abwasser und Elektrizität)

bezahlt werden mußte, da die vertraglich vereinbarten Freigrenzen in keinem Jahr überschritten wurden.

- (157) Mit der Festlegung dieser hohen Freigrenzen verstößt die Landtagsverwaltung gegen die Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Sie duldet über Jahre hinweg diese hohen Freigrenzen, ohne den Vertrag anzupassen, so daß dem Pächter ein zusätzlicher finanzieller Vorteil (Schenkungs!) eingeräumt wurde.
- (158) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß für einen landeseigenen Vermögensgegenstand, der einem Dritten zur Nutzung überlassen wird, grundsätzlich ein Entgelt zu erheben ist, das dem vollen Wert der Nutzung entspricht. Bei der Verpachtung des Restaurantbetriebes im Schloß wäre demnach eine ortsübliche angemessene Jahrespacht zugrunde zu legen. Ein Abweichen setzt einen entsprechenden Haushaltsbeschluß des Landtages voraus, der nicht gefaßt wurde.
- Dadurch wurde das Etatrecht des Landtages verletzt.
- (159) Die Landtagsverwaltung griff die Anregungen des Landesrechnungshofes auf. Das Pachtverhältnis für die Kantine und das Schloßcafé wird grundsätzlich neu gestaltet.

Ausgaben für Ehren- und Gastgeschenke

- (160) Die Landtagsverwaltung veranschlagte in den Jahren 1995 bis 1997 im Titel 531 62 – Öffentlichkeitsarbeit des Landtages – für Öffentlichkeitsmaterial und -maßnahmen Ausgaben in Höhe von insgesamt 470.000 DM.
- (161) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß die Landtagsverwaltung in dem Erhebungszeitraum beim Titel 531 62 auch Gast- und Ehrengeschenke, Präsente, Grußkarten, Kalender, Bücher u. ä. mindestens in Höhe von 480.261,15 DM für repräsentative Zwecke buchte, die weder dem Öffentlichkeitsmaterial noch den Öffentlichkeitsmaßnahmen zugeordnet werden können.

Bei der Gruppe 531 sind nur Ausgaben für Maßnahmen zu veranschlagen und zu buchen, die notwendig sind, um die Öffentlichkeit über die Tätigkeit und die Arbeitsergebnisse des Parlamentes zu unterrichten. Zu ihnen gehören Ausgaben für Veröffentlichungen von Arbeitsergebnissen und statistische Berichte, die Herstellung, den An-

kauf und die Verbreitung von Informationsmaterial und sonstige Kosten für die Unterrichtung der Öffentlichkeit.

Die Buchung dieser Ausgaben im falschen Haushaltstitel stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit dar, da der wahre finanzielle Bedarf für Repräsentationszwecke im Haushaltsplan nicht eindeutig erkennbar ist.

Damit verstieß die Landtagsverwaltung gegen das Etatrecht des Parlaments.

Der Landesrechnungshof empfahl der Landtagsverwaltung, Ausgaben, die aufgrund notwendiger Repräsentationsverpflichtungen entstehen, bei der Gruppe 529 in einem neu einzurichtenden Titel gesondert zu veranschlagen und zu buchen. Weiterhin vertritt er die Auffassung, daß Gastgeschenke und Präsente nur zu außergewöhnlichen Anlässen überreicht werden und den Charakter des Landes widerspiegeln sollten.

Die Überreichung derartiger Geschenke sollte unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Finanzlage des Landes zurückhaltend erfolgen.

- (162) Die Landtagsverwaltung hat hierzu erklärt, daß die Veranschlagung der Ehren- und Gastgeschenke u. ä. mit der Aufstellung des Haushaltsplanes 1999 verändert sei.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Erstattung der Kosten für die Unterhaltung der Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber und Flüchtlinge

Bei der Ausschreibung und Vergabe von Betreiber- und Bewachungsleistungen für die Unterhaltung der Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber und Flüchtlinge mißachteten Landkreise und kreisfreie Städte häufig die VOL/A. Dabei war besonders auffällig der Landkreis Demmin, der ständig eine bestimmte Firmengruppe bevorzugte.

Ungünstige Vertragsbedingungen verhinderten, daß bei rückläufigen Asylbewerberzahlen die Betreiberverträge für die Unterhaltung von Gemeinschaftsunterkünften vorzeitig gekündigt werden konnten.

Das vom Innenministerium praktizierte Verfahren für die Erstattung von notwendigen Unterkunftskosten an die Landkreise und kreisfreien Städte für die Unterhaltung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber/Flüchtlinge ist verwaltungsaufwendig und fehleranfällig. Durch eine Richtlinie, die einen Erstattungsrahmen vorgibt, könnte eine Vereinfachung und Vereinheitlichung erreicht werden.

- (163) Die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen obliegt gemäß Flüchtlingsaufnahmegesetz (FLAG) den Landkreisen und kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis. Sie sind dadurch Träger der Gemeinschaftsunterkünfte, in denen die Mehrzahl der Asylbewerber/Flüchtlinge in Mecklenburg-Vorpommern untergebracht werden. Das Land erstattet durch das Landesamt für Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten (LAFI), einer nachgeordneten Behörde im Geschäftsbereich des

Innenministeriums, u. a. die notwendigen Unterkunftskosten für die Unterhaltung der Gemeinschaftsunterkünfte. Hierzu gehören z. B. Kosten für die Anmietung, Betriebs- und Bewachungskosten sowie Personalkosten für die Betreuung. Die Gemeinschaftsunterkünfte werden z. T. von den Landkreisen und kreisfreien Städten selbst betrieben oder sie beauftragen Wohlfahrtsverbände und private Unternehmen.

Der Landesrechnungshof prüfte von Mai bis Oktober 1997 die Kostenerstattungen an die Landkreise und kreisfreien Städte insbesondere für das Haushaltsjahr 1996. Die Stichprobe erfaßte mit 22 Gemeinschaftsunterkünften etwas weniger als ein Drittel der 1997 in Mecklenburg-Vorpommern bestehenden 69 Unterkünfte.

Generelle Mängel und Verstöße

- (164) Der Landesrechnungshof prüfte vorrangig die Kostenerstattungen für Gemeinschaftsunterkünfte, für deren Betrieb sich die Landkreise und kreisfreien Städte privater Betreiber- und Bewachungsfirmen bedienten. Zu generellen Mängeln und Verstößen in den Bereichen Ausschreibung und Vergabe, Ausgestaltung der Betreiberverträge mit privaten Firmen sowie Erstattungen für das in den Gemeinschaftsunterkünften tätige Personal wird folgendes zusammenfassend ausgeführt:

Ausschreibung und Vergabe

- (165) Bei der Vergabe von Bewachungs- und Betreiberverträgen für Gemeinschaftsunterkünfte bestanden seitens der Landkreise und kreisfreien Städte noch erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung der VOL/A. Der Landesrechnungshof hätte hingegen erwartet, daß mittlerweile die Vorschriften der VOL/A allen mit der Materie beschäftigten Bediensteten hinreichend bekannt sind und somit auch die in der Vergangenheit liegenden Vergabeverstöße inzwischen korrigiert wurden. Er hat daher den Landkreisen und kreisfreien Städten empfohlen, zu prüfen, ob eventuell dienstrechtliche Maßnahmen eingeleitet und gegebenenfalls Regreß- bzw. Schadensersatzansprüche gestellt werden können. Dies betrifft insbesondere Vergabefälle, bei denen ohne sachgerechten Grund der Zuschlag nicht an den wirtschaftlichsten Bieter erteilt wurde bzw. bei denen auffällig oft ein und dieselbe Firma den Zuschlag erhielt (vgl. Ausführungen zum Landkreis Demmin Tzn. 177 bis 186).

- (166) Der Vergabe von Aufträgen muß eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Insofern kann ausnahmsweise eine Freihändige Vergabe stattfinden. Die Bewachungs- und Betreiberleistungen wurden häufig freihändig aufgrund der in der VOL/A genannten zulässigen Ausnahme der „besonderen Dringlichkeit“ vergeben, obwohl eine solche nicht vorlag (vgl. Ausführungen zum Landkreis Demmin Tz. 179).
- (167) Das Innenministerium hat dem zugestimmt und ergänzend darauf hingewiesen, daß der Bedarf an Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber aufgrund sich ständig ändernder Verhältnisse und Rahmenbedingungen stets neu zu analysieren sei, so daß kurzfristig reagiert werden müsse. Oftmals sei das Land in der Vergangenheit bei einer Reihe von Kommunen genötigt gewesen, die Schaffung von Gemeinschaftsunterkünften anzumahnen. Es verwundere das Innenministerium somit nicht, daß das Argument der "besonderen Dringlichkeit" bei den Entscheidungen zur Vergabeart überdurchschnittlich oft Verwendung fand.

Ausgestaltung der Betreiberverträge mit privaten Firmen

- (168) Mit privaten Betreibern wurden pro untergebrachtem Asylbewerber/Flüchtling Tagessätze vereinbart, die i. d. R. Personal-, Verwaltungskosten, Versicherungen und Unterhaltungskosten (z. B. für Reinigung und Wäsche) abdeckten. Die geprüften Verträge wiesen keine einheitlichen Regelungen hinsichtlich der Ermittlung der für die Berechnung der Tagessätze maßgeblichen Anzahl der anwesenden Personen auf. Dies gilt sowohl für die Regelung, bei welcher Art von Abwesenheit, als auch für diejenige, ab welcher Dauer der Abwesenheit ein Platz als unbelegt gelten sollte. Häufig fehlten in den Verträgen mit privaten Betreibern entsprechende Vertragsbestandteile gänzlich (vgl. Ausführungen zu Landkreis Ludwigslust: Gemeinschaftsunterkunft Demmlerstraße Tz. 194, Landkreis Mecklenburg-Strelitz Tz. 199, Landeshauptstadt Schwerin Tz. 206).
- (169) Das Innenministerium teilte mit, daß Verträge mit Belegungsgarantien oder Fristen, in denen ein Platz noch als belegt gilt, obwohl der Asylbewerber/Flüchtling nicht mehr anwesend ist, heute vom LAFl nicht mehr genehmigt werden.

- (170) Die mit privaten Betreibern vereinbarten Tagessätze waren nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich des damit abgegoltenen Leistungsumfangs nicht vergleichbar. Bei den geprüften Vertragsvarianten ergaben sich erhebliche Unterschiede.

Da die Tagessätze unterschiedlich kalkuliert werden, sind eine Vergleichbarkeit der Kostensätze und damit Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für das Landesamt erschwert. Deutlich wurde auch, daß sich bei den vielen unterschiedlichen Einzelfallregelungen im gegenwärtigen Erstattungsverfahren Fehler einschleichen können. Es muß bei der Erstattung von Tagessätzen und Einzelrechnungen immer geprüft werden, ob die Inrechnungstellung zulässig war, bzw. ob die Leistung bereits über den Tagessatz vergütet wurde.

- (171) Im Prüfungsverfahren stellte der Landesrechnungshof fest, daß das Erstattungsverfahren sehr verwaltungsaufwendig und fehleranfällig ist. Das LAFl ist derzeit gezwungen, hinsichtlich der Anerkennung von notwendigen Unterbringungskosten, viele Einzelentscheidungen zu treffen. Der Landesrechnungshof regt daher an, durch eine Richtlinie einen Erstattungsrahmen vorzugeben. Dadurch könnte nicht nur eine Vereinfachung, sondern auch eine Vereinheitlichung erzielt werden, die eine Gleichbehandlung der Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Planungssicherheit für alle Beteiligten gewährleistet.
- (172) Das Innenministerium teilte mit, daß eine Erstattungsrichtlinie, wie sie vom Landesrechnungshof angeregt wird, derzeit erarbeitet wird.
- (173) Ungünstige Vertragsbedingungen ließen eine vorzeitige Kündigung von Betreiberverträgen aufgrund nicht ausgelasteter Kapazität nicht zu. Das hatte zur Folge, daß entweder nachverhandelt oder im Rahmen eines Vergleiches die Betreuung einer anderen Unterkunft angeboten werden mußte (vgl. Ausführungen zu Landkreis Bad Doberan Tzn. 187 und 188, Landkreis Mecklenburg-Strelitz Tzn. 197 und 198, Landkreis Ostvorpommern: Gemeinschaftsunterkunft Garz Tz. 200).
- (174) Das Innenministerium stimmt der Feststellung des Landesrechnungshofes zu. Das LAFl habe bereits seit längerem die Konsequenzen dahingehend gezogen, im Rahmen der Bearbeitung und Genehmigung neuer Betreiberverträge insbesondere auf eindeutige und der Praxis gerecht werdende Kündigungsklauseln Einfluß zu nehmen.

Erstattungen für das in den Gemeinschaftsunterkünften tätige Personal

- (175) Ein großer Teil der Erstattungen für die Gemeinschaftsunterkünfte, die von Landkreisen und kreisfreien Städten sowie von Wohlfahrtsverbänden betrieben werden, betreffen Personalkosten für z. B. Heimleiter, Betreuer und Hausmeister. Die Anzahl des einzusetzenden Personals sowie Inhalt und die Qualität der erforderlichen Beratung und Betreuung sind in zwei Richtlinien aus dem Jahre 1992 geregelt. Bei den wenigen vom Landesrechnungshof in die Stichprobe einbezogenen kreiseigenen Gemeinschaftsunterkünften konnte er jedoch eine Tendenz zu überhöhten Personalbemessungen und -eingruppierungen feststellen, so daß Kosten in einer Höhe entstanden, die mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unvereinbar waren (vgl. Ausführungen zum Landkreis Ostvorpommern: Gemeinschaftsunterkunft Sanz Tz. 201).
- (176) Das Innenministerium führte dazu aus, daß die derzeit geltenden Richtlinien aus dem Jahre 1992 stammen und nur Richtwerte vorgeben. Die Richtlinien würden nunmehr überarbeitet.

Einzelfallfeststellungen

Landkreis Demmin

- (177) Bei insgesamt 23 seit 1.1.1993 bis einschließlich 1.1.1998 durchgeführten Vergaben von Betreiber- und Bewachungsaufträgen erhielten die zwei Firmen einer im Landkreis ansässigen Firmengruppe in 20 Fällen den Zuschlag. Allein das Auftragsvolumen der 17 durch den Landesrechnungshof geprüften Vergabeverfahren beträgt nach seinen Hochrechnungen ca. 6,2 Mio. DM. Von den insgesamt 14 derzeit bestehenden Betreiber- und Bewachungsverträgen wurden 13 mit den Firmen der Firmengruppe geschlossen. Der Inhaber dieser Firmengruppe ist Mitglied des Kreistages.
- (178) Die Ausschreibungen für Bewachungs- und Betreiberverträge wurden nur im Kreisanzeiger veröffentlicht. Dies führte zu einer unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung auf regionale Anbieter und verstößt somit gegen die VOL/A, wonach der Wettbe-

werb insbesondere nicht auf Bewerber, die in bestimmten Bezirken ansässig sind, beschränkt werden soll.

Der Landkreis Demmin teilte mit, daß zusätzlich zur Veröffentlichung im Kreisanzeiger immer bekannte Firmen außerhalb des Landkreises von den Ausschreibungen in Kenntnis gesetzt wurden.

Dazu führt der Landesrechnungshof aus, daß aber auch die gezielte Unterrichtung einzelner Firmen den Regelungen der VOL/A über die Bekanntmachung einer Öffentlichen Ausschreibung nicht entsprechen würde.

- (179) Bei der Vergabe dieser Betreiber- und Bewachungsleistungen wurde auffällig häufig gegen die Bestimmungen der VOL/A verstoßen:

Beispielsweise wurden Verträge mit zwei Bewachungsfirmen für die Gemeinschaftsunterkünfte Malchin I – Am Strauchwerder – und Tarnow fristgerecht in den Jahren 1994 bzw. 1995 gekündigt. Die Leistungen wurden daraufhin freihändig an die Firmengruppe vergeben, obwohl eine Öffentliche bzw. Beschränkte Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen. Eine Freihändige Vergabe aufgrund „besonderer Dringlichkeit“, die gemäß VOL/A als Begründung für eine zulässige Ausnahme vom öffentlichen Ausschreibungsverfahren vorgesehen ist, war in diesen Fällen nicht gerechtfertigt, da fristgerecht gekündigt wurde und somit genügend Zeit für ein förmliches Vergabeverfahren vorhanden war.

Anzumerken ist, daß beide Gemeinschaftsunterkünfte erst seit Inkrafttreten der Kreisgebietsreform im Jahr 1994 zum Landkreis Demmin gehören und die neuen Vertragsabschlüsse mit der Firmengruppe zu keinen Einsparungen geführt haben.

- (180) Nicht immer erhielt der wirtschaftlichste Anbieter den Zuschlag. Für eine Vergabeentscheidung zugunsten der Firmengruppe wurden auch Argumente herangezogen, die nicht Gegenstand der Leistungsbeschreibung waren und gegen das Diskriminierungsverbot der VOL/A verstießen. So wurden Vergabeentscheidungen z. B. damit begründet, daß der Firmeninhaber der Firmengruppe aufgrund seiner Tätigkeiten als Kreistagsabgeordneter und als Vorsitzender eines Vereines, der sich nach eigenen Angaben eine menschenwürdige Unterbringung von Asylbewerbern zum Ziel setzt, mit der Problematik der Unterbringung von Asylbewerbern vertraut sei.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes.

- (181) In den Fällen, in denen das LAFl dem Vergabeergebnis nicht zustimmte, erstattete es nur die Kosten in Höhe des wirtschaftlichsten Angebotes. Dadurch wären dem Landkreis nach Berechnungen des Landesrechnungshofes bis zum Februar 2001 Einnahmeverluste von ca. 39.000 DM entstanden (Stand: Abschluß der örtliche Erhebungen im Oktober 1997).

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Die Erstattungen seien begrenzt worden, so daß dem Land kein finanzieller Schaden entstanden sei. Außerdem teilt der Landkreis Demmin mit, daß die Einnahmeverluste für den Kreishaushalt durch Änderungsverträge rückwirkend verringert worden sein sollen.

- (182) In drei Fällen wurden Bewachungsausgaben i. H. v. ca. 387.000 DM vom LAFl nicht erstattet, da ihm die Verträge vom Landkreis nicht zur Genehmigung vorgelegt worden waren. Somit sind auch hier Einnahmeverluste für den Kreishaushalt entstanden. Der Landkreis Demmin bestätigt Einnahmeverluste von rd. 135.000 DM. Zu den übrigen Verträgen weist er darauf hin, keine Aussagen machen zu können, da die Unterlagen nicht auffindbar seien bzw. ein Personalwechsel stattgefunden habe.

Da der Landesrechnungshof die Feststellungen über die Einnahmeverluste machen konnte, sind nach seiner Auffassung genügend Unterlagen vorhanden, um die Angelegenheit aufklären zu können. Er fordert daher, daß überprüft wird, inwieweit Regreß- und Schadensersatzforderungen durchgesetzt werden können.

- (183) Der Kreisausschuß muß gemäß § 104 Abs. 4 Kommunalverfassung M-V i. V. m. § 16 Abs. 1 Hauptsatzung des Landkreises Demmin Verträge mit Mitgliedern des Kreistages genehmigen. So hätten auch die 13 seit Januar 1996 bis zur Beendigung der örtlichen Erhebungen abgeschlossenen Verträge mit der Firmengruppe, deren Inhaber Mitglied des Kreistages ist, zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. In drei Fällen wurde über das Vergabeergebnis unrichtig informiert, da die finanziellen Folgebelastungen dem Kreisausschuß nicht genannt wurden. Sieben Verträge wurden dem Kreisausschuß nicht zur Genehmigung vorgelegt.

Der Landesrechnungshof fordert, daß der Kreistag nunmehr über die abgeschlossenen Verträge und über das Versäumnis, eine Genehmigung einzuholen, informiert wird.

- (184) Der Landkreis Demmin bevorzugt die Zusammenarbeit mit einer im Landkreis ansässigen Firmengruppe. Die Vergabeergebnisse spiegeln diese Haltung unmiß-

verständlich wider. Er begründet dieses Vorgehen damit, daß bei Ausschreibungen die VOL/A nach bestem Gewissen zur Stärkung einer strukturschwachen Region und zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen ausgelegt wurde.

Der Landesrechnungshof kann durchaus verstehen, daß aufgrund einer schwierigen regionalen Wirtschaftssituation alle Anstrengungen unternommen werden, um diese zu verbessern. Er kann jedoch nicht akzeptieren, daß dabei der Wettbewerbsgedanke gemäß VOL/A mißachtet wird und nur ein einziger lokaler Bieter alle Aufträge erhält. Durch die VOL/A soll eine Verengung des Wettbewerbs auf einige wenige Bewerber und damit die Beschränkung des Wettbewerbs verhindert werden, sie richtet sich gegen das „Hoflieferantentum“.

In bezug auf die Bewachung und Betreibung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber hat sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Landkreis Demmin bereits ein „Hoflieferantentum“ herausgebildet. Aufgrund der festgestellten wenigen eingereichten Angebote kann angenommen werden, daß Mitbewerber bereits verdrängt wurden oder sich in Kenntnis der Vergabepaxis an Ausschreibungen nicht mehr beteiligen. Eine reale Einschätzung des Marktes kann so nicht mehr möglich sein. Damit beraubt sich der Landkreis der Möglichkeit, marktgerechte Preise zu erzielen. Die direkten Folgen verspürt er bereits dadurch, daß das LAFl ihm keine bzw. nicht alle entstandenen Ausgaben erstattet und diese den Kreishaushalt belasten.

- (185) Durch die Anwendung der VOL/A soll sichergestellt werden, daß die Vergaben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen, die Prinzipien der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung gewahrt bleiben, so daß dem Verdacht von ungerechtfertigten Bevorzugungen und von Manipulationen von vornherein vorgebeugt wird. Der Landkreis Demmin hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei seinen Auftragsvergaben gegen alle diese Grundsätze und Prinzipien verstoßen. Worauf die bevorzugte Vergabeentscheidung an die im Landkreis ansässige Firmengruppe letztlich zurückzuführen ist, kann der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungsmöglichkeiten nicht beurteilen. Dieser Frage sollte das Innenministerium nachgehen.
- (186) Das Innenministerium führte dazu aus, daß es der Auffassung des Landesrechnungshofes in vollem Umfang zustimme. Die eindeutige Bevorzugung der im Landkreis ansässigen Firmengruppe sei ein schwerwiegender Verstoß gegen den Gleichbehand-

lungsgrundsatz der VOL/A mit der Folge der Wettbewerbsverzerrung. Wie sich aus den Stellungnahmen des Landkreises zu den Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes allerdings ergebe, ist der Landkreis nach wie vor der Auffassung, daß Auftragsvergaben an Bieter aus der Region zur Sicherung von Arbeitsplätzen in einer strukturschwachen Region wie dem Landkreis Demmin eine "primäre Zielstellung" darstellen.

Dieser Auffassung sei nach Ansicht des Innenministeriums deutlich entgegenzutreten. Die vergaberechtlichen Bestimmungen der VOL/A seien konkretisiertes Haushaltsrecht, sie sollen die sparsame Verwendung der Haushaltsmittel sicherstellen. Das Vergaberecht sei keinesfalls ein wirtschaftspolitisches Instrument zur verdeckten Subventionierung einzelner Unternehmer. Das Innenministerium sei im Rahmen der Rechtsaufsicht bestrebt, entsprechende Aufklärungs- bzw. Überzeugungsarbeit zu leisten.

Landkreis Bad Doberan: Gemeinschaftsunterkunft Drüsewitz

- (187) Der Landkreis Bad Doberan schloß im Jahr 1992 mit der Firma E einen Betreibervertrag über einen Zeitraum von fünf Jahren ohne Kündigungsmöglichkeiten bei rückläufigen Asylbewerberzahlen.

Der Betreibervertrag konnte dementsprechend nicht gekündigt werden, als eine Belegung der Gemeinschaftsunterkunft ab Herbst 1993 nicht mehr erforderlich war. Der Landkreis schloß daraufhin einen Vergleich, wodurch Zahlungen für die Vorhaltung für die Gemeinschaftsunterkunft von monatlich 16.500 DM fällig wurden. Die Höhe dieser Zahlung war nicht belegt, denn bei diesem Betrag handelte es sich um einen durch die Landesregierung festgestellten statistischen Mittelwert für die Höhe von Vorhaltekosten. Hier hätten die tatsächlich entstandenen Kosten festgestellt werden müssen und nur diese hätten bezahlt werden dürfen.

Durch Verrechnungen mit Bewachungsleistungen, die von der Firma E erbracht wurden, entstanden dem Landkreis für die Vorhaltung der Gemeinschaftsunterkunft Drüsewitz schließlich Ausgaben von 49.500 DM, die vom LAFl nicht erstattet wurden.

Laut Innenministerium und dem Landkreis Bad Doberan sind die Feststellungen des Landesrechnungshofes zutreffend.

- (188) In 1995 erfolgte eine Neubelegung der Gemeinschaftsunterkunft. Der Landkreis verhandelte den bestehenden Vertrag nach. Das LAFl benötigte 1½ Jahre für die Genehmigung des Betreibervertrages, so daß diese erst etwa ½ Jahr vor dem Ende der Vertragslaufzeit dem Landkreis vorlag.

Das Innenministerium stimmte der Kritik zu. Als Konsequenz u. a. hieraus prüft das LAFl bei den Verträgen nicht mehr jede einzelne Formulierung, sondern nur noch die im Sinne des FLAG wesentlichen Eckpunkte.

- (189) Der Betreiber konnte das Unterkunftsobjekt 1996 der Eigentümerin abkaufen, so daß nun der Landkreis bei einem Betreiberwechsel befürchten muß, auch die Gemeinschaftsunterkunft zu verlieren. Da nicht beliebig geeignete Unterkünfte für Asylbewerber/Flüchtlinge zur Verfügung stehen, ist ein Ausweichen auf ein anderes Objekt äußerst schwierig. Durch diese Konstellation wird der Verhandlungsspielraum des Landkreises in bezug auf die Höhe des Tagessatzes, der hier nicht im Wettbewerb entstand, beeinflußt.

Das Innenministerium wie auch der Landkreis Bad Doberan teilen die Bedenken des Landesrechnungshofes. Aufgrund der Tatsache, daß der Betreiber hier Eigentümer der Unterkunft ist, wird es zur Kündigung und Neuausschreibung und zu Gesprächen zwischen den drei Beteiligten kommen.

Landkreis Bad Doberan: Gemeinschaftsunterkunft Kühlungsborn

- (190) Wie für die Gemeinschaftsunterkunft Drüsewitz wurde auch für die Gemeinschaftsunterkunft Kühlungsborn der Betreibervertrag mit der Firma G im Jahr 1991 mit einer Vertragslaufzeit von fünf Jahren, ohne vorzeitige Kündigungsmöglichkeit bei Rückgang von Asylbewerberzahlen, vereinbart. Diese Möglichkeit wäre jedoch auch hier im Sommer 1993 wichtig gewesen, da die Gemeinschaftsunterkunft zwischenzeitlich nicht mehr benötigt wurde. Um einer Klage zu entgehen, blieb dem Landkreis Bad Doberan keine andere Möglichkeit, als einen Vergleich zu schließen, der eine Restforderung von rd. 257.000 DM und die erneute Vergabe der Betreiberleistung an die Firma G im Jahr 1995 für die neu belegte Gemeinschaftsunterkunft vorsah.

- (191) Das Innenministerium führte aus, daß die vergaberechtlichen Fehler auf die Unerfahrenheit der Mitarbeiter und auf die Notwendigkeit, möglichst schnell Betreiber für Gemeinschaftsunterkünfte finden zu müssen, zurückzuführen seien.

Insgesamt habe der Landkreis Bad Doberan Konsequenzen aus den Feststellungen zu den Gemeinschaftsunterkünften Drüsewitz und Kühlungsborn für die Zukunft gezogen. Er wird insbesondere alte Betreiber- und Bewachungsverträge so früh wie möglich kündigen und neu ausschreiben.

Landkreis Güstrow: Gemeinschaftsunterkunft
Demmlerstraße in Güstrow

- (192) Der Betreiberauftrag wurde 1992 freihändig an die Firma K vergeben. Das Unterkunftsobjekt war von der Betreiberfirma und nicht vom Landkreis angemietet, so daß der Landkreis nicht über das Heim verfügte und bei einem Betreiberwechsel befürchten mußte, auch die Unterkunft zu verlieren. Eine erstmalige Öffentliche Ausschreibung der Betreiberleistung, die zu günstigeren Konditionen führte, erfolgte erst nach Ablauf des Mietvertrages im Jahr 1997.
- (193) Mit der Firma K wurde nie ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen, so daß sich der Landkreis als Vertragspartner in einer ungünstigen Position befand. Auch können mündliche Absprachen nicht Grundlage für Erstattungen des Landes gemäß FLAG sein.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes.

- (194) Durch den Landkreis wurde eine Belegungsgarantie von 100 Plätzen anerkannt. Hätte er die tatsächliche Belegung zugrunde gelegt, wäre der Erstattungsbetrag allein im Jahr 1996 rd. 81.000 DM niedriger ausgefallen.

Landkreis Ludwigslust: Gemeinschaftsunterkunft
Grabower Allee in Ludwigslust

- (195) Der Landkreis schloß im Juli 1991 ohne vorherige Ausschreibung einen Betreibervertrag mit einer „Sozial-GmbH“, deren alleiniger Gesellschafter ein Wohlfahrtsverband war. Der Vertrag bestand auch noch während der Prüfung durch den Landes-

rechnungshof im Jahr 1997. Obwohl mittlerweile die im Dezember 1991 in Kraft getretene Gemeindehaushaltsverordnung die Durchführung einer Ausschreibung vorschreibt, wurde der Betreibervertrag in dem gesamten Zeitraum lediglich fortgeschrieben.

Das Innenministerium teilte mit, daß der Vertrag mit der Sozial-GmbH zum 31.12.1998 gekündigt und die Betreiberleistung zum 1.1.1999 öffentlich ausgeschrieben wurde.

- (196) Für die 200 Plätze der Gemeinschaftsunterkunft wurde neben Heimleiter, Sozialarbeitern und technischem Personal auch eine Reinigungskraft über den Tagessatzanteil für Personal finanziert. In anderen Gemeinschaftsunterkünften werden jedoch sämtliche Reinigungsleistungen durch die Bewohner selbst erbracht und z. T. mit 2 DM/Stunde vergütet.

Das Innenministerium stimmte dem Landesrechnungshof zu, daß die Reinigung der Unterkunft in Eigenleistung durch die Bewohner selbst zu erfolgen hat. Die Stelle für eine Reinigungskraft wurde bereits gestrichen.

Landkreis Mecklenburg-Strelitz

- (197) Durch eine schlechte Vertragskonstruktion gab es für den Landkreis Mecklenburg-Strelitz keine Möglichkeit, den Betreibervertrag für die Gemeinschaftsunterkunft Zechow vom Juli 1992 zu kündigen, nachdem diese seit Oktober 1993 nicht mehr belegt wurde. Aufgrund einer im Rechtsstreit festgestellten unwirksamen Kündigung und eines daraufhin geschlossenen Vergleichs mit der Betreiberfirma K war der Landkreis verpflichtet, rd. 121.000 DM zu leisten. Da diese Zahlungen im Sinne des Flüchtlingsaufnahmegesetzes keine notwendigen Unterkunftskosten waren, erfolgte dementsprechend keine Erstattung durch das LAFl.
- (198) Aufgrund dieses Vergleiches wurde mit der Firma K im Oktober 1996 ein Betreibervertrag für die Gemeinschaftsunterkünfte Friedland II und Neustrelitz mit zusammen 112 Plätzen geschlossen. Die erforderliche Öffentliche Ausschreibung dieser Leistung konnte aufgrund des Vergleiches nicht erfolgen. Die Höhe der Tagessätze wurde somit nicht im Wettbewerb gebildet und war daher nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu hoch.

Das Innenministerium teilte mit, daß der Betreibervertrag gekündigt und die Leistung neu ausgeschrieben worden sei.

- (199) Der Vertrag von 1996 zur Betreuung der Gemeinschaftsunterkunft Friedland II enthält keine Regelung, ab wann ein Platz als unbelegt zählt. Bei der Abrechnung wurde die nach Auskunft der Verwaltung geltende mündliche Vereinbarung, wonach der Platz nach vier Wochen als unbelegt gilt, nicht beachtet, so daß Mehrausgaben entstanden.

Der Landkreis Mecklenburg-Strelitz teilt mit, daß er inzwischen belegte Plätze nur bei Anwesenheit von Asylbewerbern abrechnet. Eine Prüfung zur Feststellung überzahlter Beträge wurde durchgeführt und ergab einen Differenzbetrag in Höhe von rd. 26.500 DM. Er wurde vom Landkreis im Rahmen der Abrechnungen des III. Quartals 1998 verrechnet, so daß damit dem Landeshaushalt kein Schaden mehr entstanden ist.

Landkreis Ostvorpommern: Gemeinschaftsunterkunft in Garz

- (200) Eine vorzeitige Kündigung des Betreibervertrages aus 1993 aufgrund mangelnder Auslastung der Gemeinschaftsunterkunft Garz – von 272 Plätzen konnten nur fünf belegt werden – war 1994 nicht möglich, weil der Vertrag keine entsprechende Regelung vorsah. Mit dem Betreiber mußte u. a. mit dem Ergebnis nachverhandelt werden, daß nur die im Jahr 1994 tatsächlich entstandenen Kosten bezahlt wurden. Der Tagessatz im Änderungsvertrag entstand ebenfalls im Rahmen dieser Verhandlungen. Diese können jedoch keine Preisbildung im Wettbewerb durch eine Öffentliche Ausschreibung ersetzen. Eine Ausschreibung hätte zum frühestmöglichen Termin, nämlich zum 31.12.1996, stattfinden müssen.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes uneingeschränkt, daß eine Öffentliche Ausschreibung für die Betreiberleistung dringend geboten ist. Der Landkreis Ostvorpommern wurde daher vom Innenministerium aufgefordert, den Vertrag zu kündigen und die Betreiberleistung öffentlich auszuschreiben.

Landkreis Ostvorpommern: Gemeinschaftsunterkunft in Sanz

- (201) Aufgrund der kurzfristigen Schließung zweier kreiseigener Gemeinschaftsunterkünfte wurden Angestellte des Landkreises zur Unterkunft in Sanz umgesetzt, so daß dort zeitweilig bis zu sechs Mitarbeiter für 24 Asylbewerber zuständig waren. Die vom Land erstatteten Personalkosten waren 1996 angesichts der geringen Platzzahl mit über 250.000 DM um rd. 140.000 DM zu hoch. Zwei Stellen für die Heimleitung und Betreuung wären angemessen gewesen. Durch die hohen Personalkosten lagen auch die monatlichen Kosten pro Platz bei rd. 1.000 DM und waren damit im Vergleich zu anderen Gemeinschaftsunterkünften fast doppelt so hoch.

Laut Innenministerium wurden die Personalüberhänge bis 1998 vollständig abgebaut. Gleichwohl kann das Heim mit der geringen Kapazität von 24 Plätzen nicht kostengünstig bewirtschaftet werden. Die Gemeinschaftsunterkunft wurde daher zum 1.1.1999 geschlossen.

Landeshauptstadt Schwerin

- (202) Die Kosten für über 700 Unterkunftsplätze in den vier von der Firma W, einer 100%igen Tochter einer stadteigenen Gesellschaft, betriebenen Gemeinschaftsunterkünften waren im Prüfungszeitraum im Vergleich zu anderen zu hoch. Langfristig sollte die Stadt Schwerin die Kosten für die teuren Plätze senken, um den Haushalt des Landes zu entlasten.

Das Innenministerium bestätigte in seiner Stellungnahme, daß die Unterkunftsplätze landesweit die teuersten waren. Es habe daher bereits im Wege von Verhandlungen eine Kostensenkung erreicht, die allerdings nicht voll befriedigen könne. Darüber hinaus werde ein Heim geschlossen; Überlegungen, ein weiteres zu schließen, ständen an. Außerdem sei zu erwarten, daß die Kosten für Plätze in Containern sanken, da die Unterkunftscontainer mittlerweile voll finanziert seien.

- (203) Aufgrund eines Beschlusses der Schweriner Stadtvertretung wurden die Betreiberleistungen ohne Öffentliche Ausschreibung an die Firma W vergeben, so daß sich die hohen Kosten für eine Unterbringung durchaus auf den fehlenden Wettbewerb zurückführen lassen. Ausnahmegründe, die eine Freihändige Vergabe hätten rechtfertigen können, lagen nicht vor.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes.

- (204) Die auf der Grundlage dieser Betreiberverträge mit der Firma W beim Landesamt eingereichten Tagessatzkalkulationen waren nicht transparent. So steht z. B. den kalkulierten Personalkosten von jährlich über 850.000 DM für die vier Gemeinschaftsunterkünfte keine genaue Aufschlüsselung dahingehend gegenüber, wie viele Mitarbeiter der Firma W für welche Gemeinschaftsunterkunft in welchem Maße tätig werden. Außerdem fehlt eine Aufstellung über die anteilige Zurechnung von Personalkosten für die Asylbewerberunterbringung und die z. B. ebenfalls betriebene Aussiedlerunterbringung. Die Heimleiter, Hausmeister u. a. Mitarbeiter der Firma W werden lt. Anlage zur Kalkulation „anteilig“ tätig; die Höhe des jeweiligen Anteils wird jedoch nicht ausgewiesen.
- (205) Obwohl Tagessatzkalkulationen von jeder einzelnen Gemeinschaftsunterkunft vorlagen, wurde die Zahlung von Durchschnittsbeträgen vereinbart. Durch diese Abrechnungsart ergaben sich Mehrausgaben von über 40.000 DM im Jahr 1996.
- Das Innenministerium bestätigte die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Als Konsequenz hat das LAFl die Stadt Schwerin darauf hingewiesen, daß es die Erstattungsleistung für die Betreuung nach Ablauf der Verträge zum 31.12.1999 einstellen wird, wenn die Verträge nicht zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt werden und keine Öffentliche Ausschreibung der Leistungen erfolgt.
- Bei der geforderten nächsten Ausschreibung werden für jedes Heim getrennte Tagessätze verlangt. Gegebenenfalls wird hier zusätzlich eine Unterteilung in einzelne Lose vorgesehen.
- (206) Auf den Monatsabrechnungen der Firma W des Jahres 1996 erschien eine durchschnittliche Anwesenheit von den in allen vier betriebenen Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Personen. Diese Durchschnittsberechnungen konnten nicht nachvollzogen werden, da die Anwesenheitslisten für einzelne Gemeinschaftsunterkünfte nicht existierten. Aus den vorhandenen Belegungslisten beispielsweise von August und September 1997 ergab sich, daß die Betreiberfirma W tatsächlich sämtliche zugewiesene Personen abrechnete, obwohl nur der Anspruch auf Zahlung von Tagessätzen für denjenigen, der sich tatsächlich in der Unterkunft aufhält, vereinbart war. Abwesenheitszeiten wurden nicht vermerkt. Die Stadt Schwerin kontrollierte die Angaben nicht, sondern vertraute auf deren Richtigkeit.

Das Innenministerium teilte mit, daß nunmehr bei jeder Abrechnung die Belegungslisten angefordert und geprüft werden. Sollten Zweifel an der korrekten Führung der Listen bestehen, werde eine Erstattung nicht vorgenommen bzw. bis zu einem korrekten Nachweis zurückgestellt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen

Die im Geschäftsbereich des Innenministeriums angesiedelte zentrale Fahrbereitschaft der Landesregierung erfaßte nicht oder nur unvollständig die für die Beurteilung eines Dienstkraftfahrzeuges in wirtschaftlicher Hinsicht erforderlichen Daten. So konnte sie z. B. keine Angaben über die gesamten Kosten des Kraftfahrzeugbetriebes machen.

Die jährliche Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge lag unter 50 %. Einzelne Fahrzeuge standen bis zu vier Monate ungenutzt im Fuhrpark. Durch eine Reduzierung der Anzahl der Fahrzeuge und die Veränderung des Einsatzkonzeptes können sieben Stellen für PKW-Fahrer mit jährlich 370.000 DM bis 500.000 DM eingespart werden. Voraussetzungen sind eine verstärkte Umdisponierung von der Beförderungsart „Dienstkraftfahrzeuge mit Fahrer“ auf Fahrzeuge im Selbstfahrerbereich und die Planung der PKW-Dienstreisen in den Ressorts in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der verbleibenden Fahrzeuge.

Die Kfz-Werkstatt wurde nicht nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien geführt. So gibt es keine Aufzeichnungen darüber, an wie vielen Fahrzeugen mit welchem Material-, Personal- und Zeitaufwand gearbeitet wurde. Die neu beschafften Maschinen und Geräte wurden maximal bis zu 4 % ausgelastet. Die Kfz-Werkstatt sollte geschlossen werden.

(207) Der Landesrechnungshof prüfte in der Zeit von April bis Juli 1998 im Geschäftsbereich des Innenministeriums die Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen durch die zentrale Fahrbereitschaft. Sie ist ein Servicebereich der gesamten Landesregierung und stellt Fahrzeuge mit Fahrern, für Selbstfahrer, Kurierdienste und Transportdienstleistungen zur Verfügung. Die Fahrbereitschaft besteht aus dem Leiter der Fahrbereitschaft, Fahrdienstleiter, Betriebsmeister, Kfz-Schlossern, Betriebsbüro, Bereitschafts- und Kurierdienst sowie den Kraftfahrern. Veranschlagt waren 1997 für die 45 besetzten Stellen insgesamt rd. 3,2 Mio. DM und für Beschaffung, Unterhaltung der Fahrzeuge sowie für die Bewachung des Fuhrparks rd. 1,2 Mio. DM.

Insgesamt verfügt die Fahrbereitschaft über 80 Fahrzeuge. Davon standen neben den personengebundenen Chefwagen und den Nutzkraftfahrzeugen für den

- allgemeinen Fahrdienst 15 Kfz
(Kfz mit Fahrer)
- Selbstfahrerbereich 27 Kfz
(Kfz, die vom Dienstreisenden selbst gefahren werden)

zur Verfügung (Stand: April 1998).

(208) Die Dienstleistungen der Fahrbereitschaft werden auch auf dem privaten Markt durch Autovermietungen, Taxi- und Kurierunternehmen sowie Speditionen angeboten. Die Aufgaben würden sich daher durchaus für eine Privatisierung eignen. Insbesondere aufgrund der nachfolgend ausgeführten Feststellungen ist der Landesrechnungshof zu der Auffassung gelangt, daß das Innenministerium hinsichtlich des wenig entwickelten Kostenbewußtseins und der auffallend geringen Effizienz im Bereich des allgemeinen Fahrdienstes, der Selbstfahrer-Kfz und der Werkstattleistungen dieser Frage unbedingt nachgehen sollte. Zumindest ist schnellstmöglich ein Weg zu finden, wie durch eine Neukonzeption eine Wirtschaftlichkeit erzielt werden kann, die den Haushalt entlastet.

(209) Bei dieser Prüfung handelt es sich um eine Pilotprüfung. Die hierfür entwickelten Konzepte sind Grundlage für eine Querschnittsprüfung. Zum Umfang der Prüfung ist außerdem anzumerken, daß die Dienstkraftfahrzeuge der Minister und Staatssekretäre von dieser Prüfung nicht erfaßt wurden.

Führung von Fahrzeugakten

- (210) Für jedes Dienstkraftfahrzeug ist gemäß eigener Kfz-Richtlinie des Innenministeriums eine Fahrzeugakte zu führen, aus der alle für die Beurteilung des Dienstkraftfahrzeuges in wirtschaftlicher wie technischer Hinsicht erforderlichen Angaben zu ersehen sein sollten. Hierfür ist u. a. ein Fahrzeug-Kostenblatt anzulegen, in das die Daten zum Wert des Fahrzeuges, zur Laufleistung, zum Verbrauch sowie zu den Sach- und Betriebskosten einzutragen sind. Die Angaben sind nach Ablauf des Haushaltsjahres auszuwerten. Die Ergebnisse sind wichtig für Entscheidungen über künftige Kfz-Beschaffungen, für Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugeinsatzes, Unwirtschaftlichkeit eines Kraftfahrzeugs bei Aussonderung und Erfolgskontrolle des Leasings.

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes wurden die Fahrzeug-Kostenblätter nicht bzw. unvollständig geführt, so daß in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen nicht auf der Basis fundierter Daten erfolgt sein können.

- (211) Die Ergebnisse aller Fahrzeug-Kostenblätter sollten lt. Kfz-Richtlinie in einer Fahrzeug-Kostenzusammenstellung zusammengefaßt werden. Dabei sollen auch alle Aufwendungen für die berufsmäßigen Kraftfahrer einbezogen werden. Allerdings wurden für keines der Kraftfahrzeuge, die von Berufskraftfahrern gefahren wurden, die entsprechenden Personalkosten erfaßt und hinzugerechnet.

Da bereits die Fahrzeug-Kostenblätter gar nicht bzw. nur unvollständig geführt wurden, konnte keine Fahrzeug-Kostenzusammenstellung vorgenommen werden, so daß z. B. die Durchschnittskosten je Kilometer für das gesamte Rechnungsjahr oder die gesamten Kosten des Kraftfahrzeugbetriebes nicht berechnet werden konnten. Auch zur Überprüfung von Planungsgrößen wie z. B. Mindestfahrleistungen eines Fahrzeuges oder der Richtwerte in der Kfz-Kostentabelle, die Grundlagen für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln sind, wären diese Daten erforderlich gewesen.

Gerade die Fahrbereitschaft als zentraler Dienstleister der Landesregierung sollte die Kosten der angebotenen Leistungen benennen können.

- (212) Das Innenministerium führt dazu aus, daß die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel in bezug auf die Fahrzeug-Kostenblätter und Fahrzeug-Kostenzusammenstellung darauf zurückzuführen seien, daß der betreffende Dienstposten längere

Zeit nicht besetzt war. Die Stelle sei mittlerweile nachbesetzt worden, so daß die Führung der Fahrzeugakten gegenwärtig wieder den Anforderungen entspreche.

- (213) Im Rahmen der Dienstaufsicht hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Vertretungsregelung getroffen werden müssen, die eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben sichergestellt hätte.

Fahrkosten

- (214) Der Landesrechnungshof hat im Prüfungsverfahren die Kilometerkosten für die 15 Dienst-Kfz (Opel Omega bzw. Audi A6), die mit Fahrern des allgemeinen Fahrdienstes besetzt waren, und für stichprobenweise ausgewählte Selbstfahrer-Kfz ermittelt. Der allgemeine Fahrdienst erreichte je nach Kfz-Typ und Einstufung der Berufskraftfahrer zwischen 1,89 DM und 2,39 DM pro 1997 gefahrenem Kilometer. Die Personalkosten (Kraftfahrer und anteilig auch die Stellen in der Fahrbereitschaft) haben hieran einen Anteil von etwa 80 %.

Die Kilometerkosten für Fahrten mit Selbstfahrer-Kfz lagen zwischen 0,44 DM und 0,56 DM (Opel Corsa Eco bis Ford Escort).

- (215) Der Landesrechnungshof hat aufgrund dieser Ergebnisse die Fahrkosten zu bestimmten Dienstreiseorten, die auch bequem mit dem Zug zu erreichen sind, mit Kosten für Bahnfahrten verglichen. Dabei stellte er fest, daß die Dienstreise einer Einzelperson sogar mit einem Selbstfahrer-Kfz doppelt so teuer ist, wie die Fahrt mit der Bahn unter Nutzung eines Großkunden-Abonnements mit 20 %iger Ermäßigung.

Die teuerste Beförderungsmöglichkeit einer Einzelperson ist die mit einem Dienstkraftfahrzeug mit Fahrer. Insofern sollten sehr strenge Maßstäbe angesetzt werden, wenn hiervon Gebrauch gemacht werden soll.

- (216) Der Landesrechnungshof nimmt an, daß den Dienststellen die hohen Kosten nicht immer bekannt sind. § 3 Abs. 1 Landesreisekostengesetz regelt jedoch, daß mit der Anordnung oder Genehmigung der Dienstreise zugleich über ihre Notwendigkeit und wirtschaftliche Durchführung entschieden wird. Dies schließt die Wahl der kostengünstigsten Beförderungsart mit ein.

Um das Kostenbewußtsein zu stärken, hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, daß die Fahrbereitschaft den Landesdienststellen die Kostenrelationen zwischen den einzelnen Beförderungsmöglichkeiten, insbesondere die jährlichen Kosten des landeseigenen Fahrzeugpools, zur Kenntnis gibt. Er ist der Auffassung, daß eine größere Transparenz zu Einsparungen führt.

- (217) Das Innenministerium teilte mit, daß es bestrebt sei, die angeführten Vergleichsrechnungen aufzustellen.

Auslastung der Fahrzeuge in der zentralen Fahrbereitschaft des Landes

- (218) Der Landesrechnungshof hatte die Auslastung der Fahrzeuge in der zentralen Fahrbereitschaft geprüft. Dabei hatte er als maßgebliche Basis für seine Berechnungen sowohl für die Kfz des allgemeinen Fahrdienstes als auch für den Selbstfahrerbereich die im Jahre 1997 maximal möglichen 249 Nutzungstage zugrunde gelegt. Dies entsprach den Arbeitstagen im öffentlichen Dienst Mecklenburg-Vorpommerns.

Allgemeiner Fahrdienst

- (219) Im allgemeinen Fahrdienst stehen 15 Kfz der gehobenen Mittelklasse mit Fahrern für Dienstreisende der Schweriner Landesdienststellen zur Verfügung. Ein durchschnittliches Kfz des allgemeinen Fahrdienstes war an 124 Tagen im Einsatz, davon an 112 Tagen auf Fahrstrecken außerhalb des Stadtgebietes Schwerin. Damit waren die Dienstkraftfahrzeuge mit Fahrer nur an knapp 50 % der Arbeitstage ausgelastet.
- (220) Weniger als 90 Kalendertage im Jahr wurden drei für eine Vertragslaufzeit von einem Jahr geleaste Dienst-Kfz genutzt. Die Nutzung eines vom 21.11.1996 bis 20.11.1997 geleasteten Audi A6 ist beispielhaft in folgender Tabelle dargestellt:

Zeitraum	Nutzung	Nutzungstage	Stillstandstage
21.11.96 – 16.01.96	Stillstand	0	57
17.01.97 – 06.06.97	unregelmäßige Nutzung	45	93
07.06.97 – 11.08.97	Stillstand bis auf Nutzung am 17.7.97	1	65
12.08.97 – 22.08.97	Nutzung	8	3
23.08.97 – 21.09.97	Stillstand	0	30
22.09.97 – 16.11.97	unregelmäßige Nutzung	27	33
17.11.97 – 20.11.97	keine Nutzung, da Rückgabe		3
		81	284

Der Landesrechnungshof beanstandet die geringe Auslastung der Fahrzeuge. Lange Stillstandszeiten bereits am Beginn des Nutzungszeitraums lassen zudem in zwei Fällen vermuten, daß der Vertragsbeginn falsch gewählt wurde. Das Vorgehen widerspricht den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.

- (221) Außerdem stellte der Landesrechnungshof bei einzelnen gekauften Fahrzeugen besonders lange zusammenhängende Stillstandszeiten von bis zu über vier Monaten fest. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Dienstkraftfahrzeuge einem bestimmten Fahrer zugeordnet werden. Von dieser Regelung wird selbst dann nicht abgewichen, wenn der Fahrer z. B. durch Krankheit, Urlaub oder Vertretung von Cheffahrern verhindert ist und er das Fahrzeug daher nicht führen kann.

Selbst bei extrem langanhaltender Abwesenheit der jeweiligen Fahrer wurde eine zwischenzeitliche Nutzung der davon betroffenen Kfz im Fahrzeugpool für Selbstfahrer nicht in Betracht gezogen. Nach Auswertung der Auslastung dieses Pools war dies bei der großzügig bemessenen Ausstattung mit Kfz allerdings im Jahr 1997 auch nicht zwingend erforderlich.

- (222) Der Landesrechnungshof hält die sehr langen Stillstandszeiten für unvertretbar. Er wendet sich dagegen, daß die Fahrzeuge des allgemeinen Fahrdienstes ausnahmslos nur jeweils einem bestimmten Fahrer zugeordnet werden. Mit einer insgesamt geringeren Anzahl an Fahrzeugen sowohl bei denen, die mit Fahrern eingesetzt werden, als auch bei denen im Selbstfahrerbereich wären solche Stillstandszeiten nicht denkbar.

- (223) Das Innenministerium teilte mit, daß es an dem Prinzip, jedem Kraftfahrer ein Dienstkraftfahrzeug zuzuordnen, festhält. Ein „Carsharing“ sei nicht verantwortbar, weil damit die Betriebs- und Verkehrssicherheit der Fahrzeuge gefährdet wäre. Der Kraftfahrer sei eigenverantwortlich für das ihm übergebene Fahrzeug. Beim ständigen Wechsel der Fahrer sei erfahrungsgemäß davon auszugehen, daß der technische Zustand erheblich leide und somit die Sicherheit nicht mehr durchgehend gewährleistet werden könne. Ausgehend von dem bereits erwähnten Prinzip sei es nicht auszuschließen, daß zu Beginn des Nutzungszeitraumes für ein neues Leasingfahrzeug Stillstandszeiten zu verzeichnen sind, da das Fahrzeug vier bis sechs Monate vor Nutzungsbeginn bestellt werden muß.
- (224) Der Landesrechnungshof kann angesichts der angespannten Haushaltslage in keiner Weise akzeptieren, daß die Fahrbereitschaft weiterhin Dienstkraftfahrzeuge einem bestimmten Fahrer zuordnet und damit bewußt eine geringe Auslastung und Stillstandszeiten in Kauf nimmt. Auch das Innenministerium hat die Landeshaushaltsordnung und die darin geregelten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu befolgen. Der Landesrechnungshof erwartet daher, daß der allgemeine Fahrdienst für Dienstreisende der Landesregierung insoweit neu organisiert wird.

Fahrzeuge für Selbstfahrer

- (225) Die Fahrbereitschaft verfügt über 27 Kfz für Selbstfahrer. Der Landesrechnungshof hat bei 14 verschiedenen Fahrzeugen Einsatzhäufigkeit, zeitliche Verteilung der Nutzungstage, Laufleistungen, Fahrziele und Entfernungen ermittelt.
- Die in der Stichprobe ausgewählten Fahrzeuge waren 1997 zwischen 79 und 131 Tagen im Einsatz. Der Landesrechnungshof stellte fest, daß von den 14 Kfz fünf an mehr als 150 Arbeitstagen ungenutzt waren. Durchschnittlich waren die Dienstwagen an 106 Tagen im Einsatz, davon wurde aber jedes Kfz noch etwa 15 Arbeitstage nur für Fahrten im Stadtgebiet Schwerin benötigt. Die Auslastung der Fahrzeuge im Selbstfahrerbereich lag mit 43 % noch unter der der Dienstkraftfahrzeuge mit Fahrer.
- (226) Das Innenministerium führte anschließend an die örtlichen Erhebungen eigene Berechnungen zur Auslastung der Fahrer im Selbstfahrerbereich durch, die eine etwas höhere Auslastung der Fahrzeuge ausweisen. Die ermittelte Auslastung lag je nach

Wochenarbeitstag zwischen 33 % und 59 %. Außerdem erklärte das Innenministerium, daß morgens die Betriebs- und Verkehrssicherheit der am späten Vorabend zurückgegebenen Fahrzeuge zu prüfen sei. Eine Reduzierung des Kraftfahrzeugbestandes im Selbstfahrerbereich hätte zur Folge, daß angemeldete Fahrten in nicht mehr vertretbarem Umfang abgesagt werden müßten.

- (227) Der Landesrechnungshof stellt fest, daß auch nach den Berechnungen des Innenministeriums zur Deckung eines durchschnittlichen Spitzenbedarfes an einem Wochentag mit 59 % von den 27 Kfz nur 16 benötigt werden. Außerdem kann er sich der Auffassung nicht anschließen, daß beim heutigen Stand der Fahrzeugtechnik nach jeder Fahrt ein Kfz auf Betriebs- und Verkehrssicherheit neu überprüft werden muß. Diese Kfz stehen dadurch für einen Einsatz nicht zur Verfügung. Es ist selbstverständlich, daß der Fahrer Mängel anzeigt, die er während der Fahrt feststellt.

Schlußfolgerungen

- (228) Die Auslastung der insgesamt 42 Kraftfahrzeuge im allgemeinen Fahrdienst und im Selbstfahrerbereich von unter 50 % bezogen auf die 249 Arbeitstage ist zu gering. Der Fahrzeugbestand ist daher zu verringern und das Einsatzkonzept zu verändern. Der Landesrechnungshof hält als ersten Schritt dazu die sofortige Einsparung von zunächst zehn Fahrzeugen für ohne weiteres leistbar. Dies würde bei unverändertem Dienstreiseverhalten mit Kfz zu einer Erhöhung der Auslastung des Fahrzeugbestandes auf ca. 60 %, d. h. 150 Nutzungstage pro Jahr, führen. Das entspräche noch immer weniger als drei Nutzungstagen pro Arbeitswoche.
- (229) Der nächste Schritt sollte Einsparungen im Bereich der Kfz im allgemeinen Fahrdienst nach sich ziehen. Würden nur noch insgesamt 24 Fahrzeuge zur Verfügung stehen, müßten die verbliebenen Fahrzeuge an jeweils 200 Arbeitstagen im Jahr eingesetzt werden. Das entspräche dann etwas mehr als vier Nutzungstagen pro Arbeitswoche. Die Auslastung läge somit bei 80 %. Durch diese Maßnahme ließen sich die laufenden Ausgaben z. B. für Personal, Werkstattvorhaltung und Steuern nach groben Schätzungen allein im allgemeinen Fahrdienst bei einer Verringerung um sieben Stellen um jährlich 370.000 DM bis 500.000 DM reduzieren.

- (230) Das Innenministerium teilte mit, daß es die Empfehlung des Landesrechnungshofes ablehne. In der Praxis werde eine auch nur annähernd 100 %ige Auslastung der Fahrzeuge nicht zu erreichen sein, da ein täglich schwankender Anforderungsbedarf bei Kraftfahrzeugeinsätzen bestehe, die Dauer der Einsätze im voraus nicht planbar und zur Abdeckung von hohem Bedarf zu bestimmten Zeiten eine Fahrzeugreserve notwendig sei.

Schließlich macht das Innenministerium darauf aufmerksam, daß grundsätzlich beim Ausscheiden eines Kraftfahrers geprüft wird, ob der Dienstposten nachzubesetzen sei oder entfallen könne. Vor diesem Hintergrund habe sich die Anzahl der Kraftfahrerstellen ausgehend vom Stellenplan 1992 bis einschließlich des Stellenplanentwurfs 1999 von 42 Stellen auf 39 Stellen reduziert.

- (231) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, daß die Fahrbereitschaft vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung neu konzipiert werden muß.

Beschaffungen und Auslastung der verwaltungsinternen Werkstatt

- (232) Die Kfz-Werkstatt sollte ab 1996 für die Durchführung folgender Arbeiten genutzt werden: Wechsel von Motorenöl sowie Ölfilter, Wechsel elektrischer Bauteile, Reifenmontage und -wuchtung, Wechsel von Verschleißteilen, Reparatur kleinerer Unfallschäden und Batteriepflege. Diese Arbeiten werden von zwei Kfz-Schlossern an 74 Kraftfahrzeugen durchgeführt. Darunter befinden sich 20 Fahrzeuge, die mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr geleast wurden. Die Fahrzeuge der Landesvertretung in Bonn und Brüssel sowie Pkw-Anhänger wurden nicht mitgezählt. Es wurden folgende Maschinen und Geräte beschafft:

Jahr	Bezeichnung	Ausgabe (DM)
1996	Hebebühne	8.027,00
1996	Motortester	228,85
1996	Schlagschrauber	301,70
1997	Reifenmontiergerät Radwuchtmaschine + Zubehör	10.680,58
1997	Kompressor	4.412,20
1997	Altölaufanggerät	1.066,14
1997	Altöltank	3.493,70
	Summe	28.210,17

Hierbei handelt es sich im wesentlichen um Beschaffungen zur Erweiterung bzw. Verbesserung des Leistungsspektrums der verwaltungsinternen Werkstatt.

- (233) Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Zur Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips gehört gemäß VV zu § 7 LHO auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muß und ob sie von einer staatlichen Stelle durchgeführt werden muß. Um diesen Grundsätzen gerecht zu werden, wäre daher für die Beschaffungen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich gewesen, die sich nicht nur auf die Werkstatterweiterung, sondern auch auf eine wirtschaftliche Rechtfertigung der Existenz der bereits vorhandenen Werkstatt hätte beziehen müssen. Dabei hätten Vergleiche mit den alternativen Möglichkeiten wie Vergabe von Aufträgen an private Werkstätten oder Mitnutzung von Kapazitäten der Polizeiwerkstatt in Schwerin getroffen werden müssen.

- (234) Eine solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde nicht vorgenommen. Lediglich vor der Beschaffung der Geräte für die Reifenmontage inklusive Auswuchten sowie der Geräte für die Durchführung von Ölwechseln wurde ein Vergleich durchgeführt. Hierbei wurden aber nur Ausgaben (z. B. für den Liter Öl) miteinander verglichen. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung auf Kostenbasis, wie sie im Rahmen eines einzelwirtschaftlichen Verfahrens gemäß VV zu § 7 LHO erforderlich gewesen wäre, erfolgte nicht.
- (235) Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes konnte auch gar keine Wirtschaftlichkeitsberechnung auf Kostenbasis gemäß VV zu § 7 LHO durchgeführt werden, da diese erfordert hätte, daß die Kfz-Werkstatt unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als kostenrechnende Einheit geführt würde. So gibt es keine Aufzeichnungen darüber, an wie vielen Fahrzeugen mit welchem Material-, Personal- und Zeitaufwand in der Werkstatt gearbeitet wurde. Auch die von Fahrzeugherstellern vorgegebenen Arbeitswerte für bestimmte Leistungen als Maßstab für die erforderliche Arbeitszeit wurden nicht herangezogen.
- (236) Ein Werkstattbuch, das gemäß Kfz-Richtlinie zu führen gewesen wäre, war nicht vorhanden. Somit erfolgte auch keine Dokumentation der anfallenden Aufträge. Aussagen über die Anzahl der durchgeführten Instandsetzungs-/ Instandhaltungsarbeiten sowie eine Beurteilung des technischen und zeitlichen Umfangs waren nicht möglich. Auch wurden einzelne Tätigkeiten der Schlosser und der dafür erforderliche Zeitaufwand, die zur Abarbeitung eines Auftrages notwendig sind, nicht festgehalten. Ausgaben für Ersatzteile können auch im nachhinein nicht mehr den einzelnen Aufträgen zugeordnet werden. Somit war es dem Landesrechnungshof nicht möglich, die einzelnen Werkstattleistungen kostenmäßig zu bewerten und den einzelnen Aufträgen zuzuordnen.
- (237) Das Innenministerium teilte mit, die Feststellung des Landesrechnungshofes, daß die Werkstatt nicht hinreichend effizient geführt wird, sei zutreffend. Ursächlich hierfür sei der Umstand, daß der geplante Neubau der Fahrbereitschaft immer wieder verschoben worden sei. Die erworbenen Geräte und Ausstattungen für die Werkstatt seien daher als Übergangslösung anzusehen, damit die Werkstatt ihre Aufgaben bedarfsgerecht erfüllen könne. Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Errichtung des Polizeizentrums Schwerin sei mittelfristig geplant, dort ein einheitliches Technik-

zentrum zu errichten und den gesamten Fuhrpark einschließlich Werkstatt unterzubringen. In die Planung werde die Prüfung der Zusammenlegung verschiedener technischer Bereiche mit einbezogen. Die vorhandenen Geräte könnten sodann in das neue Zentrum übernommen und einer effizienteren Verwendung zugeführt werden.

Das Innenministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, daß die Kfz-Werkstatt unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als kostenrechnende Einheit zu führen sei.

Das bisher fehlende Werkstattbuch werde seit dem 1.11.1998 geführt.

- (238) Die Ausführungen des Innenministeriums, daß die Geräte erst Jahre später einer wirtschaftlichen Nutzung in einem geplanten Technikzentrum zugeführt werden sollen, kann der Landesrechnungshof nicht akzeptieren. Er bezweifelt, daß bereits 1996/1997 zum Zeitpunkt der Beschaffung im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung festgestellt werden konnte, ob die Geräte und Ausstattungen im späteren Technikzentrum tatsächlich wirtschaftlich eingesetzt werden können.

Im übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, daß Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Da ein effizienter Einsatz erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich sein soll, liegt somit auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit vor.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, daß eine Kfz-Werkstatt nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als kostenrechnende Einheit geführt werden muß. Eine verwaltungsinterne Kfz-Werkstatt arbeitet nur dann wirtschaftlich, wenn diese dem Vergleich mit einer privaten Kfz-Werkstatt standhalten kann. Um diesen Vergleich anstellen zu können, muß bekannt sein, welche Kosten die verwaltungsinterne Werkstatt verursacht.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auch auf die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung hin. Eine Kfz-Werkstatt würde sich hierfür grundsätzlich eignen.

- (239) Da eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Werkstatt gemäß VV zu § 7 LHO aufgrund fehlender Daten nicht möglich war, überprüfte der Landesrechnungshof nur die Auslastung der neu beschafften Maschinen und Geräte. Berechnungen zeigten, daß

aufgrund der geringen Kapazitätsauslastung hohe Vorhaltekosten entstanden. Beispielsweise können durch die in der Fahrbereitschaft jährlich anfallenden Arbeiten an den 74 Kfz die Auswuchtmaschine maximal zu 4 %, das Reifenmontiergerät maximal zu 3 % und die Geräte für Ölwechsel maximal zu 4 % ausgelastet werden. Von den jährlich im Rahmen einer Abschreibungsrate bezogen auf eine Nutzungsdauer von zehn Jahren und den kalkulatorischen Zinsen anzusetzenden Kapitalkosten i. H. v. 2.139,96 DM für diese Geräte bzw. Maschinen entfallen 2.053,87 DM auf die Vorhaltung. Somit stehen 96 % der jährlichen Kapitalkosten kein Nutzen gegenüber.

- (240) Das Innenministerium führt aus, daß aufgrund der Beschaffung der Auswuchtmaschine, des Reifenmontiergerätes und der Geräte für Ölwechsel die vorhandene Werkstatt mit zwei unbefristet eingestellten Schlossern effizienter arbeiten könne. Die Beschaffung der Maschinen, insbesondere der Auswuchtmaschine, erhöhe wesentlich die Verkehrssicherheit der Fahrzeuge, weil bei jedem Radwechsel im Sommer und Winter die Räder gewuchtet werden.

Das Innenministerium hält es ferner für geboten, darauf hinzuweisen, daß auch in einer privaten Werkstatt eine Auslastung der Geräte und Anlagen nie zu 100 % zu erreichen sein würde.

- (241) Die Aussage des Innenministeriums bestätigt den Eindruck des Landesrechnungshofes, daß diese Geräte nur beschafft wurden, um die ohnehin vorhandenen Schlosser zu beschäftigen und so eine Schließung der Werkstatt zu verhindern. Eine 100 %ige Auslastung solcher Maschinen ist mit Sicherheit auch bei einer privaten Werkstatt nicht gegeben, jedoch ist einer der Vorteile der Aufgabenverlagerung auf private Anbieter, daß diese die Kosten für das Vorhalten von Maschinen und Geräten tragen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß an eine landeseigene Kraftfahrzeugwerkstatt vergleichbare Leistungsanforderungen gestellt werden wie an eine gewerblich arbeitende. Dabei müssen ihre Leistungen wirtschaftlicher sein als die privater Betriebe. Ansonsten sind sie als Aufträge zu vergeben.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß eine Auslastung der Werkstatt, die mit zwei Kfz-Schlossern nur 74 Fahrzeuge betreut, nicht gegeben und im Hinblick auf eine Reduzierung des Fahrzeugbestandes auch nicht zu erwarten ist. Die Beschaffung der vorgenannten Geräte und Maschinen war aufgrund der geringen Auslastung

daher unnötig und damit unwirtschaftlich i. S. d. § 7 LHO. Der Werkstattbetrieb sollte eingestellt und andere Alternativen zur Instandsetzung bzw. -haltung genutzt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Landesweites Polizeiinformationssystem „LAPIS“

Vor der Entwicklung des landesweiten Polizeiinformationssystems „LAPIS“ hat das Innenministerium keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 LHO durchgeführt. Weiterhin hat es das Projekt mangelhaft organisiert. Die Ausgaben für das Projekt stehen in keiner Relation zu der erzielten Ausstattung der Polizeidienststellen mit Informationstechnik. Mögliche Synergieeffekte, die sich aus der Entwicklung des Verfahrens für andere Ressorts ergeben, können von diesen nicht genutzt werden, da sie das Innenministerium nicht ausreichend informiert hat.

- (242) Der Landesrechnungshof hat die am 28. November 1996 dem Finanzausschuß des Landtages vorgelegten Unterlagen nach § 24 LHO für das Projekt „Landesweites Polizeiinformationssystem (LAPIS)“ zum Anlaß genommen, das System noch vor seiner Fertigstellung zu prüfen.
- (243) Ziel von LAPIS ist es, durch eine verstärkte Ausstattung der Polizeidienststellen mit Informationstechnik die Grundlage für eine effektive Polizeiarbeit zu schaffen. Insbesondere im Bereich der polizeilichen Vorgangsbearbeitung sollen durch eine einmalige Erfassung von Daten mittels IT, z. B. bei der Bearbeitung von Strafsachen oder Unfällen, Effizienzsteigerungen erzielt werden.
- (244) LAPIS ist ein von verschiedenen Firmen und dem Innenministerium seit 1991 entwickeltes Verfahren, das aus einer Vielzahl von eigenständigen Softwareprodukten besteht, wobei sich das Kernstück des Verfahrens, die elektronische Vorgangsbearbeitung, zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 1998 noch in der Realisierungsphase befand.

1998 gab es 688 PC in den Dienststellen. Dort wurde überwiegend mit einer erweiterten Standardsoftware (Textverarbeitung, Tabellenkalkulation und Datenbank) ge-

arbeitet; von einem Teil der Rechner wurde zudem auf die Großrechnerverfahren Polizeiliche Erkenntnisdatei (PED M-V), Ordnungswidrigkeitsverfahren (OWI M-V) und Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) zugegriffen. Weiterhin waren 26 Dienststellen über das landesweite Datennetz LAVINE miteinander verbunden.

Bis zum Jahr 2001 ist der Anschluß von insgesamt 180 Polizeidienststellen an das landesweite Datennetz LAVINE geplant, des weiteren sollen noch ca. 2000 stationäre und mobile PC beschafft werden.

- (245) Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung, die Wirtschaftlichkeit und die Organisation des Verfahrens sowie ausgewählte Beschaffungsvorgänge geprüft.

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

Wirtschaftlichkeit

- (246) Für LAPIS wurde weder eine Vor- und Hauptuntersuchung gemäß den IT-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz von IT (IT-Mindestanforderungen) noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß VV Nr. 2 zu § 7 LHO durchgeführt.

Das Fehlen dieser Planungsunterlagen birgt die Gefahr in sich, daß mögliche Alternativlösungen nicht hinreichend durchdacht werden, Programme an den Bedürfnissen der Anwender vorbei entwickelt werden und der Ressortleitung keine klaren Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen.

Daher vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, daß LAPIS bis zur Vorlage der Unterlagen nach § 24 LHO im Jahre 1996 nicht etatreif war, d. h. es hätten vorher keine Haushaltsmittel hierfür bewilligt werden dürfen.

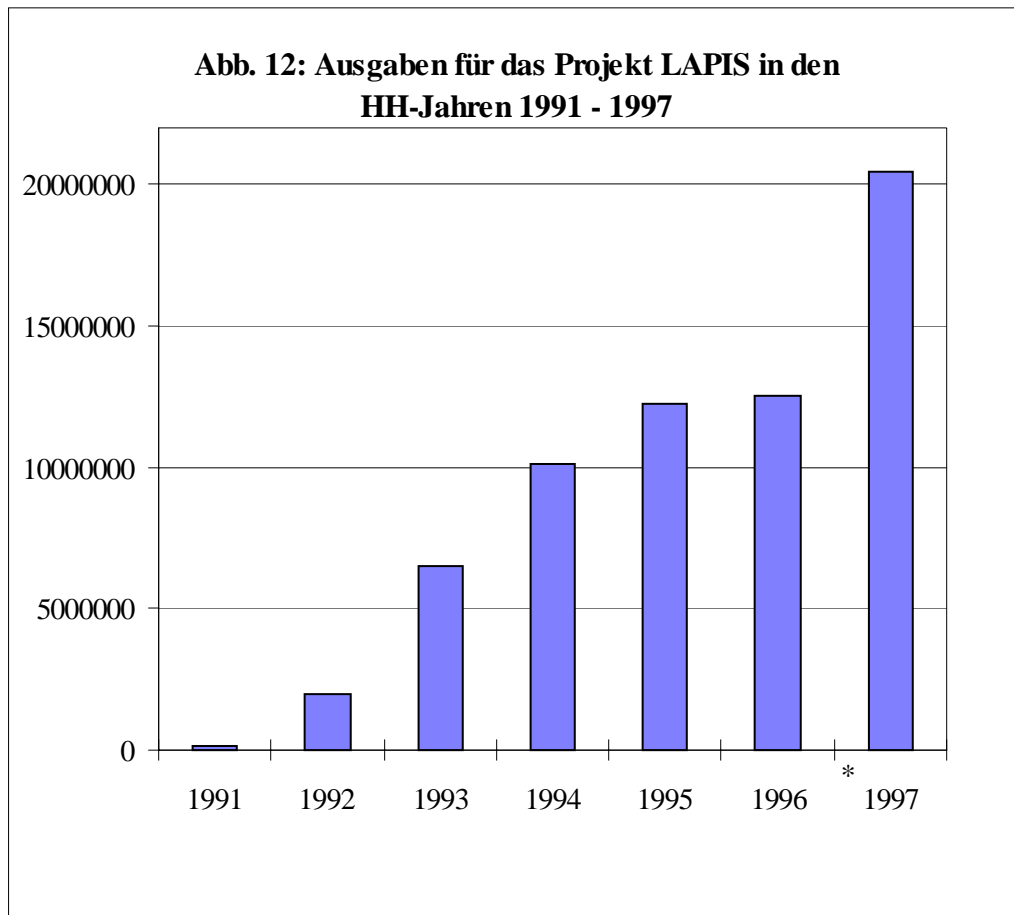
Die Unterlassungen haben dazu geführt, daß teilweise ohne konkrete Planungen und exakte Vorbereitungen Hard- und Software beschafft und Externe zur Erstellung von Gutachten beauftragt wurden. Dies hat u. a. zur Folge gehabt, daß bei der Entwicklung des Verfahrens beschaffte Hard- und Software sowie erstellte Gutachten nicht oder nur eingeschränkt im Hinblick auf die eigentlichen Ziele des Systems nutzbar sind. Darüber hinaus kam es zu zeitlichen Verzögerungen.

- (247) Das Innenministerium hat die Auffassung vertreten, daß für das Gesamtverfahren LAPIS keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO durchgeführt werden konnte. Allenfalls für die Vielzahl der Teilverfahren, aus denen LAPIS besteht, sei eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung möglich gewesen und auch teilweise in verschiedenen Gutachten durchgeführt worden. Eine Aussage zur „Gesamtwirtschaftlichkeit“ von LAPIS könne auch derzeit nicht gegeben werden.
- (248) Der Landesrechnungshof vermag der Auffassung des Innenministeriums, daß eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Gesamtsystem LAPIS nicht möglich gewesen sei, nicht zu folgen. Vielmehr ist für große Systeme sowohl die Gesamtwirtschaftlichkeit des Gesamtsystems als auch die Wirtschaftlichkeit einzelner Verfahrensbestandteile nachzuweisen.
- (249) Insbesondere hinsichtlich der hohen Ausgaben für die Großrechnerverfahren und für das Landesdatennetz LAVINE hat der Landesrechnungshof die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für LAPIS gefordert.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, daß es beabsichtige, den Anregungen des Landesrechnungshofes zu folgen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für LAVINE durchzuführen. Die Verträge für die Großrechnerverfahren werden derzeit neu verhandelt.

Ausgaben

- (250) In den Jahren 1991 bis 1997 wurden rd. 64 Mio. DM für LAPIS ausgegeben. Diese Ausgaben erscheinen angesichts der damit erzielten Ausstattung der Polizeidienststellen mit 688 PC sowie der dazugehörigen Software als deutlich zu hoch.



* zum Teil erst im HH-Jahr 1998 kassenwirksam

- (251) 50 % der Gesamtausgaben wurden für Investitionen getätigt. Der übrige Teil waren Ausgaben zur Unterhaltung und zum Betrieb des Systems. Diese Relation erscheint unbefriedigend, da große Teile der für LAPIS zur Verfügung stehenden Mittel für die Unterhaltung des Systems gebunden sind und damit für eine Weiterentwicklung bzw. Verbesserung des Systems nicht zur Verfügung stehen.
- (252) Das Innenministerium hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß erhebliche Haushaltsmittel für die notwendige Anbindung der Polizei Mecklenburg-Vorpommerns an bundesweite Verfahren ausgegeben werden.
- (253) Der Landesrechnungshof akzeptiert diese Notwendigkeiten. Er führt jedoch einen Teil der überhöhten Ausgaben auf Mängel und Versäumnisse in der Planung von LAPIS zurück.

Organisation des Projektes

- (254) Die im Februar 1997 per Erlaß des Innenministeriums eingerichtete Projektgruppe LAPIS wurde an das Referat II 460 angebunden und untersteht damit dem Abteilungsleiter für die Polizei. Bei dem Projekt LAPIS handelt es sich zwar grundsätzlich um eine abteilungsinterne Aufgabenstellung, nämlich der Ausstattung der Polizeidienststellen mit Informationstechnik, gleichzeitig sind jedoch auch die Querschnittsaufgaben „Einsatz von Informationstechnik“ und „Organisation“ berührt. Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei der Projektorganisation nicht ausreichend berücksichtigt worden. Eine Abstimmung mit dem in der Abteilung -1- befindlichen Organisations- und IT-Referat des Innenministeriums ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Dies hält der Landesrechnungshof für bedenklich, da gerade im Bereich der Informationstechnik aus Gründen der Kompatibilität Alleingänge und In-sellösungen zu vermeiden sind und der Einsatz von LAPIS erhebliche organisatorische Folgen für die Polizeiarbeit haben wird.
- (255) Weiterhin vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, daß das Projekt entsprechend seiner monetären und organisatorischen Bedeutung stärker an die Ressortleitung angebunden sein müßte.
- Er hat daher für die Dauer der Einführung von LAPIS die Einrichtung eines Lenkungsausschusses empfohlen.
- (256) Das Innenministerium hat hierzu mitgeteilt, daß im Zuge der gegenwärtigen Überarbeitung des Einrichtungserlasses eine stärkere Anbindung an die Ressortleitung vorgesehen sei. Die Einrichtung eines Lenkungsausschusses werde derzeit im Innenministerium erörtert.

Organisation des Beschaffungswesens

- (257) Der Landesrechnungshof hat erhebliche Mängel in der Organisation des Beschaffungswesens festgestellt, die sich zum einen auf eine fehlende Qualifikation der Mitarbeiter für die Beschaffung von IT, zum anderen auf Überschneidungen in den Zuständigkeiten und die damit einhergehenden Kompetenzkonflikte zurückführen lassen.

Der Landesrechnungshof hat daher die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Beschaffung von Informationstechnik für die Landesregierung gefordert, da nur dort das notwendige Fachwissen gebündelt werden kann.

- (258) Die Mängel in der Beschaffung wurden im Innenministerium erkannt. Der Vorschlag, eine zentrale Stelle für die Beschaffung von Informationstechnik einzurichten, soll der Landesregierung zur Entscheidung vorgelegt werden.

Nutzung externer Berater

- (259) Im Rahmen des Projektes wurden rd. 4 Mio. DM für gewerbliche externe Beratungsleistungen ausgegeben. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann es durchaus sinnvoll sein, externes Know-how einzukaufen und dieses bei der Entwicklung von IT-Verfahren zu nutzen, wenn bestimmte Regeln beachtet werden. Dazu zählen vor allem

- eine exakte Definition des Untersuchungsauftrages,
- eine sorgfältige Auswahl der Berater,
- eine intensive Begleitung des Gutachtens bzw. des Beraters durch den Auftraggeber sowie
- der politische Wille zur Umsetzung sinnvoller Vorschläge.

Bei der Prüfung von LAPIS hat der Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang folgende Mängel festgestellt:

- Überwiegend lagen der Beauftragung keine detaillierten Leistungsbeschreibungen zugrunde. Dies hatte zur Folge, daß in mehreren Fällen nicht die gewünschten Arbeitsergebnisse erzielt werden konnten.
- Die Auftragsvergaben wurden entgegen den Bestimmungen der LHO in der Regel freihändig ohne Wettbewerb durchgeführt. Daher ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes fraglich, ob in diesen Fällen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO Rechnung getragen wurde.
- Die beauftragten Firmen wurden bei der Erbringung ihrer Leistung nicht ausreichend durch das Innenministerium mit Informationen versorgt. Dies hatte zur Fol-

ge, daß die erstellten Gutachten nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen der Praxis und der bestehenden Organisationsstruktur entsprachen.

- Die Ergebnisse und Forderungen der Gutachter wurden teilweise zögerlich bzw. gar nicht umgesetzt. Die Gründe für diese Unterlassung waren aus den Akten nicht ersichtlich. Dies bedeutet, daß Ausgaben für den Einsatz Externer getätigt wurden, die dem Projektziel nicht zugute kamen. Damit wurde gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstoßen.

(260) Der Landesrechnungshof hält es für zwingend geboten, der Ausschreibung von Gutachten eine möglichst detaillierte Leistungsbeschreibung zugrunde zu legen, die Berater sorgfältig auszuwählen und Gutachten seitens der Verwaltung gegebenenfalls durch einen dafür gegründeten Ausschuß zu begleiten und zu steuern. Weiterhin fordert er, die Ergebnisse von Gutachten umgehend zu analysieren und auszuwerten, in der Projektgruppe und mit der Ressortleitung zu diskutieren und Maßnahmen zu deren Umsetzung zu ergreifen.

(261) Das Innenministerium hat die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Ausschreibung und Vergabe von Gutachten eingeräumt und mitgeteilt, es habe organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Qualität der Leistungsbeschreibungen zu verbessern. Darüber hinaus erfolge die Vergabe von Gutachten nunmehr ausnahmslos im Wettbewerb.

Netzwerkssystemmanagement

(262) Der Landesrechnungshof befürwortet grundsätzlich eine Zentralisierung der Anwender- und Systembetreuung, wie sie bei LAPIS vorgenommen wurde, da sich Einsparmöglichkeiten durch die Bündelung von Know-how sowie der für die Betreuung benötigten Hard- und Software ergeben.

Angesichts der hohen Ausgaben für das Personal sowie die Hard- und Software für das Netzwerk- und Systemmanagement von LAPIS hat der Landesrechnungshof empfohlen zu prüfen, ob die Einrichtung eines zentralen Netzwerk- und Systemmanagements für die gesamte Landesverwaltung wirtschaftlicher sein könnte.

- (263) Das Innenministerium hat zugesagt, die Möglichkeit zu prüfen und dem Landesrechnungshof unmittelbar über die Ergebnisse der Untersuchung zu berichten.

Synergieeffekte

- (264) Der Landesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß die bei LAPIS gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen sowie die im Zusammenhang mit LAPIS erstellten Gutachten außerhalb der Projektgruppe größtenteils unbekannt sind. Diese Informationen sind jedoch auch für die Planungen der anderen Ressorts von großer Bedeutung.
- (265) Daher hält es der Landesrechnungshof für geboten, mögliche Synergieeffekte durch eine verstärkte Koordinierung und Zusammenarbeit künftig konsequenter zu nutzen. Er hat außerdem gefordert, daß die beim Innenministerium eingerichtete „Landeskoordinierungs- und Beratungsstelle für Informations- und Telekommunikationstechnik (LKSt)“ die ihr obliegende ressortübergreifende Koordinierungsfunktion künftig stärker wahrnimmt und schon bei der Durchsicht der IT-Ressortpläne auf die Nutzung möglicher Synergieeffekte achtet.
- (266) Das Innenministerium hat zugesagt, den Anregungen des Landesrechnungshofes zu folgen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Arbeitsweise der Erlaß- und Stundungsstellen

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Erlaß- und Stundungsstellen in fünf Finanzämtern festgestellt, daß die Stundungspraxis noch vielfach Anlaß zu Beanstandungen gibt:

Großzügig wurde gestundet, obwohl die Schuldner nicht stundungsbedürftig waren.

Banken gewähren keinen Kredit ohne Sicherheit, die Finanzämter haben jedoch selbst bei der Stundung nennenswerter Beträge zu häufig auf Sicherheiten verzichtet.

Die verspätete Zahlung von Stundungsraten führte erst nach unverhältnismäßig langer Zeit zum Widerruf der Stundung.

In einem Finanzamt waren die Bearbeitungszeiten für die Stundungsanträge so lang, daß die Schuldner im Ergebnis auch bei einer Ablehnung faktisch eine Stundung erlangten.

- (267) Die Finanzämter werden nach der Steuerfestsetzung in einer beträchtlichen Zahl von Fällen gebeten, die Fälligkeit ihrer Forderungen hinauszuschieben oder die Schuld zu erlassen. Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Da die wirtschaftliche Existenz der Steuerschuldner erhalten werden soll, können sie Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise stunden (§ 222 Abgabenordnung – AO –) und auch ganz oder zum Teil erlassen (§ 227 AO).

Die stichprobenweise Prüfung der Bearbeitung von 23 Erlaßanträgen hat zu keinen nennenswerten Feststellungen geführt. Die Untersuchungen des Landesrechnungshofes haben sich daher auf die Bearbeitung von Stundungsanträgen konzentriert.

- (268) Die Steuerverwaltung hat bei ihrer Entscheidung die Belange des Steuerpflichtigen gegenüber den Interessen des Fiskus an einer zeitnahen und gleichmäßigen Erhebung der Steuern abzuwägen. Diese Abwägung liegt zwar im pflichtgemäßen Ermessen der Finanzämter. Der Ermessensspielraum wird jedoch auf Null reduziert, wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Eine Stundung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis kommt danach nur in Betracht, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde, der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint und der Schuldner die mangelnde Leistungsfähigkeit nicht selbst herbeigeführt hat.
- (269) Die Finanzämter des Landes mußten zum 31.12.1996 Gesamtrückstände aus den Besitz- und Verkehrsteuern in Höhe von rd. 349,9 Mio. DM (81.807 Fälle) verzeichnen. Von diesen Gesamtrückständen waren in 2.422 Fällen insgesamt rd. 27,3 Mio. DM (also rd. 11.250 DM je Fall) gestundet.
- Zum 31.12.1997 zeigte sich ein gemischtes Bild: Die Gesamtrückstände waren auf rd. 363,8 Mio. DM (88.370 Fälle) angestiegen. Auch die Zahl der Stundungsfälle hatte mit nunmehr 2.456 leicht zugenommen. Die Summe der gestundeten Beträge betrug jedoch „nur noch“ rd. 24 Mio. DM (rd. 10.140 DM je Fall).
- Hier nicht erfaßt sind die bereits vor Ablauf des Jahres erledigten Stundungsfälle.
- Im Vergleich der Jahre 1995 und 1996 mußten die Finanzämter eine deutlich wachsende Anzahl von Stundungsanträgen bewältigen. Während 1995 insgesamt 10.484 Zugänge zu verzeichnen waren, wurden 1996 bereits 14.316 Anträge eingereicht. Diese Anzahl ist 1997 nahezu konstant geblieben. Im ersten Halbjahr 1998 wurden 8.025 neue Stundungsanträge registriert. Dies bedeutet eine Steigerung von rd. 9,4 % gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum.
- (270) Die Größenordnung der betroffenen Steuerbeträge hat den Landesrechnungshof veranlaßt, die Arbeitsweise der Erlaß- und Stundungsstellen in fünf Finanzämtern zu prüfen. Es wurden insgesamt 239 Akten mit 372 Stundungsanträgen geprüft.
- (271) Dabei wurden die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:
- Verrechnungsstundungen wurden gewährt, obwohl Gegenansprüche des Steuerpflichtigen nicht mit der erforderlichen Sicherheit nachgewiesen waren oder in der angegebenen Höhe tatsächlich nicht bestanden.

- Die Finanzämter sprachen Stundungen aus, ohne daß hinreichende persönliche Billigkeitsgründe (Stundungsbedürftigkeit und Stundungswürdigkeit) dargelegt oder glaubhaft gemacht worden waren.
- Selbst höhere Beträge wurden gestundet, ohne Sicherheitsleistungen zu verlangen oder deren Werthaltigkeit zu prüfen.
- Die verspätete Zahlung von Stundungsraten blieb für den Schuldner zu lange folgenlos.
- Die Finanzämter stundeten zu häufig Umsatzsteuer.
- Die Bearbeitungszeiten entsprachen vielfach nicht dem Erfordernis einer zeitnahen Erledigung. Teilweise waren die Bearbeitungszeiten für Stundungsanträge derart lang, daß auch die Ablehnung eines Antrags im Ergebnis einer Stundung gleichkam.

Unzureichende Sachverhaltsaufklärung

- (272) Eine fehlerfreie Ermessensausübung setzt voraus, daß die Finanzbehörde den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend und einwandfrei ermittelt. Erforderlichenfalls hat das Finanzamt den Steuerschuldner zu veranlassen, unzureichende Angaben zu vervollständigen und unter Beweis zu stellen. Immer wieder wurde gestundet, obwohl die Anträge nur sehr allgemein begründet waren oder die angeführten Gründe eine Stundung nicht rechtfertigten. In keinem der geprüften Fälle hatten die Finanzämter den Nachweis verlangt, daß auch andere Gläubiger von ihrem Forderungszug zurückgetreten sind oder daß der Steuerpflichtige sein Vermögen zur gleichmäßigen Schuldentilgung einsetzte.

Sachliche Billigkeitsgründe

- (273) Eine Stundung aus sachlichen Billigkeitsgründen kann in Frage kommen, wenn der Steuerpflichtige gegenüber dem Finanzamt Gegenforderungen geltend macht, soweit diese die Schuld abdecken (sogenannte Verrechnungsstundung). Der Gegenanspruch muß im Zeitpunkt der Stundung dem Grunde und der Höhe nach rechtlich wie tatsächlich schlüssig belegt und in naher Zeit fällig werden, ohne daß die Möglichkeit der Aufrechnung besteht.

Die Finanzämter beachteten diese Grundsätze bei ihren Entscheidungen über beantragte Verrechnungsstundungen oftmals nicht. So wurden Steueransprüche gestundet, obwohl die Gegenansprüche nicht durch die Vorlage entsprechender Jahreserklärungen, Umsatzsteuer-Voranmeldungen oder fristgerecht gestellter Anträge auf Investitionszulage belegt waren.

Persönliche Billigkeitsgründe

- (274) Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis können aus persönlichen Billigkeitsgründen gestundet werden, wenn der Steuerpflichtige vorübergehend in ernsthafte Zahlungsschwierigkeiten geraten ist, die er nicht in zumutbarer Weise überwinden kann (Stundungsbedürftigkeit).

Das Finanzamt ist keine Bank. Zumutbar und auch notwendig ist daher regelmäßig die Ausschöpfung aller Kreditmöglichkeiten sowie ggf. die Veräußerung von Wertpapieren oder sonstiger Vermögenswerte. Ein Steuerpflichtiger konnte eine Stundung von 125.000 DM über vier Monate erlangen, obwohl er über ein Festgeldguthaben von 2 Mio. DM verfügte.

Vielfach waren schon nach Aktenlage deshalb Zweifel an der Stundungsbedürftigkeit angebracht, weil die Steuerpflichtigen in den vorangegangenen Veranlagungszeiträumen erhebliche Einkünfte erzielt hatten. Die Finanzämter haben auch in derartigen Fällen immer wieder versäumt, diese Zweifel auszuräumen. Zwar forderten sie in vielen Fällen Fragebögen zur Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse an; diese blieben jedoch oftmals ganz oder zumindest zu den entscheidenden Fragen unbeantwortet. Nachteile erwuchsen den Schuldnern daraus regelmäßig nicht. Teilweise verzichteten die Finanzämter vor ihrer Entscheidung über den Stundungsantrag auch gänzlich auf die Zusendung oder auf die Rückgabe des Fragebogens. Dabei konnte festgestellt werden, daß die konsequente Versendung der Fragebögen in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen zu einer – aus fiskalischer Sicht – wünschenswerten Erledigung der Anträge führte: die Steuerschuld wurde beglichen.

- (275) Durch Naturkatastrophen verursachte Liquiditätsengpässe können eine erhebliche Härte für den Schuldner hervorrufen und eine Stundung aus persönlicher Billigkeit rechtfertigen. Die Steuerverwaltung des Landes hat die strenge und lang anhaltende

Frostperiode des Winters 1995/96 als Naturkatastrophe in diesem Sinne angesehen. Die Öffentlichkeit wurde nach einer Presseinformation des FM vom 18.3.1996 darauf hingewiesen, daß unmittelbar und erheblich betroffene Betriebe zur Vermeidung erheblicher Härten Stundung ihrer Steuerzahlungen beantragen könnten. Von der Pflicht zur Prüfung der Stundungsvoraussetzungen waren die Finanzämter jedoch nicht entbunden. Lediglich eine etwas großzügigere Ermessensausübung wurde eingeräumt.

In der Tat mußten viele Unternehmer – insbesondere aus der Baubranche – unerwartet hohe Umsatzausfälle verkraften. Die Zahl der auf die Winterfolgen bezogenen Stundungsanträge nahm demzufolge beträchtlich zu. Offenbar sah sich aber eine ganze Reihe von Steuerpflichtigen allein durch die Presseinformation veranlaßt, einen Stundungsantrag zu stellen. Vielfach beschränkten sie sich darauf, ihre Anträge allein mit witterungsbedingten Ertragseinbußen zu begründen, ohne auch nur einen Versuch zu unternehmen, die daraus angeblich resultierende erhebliche Härte darzulegen. Andere verwiesen sogar – ohne jede weitere Begründung – ausschließlich auf die Pressemitteilung. Die Finanzämter sahen gleichwohl vielfach keine Notwendigkeit, die Stundungsvoraussetzungen zu prüfen.

- (276) Eine Stundung setzt neben der nachzuweisenden Stundungsbedürftigkeit auch die Stundungswürdigkeit voraus. Diese ist nicht gegeben, wenn der Steuerpflichtige die mangelnde Leistungsfähigkeit selbst herbeigeführt oder durch sein Verhalten in eindeutiger Weise gegen die Interessen der Allgemeinheit verstoßen hat.

In vielen Fällen lag offensichtlich keine Stundungswürdigkeit vor. Oftmals stellten Steuerpflichtige Stundungsanträge, obwohl sie ihre momentanen Zahlungsschwierigkeiten selbst herbeigeführt hatten, indem sie in der Vergangenheit durch ungenaue oder gar falsche Angaben die Vorauszahlungen für die Einkommen- oder Körperschaftsteuer bewußt niedrig hielten und die Fälligkeit der Abschlußzahlungen sowie die Anpassung der Vorauszahlungen für nachfolgende Veranlagungszeiträume durch eine verspätete Abgabe der Jahreserklärungen hinausschoben. Hohe Nachzahlungsbeträge waren die Folge. In diesem Zusammenhang gestellte Stundungsanträge müssen konsequenter abgelehnt werden.

Gefährdung des Steueranspruchs

- (277) Der Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis darf durch eine Stundung nicht gefährdet werden. Ob eine Gefährdung ausgeschlossen werden kann, ist in jedem Einzelfall durch die Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen zu beurteilen. Eine Gefährdung des Anspruchs ist dadurch auszuschließen, daß eine Stundung in der Regel nur gegen Sicherheitsleistung gewährt werden soll. Darauf kann bei der Stundung kleinerer Beträge, bei kurzfristigen oder Verrechnungsstundungen verzichtet werden, denn der mit der Annahme von Sicherheitsleistungen verbundene Aufwand darf nicht unverhältnismäßig sein. Vor allem sollten die Finanzämter gehalten sein, unbedingt auf sichere Leistungen zu achten. Dazu gehören insbesondere die Bestellung erstrangiger Hypotheken, aber auch Fahrzeugbriefe, Wertpapiere und Forderungsabtretungen.

Der Landesrechnungshof mußte immer wieder feststellen, daß der Frage der Sicherheitsleistungen zu wenig Beachtung geschenkt wird. Selbst in den Steuerakten enthaltenen Hinweisen auf Kreditbeschaffungsmöglichkeiten, z. B. Immobilien oder Lebensversicherungsverträge, sind die Finanzämter kaum einmal nachgegangen. Aber auch von Schuldnern angebotene Sicherheiten wurden gelegentlich ignoriert. Gestundet wurde dennoch. Die Zügigkeit der Bearbeitung ist zwar von großer Bedeutung, Geschwindigkeit um jeden Preis ist aber der verkehrte Weg. Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Eine ungerechtfertigte Stundung ist ein Verstoß gegen diesen Besteuerungsgrundsatz. Die Finanzämter dürfen nicht übersehen, daß dem nicht begünstigten Konkurrenten ein Wettbewerbsnachteil entstehen kann. Dies ist – soweit irgend möglich – zu vermeiden. Bei Hinweisen darauf, daß die Sicherheit gestundeter Steuerforderungen gefährdet erscheint, sind die Stundungen umgehend zu widerrufen. Dies gilt auch, wenn der Steuerpflichtige seinen Zahlungsverpflichtungen nicht fristgerecht nachkommt.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Finanzämter zu Vermeidung von Steuerfällen künftig nicht mehr bedenkenlos auf Sicherheitsleistungen verzichten. Eine Verschärfung erfährt diese Forderung durch die Neuregelung des Insolvenzrechts: Die am 1.1.1999 in Kraft getretene Insolvenzordnung kennt das Fiskusprivileg der Gesamtvollstreckungsordnung und der Konkursordnung nicht. Die im Insolvenzfall

ohnehin oftmals nur geringen Chancen des Finanzamtes, seine Forderungen befriedigt zu bekommen, werden also noch weiter sinken. Ein kritischerer Umgang mit Stundungsanträgen ist daher geboten. Dies betrifft Stundungen im allgemeinen und Sicherheitsleistungen im besonderen.

Überwachung von Ratenzahlungen

- (278) Hat das Finanzamt dem Steuerpflichtigen eine Begleichung der Steuerschuld in Raten eingeräumt, so ist die Einhaltung dieser Vereinbarung zu überwachen. Die Überwachung des Zahlungseingangs erfolgte programmgesteuert jedoch erst mit Erstellung einer Vollstreckungsankündigung (seit dem 1.5.1997 entfallen) oder einer Rückstandsanzeige. Damit waren allerdings bereits wenigstens acht Wochen seit dem durch die Stundung hinausgeschobenen Fälligkeitstag vergangen. In einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen war es zur deutlichen Überschreitung der Fälligkeit gekommen.

Die Oberfinanzdirektion hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen. Eine zeitnahe maschinelle Überwachung des Zahlungseingangs ist nunmehr sichergestellt.

- (279) Im übrigen müssen die Finanzämter verstärkt darauf achten, daß die Höhe der seitens der Steuerschuldner angebotenen Raten ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Situation angemessen ist. Zu niedrige Raten, die zu Stundungen von bis zu einem Jahr und sogar darüber hinaus führen, können nur in Ausnahmefällen akzeptiert werden. Bei längerfristigen Stundungen wird immer wieder übersehen, daß eine Stundung nur bei **vorübergehenden** ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten zur Fälligkeit des Anspruchs in Frage kommen kann. Das Ende des Liquiditätsengpasses muß also absehbar sein. Ist das nicht der Fall, führt die Stundung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Ausfall des Anspruchs. Die Finanzämter müssen diese Risiken sehen und vermeiden.

Stundung von Umsatzsteuer

- (280) Eine Stundung ist grundsätzlich bei allen Steuerarten rechtlich zulässig. Aus dem Charakter der Steuern ergeben sich jedoch Unterschiede hinsichtlich der Beurteilung,

ob der Einzug bei Fälligkeit als „erhebliche Härte“ für den Steuerpflichtigen anzusehen ist.

Die Stundung von Umsatzsteuer kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht, weil der Unternehmer durch die Umsatzsteuer, die er auf den Leistungsempfänger abwälzt, in seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit regelmäßig nicht belastet ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Umsatzsteuer nicht nach vereinbarten (also bereits nach erbrachter Leistung, unabhängig von der Zahlung des Kunden), sondern nach vereinbarten Entgelten (also erst nach Zahlungseingang) berechnet wird. Diese Vergünstigung gilt grundsätzlich nur für Unternehmer mit einem Gesamtumsatz von nicht mehr als 250.000 DM. Für Unternehmer in den neuen Ländern ist diese Umsatzgrenze – befristet auf die Jahre 1996 bis 2004 – auf den Betrag von 1 Mio. DM erhöht worden.

Die Stundung von Umsatzsteuer stellt nicht die Ausnahme, sondern in erheblichem Maße gängige Praxis dar. Der Anteil der Stundungen von Umsatzsteuer – bezogen auf die Anzahl der insgesamt geprüften Stundungsanträge – lag bei den geprüften Finanzämtern zwischen 51 % und 84 %.

Per 31.12.1996 beliefen sich die Rückstände aus der Umsatzsteuer bei den Finanzämtern in Mecklenburg-Vorpommern in 15.298 Fällen auf insgesamt rd. 179 Mio. DM. Von diesen Rückständen waren rd. 15 Mio. DM (891 Fälle) gestundet.

Ein positiver Trend zeigte sich per 31.12.1997: Die Zahl der Fälle mit Rückständen aus der Umsatzsteuer stieg zwar auf 16.553, der Gesamtrückstand sank jedoch auf rd. 148 Mio. DM. Auch die Zahl der Stundungsfälle ging mit 823 leicht zurück. Die Summe der gestundeten Umsatzsteuern belief sich auf rd. 10,9 Mio. DM.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Finanzämter gerade hinsichtlich der Stundung von Umsatzsteuer noch restriktiver als bisher vorgehen.

Bearbeitungszeiten

- (281) Stundungsanträge sollen bis spätestens 30 Tage nach Antragseingang abschließend erledigt sein. Tatsächlich lag die durchschnittliche Bearbeitungszeit in den geprüften Finanzämtern zwischen 14 und 25 Kalendertagen. Ein Finanzamt benötigte bei etwa 30 % der geprüften Fälle allerdings mehr als 30 Tage, im Mittel betrug die Bearbei-

tungszeit hier 50, in einem Fall sogar 182 Tage. In einem Finanzamt „erledigten“ sich die längere Zeit unbearbeiteten Stundungsanträge zum Teil von selbst: Die Steuerschuld war zwischenzeitlich beglichen worden.

Durch die langen Bearbeitungszeiten erhält der Steuerschuldner, dessen Antrag ablehnend beschieden wurde, eine „faktische“ Stundung, die ihm gegenüber pünktlichen Steuerzahlern ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschafft. Es ist zu beobachten, daß sich Steuerpflichtige, auch ohne hinreichende Billigkeitsgründe geltend machen zu können, mißbräuchlich einen Zahlungsaufschub verschaffen, indem sie noch möglichst kurze Zeit vor Fälligkeit einen Stundungsantrag stellen. Wird dann innerhalb der vom Finanzamt mit der Ablehnung gesetzten Frist gezahlt, fallen keine Säumniszuschläge an.

Der Landesrechnungshof hält es daher im Interesse eines zeitnahen und gleichmäßigen Steuereinzugs für unbedingt erforderlich, die Stundungsanträge binnen einer angemessen kurzen Frist abschließend zu bearbeiten. Die 30-Tage-Frist sollte lediglich in Fällen mit Anforderung von Fragebogen ausgeschöpft, im übrigen jedoch deutlich unterschritten werden.

Fazit

- (282) Der Landesrechnungshof befürchtet, daß die in vielen Fällen geübte Stundungspraxis bei den Steuerbürgern den Eindruck hinterläßt, daß steuerliche Pflichten gegenüber anderen Verpflichtungen von nachrangiger Bedeutung seien.

Trotz aller festgestellten Mängel nimmt der Landesrechnungshof zur Kenntnis, daß die Finanzämter die Gewichte von der Stattgabe zur Ablehnung der Anträge verschoben haben. Wurden 1995 noch 71,4 % der Stundungsanträge im Sinne des Schuldners entschieden, führten 1996 nur noch 55,6 % zum Erfolg. 1997 konnte die Stattgabequote nochmals deutlich auf 39,5 % gesenkt werden (ohne Verrechnungsstundungen). Die Prüfung hat jedoch gezeigt, daß ein weiterer spürbarer Rückgang notwendig und möglich ist. Dies zeigt auch die Bandbreite der Stattgaben in den geprüften Finanzämtern: Sie reichte 1997 von 22,6 % bis 63,2 %.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Verwaltung – trotz der nicht zu verkennenden Fortschritte in der Bearbeitungsqualität der Erlaß- und Stundungsstellen – auch weiterhin darauf hinwirkt, daß die Stundungsanträge mit zunehmender Gründ-

lichkeit geprüft, aber gleichwohl zügig beschieden werden. Eine zu großzügige Stundungspraxis darf nicht dazu führen, daß dem Haushalt Steuereinnahmen in nicht unerheblichen Größenordnungen – wenn auch überwiegend nur zeitweilig – vorenthalten werden.

Stellungnahme des Finanzministeriums

- (283) Das FM stimmt in seinen Stellungnahmen vom 29. und 30. März 1999 den Feststellungen und Schlußfolgerungen des Landesrechnungshofes im wesentlichen zu. Es werde die Prüfungsfeststellungen zum Anlaß nehmen, um auf eine weitere Qualitätsverbesserung bei den Erlaß- und Stundungsstellen hinzuwirken. Gemessen am kontinuierlichen Rückgang der gestundeten Beträge sowie der Stattgabequoten sei diese aber auch jetzt bereits feststellbar. So konnte die Zahl der Stundungen von Umsatzsteuer per 31.12.1998 auf 738 Fälle mit insgesamt rd. 8,6 Mio. DM verringert werden. Auch die Stattgabequote der sonstigen Stundungsanträge (ohne Verrechnungsstundungen) konnte im Vergleich zum Vorjahr um weitere fünf Prozentpunkte gesenkt werden: für das gesamte Jahr 1998 beträgt sie 34,4 %.
- (284) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahmen des FM zur Kenntnis. Er sieht sich hierdurch in seiner Ansicht bestärkt, daß auch weiterhin ein erheblicher Bedarf sowie Spielraum für eine weitere Reduzierung der Stundungsstattgaben besteht. Während im ersten Halbjahr 1998 noch in fünf Finanzämtern jeweils mehr als der Hälfte aller Stundungsanträge stattgegeben wurde und der Spitzenwert bei immerhin 66,7 % lag (Durchschnitt aller Finanzämter: 38,8 %), reichte das Spektrum im zweiten Halbjahr 1998 von 14,6 % bis 38,4 % (Durchschnitt aller Finanzämter: 29,3 %). Die Steuerverwaltung darf auf dem Erreichten nicht verharren, der erkennbar positive Trend muß vielmehr fortgesetzt werden.

Hochbaumaßnahme mit besonderer Finanzierungsform – Amtsgericht Rostock –

Die Entscheidung der Verwaltung, für die Unterbringung von Justizbehörden in Rostock ein Gebäude in Investorenbauweise errichten zu lassen und langfristig zu mieten, ist ohne vorhergehende Untersuchungen alternativer Lösungsmöglichkeiten erfolgt.

Die Verträge mit der Investorengruppe wurden vor der obligatorischen Genehmigung des Raumbedarfs durch das Finanzministerium abgeschlossen. Der im wesentlichen vom Investor konzipierte Neubau entsprach weder der ursprünglichen Raumbedarfsplanung noch späteren unvorhergesehenen Bedarfsänderungen. Das Raumangebot reichte nur für die Unterbringung des Amtsgerichts. Für die Unterbringung des Grundbuchamtes mußte eigens ein angrenzender Neubau geschaffen werden, der wiederum von derselben Investorengruppe unter vergleichbaren Bedingungen wie der erste Neubau zur Verfügung gestellt worden ist.

Durch die konstruktiven bzw. architektonischen Besonderheiten des Baukörpers ist der Anteil der Verkehrsflächen ungewöhnlich hoch. Darüber hinaus wurden für leerstehende Büroräume jährlich anteilige Mieten von rd. 117.000 DM gezahlt.

Die übereilte Ausführungsplanung, der schnelle Baubeginn und die unzureichende Abstimmung der Ausstattung zwischen Land und Investor

führten zu einer Vielzahl von Sonderleistungen, deren bedarfs- und zeitgerechte Veranschlagung im Haushaltsplan nicht gewährleistet war, so daß sie als zusätzlicher Finanzierungsaufwand Bestandteil der Kostenmiete wurden.

Haushaltsrechtliche Bestimmungen über Kosten-/ Nutzenvergleiche vor Auftragserteilung an die Investoren sowie über die Genehmigung zum Abschluß der Mietverträge wurden nicht beachtet. Die Mietverträge mit der Option zum späteren Kauf des Amtsgerichtsgebäudes sind für das Land unvorteilhaft.

- (285) Die Entscheidung der Verwaltung, für die Unterbringung von Justizbehörden in Rostock ein Gebäude bauen zu lassen und anzumieten, ist in den Jahren 1991 und 1992 ohne nachvollziehbare Untersuchung jedweder Alternative erfolgt. Es wurde insbesondere nicht untersucht, ob diese Baumaßnahme wirtschaftlicher im Eigenbau oder statt dessen – wie geschehen – in Form eines Mietverhältnisses mit Kaufoption zu realisieren gewesen wäre. Nach offenkundiger Außerachtlassung einer Eigenbauvariante sind – wiederum alternativ – andere Lösungsmöglichkeiten in Form eines Kauf-, Miet-, Leasing- oder Mietkaufvertrages nicht untersucht worden. Die Verträge wurden mit einer Investorengruppe geschlossen.

Die Verwaltung macht in ihrer Stellungnahme geltend, daß aufgrund der besonderen Situation beim Neuaufbau der Landesverwaltung ab 1991 Auswahlmöglichkeiten zwischen einem Eigenbau und verschiedenen Formen fremdfinanzierter Objekte nicht bestanden hätte und demzufolge auf Variantenvergleiche verzichtet worden wäre.

Der Landesrechnungshof anerkennt die damaligen Schwierigkeiten. Gleichwohl muß er seine Kritik an den sich wiederholenden Verstößen gegen die Landeshaushaltsordnung und an nachteiligen Verträgen, die bis in das Jahr 1996 hinein abgeschlossen worden sind, aufrechterhalten.

- (286) Das FM bestätigte erstmals im Dezember 1992 den durch die nutzende Verwaltung beantragten Raumbedarf. Zu diesem Zeitpunkt lag die Genehmigungsplanung (Leistungsphase 4 des § 15 HOAI) im wesentlichen vor und das Land war bereits die Verpflichtung eingegangen, den geplanten Neubau langfristig anzumieten.

Die zentrale Anordnung aller Gerichte in einem Justizareal sollte durch gemeinsame Nutzung verschiedener Einrichtungen (Bibliothek, Zahlstelle, Telefonzentrale) zu Synergieeffekten führen. Dieses Ziel wurde mit dem realisierten Neubau, der Anfang 1995 bezugsfertig war, nicht erreicht. Unter der Maßgabe, in kürzester Zeit ein Gebäude zu errichten, wurden vorplanerische Untersuchungen vernachlässigt und selbst Nutzeranforderungen (Raumbedarf) dem Ziel des frühzeitigen Baubeginns und der schnellen Fertigstellung des Gebäudes untergeordnet. Dies führte dazu, daß nach Genehmigung des Raumprogrammes aufgrund des fortgeschrittenen Planungsstandes nur noch eine nachträgliche und unwirtschaftliche „Einordnung“ der Nutzung in das geplante Gebäude möglich war. Die architektonische Lösung entspricht eher den repräsentativen Erfordernissen einer obersten Landesbehörde als denen, die von der Praxis eines Amtsgerichts bestimmt werden.

Das FM teilt hierzu mit, daß eine frühere Bestätigung des Raumbedarfes sich deshalb als problematisch erwiesen habe, weil keine eindeutige Klarheit über Aufbau und Struktur der Gerichtsbarkeit und die daraus abzuleitenden Bedarfe sowie die konkreten Standorte der einzelnen Einrichtungen der Justiz bestanden hätten. Eine größere Ausnutzung des Baugeländes, wie ursprünglich beabsichtigt, sei nicht möglich gewesen, da bauordnungsrechtliche Vorgaben und die Eigentumsverhältnisse an den Nachbargrundstücken dies nicht zugelassen hätten.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die die Veränderungen der Gesetzeslage (Gerichtsstrukturgesetz) und die hieraus resultierende Änderung des Raumbedarfes hervorgerufen haben. Die Planung entsprach jedoch von Anfang an in großen Teilen nicht den Anforderungen, die aufgrund der beabsichtigten Nutzung zu erfüllen gewesen wären. Diese Vorgehensweise berücksichtigt nicht die Erfordernisse eines an den gebotenen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Handelns.

- (287) Auf der Grundlage dieser inzwischen modifizierten Mietverträge ist seit Jahresbeginn 1995 allein das Amtsgericht Rostock in der Zochstraße untergebracht.

Für die Unterbringung des Grundbuchamtes mußte eigens ein angrenzender Neubau geschaffen werden. Dieser Neubau wurde von derselben Investorengruppe errichtet und vom Land unter vergleichbaren Bedingungen mit zeitlicher Übereinstimmung der Amtsgerichtsmietverträge angemietet.

Die jährlichen Mietkosten werden seit 1995 im Kapitel 1214 „Hochbaumaßnahmen mit besonderer Finanzierungsform“ unter dem Titel 518 26 „Mieten für das Amtsgericht Rostock“ veranschlagt. Die Erläuterungen zu diesem Titel enthalten u. a. Hinweise auf die Vereinbarung einer „Kostenmiete“ und eine Option zum Erwerb der Immobilie zu einem „indexierten Kaufpreis“.

- (288) Mit dem Abschluß der Mietverträge im Jahre 1992, noch vor dem Beginn des Investorenbaus, wurde das Land zur langfristigen Anmietung verpflichtet. Die vom Land zu erbringenden Mietzahlungen werden aus zwei Komponenten ermittelt, nämlich aus Tilgungsleistungen auf die fast vollständige Fremdfinanzierung dieses Objekts und den Zinszahlungen, die auf diese Fremdmittel zu entrichten sind. Die Investoren und deren Kreditgeber sind damit während der Mietzeit von den Risiken der Gesamtfinanzierung freigestellt.

Für diese frühzeitig abgeschlossenen Mietverträge wurden Verpflichtungsermächtigungen nicht veranschlagt. Es wurden Verpflichtungen für jährliche Mietzahlungen von über 3 Mio. DM ohne Ermächtigung eingegangen. Das Etatrecht des Parlamentes wurde verletzt. Der Landtag wurde nicht einmal nachträglich informiert. Der Finanzausschuß des Landtages hat am 17.3.1994 nach Diskussion diesen Haushaltsverstoß ausdrücklich festgestellt.

- (289) Die Mietverträge wurden über 7.000 m² „Nutzfläche zu Büro Zwecken“ abgeschlossen. Darin enthalten war neben der bestätigten Raumbedarfsplanung für das Amtsgericht einschließlich Grundbuchamt (5.958 m²) eine Raumreserve zur Unterbringung weiterer Gerichte. Das fertiggestellte Gebäude enthielt jedoch nur rd. 5.000 m² Hauptnutzfläche. Dieser Hauptnutzfläche steht eine unverhältnismäßig hohe Verkehrsfläche von rd. 4.600 m² gegenüber.

Die von den Investoren mit dem Neubau zur Verfügung gestellte Hauptnutzfläche deckt den bestätigten Raumbedarf des Amtsgerichtes und den des Grundbuchamtes nicht ab. Ein zusätzliches Gebäude wurde vom Investor errichtet und zur Unterbrin-

gung des Grundbuchamtes angemietet. Die für beide Gebäude im Haushalt 1998 veranschlagten Mieten betragen 3,99 Mio. DM.

- (290) Die konstruktiven bzw. architektonischen Besonderheiten des Baukörpers – insbesondere die gewählte Ellipsenform des Verbindungsbaus – führten zu einer Reihe von Nachteilen, wie z. B. ungehinderter Einblick in benachbarte Sitzungssäle oder überdimensionierte Verkehrsflächen. Durch den großen Anteil von Verschnittflächen und durch die Anordnung von Terrassenflächen ist eine optimale Flächenausnutzung nicht gewährleistet.

Die Flächen im Amtsgericht entsprechen nicht dem genehmigten Raumbedarf. Beispielhaft sei hier zu nennen:

- Das FM hatte für die Einrichtung einer Kantine einschließlich Küche eine Fläche von 170 m² Hauptnutzfläche genehmigt. Tatsächlich entstand eine Kantine von mindestens 250 m² Hauptnutzfläche. Darüber hinaus wurde zusätzlich eine mit 230 m² großzügig bemessene Dachterrasse, die in den Sommermonaten als Freisitz genutzt werden kann, errichtet.
- Ein als Hausmeisterwohnung geplantes Staffelgeschoß von 150 m² wurde trotz der nach Ausgliederung des Grundbuchamtes erkennbaren „Leerstände“ und der sich somit ergebenden Einsparungsmöglichkeit errichtet.
- Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren 26 Räume mit einer Nutzfläche von 414 m² ungenutzt. Gemessen an dem von der Verwaltung (FM) selbst ermittelten durchschnittlichen Mietzins von 23,50 DM/m² ergeben sich damit monatlich nutzlose Mietaufwendungen von rd. 9.700 DM, jährlich rd. 117.000 DM. Dieser Zustand muß entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 LHO unverzüglich beendet werden.

Das FM begründet die ungenutzten Büroflächen damit, daß die volle Personalstärke des Amtsgerichtes noch nicht erreicht sei. Dieser Zustand werde kurzfristig durch Zuführung weiteren Personals aufgrund des Gerichtsstrukturgesetzes und Einführung der neuen Insolvenzordnung behoben.

Auch wenn die jetzt beabsichtigte Personalaufstockung zu einer besseren Ausnutzung der vorhandenen Büroflächen führen sollte, so bleibt festzustellen, daß dies zum Zeitpunkt der Planung und Bauausführung nicht absehbar war. Vergleichbare Perso-

nalplanungen haben auch nach Bezugsfertigkeit des Gebäudes zu keinen Resultaten geführt. Über Jahre hinweg wurde somit der kostenträchtige Leerstand dieser Büros hingenommen. Die Verwaltung hätte bereits in den vergangenen Jahren nachhaltiger versuchen müssen, diese Flächen wirtschaftlicher zu nutzen.

- (291) Seit der Übergabe des Amtsgerichtes an den Nutzer haben sich eine Vielzahl von Bauschäden herausgestellt. Die Schadensbilder sind vielschichtig und reichen von Rißbildungen bis zu mangelhafter Ausführung der Dachanschlüsse sowie unsachgerechter Ableitung des Niederschlagswassers mit der Folge erheblicher Durchfeuchtungen in Wand- und Deckenbereichen.

Der Zugang zu den großzügigen Terrassen vor der Bibliothek ist konstruktiv unzureichend, da die Heizkörper als Stufen benutzt werden, was zwangsläufig zu Material- und Funktionsschäden führen wird. Die raumhoch verglasten Fassaden der Bibliothek erfüllen die klimatechnischen Erfordernisse nicht. Die Sonneneinstrahlung heizt die Räume stark auf, wodurch die Nutzung erheblich eingeschränkt ist.

Im übrigen hält der Landesrechnungshof es grundsätzlich für statisch unvorteilhaft, Nutzungen mit erhöhter Deckenlast, wie eine Bibliothek, im obersten Geschoß eines Gebäudes anzuordnen.

- (292) Bei dieser Baumaßnahme entstanden Baunebenkosten (im wesentlichen Ingenieur- und Architektenleistungen sowie Leistungen des Projektsteuerers und des Projektleiters) in einer Höhe von rd. 5,57 Mio. DM; das entspricht rd. 20 % der Baukosten. Bei durch die Landesbauverwaltung realisierten Baumaßnahmen fallen durchschnittlich Baunebenkosten in Höhe von 10 % bis 12 % der Baukosten an.

Nach Stellungnahme des FM sind inzwischen die Projektsteuerungskosten gegenüber dem Investor streitig gestellt worden.

- (293) Zwischen Investor und Land war während der Bauausführung ungeklärt, welche Kostenpositionen in die Kostenmiete einfließen und welche Positionen das Land durch eigene Zahlungen übernehmen wollte. Mehrmals wurde bei Sonderleistungen zwischen der Möglichkeit der Einmalzahlung durch das Land oder der Übernahme in die Kostenmiete gewechselt. Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln war jedoch aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht immer möglich, so daß der überwiegende Teil der Sonderleistungen durch den Investor finanziert wurde.

Das FM führt wesentliche Teile der Sonderleistungen auf Zusatzanforderungen des Nutzers zurück.

Aus der Stellungnahme der Verwaltung wird deutlich, daß nicht nur in der Planungs-, sondern auch noch in der Realisierungsphase klare und endgültige Nutzerforderungen fehlten, was u. U. zu vermeidbaren Mehrausgaben geführt hat.

- (294) Die von der Investorengruppe vorgelegte Baukostenaufstellung (Zahlenangaben bezüglich der Gebäudeherstellungskosten, der Kosten für Außenanlagen und der Finanzierungskosten des Bauvorhabens) wurde vom FM bisher nicht abschließend bestätigt. Diese Zahlen sind jedoch Grundlage sowohl der Mietpreisberechnungen als auch Ausgangslage für die Errechnung des Kaufpreises für den Fall des Eintritts des Landes in die vertraglich vereinbarte Kaufoption geworden.
- (295) Neben der Miete sind Nebenkosten zu zahlen. Verschiedene Differenzen zwischen dem Investor und dem Nutzer des Gebäudes, speziell bezüglich der Angemessenheit der Verwaltungskosten, die der Investor in Rechnung stellt, waren zum Abschluß der Erhebungen abschließend immer noch nicht geklärt.
- (296) Die veranschlagten Einnahmen aus 111 Stellplätzen der Tiefgarage sind mit 6.000 DM (Haushalt 1998) bei rd. 911.000 DM anteiligen Mietzahlungen außerordentlich gering. Ob dieses Ergebnis auch damit zu erklären ist, daß eine große Anzahl der vorhandenen Stellplätze von Bediensteten des Amtsgerichts unentgeltlich genutzt wird, hat der Landesrechnungshof abschließend nicht klären können. Die Verwaltung muß prüfen, ob Bedienstete für die Abstellung ihrer Personenkraftwagen angemessene Entgelte zahlen sollten.
- (297) Ob das Land Mecklenburg-Vorpommern von der vertraglichen Option zum Kauf sowohl des Gebäudes „Amtsgericht Rostock“ als auch des von derselben Investorengruppe errichteten und zu vergleichbaren Bedingungen vermieteten Gebäudes „Grundbuchamt Rostock“ im Jahr 2008 Gebrauch machen wird, kann heute naturgemäß nicht prognostiziert werden. Sollte es zu einer Entscheidung in diesem Sinne kommen, stellt der Landesrechnungshof in Frage, ob die bisherigen vertraglichen Regelungen dem Land eine angemessene Position einräumen. Der Kaufpreis soll nämlich auf der Basis der Erstellungskosten des Investors zuzüglich eines 15 %igen Bau-trägersaufschlags und jährlicher pauschaler Preissteigerungsaufschlägen von 2,5 % er-

mittelt werden. Die Anschaffungskosten des Landes betragen nach dieser Optionsvereinbarung nach 13 Jahren Nutzungszeit 164 % der Herstellungskosten des Investors.

Mietzahlungen, die bis zu diesem Zeitpunkt auf der Basis „Zins und Tilgung“ des für die Fremdfinanzierung der Gebäudeherstellungskosten aufgenommenen Bankkredits geleistet wurden, werden dabei ansatzweise genauso wenig berücksichtigt wie abnutzungs- bzw. alterungsbedingte Abschläge.

Die Verwaltung hat in ihrer Stellungnahme herausgestellt, daß sie aufgrund geänderter Marktbedingungen den Optionskaufpreis nachverhandeln wird.

- (298) Die Vorteile, die die aus drei natürlichen Personen bestehende Investorengruppe aus diesem Projekt mutmaßlich erzielen wird, dürften beträchtlich sein. Neben der Inanspruchnahme der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz dürfte der Gewinn, der aus einem Verkauf der Immobilie an das Land Mecklenburg-Vorpommern erzielt werden kann, auf der Basis der jetzt schon vereinbarten Kaufpreisermittlung erheblich sein. Denkbar ist, daß nach dem derzeitigen Rechtsstand des Einkommensteuergesetzes (§ 22 Nr. 2 und § 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a) der solchermaßen erzielte Veräußerungsgewinn unbesteuert bleibt.

Die Inanspruchnahme der Sondervergünstigungen ist durchaus legal, gleichermaßen die privatrechtliche Vereinbarung über die Bemessung des Kaufpreises im Falle des Erwerbs der Immobilie. Beide Komponenten dürften aber das Engagement der Investorengruppe verständlich machen. Die für Mecklenburg-Vorpommern vordergründig günstige Mietvereinbarung auf der Basis der Selbstkostenerstattung wird damit durch die Steuerminderzahlungen der drei Investoren kompensiert. Diese Steuerminderzahlungen werden – wie bundesweit bei vergleichbaren Objekten – auch in diesem Fall nicht ermittelt. Zwar beeinflussen diese Steuermindereinnahmen zunächst das Einkommensteueraufkommen des Bundeslandes, das nach dem Wohnsitzprinzip für die Einkommensbesteuerung der drei Investoren zuständig ist. Indirekt treffen sie auch Mecklenburg-Vorpommern, weil dieses Steueraufkommen eine Teilkomponente der Verteilungs- bzw. Ausgleichsmasse im Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern darstellt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ausgewählte Hochbaumaßnahmen des Landes

Bei der Grundinstandsetzung eines Gebäudes der Fachhochschule Wismar als Verfügungsbau wurden Mängel bei den Verträgen für die Architekten- und Ingenieurleistungen festgestellt. Unvollständige Leistungsbeschreibungen führten zu zusätzlichen Ausgaben.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern kaufte 1992 eine städtische Liegenschaft für 450.000 DM, und baute diese für rd. 1,15 Mio. DM zum Kataster- und Vermessungsamt um.

Die Prüfung dieser Baumaßnahme ergab:

- erhebliche Mängel bei der Planung und Ausschreibung;**
- unzureichende Begleitung und Koordinierung durch das Landesbauamt;**
- zahlreiche Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB).**

Nach rd. dreijähriger Nutzung wurde das Gebäude zum 31.12.1997 leergezogen. Dem Land entstehen seitdem Ausgaben für die Unterhaltung, Energie und Bewachung.

Obwohl für den Umbau eines ehemaligen Ferienobjektes in ein Dienstgebäude ein umfassendes Konzept nicht vorlag, wurden Bauarbeiten für rd. 395.000 DM durchgeführt. Eine zufriedenstellende Gesamtlösung für die Liegenschaft konnte jedoch nicht erreicht werden.

Auch bei dieser Maßnahme mußten Verstöße gegen die Vorläufigen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern (RLBau) sowie gegen die Landeshaushaltsordnung festgestellt werden.

Allgemeines

- (299) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung ausgewählter Hochbaumaßnahmen des Landes u. a. aus dem Geschäftsbereich des Kultusministeriums die Maßnahme „Grundinstandsetzung des Hauses 19 als Verfügungsbau“ an der Fachhochschule Wismar sowie aus dem Geschäftsbereich des Innenministeriums die Umbaumaßnahmen „Kataster- und Vermessungsamt“ in Ueckermünde und „Dienststellen der Polizei und des Munitionsbergungsdienstes“ in Mirow geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die Einhaltung der Vorschriften der RLBau, des VHB, der VOB/VOL und der HOAI sowie der hierzu ergangenen Erlasse.

Grundinstandsetzung Haus 19

- (300) Das als Studentenunterkunft sowie zu Büro- und Lagerzwecken genutzte Haus 19 wurde in den Jahren 1994/95 für insgesamt rd. 3,3 Mio. DM als Verfügungsbau grundinstandgesetzt.

Architekten- und Ingenieurverträge

- (301) Mit dem ersten Nachtrag zum Architektenvertrag wurde das Architektur- und Ingenieurbüro mit zusätzlichen Leistungen – Bestandsaufmaß, Grundriß und Schnitt – beauftragt. Die Honorierung erfolgte über ein Zeithonorar in Höhe von brutto 17.595 DM.

Der Landesrechnungshof konnte die Notwendigkeit dieser Nachtragsvereinbarung, insbesondere zu einem Zeitpunkt, an dem die Ausführungsunterlagen offensichtlich schon fertiggestellt waren, nicht erkennen. Er ging vielmehr davon aus, daß die zusätzlich vereinbarten Leistungen im Rahmen der Grundleistungen der Leistungspha-

sen (LP) 3 bis 6 zu § 15 HOAI bereits erbracht waren und somit eine zusätzliche Honorarvereinbarung nicht gerechtfertigt erscheint.

In der Stellungnahme teilte das FM mit, daß die zur Erarbeitung der HU-Bau zur Verfügung gestellten Unterlagen wegen Ungenauigkeiten nicht als Planungsgrundlage genutzt werden konnten. Das beauftragte Architektur- und Ingenieurbüro sei schon im August 1993 mit der Bestandsaufnahme mündlich beauftragt worden.

Bedauerlicherweise sei die Vergütung erst mit dem 1. Nachtrag am 15.2.1995 geregelt worden.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis und erwartet, daß künftig Verträge zeitnah und schriftlich abgeschlossen werden, um auch so Rechtssicherheit zu gewährleisten.

- (302) Aufgrund einer Verfügung der OFD hatte das zuständige LBA mit den freiberuflich Tätigen Verhandlungen mit dem Ziel zu führen, die Grundleistungen der Leistungsphase (LP) 8 der §§ 15 und 73 HOAI infolge der Generalauftragnehmerschaft durch eine Baufirma aus dem beauftragten Leistungsumfang herauszunehmen.

Diese Grundleistungen wurden jedoch aus den Architekten- und Ingenieurverträgen nicht herausgelöst. Vielmehr wurde ungeachtet der Verfügung der OFD die LP 8 zu § 15 HOAI noch mit dem 2. Nachtrag zum Architektenvertrag an ein neu eingeschaltetes Ingenieurbüro übertragen.

Für die Grundleistungen aus der LP 8 zu §§ 15 und 73 HOAI entstanden teilweise vermeidbare Honorarausgaben.

In der Stellungnahme wurde dazu bemerkt:

Die Baufirma sei als General-(Haupt-)Unternehmer mit einem VOB-Vertrag, der Leistungen zur Entlastung des Auftraggebers nicht enthalten habe, nur für Bauleistungen vertraglich gebunden gewesen. Eine Reduzierung der Grundleistungen der LP 8 sei wegen der damit verbundenen Konsequenzen sehr problematisch. Die Leistungen der LP 8 zu § 15 Abs. 2 HOAI seien daher in vollem Umfang einem Architekten- und Ingenieurbüro übertragen worden, so daß das zuständige LBA Verhandlungen im Sinne der Verfügung der OFD nicht mehr für durchführbar hielt.

Für den Landesrechnungshof war der in der Stellungnahme dargestellte Sachverhalt aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht nachvollziehbar. Er weist daher

auf die Notwendigkeit des Fertigers von datierten und unterzeichneten Aktenvermerken hin, um die Vollständigkeit und Prüfbarkeit der Vorgänge zu gewährleisten. Ein sachkundiger Dritter muß in der Lage sein, sich den Vorgang nach Aktenlage zu erschließen.

Der Landesrechnungshof verkennt die möglichen Probleme einer Reduzierung der Grundleistungen nicht, gleichwohl ist er der Auffassung, daß z. B. der geringere Koordinierungsaufwand (nur ein Vertragspartner) honorarmindernd berücksichtigt werden müßte.

Mängel in der Leistungsbeschreibung und die hierdurch bedingten Nachträge

- (303) Für bestimmte Hauptunterzüge war entsprechend dem Ausschreibungsergebnis ein Einheitspreis von 222,49 DM pro Meter vertraglich vereinbart.

Mit einer Nachtragsvereinbarung wurde die Ausführung dieser Hauptunterzüge geändert (höhere Profile und geringere Werkstoffgüte), wodurch sich der Einheitspreis auf 396,50 DM pro Meter erhöhte und Mehrausgaben von rd. 26.700 DM entstanden.

Für den Landesrechnungshof war nicht ersichtlich, warum

- bei der Ausschreibung ein Profil gewählt wurde, das in der statischen Berechnung zur Ausführungsunterlage – Bau – (AFU–Bau) gar nicht vorgegeben war, und
- man dann vom ausgeschriebenen Profil abwich und statt dessen auf der Grundlage des Nachtrags die Leistung zu einem weit höheren Preis beauftragte.

In der Stellungnahme wurde dazu ausgeführt:

„Es hat Versäumnisse zwischen Architekten und Statiker während der Aufstellung der Leistungsverzeichnisse gegeben ...

Im Ergebnis mußte eine neue Konstruktion umgesetzt werden. Das LBA ... wird aufgefordert, die Verantwortlichkeiten aufzubereiten und mitzuteilen, ob ggf. Regressansprüche zu stellen sind.“

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis und wird sich über das Ergebnis der Überprüfung berichten lassen.

- (304) Mit einer Nachtragsvereinbarung wurde das Freilegen und Entrosten von Bewehrungsstahl an der Deckenunterseite des Kellergeschosses und das anschließende de-

ckengleiche Verputzen mit Zementestrich beauftragt. Begründet wurde der Nachtrag damit, daß im Bereich des Kellergeschosses frei liegende angerostete Bewehrungsstähe festgestellt wurden.

Dies war nachweislich schon vor Erstellung der Ausschreibungsunterlagen für die Bauhauptgewerke bekannt, wurde jedoch nicht entsprechend berücksichtigt. Das Leistungsverzeichnis war somit unvollständig und erfüllte nicht die Anforderung nach § 9 VOB/A. Der Nachtrag wäre vermeidbar gewesen.

Das FM stimmte den Beanstandungen des Landesrechnungshofes zu. Zukünftig werde das LBA intensiver dafür sorgen, daß die freiberuflich Tätigen ihre vertraglichen Verpflichtungen ordnungsgemäß und vollständig erfüllen.

- (305) Die erst 1991 erneuerten Toilettenanlagen sollten im Rahmen der Baumaßnahme lediglich überprüft und im Bedarfsfall repariert werden. Diese Leistung war im Ausschreibungsverzeichnis jedoch nur für je **eine** Anlage anzubieten, obwohl 18 WC-, sechs Waschtisch- und zwölf Urinalanlagen vorhanden waren. Durch die falsche Mengenangabe erhöhte sich die Auftragssumme für diese Leistung von 1.975,20 DM auf 10.027,82 DM in der Schlußrechnung.

Gemäß § 9 Nr. 3 Abs. 1 VOB/A sind zur einwandfreien Preisermittlung alle sie beeinflussenden Umstände festzustellen und in den Verdingungsunterlagen anzugeben.

Durch eine differenziertere Beschreibung der Leistungen und durch die Aufnahme von Eventualpositionen hätte bedarfsgerechter ausgeschrieben werden können, da davon auszugehen war, daß nicht alle Anlagen defekt waren.

Das FM stimmte den Beanstandung zu und erklärt, künftig werde auf eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung im Rahmen der Überprüfung der Vertragspflicht geachtet.

- (306) Mit einem der insgesamt elf Nachträge wurden Leistungen in Höhe von rd. 34.000 DM beauftragt. Dieser Auftragssumme stand die Abrechnungssumme in Höhe von rd. 55.000 DM gegenüber.

Verursacht wurde dies im wesentlichen durch eine Mengenerhöhung bzw. durch Änderung der Leistungen, wie z. B. dem Ausbessern und Streichen von Betonfußleisten. Der Landesrechnungshof bemerkte dazu, daß das mit der Bauüberwachung beauftragte Ingenieurbüro seiner Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der erforderlichen

Mengen, die insbesondere bei Nachträgen geboten ist, nicht im ausreichenden Umfang nachgekommen war.

Darüber hinaus hätte gemäß § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B für die über 10 % hinausgehende Überschreitung des Mengenansatzes über einen neuen Preis verhandelt werden müssen. Erfahrungsgemäß wäre für diese Leistungen ein niedrigerer Einheitspreis zu erzielen gewesen.

Das FM teilte dazu mit:

Die Mehrausgaben seien u. a. darin begründet, daß von der Planung, die nur ein Streichen der ausgebesserten Betonfußbodenleisten im Keller- sowie Dachgeschoss vorsah, abgewichen wurde, da auch nach Auffassung des Nutzers ansonsten kein einheitliches Gesamtbild erreicht worden wäre. Des weiteren hätte auch eine langfristige Substanzerhaltung eine Rolle gespielt.

Bei den zusätzlichen Leistungen sei es versäumt worden, für die über 10 % hinausgehenden Überschreitungen des Mengenansatzes Preisverhandlungen zu führen, dies werde künftig beachtet.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Für ihn ist es jedoch nicht nachvollziehbar, daß ein einheitliches Gesamtbild und eine langfristige Substanzerhaltung der Fußbodenleisten in Keller- und Lagerräumen diese erheblichen Mehrausgaben rechtfertigen. Die ursprünglich vorgesehene Ausführungsweise wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes für diese Bereiche durchaus ausreichend gewesen.

- (307) Der Landesrechnungshof weist abschließend darauf hin, daß Nachträge nur in ganz begrenzten Ausnahmefällen zur Ausführung kommen sollten, da die auf diesem Weg erzielten Preise nicht im Wettbewerb entstanden sind und daher i. d. R. über Wettbewerbspreisen liegen. Um die Forderung des § 7 LHO nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen zu können, ist die Notwendigkeit dieser Art der Freihändigen Vergabe zukünftig kritisch zu prüfen.
- (308) Bei den Estricharbeiten wurde insbesondere in den Positionen – Höhenausgleich durch Ausgleichsschüttung aus Granulat und zusätzlicher Dämmschicht aus Polystyrol-Hartschaum – erheblich von den im Leistungsverzeichnis angegebenen Mengen

abgewichen. Es sind Mehrausgaben, insbesondere durch Inanspruchnahme von Eventualpositionen, von rd. 50.000 DM entstanden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurde die auszugleichende Höhendifferenz unter dem Estrich nur unzureichend ermittelt. Bei einem vorhandenen Gebäude wäre es durchaus möglich gewesen, den notwendigen Leistungsumfang bedarfsgerechter festzustellen. Eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung gemäß § 9 VOB/A war auch in diesem Gewerk nicht gegeben.

Im weiteren wurde ein neuer Preis für die über 10 % hinausgehende Mehrmenge nicht vereinbart (§ 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B).

Das FM teilte in seiner Stellungnahme mit:

In den Bestandsunterlagen seien keine differenzierten Schnitte und Fußbodenaufbaudetails vorhanden gewesen, so daß die Höhendifferenz vom Architekten nur geschätzt werden konnte. Erst nach Abriß der Holzfußböden hätten die räumlich unterschiedlichen Differenzen festgestellt werden können.

Die Hinweise des Landesrechnungshofes seien mit dem verantwortlichen Bearbeiter des Landesbauamtes ausgewertet worden und würden künftig beachtet.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß nunmehr zukünftig ausreichende Voruntersuchungen erfolgen, die eine bedarfsgerechte Ausschreibung gewährleisten.

- (309) Für die zusätzliche Dämmschicht unterhalb des neu einzubringenden schwimmenden Estrichs wurden Polystyrol-Hartschaumplatten mit einer Werkstoffgüte WLG 035 bzw. WLG 040 ausgewählt. Die WLG-Platten sind jedoch nicht druckbelastbar und somit für eine Dämmung unter schwimmendem Estrich ungeeignet. Unter schwimmendem Estrich ist die Dämmung druckbelastbar und gemäß DIN 18 164 Teil 1 mit der Werkstoffgüte WD auszuführen.

Durch den Einsatz einer Dämmung mit falscher Werkstoffgüte können Risse in der Estrichoberfläche entstehen.

Bei Planungsfehlern und den hieraus resultierenden Baumängeln wäre zu prüfen, ob u. U. die planenden und ausschreibenden Architekten für aufkommende Folgekosten in Regreß zu nehmen sind.

Das vom LBA zur Stellungnahme aufgeforderte Ingenieur- und Architektenbüro teilte dazu mit, daß nach DIN zusätzlich zur WLG auch WD hätte vorgegeben werden müssen. Durch die Beschreibung des Einbauortes sei jedoch eindeutig nur WD zulässig gewesen. Die ausführende Firma legte hierzu einen entsprechenden Nachweis vor.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Er erwartet, daß künftig Leistungsverzeichnisse DIN-gerecht erstellt werden.

Kataster- und Vermessungsamt (KVA)

- (310) Im Jahre 1992 kaufte das Land Mecklenburg-Vorpommern eine städtische Liegenschaft zum Preis von 450.000 DM. Auf dem Grundstück befand sich ein unterkellertes, eingeschossiges Gebäude, das Ende der 50er Jahre in konventioneller Bauweise als Warmbad errichtet und zum Kataster- und Vermessungsamt umgebaut werden sollte. Dieser Umbau erfolgte in den Jahren 1993/94 im Rahmen einer großen Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahme mit Gesamtausgaben in Höhe von rd. 1,15 Mio. DM.

Vergabe der Rohbau- und Dachdeckerarbeiten

- (311) Die erweiterten Rohbauarbeiten stellen etwa 50 % des Gesamtleistungsumfanges der Baumaßnahme dar und wurden als Los 3 beschränkt ausgeschrieben. Begründet wurde die Wahl der Vergabeart u. a. mit einer besonderen Dringlichkeit zur Ausführung der Bauleistungen (Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit und Sicherheit des KVA). Zum zweiten sollte mit einem sofortigen Baubeginn sichergestellt werden, daß die für das Haushaltsjahr 1993 bereitgestellten Haushaltsmittel abfließen.

Am 11.10.1993 wurde der Bauauftrag in Höhe von 452.502,83 DM erteilt. Während der Bauausführung bot der Auftragnehmer zehn Nachträge an, die Auftragssumme erhöhte sich um 85.685,52 DM auf insgesamt 538.188,35 DM.

Hierzu stellte der Landesrechnungshof fest:

- Die Beschränkte Ausschreibung der erweiterten Rohbauarbeiten verstößt gegen VV Nr. 1.1 zu § 55 Abs. 1 LHO, wonach Lieferungen und Leistungen öffentlich

auszuschreiben sind, damit die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden.

- Eine Beschränkte Ausschreibung gemäß § 3 Nr. 3 Abs. 1 c VOB/A ist zulässig, „wenn die Öffentliche Ausschreibung aus anderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung) unzweckmäßig ist.“

Die Auffassung des Auftraggebers, daß die Durchführung eines Bauvorhabens eilbedürftig sei, stellt jedoch keine Dringlichkeit im Sinne der VOB/A dar. Darüber hinaus rechtfertigt die Sicherung des Haushaltsmittelabflusses in keiner Weise, Bauleistungen in Höhe von ca. 450.000 DM nur beschränkt auszuschreiben.

Das FM hat mitgeteilt, daß es aufgrund der besonderen Dringlichkeit zum damaligen Zeitpunkt die Beschränkte Ausschreibung für gerechtfertigt ansehe.

Die Dringlichkeit zum schnellstmöglichen Baubeginn der Baumaßnahme KVA an einem neuen Standort schien gegeben, da am alten Standort die Mindestanforderungen nach dem Bauordnungsrecht nicht erfüllt waren (Brandschutzmängel, fehlende Sicherheitsstandards im Gebäude etc.).

Inzwischen werde dem Vorzug der Öffentlichen Ausschreibung landesweit angemessenen Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof verkennt die dargestellte Gefahrensituation für das KVA nicht.

Er bezweifelt jedoch, daß die gewählte Beschränkte Ausschreibung anstelle der Öffentlichen Ausschreibung schneller zur Lösung des Problems geführt hat. Der u. U. mögliche zeitliche Mehraufwand einer Öffentlichen Ausschreibung hätte allenfalls in der Prüfung und Wertung einer höheren Anzahl von Angeboten bestanden. Dies wäre die Aufgabe des freiberuflich Tätigen gewesen und hätte somit das LBA nicht belastet.

- (312) Für die beschränkt ausgeschriebenen Dachdeckerarbeiten erhielt im November 1993 der Mindestbietende den Bauauftrag in Höhe von rd. 24.000 DM. Fünf Monate später legte der Auftragnehmer zwei Nachtragsangebote über 16.000 DM vor. Der Auftragnehmer begründete diese u. a. damit, daß anstelle des vorhandenen Walmdaches die Erneuerung eines Satteldaches ausgeschrieben war. Per Nachtragsvereinbarung wur-

de die Auftragssumme auf rd. 40.000 DM erhöht. Das LBA begründete die Erhöhung der Auftragssumme mit zusätzlichen Leistungen, die vorab nicht erkennbar waren.

Sowohl aus den Bauzeichnungen der HU-Bau wie vor Ort hätte erkannt werden können, daß eine falsche Dachform ausgeschrieben und beauftragt wurde. Der Landesrechnungshof sah hierin Koordinierungsmängel seitens des Landesbauamtes, insbesondere aber mangelnde Sorgfalt des freiberuflich Tätigen. Dies führte zu wirtschaftlichen Nachteilen für das Land.

Das FM erklärte, daß es sich hinsichtlich der Beschreibung der Dachform „Satteldach“ bedauerlicherweise um einen Schreibfehler handele, der auch der Darstellung auf der Zeichnung widerspräche.

Die schon in der Planung und in der Folge auch in der Ausschreibung falsch beschriebene Dachform kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht nur mit einem „Schreibfehler“ begründet werden. Vielmehr sieht der Landesrechnungshof auch Versäumnisse im Rahmen der Prüfung der Unterlagen seitens des Landesbauamtes und der Oberfinanzdirektion.

(313) Am 11.11.1994 übergab das LBA die Liegenschaft an den Nutzer.

Die Aufgaben der Kataster- und Vermessungsämter wurden auf der Grundlage des Gesetzes über die Funktionalreform vom 5. Mai 1994 (GVOBl. M-V S. 566) den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen.

Der Landkreis mietete die landeseigene Liegenschaft für monatlich 2.958 DM (kalt). Nach rd. dreijähriger Nutzung wurde das Gebäude zum 31.12.1997 mit dem Umzug des KVA zum Sitz des Landratsamtes leergezogen.

Mit dem Freizug des Gebäudes entgehen dem Land monatliche Mieteinnahmen von rd. 3.000 DM. Demgegenüber fallen nicht unerhebliche Betriebs- und Unterhaltungskosten an. Der Landesrechnungshof erwartet von daher, daß schnellstmöglich über den Verkauf, die Vermietung bzw. Eigennutzung der Liegenschaft entschieden wird.

Das FM teilte unter anderem mit, daß die Liegenschaft ohne Erfolg zur Nachnutzung angeboten worden sei. Bedarfe seitens anderer Landesbehörden bestünden nicht.

Derzeit werde die 2. Ausschreibung der Liegenschaft vorbereitet, nachdem auf die 1. Ausschreibung kein Angebot abgegeben worden sei.

Der Landesrechnungshof nimmt die eingeleiteten Schritte des Ministeriums zur Kenntnis.

Dienststellen der Polizei und des Munitionsbergungsdienstes

- (314) Für eine mit Wirkung vom 1.8.1993 in das Verwaltungsvermögen des Innenministeriums übertragene Liegenschaft beantragte die Wasserschutzpolizeidirektion Mecklenburg-Vorpommern (hausverwaltende Dienststelle) als Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahme gemäß Abschnitt D RLBau eine Reihe von Sofortmaßnahmen, um ausreichende Arbeitsbedingungen herrichten zu können.

Das Innenministerium als für diese Maßnahme zuständiges Fachministerium genehmigte den Bauantrag im September 1993 und wies dem LBA für das Haushaltsjahr 1993 anteilig 80.000 DM zur Bewirtschaftung zu. Gleichzeitig wurde dem Bauamt mitgeteilt, daß der Restbetrag von 155.800 DM im Haushaltsjahr 1994 bereitgestellt werde.

Im Januar 1994 erstellte das LBA die Bauunterlage. Die Bauaufsicht des Landesbauamtes bestätigte im Februar des gleichen Jahres, daß die Unterlagen bauaufsichtlich vorgeprüft seien. Die Baufreigabe-Verfügung wurde im Juni 1994 erteilt.

Bis zum Jahresende 1993 und damit vor Fertigstellung der Bauunterlage hat das LBA Bauaufträge in Höhe von rd. 49.000 DM erteilt. Bevor die Bauaufsicht des Landesbauamtes die Bauunterlage abschließend geprüft und die Zustimmung durch Baufreigabe-Verfügung erteilt hat, ging das LBA weitere vertragliche Bindungen in Höhe von rd. 108.000 DM ein. Gemäß Abschnitt D Nr. 5.2 RLBau darf mit den Bauarbeiten erst begonnen werden, wenn u. a. die Voraussetzungen nach Abschnitt G Nr. 1.1.4 (bauaufsichtliche Zustimmung) erfüllt sind. Hiergegen wurde verstoßen, weil aufgrund der fehlenden bauaufsichtlichen Zustimmung eine wesentliche Voraussetzung nicht erfüllt war. Die Bauaufträge mit einem Leistungsumfang von rd. 157.000 DM hätten somit nicht vor Juni 1994 erteilt werden dürfen.

Durch entsprechende Kontrollmechanismen in der Ortsinstanz ist zukünftig sicherzustellen, daß Bauarbeiten ohne "Baugenehmigung" nicht begonnen werden.

Das FM führte an, daß es sich „... *bei den im Rahmen der Kleinen Baumaßnahme durchgeführten Leistungen und den vorher erstellten Plänen der Bauunterlage nicht um baurechtlich relevante Pläne bzw. Leistungen handelte.*“

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Ministeriums zur Kenntnis und bemerkt:

Bei der Baumaßnahme handelt es sich um eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung im Sinne § 62 des Gesetzes über die Bauordnung (BauO) vom 20. Juli 1990 (GBl. DDR I Nr. 50 S. 929). In soweit war eine bauaufsichtliche Bearbeitung durch das LBA erforderlich.

- (315) Obwohl nur Haushaltsmittel in Höhe von 80.000 DM zugewiesen waren, erteilte das LBA Bauaufträge in Höhe von rd. 112.000 DM. Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung war eine finanzielle Deckung nicht vorhanden.

Nach Abschnitt G Nr. 1.1.2 RLBau darf erst mit der Maßnahme begonnen werden, wenn das zuständige Fachministerium die Ausgabemittel angewiesen und/oder Verpflichtungsermächtigungen erteilt hat. Nach Abschnitt ~~EB~~ Nr. 2.3 RLBau dürfen über die zugewiesenen Ausgabemittel hinaus weder Zahlungsverpflichtungen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden. Hiergegen wurde verstoßen.

Das FM bestätigte den Haushaltsverstoß, der nach seiner Auffassung nicht zu rechtfertigen ist. Inzwischen sei sichergestellt, daß man Verpflichtungen nur eingehe, wenn eine entsprechende VE vorläge.

Fehlendes Gesamtkonzept

- (316) Obwohl mit der Sofortmaßnahme die „*Schaffung*“ eines Bootsanlegers beantragt wurde, enthielt die Kostenzusammenstellung des Bauantrages hierfür keinen entsprechenden Ansatz. Mehrfach wurde während der Bauphase der Gedanke zum Bau eines Bootsanlegers aufgegriffen und wieder verworfen. Zum Jahresende 1994 entschied sich der Nutzer in Abstimmung mit dem LBA für den Bau des Bootsanlegers. Die zusätzlich beantragten Haushaltsmittel in Höhe von 14.200 DM wurden am 9.12.1994 zugewiesen.

Drei Tage später wurde der Bauauftrag in Höhe von 27.240 DM über die Lieferung und Montage der Ersatzsteganlage (Bootsanleger) erteilt. Der Auftragnehmer legte

dem LBA am gleichen Tag eine Abschlagsrechnung mit Aufmaß vor. Für den Transport und die Montage von zwei Stahlrohrpfählen incl. Rammung sowie zur Herstellung eines Fundaments wurden rd. 6.000 DM abgerechnet. Das LBA bescheinigte die fachtechnische, rechnerische und sachliche Richtigkeit für die in Rechnung gestellten Leistungen.

Hierzu bemerkte der Landesrechnungshof:

Die in der Planung und Bauausführung mehrfach geänderten Entscheidungen zum Bau eines Bootsanlegers deuten darauf hin, daß es insgesamt an einer klaren Konzeption zum Vorhaben gefehlt hat. Mit der Planung darf jedoch erst begonnen werden, wenn die Programmfindung abgeschlossen und alle planungs- und kostenrelevanten Fragen geklärt sind.

Im Hinblick auf die Jahreszeit (Winter) und die Art der Leistungen (Wasserbauarbeiten) bat der Landesrechnungshof um Prüfung, ob ggf. eine ungerechtfertigte Vorauszahlung („Dezemberfieber“) geleistet wurde.

Das FM teilte mit, daß die Feststellungen und Bemerkungen zu dem konzeptionellen Problem Bootsanleger berechtigt seien. Gleichwohl sollten die Rammarbeiten bei der Wasserschutzpolizei noch bis zum Jahresende 1994 ausgeführt werden, nachdem eine geeignete und preiswerte Lösung gefunden werden konnte.

Die kurzfristige Ausführung der Rammarbeiten werde bestätigt und war möglich, da das mit den Wasserbauarbeiten beauftragte Unternehmen zum benannten Zeitpunkt Arbeiten am Stadthafen ausgeführt habe. Ungerechtfertigte Vorauszahlungen seien somit nicht erfolgt.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Ministeriums zur Kenntnis und stellt fest, daß die Rammarbeiten am Tage der Mittelzuweisung vor Auftragserteilung durchgeführt wurden. Somit erfolgte zwar keine ungerechtfertigte Vorauszahlung, wohl aber eine (mündliche) Auftragserteilung ohne haushaltsrechtliche Deckung, was hätte erkannt werden müssen.

- (317) In den Jahren 1993 bis 1998 wurden insgesamt Haushaltsmittel in Höhe von rd. 395.000 DM zur Sanierung der Liegenschaft verausgabt. Bei der Begehung der Liegenschaft wurde festgestellt, daß noch weitere erhebliche Bauinvestitionen notwendig werden, um angemessene Arbeitsbedingungen für alle drei Dienststellen,

insbesondere für die Mitarbeiter des Polizeipostens, herzustellen. Es fehlen Arbeits- und Sozialräume nicht nur für die Personalverstärkung während der Sommermonate. Der Landesrechnungshof hat der Verwaltung empfohlen, ein endgültiges Ausbaukonzept zu entwickeln und umzusetzen.

Hierzu teilte das FM mit, daß die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen nutzerseitig zu begründen wäre und die baufachliche Beratung durch die Bauverwaltung abzurufen sei.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Ministeriums zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, daß bereits im Jahre 1993 das zuständige LBA zum endgültigen Um- und Ausbau der Liegenschaft die Durchführung einer großen Baumaßnahme für notwendig hielt. Dem schließt sich der Landesrechnungshof an, da ansonsten zu befürchten ist, daß weitere Baumaßnahmen ohne ein endgültiges Ausbaukonzept durchgeführt werden. Ein Verstoß gegen Vorschriften der LHO und RLBau ist nicht auszuschließen.

Einschaltung der freiberuflich Tätigen

- (318) Zusammenfassend zeigen die Prüfungsfeststellungen, daß die Einschaltung der freiberuflich Tätigen nicht immer zu der beabsichtigten Entlastung der Landesbauverwaltung geführt hat. Nicht in allen Fällen konnten Planungs- und Ausschreibungsmängel durch einen erhöhten personellen Einsatz der Landesbauverwaltung ausgeglichen und wirtschaftliche Nachteile vermieden werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß zukünftig

- die Wahl der freiberuflich Tätigen sorgfältig erfolgt und die Bauherrenaufgaben im gebotenen Umfang durch die Landesbauverwaltung wahrgenommen werden;
- bei festgestellter mangelhafter Vertragserfüllung die notwendigen Schritte rechtzeitig eingeleitet werden.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Förderung der Betriebsstätte für die Entwicklung einer Werkzeugmaschine

Das Wirtschaftsministerium hat neben der Förderung der Entwicklung einer Werkzeugmaschine auch die Produktionsstätte eines eigens für den Bau der Werkzeugmaschine gegründeten Unternehmens gefördert.

Diese Firma hat Zuwendungen für die Errichtung und danach auch für die Verlagerung dieser Betriebsstätte erhalten.

Das Bewilligungsverfahren hatte erhebliche Mängel.

- (319) Im Jahresbericht 1997 (Tzn. 183 bis 199) hat der Landesrechnungshof über die fehlgeschlagene Förderung der Entwicklung einer Werkzeugmaschine aus dem Technologieförderprogramm berichtet.

Eine der Firmen des Entwicklungsvorhabens, die Entwicklungsfirma, wurde im August 1993 mit dem Ziel gegründet, eine Betriebsstätte für die Produktion einer Werkzeugmaschine als Hauptgeschäftsgegenstand zu errichten. Die Betriebsstätte wurde später auf ein eigenes Grundstück verlegt.

Aufgrund von existenziellen Schwierigkeiten des Unternehmens übernahm Anfang 1997 eine neu gegründete Firma, die Übernahmefirma, die Geschäftsanteile der Entwicklungsfirma.

- (320) Sowohl die **Errichtung** als auch die **Verlagerung** der Betriebsstätte wurden vom Wirtschaftsministerium mit Zuwendungen aus der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) gefördert.

Angaben gemäß Zuwendungsbescheiden	Errichtung der Betriebsstätte	Verlagerung der Betriebsstätte
Antrag vom	25.11.1993	23.3.1995
Antragspräzisierung vom	11.9.1994	
Zuwendungsbescheid vom	12.6.1995	8.8.1995
Beginn des Vorhabens	25.11.1993	23.3.1995
Ende des Bewilligungszeitraumes	31.8.1995	3.7.1997
Investitionsvorhaben	Maschinen und Einrichtungen	Maschinen, Einrichtungen und Bauinvestitionen
Zuwendungsfähige Investitionssumme (in DM)	925.082	3.606.000
Fördersatz (in %)	23,00	32,28
Zuwendungen (in DM)	212.700	1.164.000

- (321) Die Zuwendung in Höhe von 212.700 DM zur **Errichtung** der Betriebsstätte war mit der Auflage verbunden, daß bei der bereits vorgesehenen Verlagerung auf ein eigenes Grundstück die mit diesem Vorhaben geförderten Maschinen und Einrichtungen weiter zu nutzen sind.

Die Zuwendung wurde in voller Höhe ausgezahlt.

Die Zuwendung zur **Verlagerung** der Betriebsstätte auf ein eigenes Grundstück wurde in Teilbeträgen ausgezahlt, die letzte Rate in Höhe von 150.163,01 DM am 17.7.1997 an die Übernahmefirma.

Am 1.9.1997 wurde über das Vermögen der Übernahmefirma das Gesamtvollstreckungsverfahren eröffnet.

Die Zuwendungsbescheide wurden daraufhin widerrufen. Der Sequester hat die Forderungen des Wirtschaftsministeriums anerkannt. Mit einer Befriedigung kann vermutlich nicht gerechnet werden.

Die Bewilligungen der Zuwendungen und die Abwicklung der Fördermaßnahmen hatten erhebliche Mängel.

Unzureichende Antragsgrundlagen

- (322) Schon die Zuwendung für die **Errichtung** der Betriebsstätte durfte nicht gewährt werden.

Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Geschäftsführung sind die geprüften Jahresabschlüsse. Die Antragsunterlagen, die die Entwicklungsfirma zur Errichtung der Betriebsstätte vorgelegt hat, enthalten keinen geprüften Jahresabschluß. Es wurde lediglich ein Deckblatt und ein Kurzvermerk einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zum Jahresabschluß vom 31.12.1994 vorgelegt:

„Wir haben die Buchführung und Wertansätze in eingeschränktem Umfang geprüft.“

- (323) Auch in den Antragsunterlagen zur Förderung der **Verlagerung** der Betriebsstätte fehlen die Jahresabschlüsse. Eine betriebswirtschaftliche Analyse eines Steuerberaters per 31.12.1994 reicht zur Beurteilung nicht aus, weil sie nicht die gleiche Qualität und den gleichen Umfang hat wie ein geprüfter Jahresabschluß.
- (324) Das Wirtschaftsministerium vertritt die Auffassung, daß es aufgrund der vorgelegten Unterlagen zum Zeitpunkt der Bewilligung von einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung ausgehen konnte.
- (325) Der Landesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß die erheblichen Probleme der Firma bereits 1994/95 offenkundig waren und zu einer sorgfältigen Prüfung hätten führen müssen. In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof wiederum auf den Jahresbericht 1997 (Tzn. 183 bis 199).

Gesamtfinanzierung nicht gesichert

- (326) Zuwendungen dürfen nur bewilligt werden, wenn die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Die finanzielle Solidität ist ein wesentliches Kriterium für die Durchführbarkeit des Vorhabens.

Die Gesamtfinanzierung des Vorhabens – Verlagerung der Betriebsstätte – wurde erst nach Erlaß der Zuwendungsbescheide durch Darlehensverträge nachgewiesen.

Mehrfache Vorlage von Rechnungen

- (327) Mit Mittelabruf vom 17.6.1996 hat die Entwicklungsfirma eine Zusammenstellung von Maschinen und Einrichtungen vorgelegt, die sie angeblich bis zu diesem Zeitpunkt bezahlt hatte.

Dazu gehören auch die nachfolgenden Positionen:

Lfd. Nr.	Leistungsgegenstand	Betrag in DM	Zahlungsdatum
1	Meßmittel	3.284,80	5.1.1996
2	Büroeinrichtungen	17.608,64	5.1.1996
3	Büroausstattungen	7.900,00	7.6.1996

Diese Rechnungen stammten von einer Firma, an der der Geschäftsführer der Entwicklungsfirma beteiligt war.

Vermutlich wurden diese Transaktionen zwischen den Firmen der Entwicklungsfirma abgewickelt, um möglichst hohe Fördersummen zu erlangen.

In einem weiteren Mittelabruf vom 13.6.1997 erscheinen wiederum die drei zuvor genannten Positionen, diesmal mit veränderten Zahlungsdaten unterlegt:

Lfd. Nr.	Leistungsgegenstand	Betrag in DM	Zahlungsdatum
1	Meßmittel	3.284,80	Dezember 1996
2	Büroeinrichtung/ Terminal	17.604,64	Juli 1996
3	Stühle und Büroinventar	7.900,00	Dezember 1996

Auch wenn für diese Zusammenstellung andere Zahlungstermine genannt wurden, sind die Leistungsgegenstände offenkundig doppelt abgerechnet worden.

Vorlage nicht bezahlter Rechnungen

(328) Mit dem Mittelabruf vom 21.8.1996 hat die Entwicklungsfirma eine Fräsmaschine eines Maschinenlieferanten abgerechnet, die angeblich am 15.8.1996 bezahlt wurde.

Aus einem Schreiben der Bank vom 18.8.1997 ergibt sich, daß der Maschinenlieferant Eigentumsvorbehalte an einer Maschine geltend gemacht hat, da eine Forderung von 83.000 DM von der Entwicklungsfirma nicht beglichen wurde. Diese Forderung betrifft offensichtlich die Fräsmaschine des Maschinenlieferanten, da von dieser Firma keine weiteren Maschinen beschafft wurden.

Die zuständige Staatsanwaltschaft hat ein Ermittlungsverfahren eingeleitet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Verlustausgleich an die FPM Flughafen Parchim Mecklenburg GmbH

Die FPM Flughafen Parchim Mecklenburg GmbH (FPM) ist die Betreibergesellschaft des Flughafens Parchim.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist seit 1994 Mehrheitsgesellschafter der FPM. Der Gesellschaftsanteil des Landes wurde im Widerspruch zu einem Beschluß des Landtages nicht zurückgeführt.

Als einziger Gesellschafter hat das Land eine unbegrenzte Nachschußpflicht zu den Verlusten der FPM.

Bei der Förderung der FPM wurden haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet. Erhebliche materielle Mängel sind die Folge einer unzureichenden Geschäftsführung.

- (329) Die FPM wird vom Land institutionell gefördert, indem die planmäßigen Verluste durch Zuwendungen ausgeglichen werden.

Die Fördermittel für die Infrastruktur des Flughafens, die nicht Gegenstand dieser Prüfung waren, erhält die Eigentümerin des Geländes, die Grundstücksverwaltung Flughafen Parchim (Eigenbetrieb des Landkreises Parchim).

Der Eigenbetrieb errichtet mit Hilfe eines bis zu 90 %igen Fördermittelanteils sämtliche Gebäude und baulichen Anlagen des Flughafens. Die FPM hat das Gelände, die Gebäude sowie die baulichen Anlagen gemietet. Über die Höhe der Miete konnte erst 1998 für die Vorjahre Einigung erzielt werden.

Die von der FPM gezahlten Mieten haben den größten Anteil des Verlustausgleichs verursacht.

- (330) Seit dem Abzug der GUS-Truppen im Januar 1993 wird der Flughafen zivil betrieben, er verfügt über eine 24-Stunden-Betriebserlaubnis.

Eine Unterbrechung des Betriebes des Flugplatzes hätte ein neues langwieriges Genehmigungsverfahren zur Folge gehabt und die Aufrechterhaltung der Betriebsgenehmigung gefährdet.

Die Flughafengesellschaft wurde 1992 als „FPM Flughafenbetriebergesellschaft mbH“ mit Sitz in Hamburg gegründet. Bis zum 8.6.1994 war die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Parchim-Lübz (WFG) alleinige Gesellschafterin der FPM, seitdem waren auch der Landkreis Parchim und die Stadt Parchim weitere Gesellschafter.

- (331) Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die Entwicklung des Flughafens den Landkreis und die Stadt Parchim finanziell überfordert, hat der Landtag beschlossen, daß sich das Land zu 80 % an der FPM beteiligt (Beschuß vom 29.6.1994 Drs. 1/4619). In diesem Zusammenhang sollte die Landesregierung das wirtschaftliche Konzept mit dem Ziel prüfen, den Anteil des Landes möglichst zu verringern. Die Norddeutsche Landesbank (NordLB) hat im November 1994 20 % der Anteile befristet übernommen, so daß der Landesanteil vorübergehend reduziert wurde.

Ab 1997 hat das Land zusätzlich den Gesellschaftsanteil der NordLB, ohne daß diese formal als Gesellschafter ausschied, und Anteile der Stadt Parchim übernommen.

Daraufhin wurde im Haushaltsplan 1998 der Landesanteil mit 84 % veranschlagt.

„Vorläufige Aufteilung Verlustausgleich und Investitionen 1998 auf die Gesellschafter

Verlustausgleich^{)}:*

- Land Mecklenburg-Vorpommern	1.845.400 DM	(84 %)
- Landkreis Parchim	250.000 DM	
- Stadt Parchim	100.000 DM	
Summe	<u>2.195.400 DM</u>	

Zuschuß für Investitionen:

- Land Mecklenburg-Vorpommern	210.000 DM
-------------------------------	------------

^{*)} *Anmerkung:*

Der Landkreis Parchim und die Stadt Parchim haben für 1998 einen Finanzbeitrag in Höhe des Vorjahresansatzes in ihren Haushalt eingestellt und erklärt, daß sie ihre Finanzbeiträge aufgrund der angespannten Haushaltssituation nicht erhöhen können. Es ist, wie in den Vorjahren vorgesehen, die Zuschüsse von Stadt und Landkreis Parchim in einer entsprechenden Vereinbarung zu deckeln.“

Der Anteil des Landes an den Verlustübernahmen steigt damit erheblich an. Diese Entwicklung ist die Folge der unbegrenzten Nachschußpflicht des Landes und der betriebswirtschaftlichen Situation der FPM. Aufgrund steigender Investitionen und der damit verbundenen Mietkosten ist eine weitere Verschlechterung zu erwarten.

- (332) Die NordLB, der Landkreis Parchim und die Stadt Parchim hatten von Anfang an nur eine begrenzte Nachschußpflicht, während das Land die darüber hinausgehenden Verluste getragen hat. Die Höhe der zu tragenden Verlustanteile der NordLB und der Stadt Parchim entsprachen nicht ihren Gesellschaftsanteilen.

Zwischen den Gesellschaftern der FPM wurde nämlich in einer Zusatzvereinbarung zum Gesellschaftsvertrag vom 8.11.1994 folgendes festgelegt:

„Das Land Mecklenburg-Vorpommern wird sich bemühen, abweichend von der Regelung in Nr. 5 Abs. 1 den Finanzbedarf auch in einem höheren Maße, als dies der prozentualen Beteiligung des Landes am Stammkapital entspricht, über öffentliche Zuschüsse, Einlagen oder durch Gesellschafterdarlehen abzudecken. Eine bindende Verpflichtung des Landes über diese Absichtserklärung hinaus ist aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht möglich.“

- (333) Diese Vereinbarung kommt einer unbegrenzten Nachschußpflicht gleich, sie verstößt gegen § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO. Das Land darf sich grundsätzlich nur dann an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligen, wenn die Einzahlungsverpflichtung begrenzt ist.

In der Zusatzvereinbarung wird zwar nur von der Absicht des Landes gesprochen, diese „Absichtserklärung“ entfaltet aber aufgrund der tatsächlichen Situation der anderen Gesellschafter eine so erhebliche Bindung, daß sie einer ausdrücklichen Erklärung gleichkommt. Im übrigen ist auch eine derartige Absichtserklärung haushaltsrechtlich nicht zulässig, da § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO ausdrücklich von einem bestimmten – also bezifferten – Betrag ausgeht. Ohne eine Limitierung der Nachschußpflicht trägt das Land gegenüber den anderen Gesellschaftern ein unbegrenztes wirtschaftliches Risiko. Die Gesellschaftsvereinbarung widerspricht auch dem Landtagsbeschluß, wonach sich das Land für eine Begrenzung des Zuschusses entsprechend dem Gesellschaftsanteil des Landes ausgesprochen hat (Landtagsbeschluß vom

29.6.1994 Drs. 1/4619). Darüber hinaus folgt aus dieser Vereinbarung, daß die Höhe der jährlichen Zuwendung offen und damit nicht im Wirtschaftsplan festlegbar ist.

- (334) Das Wirtschaftsministerium sieht in der Zusatzvereinbarung eine unverbindliche politische Bemühenserklärung. Es ist der Meinung, daß weder der Gesellschaftsvertrag noch die Zusatzvereinbarung eine Nachschußpflicht des Landes begründen.

Das Wirtschaftsministerium räumt jedoch ein, daß das Land in den vergangenen Jahren den höchsten Beitrag zur Finanzierung der FPM geleistet hat.

- (335) Auch institutionelle Zuwendungen müssen wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Deshalb sind sie in einem Wirtschaftsplan zu veranschlagen, der mit dem Zuwendungsbescheid verbindlich wird. Die Höhe der Zuwendung und ihre Zweckbestimmung wird durch die Positionen des Wirtschaftsplanes bestimmt.

Durch die Übernahme einer unbegrenzten Nachschußpflicht durch das Land hatten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit faktisch für die FPM keine Relevanz, der Zwang zum Sparen war entfallen.

Auch wenn bei der Prüfung des Verwendungsnachweises eine unwirtschaftliche Mittelverwendung festgestellt würde, ginge eine Rückforderung ins Leere, da das Land aufgrund der Eigentümervereinbarung neue Mittel zuführen müßte.

Die Nachschußpflicht des Landes sollte insbesondere im Hinblick auf die steigenden Verluste in den kommenden Jahren begrenzt werden.

- (336) Bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel und im Bewilligungsverfahren des Verlustausgleiches wurden vom Wirtschaftsministerium haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet.

Der Wirtschaftsplan ist das Ergebnis der Planung des zukünftigen Geschäftsjahres. Er soll alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben und einen Stellen- und Organisationsplan enthalten. Nach Ablauf des Jahres dient er als Beurteilungsmaßstab für das wirtschaftliche Handeln des Zuwendungsempfängers.

Der Wirtschaftsplan ist gemäß § 26 Abs. 3 Nr. 2 LHO grundsätzlich dem Haushaltsplan beizufügen. Während dies 1995 der Fall war, fehlte er in den Haushaltsplänen der Jahre 1996 und 1997.

- (337) Das Wirtschaftsministerium hat die Zuwendungen für die Jahre 1994 bis 1997 auf der Grundlage unzureichender Zuwendungsbescheide gewährt.

In den „Bescheiden“ fehlen:

- die Bezeichnung der Höhe der Zuwendung und die Bestimmung der Zuwendungsart (VV Nr. 4.2.2 zu § 44 Abs. 1 LHO)
- die Finanzierungsart und der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV Nr. 4.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO).

- (338) Das Wirtschaftsministerium sieht keinen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften.

- (339) Die Zuwendungen für die Jahre 1994 und 1995 durften auch aus materiellen Gründen nicht gewährt werden.

Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gewährleistet erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Diese Voraussetzungen lagen bei der FPM nicht vor.

- Weder bei der Übernahme der Landesbeteiligung noch bei der Auszahlung der ersten Zuwendungen lagen Prüfungsunterlagen vor, anhand derer den Gesellschaftern ein den Tatsachen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens hätte vermittelt werden können. Das gilt insbesondere auch für die Frage, ob die FPM in der Lage war, einen geordneten Geschäftsbetrieb zu gewährleisten.

Noch im Oktober 1995 – also fast ein Jahr nach Auszahlung der ersten Zuwendungen – bestand keine Klarheit über bestehende Verträge und besondere Geschäftsvorfälle. Auch mit einem Sondergutachten eines Wirtschaftsprüfers konnte keine abschließende Klärung der beanstandeten Geschäftsvorfälle und Verträge erreicht werden.

- Die Buchführung der FPM entsprach nicht den Anforderungen an einen geordneten Geschäftsbetrieb.
- Bis zur Konstituierung des Aufsichtsrates am 25.11.1994 wurde die Tätigkeit des Geschäftsführers nicht überwacht.

Diese Kontrolle wäre insbesondere deshalb erforderlich gewesen, weil der Geschäftsführer der FPM zugleich auch Geschäftsführer der WFG des Landkreises, die die Geschäfte des Flughafens führte, war. Darüber hinaus hatte er auch Einfluß auf den Eigenbetrieb – Grundstücksverwaltung Flughafen Parchim –, dessen Geschäftsführer er später wurde. Es ist aufgrund der möglichen Interessenkollisionen zumindest fraglich, ob die Interessen der FPM ausreichend gewahrt worden sind. Der Landkreis Parchim und die ihm gehörende WFG wären zur Kontrolle des Geschäftsführers auch aus kommunalrechtlichen Gründen verpflichtet gewesen. Aus dem Protokoll der Aufsichtsratssitzung vom 27.8.1996 ergibt sich dazu:

„Herr ... (Mitarbeiter des Landkreises Parchim) stellt nochmals klar, daß eine echte Kontrolle des Geschäftsführers erst seit Ende 1994 ausgeübt worden sei und bis dahin durch Stadt und Landkreis keine oder nur eine unzureichende Kontrolle stattgefunden habe. Daß dies möglich gewesen sei, habe mit den damals bei der Stadt und dem Landkreis handelnden Personen zu tun gehabt. Ihm sei im nachhinein unerklärlich, wie man einem Mann die Geschäftsführung für mehrere Gesellschaften übertragen konnte, der mit der Aufgabe überfordert war und ihm dazu noch weitgehende Handlungsvollmachten eingeräumt hat.“

Weder der Landkreis Parchim noch die Stadt Parchim haben ihre Aufsichtspflicht ausreichend wahrgenommen und damit dem Land zumindest wirtschaftliche Nachteile verursacht.

- (340) Das Wirtschaftsministerium räumt ein, daß ihm die ungeordneten Verhältnisse bekannt waren, weist aber darauf hin, daß die politische Entscheidung der Landesregierung und des Landtages in Kenntnis der zum Teil ungeordneten Verhältnisse getroffen wurde.
- (341) Die Mittelfristige Finanzplanung und die Tatsache, daß sich trotz erheblicher Investitionen in die Flughafeninfrastruktur bis zum heutigen Zeitpunkt noch kein nennenswerter Flugbetrieb entwickelt hat, haben zur Folge, daß die FPM vermutlich noch lange Zeit erhebliche Mittel aus dem Landeshaushalt benötigen wird.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Anrechnung von Spenden und Abschluß von Versicherungen bei einer institutionell geförderten Stiftung

**Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur sowie das Finanzministerium hatten nicht
geklärt,**

- **ob und inwieweit Spenden an eine Stiftung auf die Höhe der Zuwendung angerechnet werden sollen und**
- **ob und inwieweit auch für die Zukunft hingenommen werden soll, daß die Stiftung Ausgaben für gesetzlich nicht vorgeschriebene Versicherungen leistet.**

Anrechnung von Spenden

- (342) Spenden, die ein Zuwendungsempfänger erhält, sind Deckungsmittel im Sinne von Nr. 1.2 ANBest-I und vermindern damit grundsätzlich den Zuwendungsbedarf, entlasten also das Land. Das damalige Kultusministerium hatte in den Zuwendungsbescheiden an eine Stiftung Ausnahmen hiervon nicht zugelassen. Tatsächlich hat es aber die der Stiftung zufließenden zweckfreien und zweckgebundenen Spenden nicht auf die Höhe der Zuwendung angerechnet.
- (343) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, daß die volle Anrechnung von Spenden auf die Zuwendung zu unerwünschten Ergebnissen führen kann, wenn sie das Interesse des Zuwendungsempfängers, Spenden einzuwerben, schwächt oder die Spendenbereitschaft sinken läßt. Er hat das BM sowie das FM um Mitteilung gebeten, wie zweckfreie und zweckgebundene Spenden künftig behandelt werden sollen.
- (344) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und das FM haben mitgeteilt, ab dem Haushaltsjahr 1999 solle ausdrücklich zugelassen werden, zusätzliche Ausgaben bis zur Höhe der tatsächlichen zweckgebundenen Einnahmen zu tätigen.

- (345) Der Landesrechnungshof wird von den Ministerien ergänzend eine ausdrückliche Aussage dazu erbitten, wie zweckfreie Spenden behandelt werden sollen.

Zulassung von gesetzlich nicht vorgeschriebenen Versicherungen

- (346) Aufgrund des sogenannten Selbstversicherungsprinzips dürfen institutionell geförderte Zuwendungsempfänger gemäß Nr. 1.4 ANBest-I Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben ist, es sei denn, die Bewilligungsbehörde hat im Einvernehmen mit dem FM Ausnahmen zugelassen.
- (347) Für die institutionell geförderte Stiftung haben das damalige Kultusministerium und das FM stillschweigend eine solche Ausnahme zugelassen.

In den Wirtschaftsplänen der Stiftung werden regelmäßig 100.000 DM für Versicherungen veranschlagt. 50 % des jährlich veranschlagten Betrages werden für die Museums- (Ausstellungs-) Versicherung benötigt, die sowohl den gesamten Besitz an Kunstgegenständen, als auch Dauerleihgaben, die von Dritten zur Verfügung gestellt werden, sowie Leihgaben Dritter für Wechselausstellungen versichert. Darüber hinaus werden aus dem Ansatz nicht nur die Beiträge an die Verwaltungsberufsgenossenschaft als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, sondern auch die Haftpflichtversicherungen und die kombinierten Feuer-, Wasser-, Sturm- und Diebstahlversicherungen für zwei verschiedene Standorte finanziert.

- (348) Nach der Regelvermutung des Haushaltsrechts ist die eigenverantwortliche Risikovorsorge für Schäden sowohl des eigenen Verwaltungsvermögens als auch für Schäden an fremdem Vermögen wirtschaftlich. Dies gilt in besonderer Weise für Schäden an Museumsgut. Denn hier handelt es sich in der Regel um einzigartige Ausstellungsstücke, die nicht zu ersetzen sind. Aus diesen Gründen hat beispielsweise das Land Mecklenburg-Vorpommern bisher auch nicht das Risiko für Schäden an den Werken des Staatlichen Museums Schwerin versichert.

Soweit die Stiftung, in die auch das Land Stiftungsgegenstände eingebracht hat, ihren eigenen Bestand an Kunstgegenständen versichert, könnte das Land daher auf die von ihm selber geübte Praxis verweisen und entsprechend auf Einhaltung des Selbstversicherungsprinzips bestehen, das sich letztlich als Nicht-Versicherungsprinzip darstellt.

- (349) Im Unterschied dazu werden Leihgeber ihre Kunstwerke der Stiftung lediglich dann ohne Versicherungsschutz überlassen, wenn die damit verbundenen Risiken gedeckt sind. In diesen Fällen kann die Übertragung des staatlichen Selbstversicherungsprinzips nur dann zu befriedigenden Ergebnissen führen, wenn das Land sich rechtlich verbindlich verpflichtet, Schäden (mit) zu tragen.

Eine solche rechtlich verbindliche Verpflichtung könnte, nach Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen im Haushaltsgesetz (§ 39 Abs. 1 LHO), darin liegen, daß das Land gegenüber dem Zuwendungsempfänger und bei Bedarf gegenüber deren Leihgebern Garantieerklärungen abgibt. Der Abschluß einer Fremdversicherung dürfte dann nur in den Fällen notwendig sein, in denen der Leihgeber darauf besteht oder eine ungünstige Risikoprognose zu stellen ist.

- (350) Da, abgesehen von der gesetzlich vorgeschriebenen Mitgliedschaft in der Berufsgenossenschaft, diese Überlegungen auch für den Abschluß der übrigen Versicherungen der Stiftung gelten können, hat der Landesrechnungshof das BM sowie das FM gebeten zu prüfen,

- ob und inwieweit es bei der ausnahmsweisen Zulassung der gesetzlich nicht vorgeschriebenen Versicherungen bleiben soll oder
- ob und inwieweit die Ausgaben für Versicherungen künftig dadurch reduziert werden können, daß das Land faktisch oder rechtlich verbindlich die Verpflichtung übernimmt, im Schadensfall eine Deckung sicherzustellen.

- (351) Das BM und das FM haben hierzu ausgeführt, sie stimmten grundsätzlich der Auffassung des Landesrechnungshofes zu. Die Erörterungen zwischen dem BM einerseits und den weiteren Zuwendungsgebern andererseits seien noch nicht abgeschlossen. Das FM beabsichtigt, die nötigen Entscheidungen im Zuge der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2000 herbeizuführen.

- (352) Der Landesrechnungshof wird sich über den weiteren Fortgang der Angelegenheit informieren lassen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Personalausgaben des Universitätsklinikums Rostock

Etliche Mitarbeiter des Universitätsklinikums Rostock sind zu hoch eingruppiert. Das Klinikum hat einer Reihe ausscheidender Mitarbeiter ungerechtfertigt und in weiteren Fällen deutlich zu hohe Abfindungen gezahlt. Die Dienstplangestaltung der Chirurgischen Universitätsklinik widerspricht dem Arbeitszeit- und Tarifrecht. Außerdem wurden Mängel bei der Anwendung der Vorschriften des Trennungsgeld- und Umzugskostenrechts festgestellt.

- (353) Der Landesrechnungshof hat in der Zeit von Februar bis August 1998 die Personalausgaben der medizinischen Fakultät der Universität Rostock (nachstehend Klinikum) geprüft.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Feststellungen nicht zwischen dem Einsatz von Haushaltsmitteln, Finanzierung durch die Krankenkassen oder Drittmitteln unterschieden. Das Budget des Klinikums wird zwar in der Hauptsache über die Einnahmen aus den von den Krankenkassen zu erstattenden Pflegesätzen und den Leistungen der Kassenärztlichen Vereinigung für ambulante Zwecke bestimmt; daneben werden jedoch aus dem Landeshaushalt jährlich Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Medizinischen Fakultät der Universität Rostock gezahlt – so beispielsweise für die Zahlung von Abfindungen im Rahmen des Personalabbaus. Eine Nichtbeachtung der einschlägigen Vorschriften könnte den vom Land zu gewährenden Zuschuß entsprechend erhöhen und demzufolge einen finanziellen Schaden verursachen. Hinsichtlich der Höhe des Zuschusses verweist der Landesrechnungshof auf Tz. 79 seines Jahresberichts 1998.

Etwa ein Drittel der vom Landesrechnungshof geprüften Einzelfälle wies – teilweise sogar mehrere – Fehler auf.

Der Landesrechnungshof hat die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:

Personalaktenführung

- (354) Die Personalakten entsprachen weit überwiegend nicht den dazu erlassenen Vorschriften. Teilweise befanden sie sich in einem Zustand, der die Prüfung erheblich erschwerte. Die Datenschutzvorschriften wurden häufig mißachtet. Eine mangelhafte Personalaktenführung ist geeignet, die Personalsachbearbeitung zu erschweren und fehlerhafte Personalentscheidungen zu begünstigen. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, die Personalaktenführung schnellstmöglich den Mindestanforderungen der Richtlinien über die Führung der Personalakten anzupassen.
- (355) Das Klinikum hat geantwortet, es habe inzwischen alle Personalakten vervollständigt; sie entsprächen jetzt den Anforderungen der Richtlinien. Das BM hat außerdem mitgeteilt, daß zwischenzeitlich in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Güstrow und dem Innenministerium eine Weiterbildungsmaßnahme bezüglich der Führung von Personalakten veranlaßt worden sei.

Eingruppierung und Einreihung der Arbeitnehmer

- (356) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß etliche Mitarbeiter des Klinikums zu hoch eingruppiert worden sind.
- Anläßlich des Inkrafttretens des BAT-O und des MTArb-O am 1.7.1991 hat das Klinikum die Arbeitnehmer zunächst vorläufig eingruppiert. Diese Eingruppierungen entsprachen zumindest in den vom Landesrechnungshof geprüften Fällen weitgehend den tatsächlichen Tätigkeiten. Im Jahr 1992 wurde eine Prüfgruppe aus Mitarbeitern des Klinikums eingesetzt, um die vorläufigen Eingruppierungen unter Mitwirkung des Personalrats zu überprüfen. In vielen Fällen wurde von ihr die Eingruppierung rückwirkend zum 1.7.1991 – in der Regel in eine höhere Vergütungsgruppe – verändert, und zwar häufig mit der Begründung qualitativer und quantitativer Änderungen der Tätigkeit.
- Aus den vorgelegten Unterlagen war jedoch in keinem Falle zu erkennen, worin die Änderungen der Vergütungsgruppe tariflich begründet waren oder welche Überlegungen zu diesen Entscheidungen geführt haben. Sofern für diese Maßnahmen neue Tätigkeitsdarstellungen erarbeitet wurden, lassen diese meist den qualitativen Unterschied zu der ursprünglichen Tätigkeitsdarstellung nur schwerlich erkennen.

- (357) Die Arbeitnehmer wurden regelmäßig der Vergütungs-/Lohngruppe zugeordnet, die ihrer Stelle im Stellenplan entsprach. Nach dem Eindruck des Landesrechnungshofes führte weniger die auf einer Stelle zu verrichtende Tätigkeit zu einer bestimmten Eingruppierung; vielmehr hatte offenbar das Bemühen Vorrang, den jeweiligen Mitarbeiter in den Genuß der höchstmöglichen Vergütung kommen zu lassen.

Soweit ein Tätigkeitsmerkmal einen unbestimmten Rechtsbegriff (z. B. gründliche Fachkenntnisse, selbständige Leistungen im tariflichen Sinne, besonders verantwortungsvolle Tätigkeit u. a.) enthält, ist es unerlässlich, diesen in der Tätigkeitsdarstellung so zu erläutern, daß die Zuordnung zu bestimmten Arbeitsvorgängen zweifelsfrei zu erkennen ist und damit eine tarifliche Bewertung möglich wird.

Soweit die Lohn- oder Vergütungsgruppe entweder von einer meßbaren Leistung oder von der Anzahl unterstellter Mitarbeiter abhängig ist, wurden diese Grundlagen nicht mit der gebotenen Sorgfalt festgestellt.

- (358) Das Klinikum hat etliche **Kraftfahrer** mit der Begründung zu hoch eingereiht, sie verrichteten mit dem Transport „liegend Kranker“ besonders hochwertige Arbeiten, da an das Überlegungsvermögen und das fachliche Geschick des Arbeiters besondere Anforderungen gestellt würden. Die tariflichen Einreihungsvorschriften lassen hierfür jedoch keinen Raum.

- (359) Der Landesrechnungshof hat dem Klinikum empfohlen, auf die Fahrer der Krankentransportwagen künftig den Tarifvertrag über die Arbeitsbedingungen der Personenkraftwagenfahrer der Länder (TV Kraftfahrer-O-TdL) anzuwenden. Der Tarifvertrag bietet die Möglichkeit, Kraftwagenfahrer durch die Zahlung eines – abhängig von der jeweiligen monatlichen Arbeitszeit – unterschiedlich hohen Pauschallohnes wesentlich flexibler einzusetzen. Mit dem Pauschallohn sind neben dem Stundenlohn auch Zeitzuschläge für Überstunden abgegolten. Durch die Gewährung des Pauschallohnes entstehen für die Kraftfahrer keine Nachteile in der Entlohnung.

Die Einführung flexibler Arbeitszeiten ermöglicht eine Verringerung der erforderlichen Anzahl an Fahrern von Krankentransportwagen. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes dürfte daher davon auszugehen sein, daß die vom Fahrdienstleiter wegen des angeblich erheblich angestiegenen Transportbedarfs im Klinikfahrdienst beantragten zusätzlichen Stellen nicht mehr erforderlich sind.

- (360) Bezeichnung und Bewertung etlicher Dienstposten in der **Verwaltung** des Klinikums entsprachen nicht den vorgefundenen Tätigkeitsdarstellungen. Außerdem erfüllten verschiedene Dienstposteninhaber nach dem Inhalt der Personalakten nicht die tariflich geforderten persönlichen Voraussetzungen. Gerade in diesem Bereich hat der Landesrechnungshof daher tarifwidrige Eingruppierung vermutet.

Die Eingruppierung von **Angestellten im Schreibdienst** richtet sich nach ihren nachgewiesenen schreibtechnischen Fertigkeiten. Trotzdem hat sie das Klinikum in fast der Hälfte der geprüften Fälle in die (höheren) Vergütungsgruppen VIII oder VII eingruppiert, ohne daß ausreichende Nachweise über ihre schreibtechnischen Fertigkeiten vorlagen.

- (361) Das Klinikum verfügt über 71 Pflegestationen, die unter der Aufsicht jeweils einer Stationsschwester stehen. Die **Stationsschwestern** sind abhängig von der Anzahl der unterstellten Pflegekräfte in die VergGr. Kr. Va bis Kr. IX eingruppiert.

In sieben von elf geprüften Fällen wurde die für die Eingruppierung notwendige Anzahl der Unterstellten nicht erreicht und damit die jeweiligen Stationsschwestern zu hoch eingruppiert. Dabei wurden teilweise die Stationsschwestern selbst als Unterstellte hinzugerechnet; in zwei Fällen sind Teilzeitkräfte entgegen den tariflichen Vorschriften als Vollbeschäftigte berücksichtigt worden.

- (362) Das Klinikum hat eingeräumt, daß die Bewertung der von den Bediensteten wahrgenommenen Tätigkeiten in den Jahren 1991 bis 1993 nicht sorgfältig genug beschrieben worden und in der Folgezeit Änderungen in der Tätigkeit zwar neu bewertet, aber nicht immer eindeutig nachvollziehbar in den Tätigkeitsdarstellungen ausgewiesen worden sind.

Die Einreihung der Kraftfahrer sei inzwischen entsprechend der Forderung des Landesrechnungshofes korrigiert worden; in einem Fall sei allerdings ein Arbeitsgerichtsverfahren anhängig. Unabhängig hiervon wolle das Klinikum jedoch entsprechend dem Hinweis des Landesrechnungshofes den betroffenen Kraftfahrern Pauschalohngruppen zuordnen.

Alle Schreibkräfte hätten inzwischen die erforderlichen Schreibleistungen durch eine Prüfung nachgewiesen.

Das Klinikum hat die Fehler bei der Eingruppierung der Stationsschwestern eingeräumt. Die Ursache habe in fehlenden Informationen des Personaldezernates über Umstrukturierungen im Pflegebereich als Folge der Personalabbaumaßnahmen gelegen. Es hat zugesagt, das innerbetriebliche Meldesystem zwischen Pflegedienstleitung und Personaldezernat zu verbessern.

- (363) Aufgrund der Vielzahl der Mängel in den Tätigkeitsdarstellungen und ihrer Bewertung hält es der Landesrechnungshof deshalb für unerlässlich, auch in allen den nicht von ihm geprüften Fällen die Tätigkeitsdarstellungen unter Beachtung der tariflichen Vorgaben zu überarbeiten und sie abschließend tariflich zu bewerten. Das Klinikum hat dies zugesagt.

Abfindungen

- (364) Das Klinikum hat in den Jahren 1996, 1997 und 1998 an rund 150 Mitarbeiter, die in diesen Jahren aufgrund eines Auflösungsvertrages ihr Arbeitsverhältnis beendeten, Abfindungen in unterschiedlicher Höhe gezahlt. Die Abfindungen wurden zunächst auf der Grundlage des Tarifvertrags zur sozialen Absicherung (Sozial-TV) vom 6. Juli 1992 in der durch den Änderungstarifvertrag Nr. 1 vom 25. April 1994 gültigen Fassung gezahlt. Seit dem 15.5.1997 ist das Klinikum vom FM als „Verwaltungsbereich mit Personalüberhang“ anerkannt worden und kann daher übertarifliche Abfindungen gewähren.

Arbeitnehmer, die wegen einer wesentlichen Änderung des Aufbaues ihrer Beschäftigungsstelle nicht mehr verwendet werden können und deshalb eine Kündigung zu erwarten haben, können auch dann eine Abfindung erhalten, wenn sie beim Vorliegen dieser Voraussetzungen das Arbeitsverhältnis durch einen Auflösungsvertrag beenden.

Die Höhe der Abfindungen beträgt pro Jahr Beschäftigungszeit ein monatliches Bruttoeinkommen (übertariflich) oder ein Viertel davon (Sozial-TV).

- (365) Der Landesrechnungshof hat rund 50 Abfindungsfälle geprüft und dabei in 21 Fällen zum Teil erhebliche Fehler festgestellt. Am häufigsten wurde die Anzahl der Jahre an Beschäftigungszeit fehlerhaft berechnet oder auch die durchaus richtig festgesetzte

Beschäftigungszeit mißachtet und der Höchstbetrag der Abfindung ausgezahlt, obwohl nur ein Teilbetrag zugestanden hätte.

Zwischen dem Zeitpunkt des vereinbarten Ausscheidens und dem Zeitpunkt, von dem an ein Rentenanspruch zusteht, muß nach einem Erlaß des FM vom 11. April 1995 ein Zeitraum von mindestens sechs Monaten liegen. Dies hat das Klinikum in etlichen Fällen nicht beachtet.

- (366) Der Landesrechnungshof hat etliche Fälle vorgefunden, in denen teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer gleichzeitig mit der Auflösung des Arbeitsvertrages die Erhöhung ihrer Arbeitszeit zur Vollbeschäftigung beantragt haben. Das Klinikum hat diesen Anträgen stets entsprochen und die Abfindung auf der Grundlage der Vollbeschäftigung gezahlt.

Die Erhöhung der Arbeitszeit diene nur dem Zweck, eine höhere Abfindung zu erzielen. Dies ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht mit der Zielsetzung des Sozial-TV zu vereinbaren. Er hat daher diese Praxis beanstandet.

- (367) In einem Fall wurde einer Mitarbeiterin, die nach Beendigung ihres Erziehungsurlaubs trotz mehrmaliger Aufforderung ihre Arbeit fast acht Monate nicht wieder aufgenommen hatte, eine Abfindung gezahlt. Statt der Zahlung der Abfindung wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes die fristlose Kündigung der Arbeitnehmerin angezeigt gewesen.

- (368) Das Klinikum hat geantwortet, die Mehrzahl der festgestellten Überzahlungen sei durch Rechenfehler oder fehlerhafte Auslegung der einschlägigen tariflichen Vorschriften entstanden. Hinsichtlich der unterbliebenen fristlosen Kündigung hat das Klinikum eingeräumt, daß es die notwendige arbeitsrechtliche Auseinandersetzung nicht konsequent genug geführt habe. Das BM hat dazu ergänzend mitgeteilt, es bilige überhöhte Abfindungszahlungen nicht; das Klinikum habe jedoch unter immensen wirtschaftlichen und ministeriellen Druck gestanden, den zeitgerechten – wie im Haushalt ausgewiesenen – Personalabbau zu realisieren, um drohende Defizite zu verhindern.

Zur Begründung der vom Landesrechnungshof beanstandeten Erhöhungen der Arbeitszeit hat das Klinikum ausgeführt, eine Berechnung der Abfindungen aus einer Teilzeitarbeit würde in keinem Falle die Bereitschaft eines Mitarbeiters fördern, sei-

nen Arbeitsplatz aufzugeben. Im übrigen stelle die Erhöhung der Arbeitszeit auf Vollbeschäftigung bis zum Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis eine bundesweit übliche Praxis dar.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann allerdings anderweitiges Fehlverhalten eigenes nicht entschuldigen.

Dienstplangestaltung der Chirurgischen Universitätsklinik

- (369) Die Dienstplangestaltung der Chirurgischen Universitätsklinik (CUK) widerspricht teilweise sowohl dem Arbeitszeitrecht als auch dem Tarifrecht.
- (370) Gemäß § 15 Abs. 6 a BAT-O darf der Arbeitgeber Bereitschaftsdienst nur anordnen, wenn zu erwarten ist, daß zwar Arbeit anfällt, erfahrungsgemäß aber die Zeit ohne Arbeitsleistung überwiegt. Gleichwohl wurden nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes in der CUK jedoch regelmäßig Bereitschaftsdienste angeordnet, obwohl die durchschnittliche dienstliche Inanspruchnahme während des Bereitschaftsdienstes die Hälfte der Bereitschaftszeit deutlich überschritt.
- (371) Nach Art. 1 § 3 des Gesetzes zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts (Arbeitszeitrechtsgesetz – ArbZRG) vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170) darf die werktägliche Arbeitszeit (Montag – Samstag) grundsätzlich acht Stunden nicht überschreiten. Eine Verlängerung auf bis zu maximal zehn Stunden ist zulässig, wenn innerhalb von sechs Monaten oder 24 Wochen insgesamt nicht mehr als durchschnittlich acht Stunden gearbeitet wird. Die während der Bereitschaft geleistete Arbeit muß bei der Berechnung der höchstzulässigen Gesamtarbeitszeit von 48 Stunden wöchentlich während eines Ausgleichszeitraumes von sechs Monaten bzw. 24 Wochen berücksichtigt werden.
- (372) Den tarifvertraglichen Regelungen zufolge soll den Ärzten an Kalendertagen, an denen sie eine Arbeitszeit – ausschließlich der Pausen – von mindestens 7½ Stunden und danach einen mindestens zwölfstündigen Bereitschaftsdienst mit einer durchschnittlichen Inanspruchnahme von 25 bis 49 % abgeleistet haben, im Anschluß an den Bereitschaftsdienst eine Ruhezeit von mindestens acht Stunden gewährt werden.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat sich in der CUK in etlichen Fällen an derartige Bereitschaftsdienste unmittelbar ein Regeldienst von mindestens 7½ Stunden angeschlossen. In keinem Fall hat er feststellen können, daß eine Ruhezeit von mindestens acht Stunden gewährt worden wäre. Aus den Abrechnungsunterlagen war auch nicht erkennbar, ob überhaupt bzw. wann Freizeitausgleich gewährt wurde. In etlichen Fällen betrug die ununterbrochene dienstliche Anwesenheit sogar 21 Stunden. Derartig hohe Dauerbelastungen sind mit der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nicht zu vereinbaren. Sie ziehen darüber hinaus ein erhöhtes Kunstfehlerisiko nach sich.

- (373) Die Regeldienstzeit liegt zeitlich ungünstig und deckt die erfahrungsgemäß auftretenden Zeiten der hauptsächlichen Inanspruchnahme nicht hinreichend ab. Durch das frühe Ende der Regeldienstzeit (16.00 Uhr und freitags 14.45 Uhr) muß der Bereitschaftsdienst zu einem relativ frühen Zeitpunkt beginnen und läßt einen zu großen Anteil der Arbeit der Ärzte in die Zeit des Bereitschaftsdienstes fallen. Nach den eigenen Aufzeichnungen der CUK lag beispielsweise die höchste dienstliche Inanspruchnahme des Bereitschaftsdienstes im Intensivdienst im I. Quartal 1996 in der Zeit bis 20.30 Uhr mit 80,9 %. Erst nach 22.00 Uhr lag der Anteil der tatsächlichen Arbeit im Bereitschaftsdienst bei – immerhin auch noch – 50 %.
- (374) Aufgrund der geschilderten Auslastung der Bereitschaftsdienstzeiten ist erkennbar, daß diese Dienste neu organisiert werden müssen. Dies könnte durch eine Verlagerung der Arbeitszeit für einen Teil der Mitarbeiter oder durch Einführung einer zweiten Schicht erfolgen.
- (375) Das Klinikum hat geantwortet, es bemühe sich bereits seit längerer Zeit, die hohe Dauerbelastung einzelner Ärzte abzubauen. Es sei u. a. vorgesehen, im Bereich der CUK einen Bereitschaftsdienst entfallen zu lassen und dafür Schichtdienst einzuführen. Es hat jedoch darauf hingewiesen, daß die Werbung gut ausgebildeter Fachärzte für Chirurgie schwierig sei.

Das BM hat darüber hinaus geantwortet, auf der Grundlage der gegenwärtigen gesundheitspolitischen Gesetzgebung erscheine die Finanzierung weiterer Arztstellen nicht realistisch. Es sehe daher die Entlastung ausschließlich in einer kontrollierten

Leistungseinschränkung ohne negative Auswirkungen auf die Versorgung der Patienten.

Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung

- (376) Bei der Bewilligung und Zahlung von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung hat der Landesrechnungshof in Umfang und Häufigkeit die gleichen Fehler festgestellt, die er bereits bei anderen geprüften Dienststellen aufgezeigt hat (vgl. Tzn. 81 bis 96 des Jahresberichtes 1996). Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, die Bewilligung, Berechnung und Zahlung von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung an das Landesbesoldungsamt abzugeben.

Das Klinikum hat geantwortet, es wolle dem folgen.

Nebentätigkeit des wissenschaftlichen Personals

- (377) Die Genehmigung der Nebentätigkeiten des wissenschaftlichen Personals sowie die Abrechnungen wurden nach den Bestimmungen der Hochschulnebentätigkeitsverordnung des Landes Schleswig-Holstein vom 15.12.1989 vorgenommen. Als Grundlage hierfür dienten „Vorläufige Regelungen“ des damaligen Kultusministeriums vom 31.1.1991 (ohne Az.), die den Hochschulen des Landes die sinngemäße Anwendung der Regelungen Schleswig-Holsteins „*unter Beachtung weiterer Maßgaben*“ gestatten.

Aus den vorgelegten Abrechnungen ergaben sich keine materiellen Beanstandungen. Gleichwohl sieht sich der Landesrechnungshof veranlaßt, auf folgendes hinzuweisen:

Nach § 49 Abs. 3 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landeshochschulgesetz – LHG) vom 9. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 293) erläßt das Kultusministerium die zur Ausführung des § 49 Abs. 1 und 2 LHG und der §§ 67 bis 73 LBG M-V notwendigen Vorschriften über die Nebentätigkeit des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals im Einvernehmen mit dem Innen- und dem FM. Dies ist bisher nicht geschehen. Der Landesrechnungshof hält diese Regelungslücke für bedenklich, zumal das LHG eine Übergangsvorschrift nicht enthält, die die vorübergehende Anwendung einer Rechtsvorschrift eines anderen Bundeslandes oder des Bundes gestatten würde.

Der Landesrechnungshof hält es – auch aus Gründen der Rechtssicherheit – für dringend geboten, dem gesetzlichen Auftrag unverzüglich nachzukommen und die entsprechende Rechtsverordnung nunmehr zu erlassen.

- (378) Das BM hat geantwortet, es wolle prüfen, ob die bisher angewendeten Verwaltungsvorschriften im Vorgriff auf die noch ausstehende Nebentätigkeitsverordnung des Landes und eine beabsichtigte Novellierung des Landeshochschulgesetzes als Rechtsverordnung erlassen werden können.

Fehlerursachen

- (379) Die Ursache für die erhebliche Fehlerquote liegt nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes teilweise in der nicht ausreichenden Kenntnis der entsprechenden Vorschriften, teilweise auch in der Oberflächlichkeit der Bearbeitung. Dies ist zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, daß mit der Bearbeitung der Personalangelegenheiten in vielen Fällen neu mit der Rechtsmaterie befaßte Mitarbeiter betraut waren, denen sowohl die erforderlichen Rechtskenntnisse als auch die notwendige Verwaltungserfahrung fehlten. Sofern sie von Beratern aus den alten Bundesländern angeleitet worden waren, standen diese nur für kurze Zeit zur Verfügung. Darüber hinaus ist die Fehlerhäufigkeit auch auf die Arbeitsüberlastung der dafür zuständigen Zwischenvorgesetzten zurückzuführen.

Der Landesrechnungshof hält eine intensive Schulung des mit der Bearbeitung befaßten Personals sowie eine straffere Aufsicht durch die Leitung der Universität und das BM für erforderlich.

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

Das Klinikum hat dies zugesagt. Das BM hat mitgeteilt, es werde konsequent die Behebung der festgestellten Mängel sowie die Prüfung der Geltendmachung von Rück- und Regreßforderungen begleiten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Organisation der Querschnittsfunktionen als Führungsinstrumentarium

Der Landesrechnungshof berichtet über die ersten Ergebnisse einer Untersuchung der Organisation der Querschnittsfunktionen als Führungsinstrumentarium in der Landesverwaltung. Die im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit Querschnittsaufgaben betrauten Organisationseinheiten arbeiteten teilweise ohne Ausrichtung auf einheitliche Gesamtziele. Ihr Zusammenwirken im Sinne eines Führungsinstrumentariums wies deutliche Mängel auf. Eine zielgerichtete strategische Steuerung des Ministeriums war nicht hinreichend entwickelt.

- (381) Der Landesrechnungshof untersucht zur Zeit im Rahmen einer Querschnittsprüfung die organisatorische Zuordnung und die Aufgabenerledigung der Querschnittsaufgaben

Innerer Dienst

Haushalt

Organisation

Personalwesen

Informationstechnik

Statistik

Controlling / Kosten- und Leistungsrechnung

Kordinierung, Ministerbüro

in den Obersten Landesbehörden.

Einen Schwerpunkt seiner Untersuchungen bildet die Frage des Zusammenwirkens der mit den Querschnittsaufgaben betrauten Organisationseinheiten im Sinne eines Führungsinstrumentariums.

Unter Führung ist zu verstehen, die persönliche Einflußnahme auf das Verhalten anderer zur Realisierung bestimmter Ziele durch

- Finden,
- Treffen,
- Durchsetzen und
- Kontrolle

von Entscheidungen.

- (382) Der Landesrechnungshof hat im Jahr 1998 mit dieser Querschnittsprüfung begonnen und zunächst eine Voruntersuchung auf der Grundlage der von allen Ressorts übersandten Organigramme und Geschäftsverteilungspläne durchgeführt.

Die Voruntersuchung ließ bereits besondere Auffälligkeiten im damaligen Kultusministerium (jetzt Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur) erkennen. So waren beispielsweise

- das zentrale Personalreferat für das Personal des BM nicht – wie allgemein üblich – in der Allgemeinen Abteilung, sondern in der Schulabteilung angesiedelt und
- der Bereich „Organisation“ im Vergleich zu den anderen Ministerien mit sehr wenig Personal ausgestattet.

Der Landesrechnungshof hat daher dort seine Hauptuntersuchung mit örtlichen Erhebungen begonnen. Diese haben in der Zeit von Mitte Juni 1998 bis Mitte Februar 1999 stattgefunden.

Der Landesrechnungshof berichtet im folgenden über die ersten Ergebnisse seiner Querschnittsuntersuchung.

Über die Feststellungen in weiteren Ressorts wird der Landesrechnungshof ggf. in künftigen Jahresberichtsbeiträgen berichten.

Allgemeine Feststellungen

- (383) Den bei allen Referaten mit Querschnittsaufgaben getroffenen Feststellungen ist gemeinsam, daß sie die für eine wirksame Aufgabenwahrnehmung als Teil eines Füh-

rungsinstrumentariums erforderlichen Informationen über wichtige strategische Ziele der Leitung und ihre Priorität nicht im erforderlichen Umfang besaßen (zu den Aufgaben von Referaten vgl. auch die Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I) vom 12. November 1996 (Amtsbl. M-V S. 1193)). Eine auf einheitliche Gesamtziele ausgerichtete Arbeit war dadurch beeinträchtigt.

Sowohl die Querschnittsbereiche selbst als auch die Leitung des Ministeriums hatten nach dem Eindruck des Landesrechnungshofes ihre Aufgabe eher im klassischen Sinne als „Verwalter“ bzw. „Servicebetrieb“ gesehen. Das Bewußtsein, daß Querschnittseinrichtungen als Führungsinstrumente vorhanden sind und genutzt werden können bzw. müssen, war bei allen Beteiligten nicht hinreichend entwickelt. Daraus haben sich deutliche Defizite bei der zielgerichteten Steuerung des BM ergeben.

Referatsleiter verschiedener Fachabteilungen haben beklagt, es seien zwar durch die Abteilungsleiter regelmäßig kurzfristige Ziele vorgegeben worden; die langfristige „strategische“ Zielsetzung sei jedoch nicht hinreichend deutlich geworden.

Dem Landesrechnungshof ist der Eindruck vermittelt worden, daß das Ministerium im wesentlichen von – relativ kurzfristigen – fachpolitischen Zielen der einzelnen Fachabteilungen geleitet wurde.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß das BM mehrere sehr unterschiedliche Politikfelder abzudecken hat, für die in der Mehrzahl der anderen Bundesländer eigene Ministerien zuständig sind. Dies erschwert eine Koordinierung erheblich.

Besondere Auffälligkeiten waren bei den nachfolgenden Querschnittsfunktionen zu verzeichnen:

Haushalt

- (384) Neben der Allgemeinen Abteilung, in der üblicherweise die Aufgaben Haushalt, Organisation, Innerer Dienst, Personal und Informationstechnik (IT) zusammengefaßt sind, verfügen auch die Fachabteilungen des BM über eigene Haushaltsreferate.

Die Haushaltsabteilung des FM hat beklagt, ihr gegenüber seien die Fachabteilungen bzw. deren Haushaltsreferate häufig selbständig aufgetreten, ohne daß sie immer hätte erkennen können, ob die vertretene Auffassung die im BM abgestimmte und von

der Leitung des BM bzw. dem Beauftragten für den Haushalt (BfH) gebilligte Auffassung oder die der Fachabteilung gewesen sei. Der BfH des BM hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß er in Übereinstimmung mit den Verwaltungsvorschriften Nr. 5.3 zu § 9 LHO in Einzelfällen und nach vorheriger Absprache mit den Fachabteilungen darauf verzichtet hat, an Gesprächen mit dem FM teilzunehmen, wenn es sich um rein fachlich zu begründende Positionen handelte. Diese Verfahrensweise sei im übrigen auf Initiative der Haushaltsabteilung des FM gewählt worden.

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fachabteilungen und der Allgemeinen Abteilung (dem BfH) haben sich offenbar häufig die Auffassungen der Fachabteilungen durchgesetzt, die dann gegenüber dem FM als „Hausmeinung“ vertreten werden mußten.

Die Haushaltsreferate der Fachabteilungen wurden von den fachlichen Einflüssen der jeweiligen Abteilung bestimmt. Die Haushaltsreferate verstanden sich offenbar in erster Linie als Interessenvertreter der von ihnen zu „betreuenden“ Stellen.

Der BfH hatte im Rahmen der ihm im BM bisher eingeräumten Möglichkeiten kaum Einfluß auf Aufgabenstruktur oder Aufgabenkritik.

Organisation und Innerer Dienst

- (385) Die Aufgaben „Organisation“ und „Innerer Dienst“ sind in einem Referat zusammengefaßt.

Dieses Referat war jedoch aufgrund seiner Personalausstattung nur teilweise in der Lage, seine Organisationsaufgaben zu erfüllen. Deswegen und wegen der Priorität des „Tagesgeschäftes“ (Innerer Dienst) konnten die einem Organisationsreferat obliegenden Aufgaben auf den Gebieten Aufbauorganisation und Aufgabenkritik noch nicht einmal ansatzweise erfüllt werden.

Die Aufgabenwahrnehmung war geprägt durch Außensteuerung. Insbesondere Änderungen der Aufbauorganisation (Einrichtung, Auflösung und Verlagerung von Abteilungen und/oder Referaten) wurden in der Regel von den Fachabteilungen veranlaßt und – ohne vorherige Beteiligung des Referats – von der Leitung des BM z. T. bis ins einzelne vorgegeben.

Von Aufgabenänderungen wurde das Organisationsreferat in der Regel von der Leitung oder den Fachabteilungen/-referaten nur dann unterrichtet, wenn der Geschäftsverteilungsplan überarbeitet werden sollte.

Die Führung des Stellenplans für das BM selbst liegt im Personalreferat, für die nachgeordneten Bereiche teilweise in den Fachabteilungen. Der Sachzusammenhang zwischen Stellenausstattung und -dotierung und Organisation wird dadurch erschwert.

Informationstechnik

- (386) Das Referat „Informationstechnik und Statistik“ (IT-Referat) wurde von Tagesaufgaben beherrscht; es wurde viel Aufwand betrieben für die Wartung der im Haus vorhandenen Technik, die an sich nicht für die Arbeit eines IT-Referates charakteristisch sein sollte. Die zum Teil veraltete Technik und die unterschiedliche im Haus eingesetzte Software (Betriebssysteme und Anwendersoftware) erforderten einen sehr hohen Wartungsaufwand, teilweise auch einen höheren Betreuungsaufwand.

Einen Teil des notwendigen Wartungsaufwandes hatte das BM bereits privatisiert; der verbliebene Teil an Wartungsarbeit war allerdings nach Einschätzung des Landesrechnungshofes noch zu hoch. Nach Darstellung des IT-Referates konnte es wegen des sehr hohen Zeitanteils der Wartungsaufgaben nicht im eigentlich erforderlichen Umfang konzeptionell arbeiten. Dies sei durch fehlende Zielvorgaben der Leitung des BM noch verstärkt worden.

Dem IT-Referat fehlte, wie an anderer Stelle dieses Jahresberichts noch ausgeführt, (vgl. Tz. 69 bis 74), der Wille zur Zusammenarbeit innerhalb der Landesregierung.

Planung und Statistik

- (387) Die fachliche Verantwortung für die Planung lag ausschließlich in den jeweiligen Fachabteilungen. Hierfür wurden in allen Abteilungen statistische Angaben benötigt. Statistiken wurden anhand von Informationen entweder des Statistischen Landesamtes oder der Hochschuldatenbanken – häufig jedoch manuell – erstellt. Zum Teil wurde darauf viel Arbeitszeit verwendet.

Der Landesrechnungshof hat feststellen müssen, daß es im BM

- kein Einvernehmen über Umfang der benötigten statistischen Daten,
 - keinen einheitlichen Ansprechpartner für das Statistische Landesamt,
 - keine Konzeption des BM für die Nutzung statistischer Daten und
 - keine Koordination durch das Referat IT und Statistik
- gab.

Im Januar 1999 ist im BM eine „IT-Anwendergruppe“ gegründet worden, die aus dem Leiter des IT-Referates und Mitarbeitern der Fachabteilungen besteht. Diese Gruppe soll sich mit den aus der Sicht der Fachabteilungen bestehenden IT-Problemen beschäftigen.

Personalwesen

- (388) Neben dem zentralen Personalreferat für das Personal des BM, das bis zum 31.12.1998 in der Schulabteilung angesiedelt war, verfügten auch die Abteilung Allgemeinbildende Schulen, die Abteilung Berufliche Schulen und die Hochschulabteilung über zusätzliche Personalreferate. Diese Referate waren – in unterschiedlichem Umfang – jeweils für abgrenzbare, in sich weitgehend homogene Personalkörper (Lehrer, Universitätspersonal) mit jeweils nur für sie geltenden besonderen Rechtsvorschriften zuständig.

Für die Bearbeitung grundsätzlicher Personalangelegenheiten, die das gesamte Ressort mit allen nachgeordneten Bereichen einschließlich Schulen und Hochschulen betreffen, fühlte sich das Personalreferat der Allgemeinen Abteilung zwar zuständig; aus dem Geschäftsverteilungsplan war dies jedoch nicht zu entnehmen.

Eine Personalentwicklungsplanung für das gesamte Ministerium einschließlich des nachgeordneten Bereichs mit einem darauf abgestimmten Fortbildungsprogramm konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden.

Controlling

- (389) Das Organigramm des BM weist in der Allgemeinen Abteilung ein Referat mit der Bezeichnung „Controlling, Vergabepflichtstelle“ aus.

Die Aufgabe „Controlling“ wurde dem Referat am 6.2.1998 zugewiesen; bis zum Ende der örtlichen Erhebungen war der Geschäftsverteilungsplan des Referats jedoch nicht entsprechend geändert worden; das Referat hatte dort immer noch die Bezeichnung „Vorprüfungsstelle, Vergabepflichtstelle“. Auch inhaltlich war die Aufgabe „Controlling“ noch nicht im Geschäftsverteilungsplan enthalten; sie nahm aber nach Auskunft der Referatsleiterin etwa die Hälfte ihrer Arbeitszeit in Anspruch. Sogar die Funktion „Vorprüfungsstelle“ war noch enthalten, obwohl diese bereits seit Anfang 1998 nicht mehr bestand.

Die Referatsleiterin erarbeitete zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Auftrag der Leitung des BM eine Leitungsvorlage zu den Möglichkeiten einer eventuellen Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) im BM auf der Grundlage des „KLR-Handbuchs für die Bundesverwaltung (Vorschriftensammlung der Bundes-Finanzverwaltung, Stoffgebiet Haushaltsrecht, Abschnitt Kosten- und Leistungsrechnung)“ – herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen. Terminliche Ziele waren dem Referat allerdings nicht vorgegeben worden.

Das BM hat darauf verwiesen, wegen der z. Z. noch nicht absehbaren Entwicklung im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle sei eine Terminierung nicht angezeigt gewesen. Zudem sollte die Referatsleiterin nicht unter zeitlichen Druck gesetzt werden. Dieser Argumentation kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Er vermisst auch hier die steuernde Begleitung durch den „Auftraggeber“, nämlich die Leitung des Ministeriums. Es hätten zumindest Termine für Zwischenberichte gesetzt werden und deren Inhalte sowie die weitere Vorgehensweise abgestimmt werden müssen.

Empfehlungen des Landesrechnungshofes

- (390) Der Landesrechnungshof hat dem BM empfohlen, zunächst die Aufgaben der Querschnittsbereiche straffer und effizienter zu organisieren, d. h. die wichtigen Querschnittsaufgaben in der Allgemeinen Abteilung zusammenzufassen.

Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für dringend geboten, die Zusammenarbeit (Verzahnung) der einzelnen Querschnittsfunktionen erheblich zu verbessern, wenn sie in ihrer Gesamtheit als Führungsinstrumentarium effizient eingesetzt werden sollen.

Im einzelnen hat der Landesrechnungshof die folgenden Maßnahmen empfohlen:

Haushalt

- (391) Die Aufgaben des BfH im Zusammenhang mit der Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und den Entwurf des Haushaltsplans nach VV Nr. 2 zu § 9 LHO sollten zentralisiert werden. Die bisher in den Fachabteilungen angesiedelten Haushaltsreferenten sollten mit dem planerischen Teil ihrer Aufgaben dem BfH zugeordnet werden (einschl. Umsetzung des Personals), während nur die Aufgaben des Haushaltsvollzuges in den Fachabteilungen verbleiben sollten. Damit wird auch sichergestellt, daß das BM künftig dem FM gegenüber erkennbar mit der von der Leitung des BM gebilligten Auffassung auftritt.

Den Aufgaben des BfH nach VV Nrn. 2.1 zu § 9 LHO (im Hinblick auf die Finanzplanung Mitwirkung bereits an der Aufgabenplanung), 4 (Mitwirkung bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung) und 5.1 (Einbringung der Gesamtelange des Landeshaushaltes und der finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse) muß ein größeres Gewicht beigemessen werden. Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, daß künftig der BfH an allen Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Aufbauorganisation des Ressorts frühzeitig beteiligt wird.

Organisation und Innerer Dienst

- (392) Das Organisationsreferat ist durch qualifiziertes Personal zu verstärken.

Der Teil „Innerer Dienst“ sollte aus dem Referat „Organisation“ ausgegliedert und als selbständiges Referat innerhalb der Allgemeinen Abteilung angesiedelt werden. In diesem Zusammenhang ist der Frage nachzugehen, inwieweit für Teilaufgaben des inneren Dienstes andere Möglichkeiten für ihre Zuordnung gefunden werden können (Abgeben von Aufgaben – z. B. Wachdienst – an private Anbieter, Zentralisierung von Aufgaben für alle Ministerien).

- (393) Die Aufgabe „Bewirtschaftung des Stellenplans“ gehört wegen ihres Sachzusammenhangs mit der Aufbau- und der Ablauforganisation zur Querschnittsfunktion „Organisation“, ebenso die Aufgabe „Dienstpostenbewertung“, die bisher nicht

wahrgenommen worden, aber aus Sicht des Landesrechnungshofes dringend geboten ist.

- (394) Der Landesrechnungshof hält es darüber hinaus für zwingend erforderlich, daß das Organisationsreferat künftig
- längerfristige Leitlinien und Grobkonzepte zu einer Straffung der „gewachsenen“ Aufbauorganisation entwickelt,
 - an allen Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Aufbauorganisation des Ressorts frühzeitig beteiligt wird, ein „bloßes Nachvollziehen“ reicht keineswegs aus;
 - schrittweise für alle Fachabteilungen eine quantitative Personalbemessung vornimmt;
 - jedes Freiwerden einer Stelle generell als Anlaß zu einer Prüfung der Notwendigkeit dieser Stelle und ihres organisatorischen Umfeldes nutzt und
 - bei allen Personalmaßnahmen mit Auswirkung auf die Stellenbesetzung beteiligt wird.

Informationstechnik

- (395) Der Landesrechnungshof hat dem BM empfohlen, der Frage nachzugehen, inwieweit das IT-Referat von Wartungsaufwand entlastet werden kann. Es sollte geprüft werden, inwieweit derartige Aufgaben noch weiter privatisiert oder in der Landesverwaltung zentralisiert werden können.

Der Landesrechnungshof hält eine enge Verzahnung von Organisations- und IT-Sachverstand für erforderlich. Die Mitarbeiter beider Bereiche müssen vom jeweils anderen soviel Kenntnisse haben, um erfolgreich miteinander kommunizieren zu können. Hier sind gezielte Schulungsmaßnahmen erforderlich.

Der Landesrechnungshof hat darauf gedrängt, daß dem Organisationsgesichtspunkt die Priorität eingeräumt wird (Grundsatz „Organisation vor Technik“). Deshalb hat er empfohlen, das IT-Referat wegen des Sachzusammenhanges mit dem Organisationsreferat zusammenzulegen.

Statistik

- (396) Der Landesrechnungshof hat gefordert, die Bedarfe der Fachabteilungen an statistischen Daten auch unter Prioritätsgesichtspunkten zu prüfen und die notwendige Unterstützung mit IT zu koordinieren.

In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof das BM darauf hingewiesen, daß das Statistische Landesamt nach § 3 Landesstatistikgesetz für die Landesverwaltung ein Statistisches Informationssystem (SIS) entwickelt hat und den online-Zugriff auf Daten des Statistischen Landesamtes ermöglicht.

Die generelle Einführung des SIS in der Landesverwaltung ist allerdings abhängig von der Akzeptanz der einzelnen Ressorts, hier insbesondere der IT-Referate, weil in den Ministerien dafür die technischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

Personalwesen

- (397) Die in den Fachabteilungen für Personalangelegenheiten zuständigen Referate betreuen Personenkreise, bei denen es sich jeweils um in sich weitgehend homogene Personalkörper handelt. Für diese gelten jeweils besondere Rechtsvorschriften, aus denen sich besondere personalwirtschaftliche Erfordernisse ergeben. Aus diesem Grunde erscheint auch aus der Sicht des Landesrechnungshofes die Beibehaltung eigener Personalreferate in diesen Fachabteilungen sinnvoll.

Er hat allerdings empfohlen, die beiden Personalreferate der Abteilung Schulen zusammenzufassen, weil nach der Errichtung der vier Staatlichen Schulämter zum 1.8.1998 wesentliche Teile der bisher in den beiden Referaten wahrgenommenen Aufgaben auf die Schulämter übertragen worden sind.

Zu den grundsätzlichen Personalangelegenheiten, die das gesamte Ressort betreffen, gehört nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch die Entwicklung eines für das gesamte Ressort längerfristig angelegten strategischen Personalentwicklungskonzeptes und eines darauf abgestimmten Fortbildungsprogramms.

Dieses strategische Personalentwicklungskonzept müßte aus den Teilen

- Personalbestandsplanung,
- Personalbedarfsplanung und
- Personalentwicklungsplanung

bestehen.

Daraus ergeben sich insbesondere folgende Handlungsfelder:

- Personalwerbung,
- Personalauswahl,
- Ausbildung,
- individuelle Förderung am Arbeitsplatz,
- Fortbildung und
- Führungskräfteentwicklung und Nachfolgeplanung.

Einrichtung einer zentralen Lenkungsgruppe

- (398) Über die bereits geschilderten Maßnahmen hinaus hält es der Landesrechnungshof für dringend geboten, die politische Führung durch detaillierte Informationen in die Lage zu versetzen,
- strategische Ziele genauer als bisher zu formulieren,
 - die für das Erreichen dieser Ziele notwendigen konkreten politisch relevanten Entscheidungen zu treffen,
 - den jeweiligen Grad der Zielerreichung festzustellen und
 - bei Abweichungen vom angestrebten Zielerreichungsgrad frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

Wegen der vom BM abzudeckenden sehr unterschiedlichen Politikfelder ist es besonders wichtig, der Leitung des BM ein wirksames Instrument für die Koordinierungsaufgaben zur Verfügung zu stellen.

Der Landesrechnungshof hat deswegen dem BM die Einrichtung einer – beim Staatssekretär anzubindenden – zentralen Lenkungsgruppe empfohlen.

Diese zentrale Lenkungsgruppe muß mit dem für aufgabenkritische Ansätze und eine sachgerechte Priorisierung erforderlichen „Abstand“ zu der fachpolitischen Sicht der einzelnen Fachabteilungen diese bei der Lösung strategischer Aufgaben begleiten, ohne daß sie dabei in die den einzelnen Abteilungen – insbesondere der Allgemeinen

Abteilung – obliegende Verantwortung eingreift. Deren Verantwortung bleibt unberührt.

Grundlage für eine effektive und effiziente Verwaltung muß die systematische Steuerung der Aufgaben sein. Die zentrale Lenkungsgruppe hätte insbesondere die Aufgabe, aus den politischen Zielsetzungen eine Ziel- und Programmstruktur zu entwickeln. Dabei sind die politischen („strategischen“) Ziele zu konkretisieren, in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen aus ihnen Teilziele für die einzelnen Fachbereiche zu entwickeln und diese in eine Prioritätenfolge aufzunehmen.

Die politisch bedingten Prioritäten ändern sich häufig; die Ziel- und Programmstrukturen müssen jedesmal angepaßt werden: Es kommen neue Aufgaben hinzu, während andere wegfallen. Beides muß erfaßt und strukturiert sowie ihre Gewichtung und Reihung in einer Prioritätenfolge veranlaßt und koordiniert werden. Das ist die Basis für eine wirksame Aufgabenkritik.

Die zentrale Lenkungsgruppe hätte für die Leitung eine Zielsicherungskontrolle (Zielmanagement und Zeitmanagement) durchzuführen.

In ihr müßten sowohl der Sachverstand der Fachbereiche des Hauses als auch die Querschnittsfunktionen

- Haushalt,
- Planung und Statistik sowie
- Organisation und IT

durch besonders qualifizierte Mitarbeiter vertreten sein.

Im Rahmen ihrer Steuerungsfunktion fiele der zentralen Lenkungsgruppe auch die Aufgabe der Erfolgskontrolle zu, die erforderlich ist, um möglichen Fehlentwicklungen so frühzeitig wie möglich begegnen zu können.

- (399) Als Voraussetzung für eine wirksame Erfolgskontrolle kommt der zeitnahen Datenerhebung zur Führungsinformation und Entscheidungshilfe eine zentrale Bedeutung zu. Instrumente, mit deren Hilfe eine wirksame Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann, sind Controlling unter Zuhilfenahme einer effektiven IT-Unterstützung und – für geeignete Bereiche – eine Kosten- und Leistungsrechnung. Die Leitung des BM sollte dieser Aufgabe stärkere Bedeutung beimessen. Aus diesem Grunde hat der

Landesrechnungshof empfohlen, die bisher in der Allgemeinen Abteilung – bisher nur ansatzweise – wahrgenommene Aufgabe „Controlling“ in der zentralen Lenkungsgruppe anzusiedeln. In diesem Bereich muß in Abstimmung mit den Bereichen Organisation und IT – zumindest mittelfristig – ein Konzept erarbeitet werden.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß Entwicklung und Nutzung von Instrumenten der Erfolgskontrolle nur dann Erfolg haben können, wenn die Mitarbeiter aller Ebenen des BM von deren Notwendigkeit überzeugt sind. Er hält es daher für erforderlich, den Mitarbeitern zunächst das notwendige Verständnis und dann schrittweise das erforderliche betriebswirtschaftliche Wissen zu vermitteln.

- (400) Außerdem hat der Landesrechnungshof empfohlen, die bisher in verschiedenen Referaten angesiedelten Koordinationsaufgaben wegen der auftretenden Synergieeffekte und der Möglichkeit, kurzfristig auftretende Arbeitsspitzen besser auffangen zu können, zusammenzulegen und dem Ministerbüro zuzuordnen.

Projektorganisation

- (401) Zur Umsetzung der von der zentralen Lenkungsgruppe erarbeiteten und von der Leitung genehmigten und in eine Prioritätenfolge eingereihten mittel- und langfristigen Ziele sollten bei Bedarf jeweils Projektgruppen gebildet werden, die durch die zentrale Lenkungsgruppe gesteuert werden.

Weitere Feststellungen

- (402) Im Rahmen der Prüfung ist dem Landesrechnungshof eine Reihe von organisatorischen Mängeln aufgefallen, denen er jedoch wegen des fehlenden unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Prüfungsthema einerseits und aus Kapazitätsgründen andererseits im Rahmen dieser Prüfung nicht selbst weiter nachgehen konnte.

Er hat daher das BM gebeten, die erforderlichen weiteren Prüfungen selbst vorzunehmen.

Im einzelnen handelt es sich hierbei um folgendes:

Anzahl der Abteilungen

- (403) Mit Beschluß vom 10.9.1996 hatte die Landesregierung einen „Kabinettsbeschluß über kostensenkende Strukturmaßnahmen“ gefaßt, der unter Ziffer 26 vorsah, „... *das Kultusministerium wird mit dem Ziel umstrukturiert, die Zahl der Abteilungen um eine Abteilung zu reduzieren*“. Hierüber hat die Landesregierung dem Landtag mit der Drs. 2/2297 vom 4.2.1997 berichtet.

Dieser Kabinettsbeschluß ist bisher im BM nicht umgesetzt worden, obwohl die Landesregierung die Möglichkeit dazu gehabt hätte; denn mit dem 31.12.1998 sind zwei Abteilungsleiter in den Ruhestand versetzt worden. Die Landesregierung hat gegenüber dem Finanzausschuß ausdrücklich bestätigt, daß der Kabinettsbeschluß nicht aufgehoben worden sei (vgl. Drs. 3/133).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Abteilungen 2 „Allgemeinbildende Schulen“ und 5 „Berufliche Schulen“ zusammengelegt werden können. Beide Abteilungen haben viele gleichartige Aufgaben, so daß hier Synergieeffekte genutzt werden könnten. Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die Bereiche „Allgemeinbildende Schulen“ und „Berufliche Schulen“ bis 1995 in einer Schulabteilung vereint waren.

Dem Landesrechnungshof ist bekannt, daß es eine Reihe von Gesichtspunkten gibt, die einem Zusammenschluß entgegenstehen können. Wegen der knappen finanziellen und personellen Ressourcen hat der Landesrechnungshof gleichwohl das BM gebeten zu prüfen, ob die beiden Abteilungen wieder zusammengefaßt werden können.

In diesem Zusammenhang wäre gleichzeitig zu prüfen, inwieweit die Schulaufsicht über die beruflichen Schulen und wesentliche Aufgaben der Personalangelegenheiten der Lehrkräfte in die Staatlichen Schulämter verlagert werden könnten. Möglicherweise sich ergebende personelle Mehrbedarfe bei der Schulaufsicht müßten sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch die Straffung der Organisation durch Ausnutzung der Synergieeffekte ohne weiteres auffangen lassen.

- (404) Das Organigramm des BM vom 7.1.1999 wies eine Neugliederung der Abteilung 3 „Wissenschaft und Forschung, Hochschulen“ aus. Die Abteilung verfügte über die beiden Bereiche 3A „Hochschulen“ und 3B „Wissenschaftspolitik und Forschung“, denen jeweils ein Abteilungsleiter vorstand.

Diese Organisationsform, für die dem Landesrechnungshof weder eine Organisationsverfügung noch ein Geschäftsverteilungsplan, der die Aufgabenverteilung offenlegen würde, vorgelegt werden konnte, verstieß gegen den Organisationserlaß des Ministerpräsidenten vom 17. November 1998 (Amtsbl. M-V S. 1 503). Außerdem war sie auch nicht mit dem o. g. „Kabinettsbeschluß über kostensenkende Strukturmaßnahmen“ zu vereinbaren. Darüber hinaus konnte der Landesrechnungshof keine sachliche Notwendigkeit für die Teilung der Abteilung 3 erkennen und hat daher gefordert, diese Maßnahme zurückzunehmen. Dem ist das BM zum 1. April 1999 nachgekommen.

Größe und Anzahl der Referate

- (405) Die Referatsgrößen entsprechen vielfach nicht den Vorgaben des § 8 Abs. GGO I (ein Referatsleiter, mindestens vier Mitarbeiter). Vielfach umfassen die Referate neben dem Referatsleiter nur einen oder zwei Mitarbeiter. Hier muß das BM dringend Überlegungen zur Straffung der Organisation anstellen.

In den Abteilungen „Allgemeinbildende Schulen“ und „Wissenschaft und Forschung, Hochschulen“ ist die Anzahl der Referate zu groß. Zu weitgehende Arbeitsteilung führt zu vielen Schnittstellen; deshalb ist sowohl eine Entspezialisierung als auch eine Reduzierung von Schnittstellen vorzusehen. Die Bildung von jeweils sechs bis sieben Referaten ist anzustreben. Die bisherigen Referatsleiter müßten zum Teil als beigeordnete Referenten eingesetzt werden.

In der Abteilung „Allgemeinbildende Schulen“ bietet sich – nach Einrichtung der vier Schulämter – eine straffere Organisation an: So sollte das BM nicht nur die beiden für Personalangelegenheiten zuständigen Referate zusammenfassen, sondern auch prüfen, inwieweit die jeweils für Grundsatzangelegenheiten und Schulaufsicht der einzelnen Schularten zuständigen Referate zusammengefaßt werden können.

In der Abteilung „Hochschulen“ bietet es sich zumindest an, die für die Betreuung der Hochschulen und Fachhochschulen zuständigen „Betreuungsreferate“ zusammenzufassen. Hierfür spricht, daß bereits jetzt einige Mitarbeiter jeweils für mehrere Referate tätig sind.

Referatsgruppen

- (406) Die in der Abteilung „Allgemeinbildende Schulen“ bestehenden Referatsgruppen erfüllen nicht den eigentlichen Zweck, weil deren Leiter keine Weisungsbefugnis haben.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß flache Hierarchien (wenig Leitungsebenen) die folgenden Vorteile aufweisen:

- kurze Kommunikationswege, schnellerer Informationsfluß;
- weniger Filter und damit bessere Information der oberen Ebenen;
- größere Flexibilität, d. h. bessere Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen und
- schnellere Entscheidungen – es müssen nicht viele Hierarchieebenen durchlaufen werden, wenn eine Entscheidung benötigt wird.

In diesem Zusammenhang bemerkt der Landesrechnungshof, daß in der Abteilung „Wissenschaft und Forschung, Hochschulen“ die bisherigen Referatsgruppen bereits aufgelöst worden sind.

Personalbedarf für die Umstrukturierung

- (407) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes müßte sich der für die notwendige Umstrukturierung erforderliche Personalbedarf aus dem vorhandenen Personalbestand des BM decken lassen.

Einige Mitarbeiter müßten unter Beibehaltung des wesentlichen Teils ihrer Funktion umgesetzt werden. Weitere Mitarbeiter können durch die Umsetzung der vom Landesrechnungshof empfohlenen organisatorischen Maßnahmen freigesetzt werden, so beispielsweise durch

- eine straffere Organisation des Personalreferates,
- Straffung der Abteilung „Allgemeinbildende Schulen“ (u. a. Zusammenfassung der jeweils für Grundsatzangelegenheiten und Schulaufsicht der einzelnen Schularten zuständigen Referate, Zusammenfassung der beiden Personalreferate),
- Zusammenfassung der Betreuungsreferate der Abteilung „Wissenschaft und Forschung, Hochschulen“ sowie

- Straffung der Aufgabenwahrnehmung in der Abteilung 4.

Abordnungen

- (408) Zur Zeit sind 33 Bedienstete aus dem nachgeordneten Bereich des BM – überwiegend seit mehreren Jahren – in das Ministerium abgeordnet. Es handelt sich im einzelnen um 23 Lehrer an allgemeinbildenden Schulen (davon acht in der „Managementgruppe Lehrpersonalkonzept“), fünf Lehrer an beruflichen Schulen, drei Mitarbeiter der Fachhochschulen Neubrandenburg und Wismar sowie zwei Mitarbeiter des Landesinstituts für Schule und Ausbildung (L.I.S.A.).

Das BM hat die bereits seit Jahren andauernden Abordnungen mit dem Zwang begründet, dringliche Daueraufgaben erledigen zu müssen, ohne die dafür erforderlichen Stellen zur Verfügung zu haben. Dem kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Hier liegt nach seiner Auffassung ein schwerwiegender Managementfehler im Bereich der Personalbedarfsplanung und der Prioritätensetzung vor.

Der Landesrechnungshof hat das BM aufgefordert, die Abordnungen zu beenden. Sofern die abgeordneten Bediensteten tatsächlich unabweisbare Daueraufgaben erledigen sollten, sind die erforderlichen Stellen entsprechend dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit aus dem nachgeordneten Bereich in das Ministerium zu verlagern.

Das BM hat zugesagt, es wolle hierzu ein Organisationsgutachten einholen.

Erörterung der Feststellungen und Empfehlungen mit dem Ministerium

- (409) Die vom Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen und seine daraus abgeleiteten Empfehlungen wurden mit dem Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur erörtert. Dabei bestand hinsichtlich der getroffenen Feststellungen und der Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes in vielen Fällen weitgehende grundsätzliche Übereinstimmung. Das BM stehe den Empfehlungen des Landesrechnungshofes sehr aufgeschlossen gegenüber und werde intensiv prüfen, wie es die Empfehlungen umzusetzen vermag und wann dieses geschehen könne. Die personel-

len Voraussetzungen für die Umsetzung einzelner Maßnahmen müßten sorgfältig geprüft und vorbereitet bzw. entwickelt werden.

Das BM ziehe außerdem in Erwägung, in der Allgemeinen Abteilung ein Referat „Geschäftsprüfung/Innenrevision für den nachgeordneten Bereich“ einzurichten und zu prüfen, inwieweit die im BM in den Fachabteilungen verstreuten Zuständigkeiten für EU-Angelegenheiten an einer Stelle zu konzentrieren sind.

- (410) Hinsichtlich der vom Landesrechnungshof kritisch bewerteten Anzahl der Abteilungen hat der Minister darauf hingewiesen, daß aus seiner Sicht eine Zusammenlegung der Abteilungen 2 und 5 wegen der unterschiedlichen fachlichen Komponenten einerseits und der politischen Bedeutung des Aufgabenfeldes „Berufliche Bildung“ andererseits eine Zusammenlegung nicht angezeigt sei. Außerdem sei zu beachten, daß die Stelle des Abteilungsleiters besetzt sei. Gleichwohl wolle er die vom Landesrechnungshof vorgebrachten Argumente sorgfältig prüfen lassen.

Die weiteren Anregungen des Landesrechnungshofes zu Anzahl und Größe der Referate sowie zur Abschaffung der Referatsgruppen wolle das BM prüfen.

- (411) Der Landesrechnungshof erwartet vom BM, daß es die von ihm empfohlenen Maßnahmen bis zum Ende der gegenwärtigen Legislaturperiode im wesentlichen durchgeführt hat.

Zuschüsse für waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei fördert waldbauliche und sonstige forstliche Maßnahmen grundsätzlich im Wege der Festbetragsfinanzierung. Dies hat mehrfach gerade bei größeren Waldflächen einzelner Besitzer zu einer unzulässigen Vollförderung geführt. Allein in zwei Fällen wurden rd. 360.000 DM zuviel gezahlt.

In einem Fall durften die Fördermittel in Höhe von rd. 1,13 Mio. DM für Erstaufforstungsmaßnahmen nicht bewilligt werden, da der Zuwendungsempfänger gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns verstoßen und die Zuwendung durch falsche Angaben zum Maßnahmenbeginn erwirkt hat.

Die Leistungen für waldbauliche Maßnahmen wurden in keinem der geprüften Fälle ausgeschrieben.

Richtlinie

- (412) Das LM fördert im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" forstwirtschaftliche und waldbauliche Maßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern. Als Grundlage für die Durchführung der Fördermaßnahmen hat das LM am 16. März 1993 ohne Beteiligung des Landesrechnungshofes die „Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Mecklenburg-Vorpommern – Förderrichtlinie –“ (AmtsBl. M-V S. 949) erlassen. Die Beteiligung des Landesrechnungshofes war schon im Hinblick auf die Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises zwingend geboten (§ 44 Abs. 1 LHO).

- (413) Die Förderrichtlinie wies erhebliche Mängel auf. Das LM hat in den Jahren 1994 und 1995 mit ca. 20 teils veröffentlichten, teils nicht veröffentlichten Ausführungs- und Ergänzungserlassen versucht, diese Mängel zu korrigieren. Das „Regelwerk“ wurde dadurch so kompliziert und undurchschaubar, daß es sowohl für die Bewilligungsbehörden (Forstdirektionen) als auch für die Zuwendungsempfänger kaum noch verständlich war. Es war deshalb keine geeignete Grundlage für ein rechtsstaatliches ordnungsmäßiges Verwaltungsverfahren (vgl. Nachtrag zum Jahresbericht 1995 Tzn. 53 ff.).

Nicht zuletzt infolge dieser Mängel kam es zu unterschiedlichen Auslegungen der Richtlinie durch die Bewilligungsbehörden und zu Fehlern bei der Durchführung der Fördermaßnahmen. Einige Empfänger haben deshalb überhöhte Zuwendungen erhalten.

- (414) Das LM beabsichtigt, die Neufassung der Richtlinie mit Durchführungsbestimmungen zur konkreten Handhabung zu ergänzen.

Festbetragsfinanzierung

- (415) In der Richtlinie wurde für die Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen die Anteil- und die Festbetragsfinanzierung vorgesehen.

Aus den dem Landesrechnungshof bekannt gewordenen Bewilligungsbescheiden ergibt sich, daß z. B. für die Erstaufforstungsmaßnahmen grundsätzlich die für die Zuwendungsempfänger günstigere Festbetragsfinanzierung gewählt wurde, obwohl schon wegen des zu erbringenden Eigenanteils in vielen Fällen die Anteilfinanzierung zweckmäßiger und für das Land wirtschaftlicher gewesen wäre.

- (416) Der Landesrechnungshof hat aus wirtschaftlichen Gründen grundsätzliche Bedenken gegen die Festbetragsfinanzierung bei waldbaulichen Maßnahmen. Eine prozentual begrenzte Anteilfinanzierung hätte zur Folge, daß die Zuwendungsempfänger schon aus eigenem Interesse die Höhe der erforderlichen Ausgaben so gering wie möglich halten und damit auch die Höhe der Fördermittel begrenzt wird. Eine Ausnahme mag allenfalls wegen des Verwaltungsaufwandes für Kleinstflächen gelten. Es muß dann aber sichergestellt sein, daß diese Regelung nicht mißbraucht wird, insbesondere darf

die Aufspaltung von Flächen oder die Verteilung der Maßnahmen auf mehrere Jahre nicht dazu führen, daß Festbeträge gewährt werden.

- (417) Die mit der Richtlinie vom 16. März 1993 auf der Grundlage der zu diesen Zeitpunkten aktuellen Marktpreise für Forstpflanzen festgesetzten Festbeträge wurden vom LM mit den Erlassen vom 10. Februar 1994 und 6. März 1995 insbesondere wegen des angestiegenen Lohnniveaus, geändert. Weitere Änderungen erfolgten nicht, obwohl die Preise allein 1997 gegenüber 1996 um bis zu 75 % sanken. Die Festbeträge sollten dem zuwendungsfähigen Anteil an den tatsächlichen Ausgaben der Zuwendungsempfänger entsprechen. Das LM hat jedoch nicht geprüft, ob dies tatsächlich der Fall war.
- (418) Durch die generelle Festbetragsfinanzierung und die unterbliebene Prüfung der Frage, ob die Eigenanteile der Zuwendungsempfänger auch tatsächlich erbracht worden sind, sind zumindest in Einzelfällen erheblich überhöhte Zuwendungen gezahlt und damit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen worden.
- (419) Nach der Richtlinie vom 16. März 1993 war für die Festbetragsfinanzierung zunächst keine flächenmäßige Begrenzung vorgesehen. Mit der 1. Änderung der Richtlinie vom 10. Februar 1994 wurde dann bestimmt, daß Aufforstungen von mehr als 10 ha nur noch im Wege der Anteilfinanzierung gefördert werden dürfen. Das LM hat es jedoch versäumt eindeutig zu bestimmen, wie diese 10 ha Grenze zu verstehen ist. Mehrere Forstdirektionen als Bewilligungsbehörden haben es zugelassen, daß die insgesamt für die Aufforstung vorgesehenen Flächen eines Waldbesitzers in Einzelstücke unter 10 ha Größe aufgesplittet wurden. So konnte die für den Zuwendungsempfänger vermutlich weniger aufwendige und in der Regel auch günstigere Festbetragsfinanzierung gewährt werden. Dies hatte u. a. zur Folge, daß für offenkundig zusammenhängende Flächen von mehr als 10 ha bis zu 30 Einzelbescheide für Flächen von weniger als 10 ha erteilt wurden.
- So erhielt ein Zuwendungsempfänger auf diese Weise für rd. 90 ha Aufforstungsfläche Zuwendungen in Höhe von fast 1,3 Mio. DM, ein anderer für eine Fläche von rd. 100 ha mehr als 1,13 Mio. DM.

Ob die Zuwendungsempfänger tatsächlich Ausgaben in dieser Höhe geleistet haben, wurde nicht geprüft. Der Landesrechnungshof hat aber daran erhebliche Zweifel, da den Festbeträgen für das Jahr 1997 trotz der deutlich niedrigeren Pflanzenpreise die Preise für 1995 zu Grunde lagen.

- (420) Darüber hinaus ergibt sich aus für Aufforstungsmaßnahmen zu Grunde liegenden Verträgen mit Lohnunternehmern, daß die Maßnahmen praktisch zu 100 % gefördert wurden, obwohl nach der Gemeinschaftsaufgabe und der Richtlinie ein Eigenanteil von mindestens 15 % zu erbringen ist. Es wurde nämlich z. B. vereinbart: *„Die Leistungen nach ... werden vom Auftragnehmer finanziell eigenständig in Verwendung der anfallenden Fördermittel erbracht. ... Nach Erbringung der Leistungen ... bestehen keinerlei gegenseitige Forderungen der Vertragspartner gegeneinander, insbesondere keine Forderungen zum Ausgleich von Überschüssen oder Defiziten“*.³ Eine Eigenleistung des Zuwendungsempfängers war also nicht vorgesehen. In diesen Fällen sind somit mindestens 194.000 DM bzw. 170.000 DM zuviel gezahlt worden.
- (421) Das LM will trotz der Bedenken und Feststellungen des Landesrechnungshofes an der Festbetragsfinanzierung festhalten, da sie sich seit Jahren bewährt habe. Es weist darauf hin, daß die Kostenansätze 1998 bei der Neufassung der Richtlinie überprüft und aktualisiert worden sind und künftig periodisch überprüft werden sollen. Es ist der Meinung, daß der Vorwurf der Vollförderung unzutreffend ist, da in anderen Bundesländern die Sätze über denen in Mecklenburg-Vorpommern liegen. Das Ministerium verkennt dabei, daß die Frage, ob eine Vollförderung vorliegt, nicht anhand der Fördersätze anderer Bundesländer beurteilt werden darf, sondern, daß ausschließlich die Regelungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern maßgeblich sind.

Vorzeitiger Maßnahmebeginn

- (422) Ein Zuwendungsempfänger hat im September 1995 mit einer Firma einen Vertrag über die Aufforstung von rd. 100 ha (aufgeteilt in Einzelflächen) geschlossen. Die Anträge auf Fördermittel für diese Maßnahmen wurden aber erst 1996 gestellt, sie enthielten die ausdrückliche Bestätigung des Antragstellers, daß mit den Maßnahmen noch nicht begonnen worden ist. 1996 und 1997 wurden von der zuständigen

³ Auszug aus den vorliegenden Leistungsverträgen über die Aufforstungsmaßnahmen (jeweils § 3) der Zuwendungsempfänger mit den ausführenden Firmen.

Forstdirektion Zuwendungen in Höhe von rd. 1,13 Mio. DM bewilligt und auszahlt.

Mit dem Abschluß des Aufforstungsvertrages wurde mit der Durchführung des Vorhabens begonnen. Da aber eine Ausnahmegenehmigung weder beantragt noch erteilt war, durften die Fördermittel nicht bewilligt werden (VV Nr. 1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO). Darüber hinaus ist offenkundig, daß der Antragsteller die Bewilligung durch falsche Angaben bewirkt hat.

Das LM wurde aufgefordert, die Zuwendung zurückzufordern (VV Nr. 8.2.2 zu § 44 Abs. 1 LHO).

- (423) Das LM hat eine Überprüfung des Sachverhalts zugesagt.

Vergabevorschriften

- (424) Obwohl Zuwendungsempfänger die Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide nicht beachtet haben, hat das LM nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen. Gemäß Nr. 3 der ANBest-P, die Bestandteil der Bewilligungsbescheide waren, mußte die Vergabe der Aufforstungsaufträge gemäß VOL/A ausgeschrieben werden. Dies ist in keinem der vom Landesrechnungshof geprüften Fälle geschehen. Die Verträge wurden vielmehr „freihändig“, in einem Fall sogar an ein mit dem Auftraggeber wirtschaftlich eng verbundenes Unternehmen, vergeben.

Das LM muß prüfen, ob die Zuwendungsbescheide auch aus diesen Gründen zu widerrufen und ob die Fördermittel zurückzufordern sind.

- (425) Das LM hat die Prüfung der Rückforderung zugesagt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat im Rahmen der Marktstrukturverbesserung umfangreiche Investitionen z. B. für Molkereien, Schlachthöfe und Kartoffelvermarktungsanlagen bezuschußt.

Dabei wurden Zuwendungen für Baumaßnahmen ohne baufachliche Prüfung bewilligt. Anstatt die Angemessenheit der Ausgaben selbst zu prüfen, wurde in der Regel die Planung des jeweiligen Zuwendungsempfängers übernommen. Eine Nachbewilligung erfolgte ohne ausreichenden Grund, in einem Fall wurde der Bewilligungszeitraum nicht festgesetzt. Die Aktenführung ist unzureichend, insbesondere wurden Planänderungen und Absprachen mit Zuwendungsempfängern nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Beim Verwendungsnachweisverfahren bestehen Mängel.

Zuwendungsempfänger haben die Vergabevorschriften nicht beachtet, Teile der Zuwendung zweckwidrig verwendet und den Finanzierungsplan nicht eingehalten.

- (426) Auf der Grundlage der Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung oder Rationalisierung der Bearbeitung, Verarbeitung und/oder Vermarktung land- und fischwirtschaftlicher Erzeugnisse als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für Mecklenburg-Vorpommern vom 1. April 1992 (AmtsBl. M-V S. 373) hat das LM in den Jahren 1993 bis 1998 umfangreiche Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in Mecklenburg-Vorpommern gefördert. Die Zuwendungen wurden zwischen 10 % und 23 %

aus nationalen und zwischen 20 % und 35 % aus EU-Mitteln (EAFGL, Abt. Ausrichtung) finanziert.

Der Landesrechnungshof hat die Abwicklung einzelner Fördervorhaben u. a.

- den Neubau eines Schlachthofes, Investitionsvolumen rd. 63 Mio. DM,
- den Umbau und die Sanierung einer Kartoffelvermarktungsanlage, Investitionsvolumen rd. 3 Mio. DM und
- den Umbau einer Molkerei, Investitionsvolumen rd. 36 Mio. DM

geprüft und erhebliche Mängel festgestellt.

Das LM hat es hingenommen, daß die Zuwendungsempfänger sich nicht an die Auflagen und Bedingungen der Zuwendungsbescheide gehalten haben.

Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung

(427) Das LM hat im Antragsverfahren die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen nicht geprüft, weil die Vorhaben in den „Sektorplan“ (von der EU genehmigte Aufstellung der Vorhaben z. B. im Sektor Schlachthofstruktur in Mecklenburg-Vorpommern mit den geplanten Ausgabenansätzen) paßten. Statt dessen hat es Angaben der Antragsteller ohne nähere Prüfung übernommen.

(428) Notwendigkeit und Angemessenheit einer Investitionsmaßnahme können nicht allein mit dem Hinweis begründet werden, daß das Vorhaben in einen Sektorplan paßt.

In der Antragsprüfung ist jede Einzelmaßnahme mit allen Einzelheiten daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und wirtschaftlich ist. Nur so kann sichergestellt werden, daß die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden.

Der Sektorplan ist nur eine Art Rahmenplan, er enthält keine „baureife“ Darstellung der einzelnen Investitionsmaßnahmen. In ihm wurde nur festgelegt, mit welchen Maßnahmen die Ziele der Marktstrukturverbesserung erreicht werden sollen. Mit welchem wirtschaftlichen Aufwand diese Ziele im Einzelfall realisiert werden sollen und wie die Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion zu beurteilen ist, wurde nicht festgelegt. Eine Grundlage für die Förderung eines einzelnen Investitionsvorhabens ist der Sektorplan deshalb nur insoweit, als sich danach die grundsätzliche

Zweckmäßigkeit einer Maßnahme (z. B. Schlachthof- oder Molkereibau) beurteilen läßt.

- (429) Das LM hat zugesichert, daß „... *künftig den Fördervermerken eine größere Beachtung beigemessen werden soll und daß die Spezifik der Einzelvorhaben herausgearbeitet und dokumentiert werden soll*“.

Nichtbeachtung der Baufachlichen Ergänzungs- bestimmungen (ZBau)

- (430) Die Investitionsmaßnahmen waren mit Bauvorhaben in Millionenhöhe verbunden. Das LM bewilligte die Zuwendungen ohne vorhergehende baufachliche Prüfung (vgl. dazu Jahresbericht 1997 Tzn. 153 bis 154), weil es diese für entbehrlich hielt, da die Angemessenheit der Kosten nach Richtwerten, die im Sektorplan vermerkt seien, beurteilt würde.
- (431) Bei der Förderung von Baumaßnahmen ist die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung an der Antragsprüfung zu beteiligen, wenn die Zuwendungen von Bund und Land 750.000 DM übersteigen (VV Nr. 6.1 zu § 44 Abs. 1 LHO). Bei den geprüften Investitionsvorhaben wurden Baumaßnahmen in Höhe von rd. 35 Mio. DM bzw. 20 Mio. DM gefördert.

Das Verfahren richtet sich nach den „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau)“ (Anlage zu VV/VV-K Nr. 6 zu § 44 Abs. 1 LHO). Bei den Investitionsvorhaben handelte es sich um Bauten für Handel und Gewerbe, das LM hätte deshalb als zuständige technische staatliche Verwaltung auch die Aufgaben, die sich aus der ZBau ergeben, vornehmen müssen (Nr. 1.3.2 ZBau).

Da die baufachliche Prüfung nicht einmal stichprobenweise erfolgte, wurde die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion, die Angemessenheit der Kosten und die Vollständigkeit der mit den Antragsunterlagen zusätzlich zu fordernden Unterlagen der Baumaßnahmen im Rahmen der Marktstrukturverbesserung nicht geprüft. Es fehlte also ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Förderfähigkeit der beantragten Maßnahmen. Richtwerte können für die baufachliche Prüfung zwar herangezogen werden, deren Beachtung allein kann aber nicht die Prüfung nach der ZBau ersetzen.

Das LM hat gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde verletzt.

- (432) Das LM ist der Meinung, für die baufachliche Prüfung hätten die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Bauunterlagen und eine Kostenrechnung nach DIN 276 eines fachkundigen Dritten (z. B. Architektenbüro) zusammen mit einer Bescheinigung über die Beachtung aller baurechtlichen und baufachlichen Vorschriften und Auflagen ausgereicht.

Aber selbst diese Unterlagen fehlten bei einigen vom Landesrechnungshof geprüften Maßnahmen. Das LM hat zugesichert, daß es die Bestimmungen der ZBau künftig beachten will.

Nichtbeachtung der VOB/VOL

- (433) Die Zuwendungsempfänger haben die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide nicht ausreichend beachtet, insbesondere wurden die umfangreichen Bau- und Lieferaufträge nicht nach den Regeln der VOB/VOL vergeben. Statt dessen wurden die Aufträge auf der Grundlage von mindestens drei Angeboten vergeben. Soweit wie möglich sollen dabei Bewerber aus Mecklenburg-Vorpommern bevorzugt worden sein. Dieses „Auswahlverfahren“ wurde von den Zuwendungsempfängern nicht ausreichend dokumentiert, es ist nicht nachvollziehbar.

- (434) Die für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Landes geltenden Vergabevorschriften VOB/VOL sind auch für die Empfänger von Zuwendungen nach Nr. 3 ANBest-P i. V. m. VV Nr. 5.1 zu § 44 Abs. 1 LHO verbindlich. Die dort vorgeschriebenen Verfahren zur Auftragsvergabe sind in jedem Fall einzuhalten, denn nur so kann gewährleistet werden, daß die Haushaltsmittel im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

Die Einhaltung der Vergabebestimmungen wird den Zuwendungsempfängern in den Bewilligungsbescheiden durch eine ausdrückliche Verweisung auf die ANBest-P als Auflage aufgegeben, die sie zu erfüllen haben. Anhand der Prüfungsakten war die Erfüllung dieser Verpflichtung regelmäßig nicht erkennbar. In einem Fall waren die Vergabevorschriften dem Zuwendungsempfänger sogar völlig unbekannt.

- (435) Das LM hält die bisherige Praxis, vom Zuwendungsempfänger die Einholung von mehreren, mindestens drei, Angeboten zu verlangen, für ausreichend. Es ist trotz des eindeutigen Wortlauts der Nr. 3 ANBest „... **sind** ... **zu beachten** ...“ der Auffassung, daß „... *dort nur festgelegt ist, daß bestimmte Vorschriften zu beachten sind, ... die Einhaltung aber nicht zwingend vorgeschrieben ist.*“ Es will aber künftig die Dokumentation, insbesondere zu Nr. 6.5 ANBest-P, durch die „*Verwendung eines Zwischenberichtes*“ verbessern.

Unzureichende Prüfung der Wirtschaftlichkeit

- (436) Das LM hat darauf verzichtet, von den Zuwendungsempfängern zu verlangen, durch Gutachten unabhängiger Wirtschaftsprüfer nachzuweisen, ob geplante Absatzmengen nachhaltig erreichbar sind. Jedenfalls fehlte in den geprüften Akten jeder Hinweis auf eine derartige Untersuchung, obwohl sie in Nr. 5.5 der Richtlinie vom 1. April 1992 ausdrücklich vorgeschrieben ist. Die langfristige Erreichbarkeit von Absatzzielen ist gerade bei Vorhaben der Marktinfrastruktur ein wesentliches Kriterium für die Wirtschaftlichkeit und damit auch für die Notwendigkeit und Angemessenheit des Vorhabens.

Mangelnde Dokumentation von Verwaltungsentscheidungen

- (437) Das LM hat vielfach Änderungen und Absprachen mit Zuwendungsempfängern gar nicht oder nur unzureichend dokumentiert und sich dabei auf das Gedächtnis der zuständigen Bearbeiter verlassen.
- (438) Diese Praxis ist mit einem ordnungsmäßigen Verwaltungsverfahren unvereinbar. Der Grundsatz der Schriftlichkeit in der Verwaltung, der auch in § 10 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsweisung für den Bürodienst der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGA) dokumentiert ist, wurde verletzt.
- Gerade bei Langzeitförderungen wird in Zweifelsfällen oder bei Mißverständnissen die Aussage des Zuwendungsempfängers gegen die Aussage des Bearbeiters stehen und es wird schwierig sein, die Richtigkeit einer Aussage zu beweisen.
- (439) Das LM hat zugesagt, daß die Aktenführung verbessert werde und Entscheidungen künftig nachvollziehbar dokumentiert werden.

Verwendungsnachweisprüfung

- (440) Das Verfahren des LM bei der Prüfung der Verwendung von Fördermitteln zur Marktstrukturverbesserung steht nicht im Einklang mit den Vorschriften der LHO (VV Nr. 11 zu § 44 Abs. 1 LHO). Das LM läßt sich in der Regel vor der Auszahlung von Teilbeträgen die Originalrechnungen vorlegen und akzeptiert diese als Zwischennachweis, obwohl sie ohne einen Sachbericht keine ausreichende Grundlage für die Prüfung sind.
- (441) Die Prüfung dieser Belege ist unzureichend. In einem aufwendigen Verfahren werden sie als „Zwischennachweisprüfung“ von einem Sachbearbeiter in Gegenwart eines verantwortlichen Mitarbeiters des Zuwendungsempfängers „geprüft“ und gestempelt. Die Fachkunde des Sachbearbeiters soll eine ausreichende Gewähr für eine ordnungsgemäße Prüfung bieten. Durch dieses Verfahren, insbesondere durch die Gegenwart eines Mitarbeiters des Zuwendungsempfängers, ist die notwendige Unabhängigkeit der Prüfung nicht gewährleistet. Mangels Sachbericht und begründender Unterlagen (z. B. Verträge, Vergabeunterlagen) können bei der Masse an Rechnungen Wirtschaftlichkeit, Angemessenheit und Notwendigkeit der Ausgaben auf diese Weise nicht ausreichend oder gar nicht beurteilt werden. Dies gilt auch für die Prüfung, ob der Zuwendungsempfänger Auflagen und Bedingungen im Bewilligungsbescheid beachtet hat.
- Beim eigentlichen (Schluß-)Verwendungsnachweis wird dann auf die Vorlage der Belege verzichtet und damit faktisch der einfache Verwendungsnachweis zugelassen, so daß auch dann Angemessenheit und Notwendigkeit der Ausgaben nicht ausreichend geprüft werden können.
- (442) Das LM ist nicht bereit, auf dieses Verfahren zu verzichten, es ist der Meinung, *„...daß über Einzelabrechnungen verteilt auf das Haushaltsjahr eine intensive Kontrolle der durchgeführten Aktivitäten bei den Investitionsvorhaben möglich ist“*.
- (443) Das LM hat in einigen Fällen bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen, vor allem im Rahmen der Förderung von Investitionen im Schlachthof- und Molkereibereich, Rückforderungsansprüche (z. B. nicht zuwendungsfähige Skontobeträge, unzulässige Einbeziehung von Kreditbeschaffungskosten) gegenüber Zuwendungsempfängern festgestellt. Es hat jedoch auf die Erstattung dieser Beträge, rd. 350.000 DM,

verzichtet und diese statt dessen mit Mehrausgaben für nicht beantragte, aber angeblich zuwendungsfähige Maßnahmen des Zuwendungsempfängers verrechnet. Ob geprüft wurde, ob diese Mehrausgaben tatsächlich zuwendungsfähig waren, ist den Akten nicht zu entnehmen.

- (444) Es ist grundsätzlich zulässig, daß nachträglich Mehrausgaben als notwendig und auch als zuwendungsfähig anerkannt werden. Dies darf jedoch nicht routinemäßig geschehen. Es muß vielmehr sorgfältig geprüft werden, ob diese von den Finanzierungsplänen abweichenden Mehrausgaben bei rechtzeitiger Beantragung auf Nachbewilligung als zuwendungsfähig anerkannt worden wären. Da die vorliegenden Begründungen der Zuwendungsempfänger nur allgemeiner Art sind, wäre eine Bewertung der Abweichungen nur im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung möglich gewesen. Die Prüfungsvermerke gehen nur pauschal auf die über den Finanzierungsplan hinausgehenden Ausgaben ein, belegen aber nicht deren Angemessenheit und Notwendigkeit. Dies reicht nicht aus. Damit wurden eigenmächtige Änderungen von Finanzierungsplänen hingenommen.

Eine Verrechnung von Rückforderungsansprüchen setzt außerdem grundsätzlich voraus, daß zusätzliche Fördermittel nachbewilligt werden. Auf der Grundlage dieser Nachbewilligung kann dann die Verrechnung erfolgen. Das LM hat hier offenbar die Interessen der Zuwendungsempfänger vor die fiskalischen Interessen des Landes gestellt.

- (445) Das LM teilt mit, daß die Verrechnungen nach „...*tiefgründiger Prüfung*...“ erfolgt seien, eine Dokumentation jedoch versäumt wurde.

Nachbewilligung ohne ausreichenden Grund

- (446) Für einen Schlachthof, dessen Bau und Einrichtung schon mit 21.014.000 DM (national und EU) gefördert worden war, wurden mit Bescheid vom 29.7.1994 auf Antrag vom 25.4.1994 für Mehrausgaben von 8.256.200 DM weitere 2.476.980 DM (= 30 %), wegen Erschöpfung der EU-Gelder ausschließlich aus nationalen Mitteln, nachbewilligt. Mit dieser zusätzlichen Zuwendung sollte die kurz- und mittelfristige Liquidität des Unternehmens verbessert werden, da wegen „... *der schwierigen Situ-*

ation auf dem Fleischsektor ...“ eine Kreditaufnahme des Investors zum damaligen Zeitpunkt für nicht möglich gehalten wurde.

Nach einer internen Prüfung der wirtschaftlichen Situation des Schlachthofes hat das LM die Fördervoraussetzungen als gegeben angesehen. Am 1.8.1996 wurde über das Vermögen dieses Betriebes das Gesamtvollstreckungsverfahren eröffnet.

- (447) Diese Nachbewilligung durfte nicht erfolgen, da die dafür geltend gemachten Gründe nicht einschlägig waren, weder der Ausgleich von Managementfehlern noch die Hilfe bei Liquiditätsschwierigkeiten gehören zum Zuwendungszweck (§ 23 LHO).

Der Zuwendungsempfänger hatte die Nachforderung damit begründet, daß infolge von behördlichen Auflagen, der Endabrechnung der Bauwerke, der Aufmaßabrechnung der Ausrüstungsbetriebe und der Abrechnung von Aufträgen und Nachträgen Mehrausgaben in Höhe von rd. 8.3 Mio. DM erforderlich waren. Der Zuwendungsempfänger hatte sich also offenkundig verkalkuliert.

Darüber hinaus konnte wegen des Fehlens der baufachlichen Prüfung (Tz. 430) und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Tz. 436) die Angemessenheit und Notwendigkeit der Maßnahmen nicht geprüft werden.

- (448) Das LM ist der Meinung, daß die schwierige wirtschaftliche Situation auf dem Fleischsektor die Nachbewilligung gerechtfertigt habe, es räumt jedoch ein, daß versäumt wurde, die Ergebnisse der Prüfung ausreichend zu dokumentieren.

Keine Festsetzung des Bewilligungszeitraums

- (449) Für die Förderung des Umbaus und der Sanierung einer Kartoffelvermarktungsanlage hat das LM trotz der ausdrücklichen Regelung in der VV Nr. 4.2.5 zu § 44 Abs. 1 LHO keinen Bewilligungszeitraum festgesetzt, weil es der Meinung war, daß der Bewilligungszeitraum im Förderantrag definiert worden ist. Der Antrag sei als Anlage zum Bewilligungsbescheid ein Bestandteil desselben. Der Antrag wurde aber an keiner Stelle des Bescheides zu seinem Bestandteil bzw. für verbindlich erklärt.

Nach dem Konzept des Zuwendungsempfängers sollte das Vorhaben bis Ende 1995 fertiggestellt sein. Im Dezember 1994 wurden rd. 760.000 DM für 1994 ausgezahlt. Die Maßnahme wurde erst 1998 abgeschlossen. Obwohl der vom Zuwendungsemp-

fänger selbst geplante Fertigstellungstermin damit lange überschritten war, hat das LM noch 1998 Fördermittel ausgezahlt.

- (450) Mit dem Bewilligungszeitraum soll der Zeitraum für die Durchführung des Fördervorhabens festgelegt werden. Damit soll eine zügige und schnelle Durchführung der Maßnahme – und nur dies liegt im Interesse des Landes – sichergestellt werden. Schon der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verbietet es, daß auf Wunsch eines Zuwendungsempfängers der Bewilligungszeitraum beliebig oft und unbegrenzt verlängert wird, da damit unzureichende Planungen zu Lasten des Landes gehen. Gut vorbereitete Maßnahmen – und nur solche sind förderfähig – können i. d. R. innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens realisiert werden. Falls dies aus zwingenden Gründen nicht möglich ist, kann der Zeitrahmen von der Bewilligungsbehörde angemessen verlängert werden.
- (451) Das LM ist der Auffassung, daß der Antrag, auch ohne daß er für verbindlich erklärt wurde, Bestandteil des Bewilligungsbescheides ist.
- Es will jedoch künftig auch den Bewilligungszeitraum im Bewilligungsbescheid ausdrücklich festlegen.

Zweckwidrige Verwendung der Zuwendung

- (452) Der Betreiber der Kartoffelvermarktungsanlage hat von dem im Dezember 1994 ausgezahlten Teilbetrag in Höhe von 760.000 DM mehr als 375.000 DM für einen längeren Zeitraum nicht für den Zweck der Zuwendung verwendet, sondern wie eigene Mittel bewirtschaftet. Obwohl das LM im Zuwendungsbescheid verlangt hatte, daß der Zwischennachweis bis zum 10.2.1995 vorzulegen war, hat es diesen Termin zwar angemahnt, aber zunächst nichts weiter veranlaßt, sondern zugelassen, daß rd. 200.000 DM über ein Jahr zweckwidrig verwendet wurden. Der Zuwendungsempfänger hat erst am 8.2.1996 den vollständigen Zwischennachweis vorgelegt. Das LM hat daraufhin einen Zinsbescheid für den Zeitraum der zweckwidrigen Verwendung der Zuwendung erlassen.
- (453) In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen werden muß und ob die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern wäre (VV Nr. 8.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO).

- (454) Das LM ist der Meinung, die Mittel seien nicht zweckwidrig verwendet worden, da sie zur Modernisierung und Rationalisierung der Landwirtschaft eingesetzt wurden. Es hat erklärt, daß es sich für die Weiterführung des Vorhabens entschieden habe, damit ein funktionsfähiges Vorhaben entsteht.

Ein weiterer Verlängerungsantrag wurde allerdings nicht genehmigt, da die Änderungen vom Antragsteller nicht näher erläutert wurden. Im Jahr 1998 seien weitere Fördermittel nicht ausgezahlt worden.

Der abschließende Verwendungsnachweis und die Prüfung stehe noch aus.

Nichteinhaltung des Finanzierungsplans

- (455) Das LM hat mit Bewilligungsbescheid vom 14.11.1994 für die Förderung der Kartoffelvermarktungsanlage einen Finanzierungsplan ausdrücklich für verbindlich erklärt, und darauf hingewiesen, daß die Fördermittel zweckgebunden sind und ausschließlich zur anteiligen Finanzierung der im Plan genannten Maßnahmen verwendet werden dürfen.

Der Finanzierungsplan stimmte mit der Wirklichkeit nicht überein, dies wurde schon bei der Vorlage des Zwischennachweises offenkundig.

Der Zwischennachweis vom 16.2.1996 wich in den folgenden Positionen bereits erheblich ab:

	Finanzierungsplan	Zwischennachweis
Erschließungskosten	349.916 DM	1.725,40 DM
Gebäudekosten	676.336 DM	1.037.739,37 DM
Maschinenkosten	1.524.235 DM	761.583,18 DM
Baunebenkosten	200.000 DM	0,00 DM
Unvorhergesehenes	55.433 DM	0,00 DM

Anstatt zu prüfen, ob die Fördermittel wegen Nichteinhaltung des Finanzierungsplans gemäß VV Nr. 8.2.4 zu § 44 Abs. 1 LHO und des zeitlichen Verzugs (s. a. Tz. 449) anteilig zurückzufordern sind, hat das LM mit dem Zuwendungsempfänger vereinbart, „... daß ein Antrag auf Veränderung der Kostenstelle unter Auflösung

der Position 'Unvorhergesehenes' gestellt wird und gleichzeitig die Verlängerung der Laufzeit der Zuwendung beantragt werden soll.“

- (456) Das LM hielt dies für zulässig, weil – anders als nach dem Konzept – zwischen der Planung und der Realisierungsphase eine erhebliche Zeitspanne lag. Die Verminderung der Erschließungskosten und die gleichzeitige Erhöhung der Gebäudekosten soll darauf beruhen, daß diese Posten in der Abrechnung schlecht zu trennen gewesen waren. Sie wurden deshalb insgesamt als Baukosten abgerechnet. Die Verschiebung von „... *'Investitionsvolumina'* von den *'Maschinenkosten'* und *'Unvorhergesehenes'* zu den *Baukosten* ...“ sei mit nicht voraussehbaren Mehraufwendungen bei den Gebäudekosten zu begründen. Diese Mehrkosten seien entstanden, da es sich nicht um einen exakt planbaren Neubau, sondern um eine Modernisierungsmaßnahme handele, bei der „*Unvorhergesehenes*“ eine einzukalkulierende Größe darstelle.

- (457) Diese Begründung des LM belegt, daß die Investitionsmaßnahme nicht sorgfältig genug geplant war und daß das Ministerium nicht hinreichend auf die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geachtet hat.

Bevor eine Zuwendung bewilligt wird, müssen derartige Risiken bewertet werden. Eventualitäten wie „*Unvorhergesehenes*“ sind unkalkulierbare Größen, die nicht zuwendungsfähig sind.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Beschaffungen im Landgerichtsbezirk Stralsund

Der Landesrechnungshof beanstandet die Einrichtung von vier Bibliotheken – anstatt einer einzigen Zentralbibliothek – im neuen Justizzentrum in Stralsund.

Bei mehreren Beschaffungen im Landgericht Stralsund und in den in seinem Bezirk gelegenen Amtsgerichten sind Leistungen freihändig anstatt im Wege Öffentlicher Ausschreibungen vergeben worden.

Bei der Vergabe von Reinigungsleistungen ist mehrfach festgestellt worden, daß Leistungsbeschreibungen nicht so eindeutig waren, daß die Anbieter sie im gleichen Sinne verstehen mußten und miteinander vergleichbare Angebote abgeben konnten. Neue Ausschreibungen könnten nach Kündigung oder Aufhebung der noch laufenden Verträge zu besseren Konditionen führen.

Vier Bibliotheken anstatt einer Zentralbibliothek

- (458) Im neuen Verwaltungszentrum befinden sich außer dem Landgericht noch das Arbeitsgericht, das Sozialgericht und die Staatsanwaltschaft des Landgerichtsbezirks Stralsund. Alle drei Gerichte und die Staatsanwaltschaft unterhalten jeweils eine Bibliothek. Dafür sind jeweils Ausgaben für Personal, Einrichtungsgegenstände, Bücher und Zeitschriften erforderlich.

Das anläßlich der Planung des Justizzentrums erstellte Organisationsgutachten vom 2.2.1995 geht noch davon aus, daß im zweiten Obergeschoß des Gebäudes eine gemeinsame Bibliothek aller Justizbehörden, die gleichzeitig Spezialbibliothek des Landgerichts und der Staatsanwaltschaft sein sollte, eingerichtet wird.

- (459) Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß die Abweichung von diesem Konzept erhöhte Ausgaben für Personaleinsatz und für das mehrfache Vorhalten von Standardwerken mit sich gebracht hat.

Das Justizministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, wonach eine gemeinsame Bibliothek aller im Justizzentrum ansässigen Justizbehörden sinnvoll gewesen wäre. Es weist aber darauf hin, daß sich zwischenzeitlich gezeigt habe, daß die Räumlichkeiten der Landgerichtsbibliothek für eine gemeinsame Nutzung nicht mehr ausreichen und eine Zusammenführung der einzelnen Bibliotheken zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr sinnvoll sei.

Freihändige Vergabe einer Kücheneinrichtung im Landgericht Stralsund

- (460) Das Landgericht Stralsund hat seit Januar 1997 einen neuen Sitz im Justizzentrum Stralsund. Für die Ausstattung des neuen Gebäudes waren Beschaffungen erforderlich gewesen. Dabei hat das Landgericht im Dezember 1995 für die Kantine eine Kücheneinrichtung im Preis von rd. 156.000 DM in Auftrag gegeben, ohne zuvor eine Öffentliche Ausschreibung durchgeführt zu haben. Die Auftragsvergabe erfolgte freihändig mit der Begründung, daß eine besondere Dringlichkeit geboten war.
- (461) Gemäß § 55 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Demgemäß hätte dem Vertragsabschluß über den Einbau der Kücheneinrichtung eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen müssen. Eine Ausnahme wegen besonderer Dringlichkeit kann nicht akzeptiert werden. Dagegen spricht allein die Zeitspanne von einem Jahr zwischen Auftragsvergabe und Bezug des neuen Justizzentrums.

Das Justizministerium hat hierzu erläutert, daß das Landgericht erst während der Bauphase vom Investor erfahren habe, welche Planungsunterlagen jeweils erforderlich gewesen seien, und es diese dann nur noch ohne Preisvergleich vom Architekturbüro des Investors habe beschaffen können, da ansonsten der weitere Baufortschritt durch den eigentlich vorgeschriebenen Preisvergleich vor Vertragsabschluß gestört worden wäre. Um solche Situationen künftig zu vermeiden, werde es Pla-

nungsleistungen bereits beim Abschluß von Nutzungs- bzw. Mietverträgen von vornherein mit vereinbaren.

Freihändige Vergaben von Leistungen durch die Amtsgerichte

- (462) Das Amtsgericht Wolgast führte 1995 eine Freihändige Vergabe zur Beschaffung von Einrichtungsgegenständen für Büros und Verhandlungssäle in Höhe von 100.000 DM durch.

Im Jahr 1996 beschaffte das Amtsgericht Bergen Büromöbel mit einem Gesamtwert von insgesamt rd. 33.000 DM, ohne zuvor ein Vergabeverfahren durchgeführt zu haben.

Das Amtsgericht Greifswald beschaffte im Oktober und Dezember 1995 Büromöbel für jeweils rd. 19.000 DM ohne vorherigen Preisvergleich.

- (463) Die Amtsgerichte Wolgast, Bergen und Greifswald hätten wie oben ausgeführt die Regelungen des § 55 LHO beachten müssen. Die Durchführung von Freihändigen Vergaben in den Amtsgerichten Wolgast und Bergen bzw. von einer Freihändigen Vergabe ohne Preisvergleich im Amtsgericht Greifswald waren nicht gerechtfertigt. Diese Vergabeverfahren gewährleisteten nicht, daß die Leistungen an die wirtschaftlichsten Anbieter vergeben wurden.

Freihändige Vergabe von Reinigungsleistungen

- (464) Der Landesrechnungshof stellte fest, daß Reinigungsverträge von einigen im Landgerichtsbezirk Stralsund gelegenen Amtsgerichten in der Vergangenheit fast ausschließlich freihändig vergeben worden sind. Auch bei Ausschreibungen des Jahres 1997 beachteten die Amtsgerichte Anklam und Greifswald nicht, daß gemäß § 55 LHO dem Abschluß von Verträgen eine Öffentliche Ausschreibung voranzugehen hat. Bei der Vergabe der Reinigungsleistungen sind jährlich im Amtsgericht Anklam Ausgaben in Höhe von rd. 35.000 DM und im Amtsgericht Bergen von rd. 41.000 DM dem Wettbewerb entzogen worden.
- (465) Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, daß bei den Vergabeverfahren der Amtsgerichte Anklam, Ribnitz-Damgarten und Wolgast die Anbieter die ihnen zur

Verfügung gestellten Unterlagen nicht einheitlich aufgefaßt haben. Die Anbieter hatten unterschiedliche Flächen errechnet und unterschiedliche Preise in Ansatz gebracht.

- (466) Zu vorschriftsmäßigen Verdingungsunterlagen gehört aber eine Leistungsbeschreibung, die die erwartete Leistung eindeutig und so erschöpfend beschreibt, daß alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können. Da die abgegebenen Angebote kaum miteinander zu vergleichen gewesen waren, war nicht gesichert, daß der wirtschaftlichste Anbieter den Zuschlag erhalten hatte.
- (467) Der Landesrechnungshof empfiehlt insbesondere den Amtsgerichten Bergen, Ribnitz-Damgarten und Wolgast mit fünf Jahre alten und älteren Reinigungsverträgen, diese zum nächstmöglichen Zeitpunkt einvernehmlich aufzuheben oder zu kündigen und die Reinigungsleistungen neu zu vergeben.
- (468) Nach Auskunft des Justizministeriums hat das Amtsgericht Ribnitz-Damgarten beim Bezug seines neuen Gebäudes die Reinigungsarbeiten neu ausgeschrieben und vergeben.

Im übrigen hat das Justizministerium die Beanstandungen hinsichtlich der in den Tzn. 462 bis 467 dargestellten Vergabeverfahren anerkannt und für die Zukunft Beachtung der Hinweise des Landesrechnungshofes zugesichert.

Förderung von sozialraumorientierten Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe

Das Landesjugendamt hat bei seiner Prüfung der Verwendungsnachweise nicht bemerkt, daß Zuwendungsempfänger die Zuwendung zweckfremd verwandt, Ausgaben unzutreffend oder nicht nachvollziehbar dargestellt und zudem Ausgaben gar nicht oder nur unzulänglich belegt haben.

- (469) Das Landesjugendamt fördert seit 1995 sozialraumorientierte Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, d. h. dezentrale und regionale, auf den sozialen Lebensraum junger Menschen und deren Familien ausgerichtete Hilfen. Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofes waren Fördermaßnahmen, für die das Landesjugendamt zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im 1. Halbjahr 1998 die Verwendungsnachweise bereits geprüft hatte.

Das Landesjugendamt hatte in diesem Förderbereich den einfachen Verwendungsnachweis zugelassen und in den Zuwendungsbescheiden generell „... *auf die Vorlage der Originalbelege ... verzichtet, Kopien werden bei Bedarf angefordert*“. Damit mußten die Zuwendungsempfänger nur einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis, in dem Einnahmen und Ausgaben summarisch zusammen zu stellen sind, vorlegen.

Dem Landesrechnungshof ging es darum festzustellen, ob das Landesjugendamt davon ausgehen konnte, daß die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung auch allein auf der Grundlage dieser verkürzten Darstellung ohne Belege zuverlässig prüfbar ist.

Verwendungsnachweis

- (470) Der Landesrechnungshof hat bei 17 Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen angestellt und dabei 21 Maßnahmen geprüft, für die das Landesjugendamt 1996 ins-

gesamt rd. 710.000 DM zur Verfügung gestellt hatte. Die Zuwendungen lagen im Einzelfall zwischen rd. 2.700 DM und 150.000 DM; die durchschnittliche Zuwendungshöhe betrug rd. 33.800 DM. Prüfungsfeststellungen hat der Landesrechnungshof bei zwölf der 17 Zuwendungsempfänger getroffen, also bei rd. 71 %. Betroffen sind davon 14 der 21 geprüften Maßnahmen, also 67 %.

Zuordnung von Belegen

- (471) Der Landesrechnungshof hat bei einem Zuwendungsempfänger mit erheblichem Aufwand versucht, die zweckgerechte Verwendung einer Zuwendung in Höhe von 3.000 DM in den Belegen nachzuvollziehen. Er hat die Prüfung der Verwendung einer weiteren Zuwendung in Höhe von 5.454 DM an denselben Zuwendungsempfänger nach Durchsicht weniger Belege abgebrochen, da er aufgrund der zahlenmäßigen Abweichungen zweifeln mußte, ob es sich bei den vorgelegten Belegen tatsächlich um diejenigen handeln konnte, die dem Verwendungsnachweis zugrunde lagen.

Darstellung der Ausgaben

- (472) Nach dem Zuwendungsrecht muß der zahlenmäßige Nachweis auch alle mit dem Zweckzweck zusammenhängenden Ausgaben enthalten. Diese Angaben sind unentbehrlich für die Prüfung, ob und inwieweit die Zuwendung zweckgerecht verwendet worden ist.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, daß acht Zuwendungsempfänger bei neun Projekten Ausgaben unzutreffend oder nicht nachvollziehbar dargestellt haben. So bleibt im Einzelfall fraglich, in welcher Höhe Ausgaben für den Zweckzweck tatsächlich angefallen sind. Unter anderem

- bezifferte ein Zuwendungsempfänger im zahlenmäßigen Nachweis die Gesamtausgaben mit 20.000 DM, obwohl einer dem Landesrechnungshof vorgelegten Gesamtübersicht zu entnehmen ist, daß insgesamt 24.722,95 DM angefallen waren. Darüber hinaus gab er im einzelnen im zahlenmäßigen Nachweis die Personalausgaben mit 17.808,59 DM an. In der Gesamtübersicht waren 20.961,36 DM dargestellt. Weiterhin gab der Zuwendungsempfänger im zahlenmäßigen Nach-

weis Ausgaben für Renovierung nicht an, während er in der Gesamtübersicht solche Ausgaben in Höhe von 1.570,80 DM aufgeführt hat.

- dokumentierte ein anderer Zuwendungsempfänger im zahlenmäßigen Nachweis „*tatsächlich*“ entstandene Personal- und Sachausgaben in Höhe von insgesamt 15.183,13 DM. Er hat aber nicht die für den Verwendungszweck getätigten Ausgaben konkret abgerechnet, sondern jeweils einen Schätzwert von 15 % seiner Ausgaben für die jeweilige Ausgabenart zugrunde gelegt.
- rechnete ein weiterer Zuwendungsempfänger im zahlenmäßigen Nachweis Personalausgaben von 53.845,99 DM für den Einsatz von zwei ohnehin vorhandenen Mitarbeitern ab. Allerdings konnte er nicht schlüssig darstellen, worauf seine Berechnung im einzelnen beruhte: Er konnte nicht angeben und belegen, worauf Personalausgaben in Höhe von insgesamt 47.087,08 DM basierten. Weiterhin konnte der Zuwendungsempfänger nicht darlegen, ob und inwiefern ein von ihm mit 6.758,91 DM bezifferter Verwaltungsaufwand für das Projekt entstanden ist.

- (473) „*Werden die Gesamtausgaben überschritten, ...*“ will das inzwischen zuständige Sozialministerium, offenbar im Zusammenhang mit der nicht vollständigen Darstellung von Ausgaben in Höhe von 24.722,95 DM, prüfen, ob dies akzeptabel ist, wenn die Ausgaben durch Eigenmittel oder durch Dritte gedeckt sind. Es betont, daß in solchen Fällen ein Schaden für das Land nicht entstanden ist.
- (474) Der Landesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Er hatte bereits im Nachtrag zum Jahresbericht 1995 (Tz. 194) auf die Bedeutung hingewiesen, die einer vollständigen Darstellung der Ausgaben für die abschließende Beurteilung einer geförderten Maßnahme zukommt.

Fehlende und unzulängliche Belege

- (475) Sofern der einfache Verwendungsnachweis zugelassen ist, hat der Zuwendungsempfänger zwar die Originalbelege nicht mit dem Verwendungsnachweis vorzulegen. Er muß aber auch in diesen Fällen die im zahlenmäßigen Nachweis dargestellten Einnahmen und Ausgaben und insbesondere auch die zweckgerechte Verwendung der Zuwendung ordnungsgemäß belegen können. Die Belege müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten, die Ausgabebelege insbesondere

den Zahlungsempfänger, den Grund und Tag der Zahlung, den Zahlungsbeweis und bei Gegenständen den Verwendungszweck.

Der Landesrechnungshof hat die Belege geprüft. Beanstandungen mußte er bei der Abrechnung von sieben Projekten erheben, die von sieben Zuwendungsempfängern durchgeführt wurden: Zuwendungsempfänger konnten Abrechnungspositionen nicht oder nicht vollständig belegen. Nicht alle Belege enthielten zudem die notwendigen Angaben. Unter anderem

- hat ein Zuwendungsempfänger für Ausgaben in Höhe von insgesamt 6.785,20 DM teils keine, teils nur unzulängliche Belege vorgelegt,
- konnte ein anderer Zuwendungsempfänger Ausgaben in Höhe von zusammen 4.496,35 DM nicht belegen,
- hat ein weiterer Zuwendungsempfänger Ausgaben für Honorare und Fahrtkosten in Höhe von 7.576,80 DM geleistet, zu deren Begründung er keinen Vertrag vorlegen konnte.

Zweckwidrige Verwendung

- (476) Die Zuwendung darf nur zur Erfüllung des im Zuwendungsbescheid bestimmten Zwecks verwendet werden. Sie ist wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Die Zuwendung darf dabei grundsätzlich nur für die Ausgaben verwendet werden, die erst und allein durch das Projekt zusätzlich verursacht werden.
- (477) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß sieben Zuwendungsempfänger in acht Projekten die Zuwendung zweckfremd verwandt haben. Unter anderem
- hat ein Zuwendungsempfänger die Zuwendung in Höhe von 36.000 DM nicht für den Aufbau einer neuen Jugendhilfestation verwendet, sondern lediglich den Umzug in neue Räumlichkeiten finanziert.
 - haben zwei Zuwendungsempfänger nur Teilzeitkräfte beschäftigt, obwohl die Zuwendung für Vollzeitbeschäftigte gewährt worden war. Die nicht für Personalausgaben benötigten Landesmittel in Höhe von 6.300 DM haben sie offenbar anderweitig verwendet.

- hat ein weiterer Zuwendungsempfänger aus der Zuwendung einen Computer mit Zubehör im Wert von 4.779,35 DM beschafft. Diese Ausgabe war aber nach dem Zuwendungsbescheid nicht zuwendungsfähig.
 - hat ein anderer Zuwendungsempfänger Ausgaben für T-Shirts, Büromöbel, Pilotenkoffer, Projektor, Versicherung und Fortbildung in Höhe von insgesamt 3.138,70 DM aus der Zuwendung bestritten, obwohl diese nach dem Zuwendungsbescheid ebenfalls nicht zuwendungsfähig waren.
 - haben zwei Zuwendungsempfänger nicht erklären können, inwiefern Telefongebühren in Höhe von 796,75 DM und Miete in Höhe von 1.061,59 DM gerade dem geförderten Projekt zuzurechnen waren.
- (478) Soweit der Landesrechnungshof die Verwendung der Zuwendung in Höhe von 36.000 DM für den Umzug in neue Räumlichkeiten beanstandet hat, betont das Sozialministerium die Unterschiede in der rechtlichen Einordnung einer Jugendhilfestation einerseits und einer Tagesgruppe andererseits. Es ist der Auffassung, der Zuwendungsempfänger habe die Zuwendung zweckgerecht zum Aufbau einer neuen Jugendhilfestation verwendet, in die er seine bereits vorhandene Tagesgruppe integriert habe.
- (479) Jugendhilfestationen sind dadurch gekennzeichnet, daß Hilfen zur Erziehung „...unter einem Dach...“ möglich sind, d. h. in einer Einrichtung mehrere Hilfeformen angeboten werden. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes war der Zuwendungsempfänger nicht nur bereits Träger einer Tagesgruppe, sondern hatte auch schon sozialpädagogische Familienhilfen abgerechnet. Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß hier keine Jugendhilfestation neu aufgebaut worden ist, sondern daß lediglich ein Umzug stattgefunden hat.

Ausgaben außerhalb des Bewilligungszeitraumes

- (480) Der Zuwendungsempfänger kann nur diejenigen Ausgaben als zuwendungsfähig geltend machen, die innerhalb des Bewilligungszeitraumes anfallen.
- Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß vier Zuwendungsempfänger bei fünf Projekten Ausgaben als zuwendungsfähig abgerechnet haben, die sie vor Beginn des Bewilligungszeitraumes oder nach dessen Ablauf geleistet haben. Unter anderem

- rechnete ein Zuwendungsempfänger Ausgaben in Höhe von 2.717,75 DM ab, die vor Beginn des Bewilligungszeitraumes angefallen waren. Für dasselbe Projekt rechnete er Ausgaben in Höhe von 800 DM ab, die er erst nach Ende des Bewilligungszeitraumes geleistet hatte.
- rechnete ein anderer Zuwendungsempfänger Ausgaben in Höhe von insgesamt 2.488,13 DM ab, die bereits vor Beginn des Bewilligungszeitraumes angefallen waren.
- hat ein dritter Zuwendungsempfänger Ausgaben in Höhe von insgesamt 7.576,80 DM abgerechnet, obwohl die zugrunde liegenden Leistungen erst nach Ende des Bewilligungszeitraumes erbracht worden waren.

- (481) Das Sozialministerium hält die Feststellung des Landesrechnungshofes zu den Ausgaben in Höhe von 2.488,13 DM vor Beginn des Bewilligungszeitraumes für problematisch. Vor dem Hintergrund einer unklaren Regelung in der Förderrichtlinie habe der Zuwendungsempfänger angenommen, daß „... *konkludent der Maßnahmebeginn vor dem Eintreten der vom Landesjugendamt Mecklenburg-Vorpommern geförderten Veranstaltung liegen müsse ...*“.
- (482) Die einschlägige Förderrichtlinie ließ eine Landesförderung erst dann zu, wenn „... *die Fort- und Weiterbildungsmaßnahme über den Gesamtumfang von 40 Stunden pro Jahr für den einzelnen Mitarbeiter hinausgeht ...*“ Der Landesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, inwiefern dieser Wortlaut die Auffassung des Zuwendungsempfängers stützen könnte und hält deswegen an seiner Beanstandung fest.
- (483) Zu den übrigen Beanstandungen zum Verwendungsnachweis hat das Sozialministerium darauf hingewiesen, das Landesjugendamt müsse die vom Landesrechnungshof dargestellten Beispiele nochmals im einzelnen im Zusammenwirken mit den Zuwendungsempfängern überprüfen. Zuwendungsempfänger hätten Stellungnahmen abgegeben, die auch „...*andere Schlußfolgerungen...*“ zuließen oder bestritten teilweise die Feststellungen des Landesrechnungshofes.

Darüber hinaus erklärte das Ministerium, es sollen Zuwendungen teils zurückgefordert werden, teils werde das Landesjugendamt weitere Prüfungen vornehmen, teils sieht das Ministerium aber auch keinen Raum für Rückforderungen.

Der Landesrechnungshof wird die Erörterungen mit der Verwaltung fortsetzen.

Fehlendes Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof

- (484) Die Prüfung hat gezeigt, daß das Landesjugendamt zu Unrecht davon ausgegangen ist, es könne die zweckgerechte Verwendung der Zuwendung auch auf der Grundlage eines einfachen Verwendungsnachweises ohne Belege zuverlässig nachprüfen.

Mit der Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises hat sich das Landesjugendamt zudem über Bedenken des Landesrechnungshofes hinweggesetzt. Aus § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO ergibt sich, daß der einfache Verwendungsnachweis nur im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof zugelassen werden kann. Obwohl der Landesrechnungshof dem damaligen Kultusministerium gegenüber ausdrücklich erklärt hatte, daß er der Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises nicht zustimme, hat das Landesjugendamt den einfachen Verwendungsnachweis eigenmächtig zugelassen.

- (485) Das Sozialministerium hat inzwischen erklärt, es werde nun ein vollständiger Verwendungsnachweis verlangt. Es hat ausgeführt, für die Zulassung des einfachen Verwendungsnachweises hätten die Erfahrungen und die Förderpraxis der vorangegangenen Jahre, insbesondere im Bereich des Landesjugendplanes, gesprochen. Im Einvernehmen mit dem FM sei daher auf die generelle Vorlage der Originalbelege verzichtet worden. Das Sozialministerium verweist zudem auf den seinerzeit bestehenden dringenden Handlungsbedarf, die personelle Situation des Landesjugendamtes und den erheblichen Arbeitsaufwand, der mit der Prüfung der Originalbelege verbunden sei. Die bisherigen Ergebniskontrollen zeigten, daß die Ziele der Förderung im wesentlichen erreicht und die Mittel zweckentsprechend eingesetzt worden seien.

- (486) Das Sozialministerium hat übersehen, daß die Einhaltung gesetzlicher Zustimmungsvorbehalte nicht in das Belieben der Normadressaten gestellt ist. Zudem hat die Prüfung des Landesrechnungshofes gezeigt, daß die Mittel zu einem bedeutenden Teil gerade nicht ordnungsgemäß eingesetzt worden sind.

Schlußbemerkung

- (487) Das Landesjugendamt hat bei seiner Prüfung der Verwendungsnachweise zahlreiche Verstöße der Zuwendungsempfänger gegen das Zuwendungsrecht nicht bemerkt, weil es sich nur den einfachen Verwendungsnachweis ohne Belege hat vorlegen lassen. Diese Verstöße konnten erst erkannt werden, als nicht nur der zahlenmäßige Nachweis, sondern auch die Belege geprüft wurden. Der Landesrechnungshof mußte aufgrund seiner Prüfung feststellen, daß die Angaben der Zuwendungsempfänger – jedenfalls in diesem Zuwendungsbereich – nicht ohne weiteres hingenommen werden können.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Sozialhilfeleistungen des Landes

Das Land hat Sozialhilfekosten für Hilfeempfänger in Alten- und Pflegeheimen getragen und trägt diese Kosten zum Teil noch, obwohl es sachlich nicht zuständig war oder die Zuständigkeit und damit die Kostentragungspflicht ungeklärt blieb. Durch fehlerhafte Sachbearbeitung hat es Sozialhilfe geleistet, ohne daß es auf das eigene Vermögen der Hilfeempfänger oder Unterhaltspflichten ankam.

Die Gewährung der Sozialhilfeleistungen des Landes sollte organisatorisch neu geordnet werden.

- (488) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben und Einnahmen sowie die Abrechnung der Kosten für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen durch örtliche Erhebungen beim Sozialministerium, einem Landkreis und einer kreisfreien Stadt geprüft.

Nach § 68 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646), zuletzt geändert durch Art. 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Medizinproduktegesetzes (1. MPG-ÄndG) vom 6. August 1998, erhalten Hilfebedürftige Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung, wenn es wegen der Behinderung oder des Leidens in Verbindung mit den Besonderheiten des Einzelfalles erforderlich ist. Die sachliche Zuständigkeit für diese Hilfeart und damit die Kostentragungspflicht liegt beim Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe. Das Land hat allerdings von der in § 96 Abs. 2 BSHG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Durchführung der Hilfegewährung ohne jeden Vorbehalt auf die Landkreise und kreisfreien Städte delegiert. Im Rahmen dieses Heranziehungsverhältnisses tragen die Gebietskörperschaften die volle Entscheidungsverantwortung, während die Kostenverantwortung weiterhin beim Land liegt.

Die den Anforderungen nicht gerecht werdende Aufgabenwahrnehmung durch die (geprüften) Gebietskörperschaften hat für das Land zu Mehrausgaben in Höhe von

Millionenbeträgen und zu Mindereinnahmen geführt. Die Höhe des Schadens läßt sich letztlich jedoch nicht beziffern.

Sachliche Zuständigkeit

- (489) Im Rahmen einer Bestandserhebung über die Zahl der Alten- und Pflegeheimplätze in Mecklenburg-Vorpommern zum 30.6.1993 haben die Landkreise und kreisfreien Städte dem Sozialministerium gemeldet, daß landesweit 95,7 % der belegten Plätze von pflegebedürftigen Bewohnern genutzt waren, für die das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe die Kosten aufzubringen hat, die übrigen Plätze (4,3 %) von Altenheimbewohnern, für die die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger aufkommen. Das Ergebnis verdeutlichte, daß im Vergleich mit anderen Bundesländern der Anteil der Personen, die Pflegeplätze in Anspruch nehmen, in Mecklenburg-Vorpommern erheblich höher ist als sonst üblich.

Dieses Ergebnis in einem neuen Bundesland mußte auch – ohne einen Vergleich mit anderen Bundesländern vorzunehmen – bereits deshalb Zweifel an seiner Richtigkeit wecken, weil sich zu Beginn der 90er Jahre in den Alten- und Feierabendheimen noch viele Bewohner befanden, die zu DDR-Zeiten, insbesondere nach dem Tode ihres Ehepartners ihre nunmehr zu große Mietwohnung geräumt und dafür einen (Feierabend-) Heimplatz erhalten hatten.

- (490) Der ungewöhnlich hohe Anteil von Pflegefällen veranlaßte das Sozialministerium, die Landkreise und kreisfreien Städte im I. Quartal 1994 aufzufordern, die Erforderlichkeit der Heimpflege noch einmal anhand von Heimberichten zu überprüfen.

Die daraufhin zum 30.6.1995 durchgeführte neue Bestandserhebung ergab, daß der Anteil der pflegebedürftigen Heimbewohner mit 11.954 von landesweit 12.464 belegten Alten- und Pflegeheimplätzen auf nunmehr rd. 95,9 % angewachsen und der Anteil der Altenheimbewohner entsprechend auf rd. 4,1 % abgesunken war.

Nach diesen Meldungen wurden z. B. in den Städten Rostock und Schwerin nur jeweils vier der Heimplätze, im Landkreis Nordwestmecklenburg nur drei Plätze, in der Stadt Wismar nur ein und in der Stadt Neubrandenburg gar kein Heimplatz als Altenheimplatz genutzt. Danach waren jeweils über 99 % der Heimbewohner pflegebedürftig. Es bestand mithin Anlaß für Zweifel, ob die Entscheidungspraxis der he-

rangezogenen Gebietskörperschaften den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten in erforderlichem Maße gerecht wird.

Die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes bei den beiden herangezogenen Gebietskörperschaften konnten die Zweifel nicht ausräumen:

- (491) Der Landesrechnungshof hat bei der kreisfreien Stadt 48 Sozialhilfeakten über die Gewährung von Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung einschließlich der einmaligen Leistungen und die Abrechnung geprüft. Das sind rd. 7 % der Fälle von Empfängern von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, welche die Stadt im Jahre 1996 betreute.

Die Prüfung ergab, daß sich in den Akten derjenigen Hilfeempfänger, die bis 1991 in ein Heim aufgenommen worden waren und die auch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch stationäre Hilfe zur Pflege erhielten, Sozialhilfeanträge befanden, die in der vorliegenden Form nicht entscheidungsreif waren oder mit der getroffenen Entscheidung nicht übereinstimmten. Dessen ungeachtet hat das Sozialamt stationäre Hilfe zur Pflege zu Lasten des Landes gewährt.

Im einzelnen war festzustellen, daß Einrichtungen auf dem für die Feststellung der Heimpflegebedürftigkeit verwendeten Vordruck jeweils sowohl die für die Hilfe zum Lebensunterhalt in einer Einrichtung geltende Alternative angekreuzt hatten, als auch die für die Hilfe zur Pflege. Zum Teil war auch nur die erste Alternative angekreuzt. Bei den Akten befanden sich ferner keine regelrechten ärztlichen Befundberichte.

- (492) Die kreisfreie Stadt hat in ihrer Stellungnahme die Beanstandungen im wesentlichen anerkannt. Sie führt aus, daß die *„Heimpflegeberichte ... von den Sozialarbeiterinnen in den Heimen ausgefüllt und durch Unkenntnis in mehreren Akten beide Varianten angekreuzt ...“* wurden und daß *„... das Sozialamt ... die Heimpflegeberichte nicht geprüft“* habe. Das Sozialamt habe jedoch *„... die Begutachtung durch den Amtsarzt ... nicht generell akzeptiert“*.

- (493) Der Landesrechnungshof hält daran fest, daß in den geprüften 48 Sozialhilfeakten kein Hinweis auf eine selbständige Würdigung der Heimpflegeberichte oder der ärztlichen Voten enthalten war.

- (494) Bei dem Landkreis hat der Landesrechnungshof 22 Sozialhilfeakten über die Gewährung von Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung einschließlich der einmaligen Leistun-

gen und die Abrechnung geprüft. Das sind rd. 3,3 % der Fälle von Empfängern der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, die der Landkreis im Jahre 1996 betreute.

Offensichtliche Bearbeitungsfehler in der oben dargestellten Art hat der Landesrechnungshof bei dem geprüften Landkreis nicht festgestellt. Mit Rücksicht darauf, daß der Landkreis von den Bewohnern der Alten- und Pflegeheime im Kreisgebiet zum Stichtag 30.6.1995 als pflegebedürftig 99,6 % angegeben hatte, erscheint es aber auch hier fraglich, ob die seinerzeitigen Entscheidungen des Landkreises, insbesondere in medizinischer Hinsicht, einer Prüfung standgehalten hätten.

- (495) Der Landkreis hat dazu ausgeführt, die jeweiligen Amtsärzte hätten die *„... Überprüfungen so vorgenommen, daß deutlich wurde, daß hier Hilfe zur Pflege entsprechend den Bestimmungen des BSHG durchgeführt werden mußte ...“*.
- (496) In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß ein Hilfesuchender 1995 einen Antrag auf Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung gestellt hat. Obwohl der Amtsarzt das Vorliegen einer Pflegebedürftigkeit eindeutig verneinte und vielmehr die Aufnahme in ein Altenheim für ausreichend hielt, hat das Sozialamt Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung zu Lasten des Landes gewährt. Durch diese den Gegebenheiten nicht entsprechende Entscheidung sind vom Zeitpunkt der Hilfewährung im Monat November 1995 bis Ende Oktober 1996 Sozialhilfekosten in Höhe von 20.000 DM zu Lasten des Landes entstanden. Seit November 1996 erhält der Hilfeempfänger Pflegegeld von der Pflegekasse, damit entfiel die Hilfebedürftigkeit. Da für die Ermittlung der Anzahl der sogenannten Altfälle der „Pflegestufe 0“ der 30.6.1996 vertraglich vereinbart war, zählte der Landkreis diesen Hilfeempfänger mit und erhielt bzw. erhält für ihn vom Land in den Jahren 1997 bis 1999 die Pauschale für Altfälle der „Pflegestufe 0“ in Höhe von insgesamt rd. 17.000 DM. Aufgrund der unzutreffenden Entscheidung zahlt das Land dem Landkreis allein in diesem Fall insgesamt 37.000 DM Sozialhilfekosten.
- (497) Der Landkreis führt dazu aus, daß *„... die Entscheidung in der Akte nicht schriftlich begründet wurde, sondern durch konkludentes Handeln erfolgte ...“*. Er geht *„... aufgrund der Gesamtstruktur des Einzelfall ...“* davon aus, daß die Sachbearbeiterin *„... in Kenntnis des (ärztlichen) Gutachtens und der gesamten Umstände des Einzel-*

falls von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch gemacht ...“ und korrekt entschieden habe.

Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, daß der Hinweis auf den (vermeintlich) eingeräumten „Ermessensspielraum“ die Problemlage sehr deutlich werden läßt.

- (498) Aus Angaben des Statistischen Landesamtes läßt sich ermitteln, daß das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe für jeden Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen im Jahre 1995, also für einen Zeitraum vor Einführung der Pflegeversicherung, durchschnittliche Sozialhilfekosten in Höhe von rd. 22.300 DM aufgewendet hat. Bei einer Korrektur der o. g. Entscheidungen um nur einen Prozentpunkt wäre das Land für 120 Sozialhilfeempfänger weniger sachlich zuständig gewesen. Das Land hätte damit allein im Jahre 1995 Sozialhilfeausgaben in Höhe von etwa 2,7 Mio. DM weniger zu tragen gehabt.
- (499) Obgleich das Sozialministerium aufgrund der o. g. Erhebungen zu dem Ergebnis gelangt ist, daß *„... der Anteil der Altenheimplätze an der Gesamtzahl ... deutlich niedriger als in anderen Bundesländern ...*“ liegt, mithin also eine Kostenverschiebung zu Lasten des Landes festzustellen war, hat es keine weiteren Versuche unternommen, im Rahmen seiner Fachaufsicht diejenigen Sozialhilfeempfänger aus der Kostentragung des Landes auszuschließen, für die nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten die örtlichen Träger sachlich zuständig waren.
- (500) Das Sozialministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, daß *„... in vielen Pflegeheimen bis zur Einführung der Pflegeversicherung auch ein hoher Anteil von jüngeren behinderten Menschen untergebracht war, für den bei stationärer Unterbringung unstrittig im Rahmen der Eingliederungshilfe die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe gegeben war“*. Es teilt mit, daß es *„... mit Blick auf die bevorstehende Einführung der Pflegeversicherung , die eine ordnungsgemäße Zuordnung aufgrund erneuter objektiver Untersuchungen erwarten ließ, ... auf eine weitere Klärung verzichtet ...*“ habe. Als weiteren Grund, den oben dargestellten Widersprüchen nicht weiter nachzugehen, nennt das Sozialministerium den Umstand, daß die *„Kosten für die Heimunterbringung“* sowieso *„... von der öffentlichen Hand aufzubringen sind“*. Eine *„... aufwendige Klärung der Einzelfälle (hätte) zwar zur Verschiebung der Belastungen zwischen dem Land auf der einen Seite und den Land-*

kreisen und kreisfreien Städten auf der anderen Seite geführt, insgesamt jedoch nicht zu Einsparungen“.

Damit bestätigt das Sozialministerium – jedoch ohne dies zu quantifizieren – den Ansatz des Landesrechnungshofes, daß die in Heimen untergebrachten Personen, die auf Hilfe zur Pflege angewiesen waren, einen Anteil an den Heimbewohnern von deutlich weniger als 95 % ausmachten. Darüber hinaus verkennt das Sozialministerium, daß es im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verwaltung keine Veranlassung gibt, andere Kostenträger von ihrer Kostentragungspflicht freizustellen.

„Pflegestufe 0“

Sachliche Zuständigkeit

- (501) Bis Juni 1996 hat das Sozialministerium für rd. 12.000 Personen die Sozialhilfekosten für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen getragen. Nach Einführung der Pflegeversicherung für den Bereich der vollstationären Pflege zum 1.7.1996 hat der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) in Mecklenburg-Vorpommern für rd. 3.000 dieser Heimbewohner eine Pflegebedürftigkeit entsprechend der Pflegestufe I bis III gemäß § 15 SGB XI verneint (sogenannte Altfälle der „Pflegestufe 0“).

Das Sozialministerium hat nach Auswertung von etwa 2.700 MDK-Gutachten festgestellt, daß sich unter diesen begutachteten Heimbewohnern auch solche befinden, für die kein Hilfebedarf besteht oder sich der Hilfebedarf auf hauswirtschaftliche Versorgung beschränkt oder der Hilfebedarf unter dem des SGB XI lag. Hieraus hat das Sozialministerium gefolgert: *„Grundsätzlich erfüllen die Heimbewohner der ‘Pflegestufe 0’ die Voraussetzungen von §§ 68, 100 BSHG aber nicht, so daß die örtlichen Träger der Sozialhilfe die zuständigen Kostenträger für diese Leistungen der Pflegeeinrichtung sind“.*

- (502) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Sozialministerium angesichts dieser Erkenntnis, die die Zweifel an der Entscheidungspraxis der herangezogenen Gebietskörperschaften bestätigten, verpflichtet gewesen wäre, in Einzelprüfungen einzutreten oder sonstige Maßnahmen zu treffen, um der Zuständigkeitsregelung des § 100 BSHG Geltung zu verschaffen. Einzelfallprüfungen waren im Sommer 1996 aufgrund der MDK-Gutachten ohne besonderen Erhebungsaufwand möglich.

Gleichwohl hat das Sozialministerium in vollem Wissen um die Fragwürdigkeit der sachlichen Zuständigkeit des Landes die Kosten für die „Pflegestufe 0“ bis Ende 1996 weiterhin voll getragen. Auch jetzt trägt es noch einen Teil dieser Kosten.

- (503) Das Sozialministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, daß „... *eine unverzügliche Einzelfallprüfung bei den etwa 3.000 Heimbewohnern der Pflegestufe 0 ohne großen Aufwand möglich gewesen wäre*“. Wegen des speziellen, über den des SGB XI hinausgehenden Prüfungsmaßstabes wären neben den Begutachtungen des Medizinischen Dienstes weitere Untersuchungen der Heimbewohner erforderlich gewesen. „*Im Interesse der Heimbewohner selbst ...*“ habe es gegolten, „... *eine solche erneute Untersuchung zu vermeiden*“.

Das Sozialministerium hat zudem darauf hingewiesen, daß „... *neben dem erheblichen Aufwand ... eine Entscheidung aufgrund allein der Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen von den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht akzeptiert worden wäre*“. Es habe auch deshalb auf eine erneute Einzelfallprüfung verzichtet, weil „... *die finanziellen Belastungen, die sich kurzfristig zusätzlich für die Kommunen ergeben hätten, zu berücksichtigen ...*“ waren.

- (504) Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, weshalb die Gutachten des MDK als Entscheidungsgrundlage ungeeignet gewesen seien und es neuer Untersuchungen bedurft hätte. Im übrigen sind auch die Landkreise und kreisfreien Städte an Recht und Gesetz gebunden – auch wenn das finanzielle Belastungen mit sich bringt.

Verträge über die Altfälle der „Pflegestufe 0“

- (505) Die nicht ausgeräumten Zweifel über die jeweilige sachliche Zuständigkeit führten nach Vorliegen der Begutachtungen durch den MDK zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Sozialministerium und den kommunalen Landesverbänden über die Kostentragungspflicht für die Altfälle der „Pflegestufe 0“. Während die Landkreise und kreisfreien Städte auf die bisherige Kostentragung durch das Land verweisen konnten, hatte das Land aufgrund der nicht im einzelnen geklärten Sach- und Rechtslage dem wenig entgegenzusetzen. Es sah sich deshalb im November 1996 zu einem „Kompromißvorschlag“ veranlaßt, wonach „... *die Altfälle der Pflegestufe 0 (Heimbewohner Pflegestufe '0' am 1. Juli 1996) ... in die Zuständigkeit der örtlichen Trä-*

ger der Sozialhilfe übergehen ...“ und das Land die Kosten für 1996 voll übernimmt und sodann als Ausgleich einen degressiven Zuschuß für die Jahre 1997 bis 1999 zahlt. Die herangezogenen Gebietskörperschaften nahmen dieses Angebot im Frühjahr 1997 an, die Verträge sind daraufhin rückwirkend zum 1.7.1996 in Kraft getreten. Zur Erfüllung dieses Vertrages hat das Land ab 1.1.1997 bis 31.12.1999 insgesamt 56,6 Mio. DM zur Verfügung gestellt.

- (506) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß
- ein erheblicher Teil dieser Mittel nur aufgewendet werden mußte, weil es das Sozialministerium unterlassen hat, z. B. auf der Grundlage der MDK-Gutachten in jedem Einzelfall eine Entscheidung über die Hilfeart und die sachliche Zuständigkeit herbeizuführen,
 - das Sozialministerium mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe nicht nur über die Kostenteilung und Zuständigkeitsveränderung für die Fälle verhandelt hat, für die es ggf. originär zuständig war. Es hat auch über die Fälle verhandelt, für die es seit Einführung des BSHG nicht zuständig war und für die es zu Unrecht geleistet hat, wie z. B. für Fälle, für die nach dem MDK-Gutachten keinerlei Pflegebedarf bestand. Aufgrund des Vertragsschlusses übernahm das Sozialministerium für diese Fälle eine Zuständigkeit kraft Vertrages. Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers ergibt sich jedoch in Ermangelung anderslautender rechtlicher Landes-Regelungen allein aus § 100 Abs. 1 BSHG. Eine nicht gegebene sachliche Zuständigkeit durch eine vertragliche Regelung zu übernehmen, sieht die geltende Rechtslage nicht vor.
- (507) Das Sozialministerium sieht in den Verträgen „... *keine Anerkennung einer sachlichen Zuständigkeit ...*“, sondern „... *lediglich eine Regelung über die Verteilung der Kosten*“.

Diese Auffassung wird jedoch der Rechtslage nicht gerecht. Die Kostentragung ist nach dem BSHG Folge der sachlichen Zuständigkeit.

Zahlungen aus den Verträgen

- (508) Unabhängig von seinen oben geäußerten Bedenken hat der Landesrechnungshof geprüft, ob die Zahlungen aus den Verträgen an die Landkreise und kreisfreien Städte den haushaltsrechtlichen Grundsätzen entsprechen.

Im Vertrag ist festgelegt, daß das Land in den Jahren 1997 bis 1999 jeweils zum 15.2., 15.5., 15.8. und 15.11. Zahlungen an die Landkreise und kreisfreien Städte vornimmt. Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß das Sozialministerium Beiträge in Höhe von insgesamt rd. 3 Mio. DM vor den im Vertrag festgelegten Auszahlungsterminen, also vorzeitig, ausgezahlt und damit gegen § 34 Abs. 2 LHO verstoßen hat.

- (509) Das Sozialministerium hat mitgeteilt, daß „... *die vom Landesrechnungshof festgestellte vorzeitige Auszahlung der Ausgleichsbeträge im Jahr 1997 ... in dem angegebenen Umfang versehentlich erfolgt ...*“ ist.

Doppelabrechnungen

- (510) Die Höhe der Zahlung an die jeweilige herangezogene Gebietskörperschaft bestimmt sich nach der von dieser gemeldeten Zahl der Altfälle der „Pflegestufe 0“. Der geprüfte Landkreis hat dementsprechend für 195 Personen die vertraglich vereinbarte Pauschale erhalten.
- (511) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, daß elf der vom Landkreis gemeldeten 195 Fälle nicht den Altfällen der „Pflegestufe 0“ zuzuordnen waren. Aufgrund der zuviel gemeldeten Personen erhielt bzw. erhält der Landkreis Zahlungen in Höhe von 186.000 DM, auf die er keinen vertraglichen Anspruch hat.
- (512) Der Landkreis hat nach eigener Prüfung nunmehr festgestellt, daß es nicht nur elf, sondern „... *insgesamt zwölf Fälle sind, die nicht als Altfälle der Pflegestufe '0' einzustufen sind*“. Der Landkreis vertritt jedoch die Auffassung, daß wegen der „*Besitzstandsklausel*“ des Vertrages „... *keine Zahlungen zurückgegeben werden müssen*“.
- (513) Obwohl der Landkreis für die Altfälle der „Pflegestufe 0“ bereits die Pauschale des Landes erhält, hat er darüber hinaus

- in einem Fall zu Lasten des Landes Eingliederungshilfe nach § 39 BSHG und
- in vier Fällen zu Lasten des Landes die Kosten für die Unterbringung in einer Einrichtung der Behindertenhilfe nach § 43 a SGB XI

in Anspruch genommen.

- (514) Der Landkreis hat diese Beanstandungen bestätigt und die Doppelabrechnungen mit Irrtümern der zuständigen Sachbearbeiterin begründet.

Verletzung der Nachrangigkeit

- (515) Nach dem das BSHG beherrschenden Grundsatz der Subsidiarität erhält Sozialhilfe nicht, wer sich selber helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält. Die Ausführungsbehörden haben zur Ermittlung des erforderlichen Hilfebedarfs vorrangige Verpflichtungen zu prüfen und bei der Bestimmung des sozialhilferechtlichen Bedarfs zu berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere eigenes Vermögen des Hilfebedürftigen, verschenktes Vermögen und Unterhaltsansprüche von Angehörigen.
- (516) Die geprüften herangezogenen Gebietskörperschaften haben den Nachrang der Sozialhilfe weitgehend außer acht gelassen.

Bei der herangezogenen Stadt fehlten bei 39 der insgesamt geprüften 48 Fälle die im Antragsvordruck vorgesehenen Angaben zum Vermögen des Antragstellers oder sie waren unvollständig oder nicht belegt. Zu den sonstigen Vermögenswerten haben 25 Antragsteller keine Angaben gemacht. 32 Antragsteller haben die Frage nach verschenktem Vermögen unbeantwortet gelassen. Das Sozialamt hat die fehlenden Angaben nicht nachgefordert und damit auf die erforderliche Sachverhaltsaufklärung verzichtet. Sogar dem Hinweis in einem Antrag: „*Vermögen verschenkt 24.10.1991*“ ist es nicht nachgegangen.

In 28 der geprüften Fälle waren Hinweise auf 55 möglicherweise unterhaltspflichtige Angehörige vorhanden. Davon hat das Sozialamt in sieben Fällen mit elf Angehörigen nichts unternommen. In weiteren 19 Fällen hat das Sozialamt bei 39 Angehörigen die Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht oder nicht vollständig vor-

genommen. Nur in den restlichen beiden Fällen und bei fünf Angehörigen ist eine vollständige Prüfung erfolgt.

Die Sozialämter haben in Abständen – regelmäßig alle zwei Jahre (vgl. § 1605 Abs. 2 BGB) – die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unterhaltspflichtigen erneut zu überprüfen. Das Sozialamt der Stadt hat, soweit es Unterhaltsprüfungen vorgenommen hatte, aktenkundig verfügt, daß nach zwei Jahren die Prüfung zu wiederholen sei. Diese Überprüfung ist jedoch nach Ablauf der Frist in keinem der Fälle vorgenommen worden.

- (517) Die Stadt hat die Beanstandungen im wesentlichen anerkannt und die Mängel damit begründet, daß „... *die Sachbearbeiterinnen ... aufgrund von Unkenntnis und der Vielzahl der Anträge ... sowie mit der Prüfung, welche Hilfeart für den Hilfeempfänger zu gewähren ist, überfordert ...*“ waren. Sie hat vorgetragen, daß „... *die festgestellten Mängel ... ab sofort behoben ...*“ werden. Auch würden „... *ab sofort nach Durchsicht der Akten Wiederholungsprüfungen vorgenommen*“.
- (518) Bei dem herangezogenen Landkreis fehlten bei 17 der insgesamt 22 geprüften Fälle Angaben zum Vermögen vollständig oder jedenfalls teilweise. Dieses bezieht sich in neun Fällen auf die Angaben zum Spar- und Bankvermögen, in zehn Fällen auf sonstiges Vermögen, insbesondere aber auf den Haus- und Grundbesitz, und in 13 Fällen auf Angaben zum verschenkten Vermögen. Darüber hinaus hatten vier Hilfeempfänger in jüngerer Zeit Grundvermögen übergeben, verschenkt oder veräußert. Auch hier hat das Sozialamt die fehlenden Angaben nicht nachgefordert bzw. das Erforderliche nicht veranlaßt.

In neun der geprüften Fälle waren Hinweise auf mindestens 21 möglicherweise unterhaltspflichtige Angehörige vorhanden. Davon hat das Sozialamt in vier Fällen in bezug auf mindestens 13 Angehörige nichts unternommen. Sofern das Sozialamt Unterhaltsprüfungen vorgenommen hat, geschah das mit einer Verspätung von zwei bis sechs Jahren. Nur in zwei Fällen erfolgte die Prüfung noch im Jahre des Beginns der Hilfestellung. Sogar in einem Fall, in dem eine Hilfeempfängerin ihrem Sohn das Wohngrundstück gegen die Einräumung eines lebenslangen Wohnrechts übereignet hatte, versäumte es das Sozialamt, den unterhaltspflichtigen Sohn jedenfalls in Höhe des Wertes des Wohnrechtes heranzuziehen.

- (519) Der Landkreis hat im wesentlichen die Richtigkeit der Beanstandungen eingeräumt und ergänzend ausgeführt, daß es sich um Fälle aus den Jahren 1991 und 1992 handle und im übrigen davon auszugehen sei, daß „... *zu mehr als 95 % derartige Überprüfungen ergebnislos verlaufen wären*“. Diese Antwort bestätigt die vom Landesrechnungshof beanstandete Art der Aufgabenwahrnehmung.

Bekleidungsbeihilfen

- (520) Das Sozialamt der kreisfreien Stadt hat in 42 von 48 Fällen Bekleidungsbeihilfen in Höhe von 19.157 DM gewährt, ohne daß der Kauf von Bekleidung in den Akten belegt ist. Das Sozialamt des Landkreises hat in vier von 22 Fällen Bekleidungsbeihilfen in Höhe von 2.788 DM gewährt, für die ebenfalls Belege in den Akten nicht vorhanden waren. Davon sind in einem Fall Bekleidungsbeihilfen in Höhe von 1.200 DM nicht belegt.

Damit blieb letztlich offen, ob die aus Landesmitteln finanzierten Bekleidungsbeihilfen auch tatsächlich für den angegebenen Zweck ausgegeben worden sind.

- (521) Die kreisfreie Stadt hat eingeräumt, daß „... *die Anträge auf Bekleidungsbeihilfen bzw. die Rechnungen hierzu nicht generell eingehend geprüft worden sind*“. Die Nachweise über die „... *in den Heimen (durchgeführten) Verkaufsveranstaltungen...*“ befänden „... *sich größtenteils gesammelt in den Jahrgangsordnern*“.

- (522) Der Landkreis hat Unregelmäßigkeiten in Abrede gestellt, im übrigen aber erklärt, er habe „... *nach den bisherigen Erfahrungen mit den Einrichtungen keinen Zweifel daran, daß die Bekleidungsbeihilfe nicht tatsächlich den Empfängern zugewandt wurde*“.

Abrechnung

- (523) In mehreren Runderlassen hat das Sozialministerium Inhalt und Verfahren der Abrechnung der zu Lasten des Landes entstandenen Aufwendungen in der Sozialhilfe geregelt. Danach ermitteln die Sozialämter monatlich auf der Basis der Reinausgaben der Vormonate einen Abschlagszahlungsbetrag für die genannten Aufwendungen. Der ermittelte Betrag wird mit den zugehörigen Berechnungen beim Sozialministerium als Auszahlungsantrag eingereicht und bildet die Grundlage für die Zahlungen

des Landes. Zusätzlich zu den zwölf Abschlagszahlungen besteht für die herangezogenen Gebietskörperschaften die Möglichkeit, eine 13. Abschlagszahlung für noch nicht abgedeckte Ausgaben zu erhalten. Nach Abschluß des Haushaltsjahres haben die Sozialämter die Jahresabrechnung zu erstellen, die dem Sozialministerium bis zum 31.3. des folgenden Jahres zu übersenden ist.

(524) Das Sozialministerium hat die Notwendigkeit eines 13. Abschlages damit begründet, „... die notwendigen Auszahlungen der Landkreise und kreisfreien Städte für den überörtlichen Träger der Sozialhilfe bei der Abrechnung zum Jahresende und am Beginn des nächsten Jahres sicherzustellen“. „Da die Landkreise und kreisfreien Städte die Durchführung der Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers ohne Erstattung für Verwaltungskosten (dies wurde mehrfach gefordert) erbringen, erscheint es (dem Sozialministerium) angemessen, ihnen nicht auch noch die Pflicht zur Vorleistung für die tatsächlichen Ausgaben aufzubürden“.

(525) Das Sozialministerium hat bei seiner Argumentation die Zahlungen des Finanzausgleiches, in denen Erstattungen für Verwaltungsaufwand enthalten sind, unbeachtet gelassen.

(526) Bei den Abrechnungen haben die Stadt und der Landkreis die Sorgfaltspflichten erheblich verletzt:

Der Landkreis hat Jahresabrechnungen über die Einnahmen und Ausgaben für die Sozialhilfeleistungen des überörtlichen Trägers mit Terminüberschreitungen von bis zu vier Jahren beim Sozialministerium vorgelegt. Zudem hat die mangelnde Qualität der Abrechnungen wiederholt Rücksprachen und Überarbeitungen erforderlich gemacht, die sowohl beim Landkreis als auch beim Sozialministerium jeweils zu erheblichem Verwaltungsmehraufwand geführt haben.

Die vom Landkreis in der Jahresrechnung für das Jahr 1996 gemachten Angaben kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen. Aus dieser Jahresrechnung ergibt sich, daß dem Land zu Unrecht rd. 535.000 DM in Rechnung gestellt worden sind. Der Landesrechnungshof hat um entsprechende Klärung gebeten.

(527) Der Landkreis hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes bestätigt. Er begründet die Mängel damit, daß die für „... den Haushalt zuständige Sachbearbeiterin

... den Aufgaben nicht mehr gewachsen war ...“ sowie mit einer verzögerten Bearbeitung der Abrechnungen durch das Sozialministerium.

- (528) Beim Sozialamt der kreisfreien Stadt befanden sich in den Abrechnungsunterlagen eines Heimes für denselben Zeitraum zwei unterschiedliche Listen mit voneinander abweichenden Daten und unterschiedlichen Beträgen von Sozialhilfeausgaben. Aus der Abrechnung ging nicht hervor, welche der Listen die zahlungsbegründenden Angaben enthält. Das Sozialamt der Stadt hat ohne Begründung den höheren Betrag an das Heim zur Zahlung angewiesen und dem Land in Rechnung gestellt.

Ein Heim der Stadt hat Rechnungen mit Datum vom 13.6.1994 über die Sozialhilfekosten des Heimes für die Monate Juli und August des Jahres 1994, also im voraus, in jeweils genau der gleichen Höhe von 434.217 DM an das Sozialamt gestellt. Dem Heim waren zu der Zeit jedoch Kosten für die Unterbringung im Juli und August noch nicht entstanden und ihm war zudem im Juni noch nicht bekannt, in welcher Höhe in den Monaten Juli und August Sozialhilfekosten entstehen werden. Obwohl die Einzelnachweise der Monate Juli und August, die Grundlage für die Monatsabrechnungen des Heimes sind, in verschiedenen Positionen voneinander abweichen, hat das Sozialamt der Stadt den geforderten Gesamtbetrag in Höhe von jeweils 434.217 DM zur Zahlung an das Heim angewiesen und das Land entsprechend belastet.

Den Monatsabrechnungen eines Heimes der Stadt waren jeweils Sachstandsberichte vorangestellt. Alle bei der Prüfung berücksichtigten Sachstandsberichte weichen mehrfach von den Angaben in den Einzelnachweisen ab. Welche dieser Angaben die jeweils zutreffenden waren, war aus den Akten nicht ersichtlich.

In den Abrechnungsunterlagen der Sozialhilfekosten eines Heimes der Stadt für das Jahr 1994 waren die Einzelnachweise entweder im Original oder in Form von Kopien enthalten. Einige Kopien waren aus verschiedenen Einzelnachweisen zusammengesetzt und kopiert. Alle Einzelnachweise waren nicht unterzeichnet.

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß nicht unterzeichnete und aus verschiedenen Belegen zusammengesetzte Kopien für die Nachweisführung von Sozialhilfekosten ungeeignet sind und gegen elementare Anforderungen an einen Beleg verstoßen.

- (529) Die kreisfreie Stadt hat sich zu den einzelnen Beanstandungen geäußert. Daraus ist zu entnehmen, daß – selbst wenn die einzelnen Mängel nach Darstellung der Stadt zu finanziellem Schaden für das Land letztlich nicht geführt haben – die Sozialverwaltung der Stadt die Fehler mit hohem Verwaltungsaufwand korrigieren mußte.
- (530) Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß die herangezogenen Gebietskörperschaften, die jährlich Sozialhilfekosten in Höhe von mehreren Mio. DM beim Land abrechnen, künftig sicherstellen, daß die Abrechnungen den Anforderungen einer ordnungsmäßigen Aufgabendurchführung entsprechen.

Nachträgliche Korrektur der Pflegesätze

- (531) Mit der Begründung, daß diese von einer falschen Kalkulation ausgegangen sei, beantragte die Stadt im März 1995 beim Sozialministerium für drei Heime eine nachträgliche Korrektur der Pflegesätze für das Jahr 1994. Nach Zustimmung des Sozialministeriums stellte die Stadt diesem rd. 215.000 DM für das erste Halbjahr 1994 in Rechnung.

In diesem Betrag waren auch Ausgaben in Höhe von rd. 29.000 DM für die selbst zahlenden Heimbewohner enthalten, sowie für Versorgungsberechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz und für Heimbewohner aus anderen Bundesländern, für die das Land als überörtlicher Sozialhilfeträger nicht zuständig ist, sowie für Heimbewohner, die von anderen Landkreisen und kreisfreien Städten beim Land abgerechnet werden. In diesem Rechnungsbetrag waren schließlich auch Verpflegungsausgaben in Höhe von rd. 16.000 DM für nicht besetzte Heimplätze enthalten, die den Heimen gar nicht entstanden sein konnten.

- (532) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die Stadt durch die überhöhte Rechnung nachträglich Sozialhilfekosten in Höhe von rd. 45.000 DM vom Land erhalten hat, auf die es keinen Anspruch hatte.
- (533) Die kreisfreie Stadt erkennt an, daß „... bei der Neuberechnung der Pflegesätze auf der Grundlage einer 98 %igen Auslastung versäumt wurde, die Personen der selbstzahlenden Heimbewohner, der Versorgungsberechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz, der Heimbewohner aus anderen Bundesländern und den anderen Land-

kreisen und kreisfreien Städten rauszurechnen“. Der durch den städtischen Eigenbetrieb „Alten- und Pflegeheime“ zu erstattende Betrag werde derzeit ermittelt.

Überzahlungen

- (534) Veranlaßt durch die unzureichende Abrechnungspraxis hat der Landesrechnungshof auch die Erstattung der Sozialhilfekosten an andere Landkreise und kreisfreie Städte geprüft. In diesem Zusammenhang hat er festgestellt, daß die herangezogenen Gebietskörperschaften in den Jahren 1991 bis 1997 rd. 94 Mio. DM zuviel Aufwendungsersatz beim Sozialministerium angefordert und auch erhalten haben. Damit sind durchschnittlich 3,36 % der Leistungen, die das Land im Wege der Erstattung an Landkreise und kreisfreie Städte gezahlt hat, zu Unrecht abgefordert worden. Die notwendigen Rückerstattungen haben die herangezogenen Gebietskörperschaften zum Teil jedoch erst mit deutlichen Verzögerungen vorgenommen.

Eine andere als die hier geprüfte kreisfreie Stadt hatte beispielsweise in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 rd. 7,8 Mio. DM zu viel erhalten und erst in den Jahren 1993 und 1994 zurückgezahlt, so daß der Stadt das Geld für Zeiträume bis zu 35 Monaten zur Verfügung stand. Bei Zugrundelegung eines Zinssatzes von 4 % sind der Stadt dadurch zu Lasten des Landes liquide Mittel in Höhe von etwa 750.000 DM zugeflossen.

Der Landesrechnungshof hat zudem beanstandet, daß das Sozialministerium den zurückzuzahlenden Betrag der Stadt auf Antrag gestundet hatte.

- (535) Das Sozialministerium stellt den vom Landesrechnungshof „... *zusammengestellten Rückzahlungen der Landkreise und kreisfreien Städte ... (die) Nachzahlungen an Landkreise und kreisfreie Städte ...*“ gegenüber. Diese hätten bei einzelnen Gebietskörperschaften auch „... *Größenordnungen zwischen 1 Mio. DM und 2,5 Mio. DM erreicht*“.

Die in der Beanstandung genannte andere kreisfreie Stadt sei ein Sonderfall gewesen, weil diese Stadt infolge Rechtsunsicherheit noch im Dezember 1993 die Rückzahlung abgelehnt habe. Das Sozialministerium hält dem festgestellten Überzahlungsbeitrag der Haushaltsjahre 1991 und 1992 (rd. 7,8 Mio. DM) Nachzahlungen des Landes aus den Jahresabrechnungen 1993 bis 1997 in Höhe von rd. 1,8 Mio. DM entgegen.

- (536) Die Antwort des Sozialministeriums untermauert das Verlangen des Landesrechnungshofes, das Abrechnungsverfahren zu modifizieren.

Testat

- (537) Der den herangezogenen Gebietskörperschaften zustehende Aufwendungsersatz ist mit einem vom Sozialministerium vorgeschriebenen Formblatt geltend zu machen, das nur die Summe der Ausgaben und Einnahmen aufführt. Entsprechend verhält es sich – allerdings aufgegliedert nach Art der Ausgaben und Einnahmen – auch mit der Jahresabrechnung. Das bedeutet, daß das Sozialministerium keinen Überblick darüber hat, wie im einzelnen sich die Erstattungsbeträge zusammensetzen. Feststellungen wie sie der Landesrechnungshof im Zusammenhang mit der Abrechnung der Kostenerstattung getroffen hat, bleiben dem Sozialministerium deshalb grundsätzlich verborgen.

Vor diesem Hintergrund hat das Sozialministerium in Anlage 1 seines Runderlasses betreffend die Durchführung von Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe vom 15.3.1991 den folgenden Text für das Testat der jeweiligen Jahresrechnung vorgegeben:

„Es wird bescheinigt, daß diese Abrechnung nur solche Aufwendungen enthält, die tatsächlich geleistet worden sind, sich im Rahmen der bestehenden Vorschriften halten und zur Erstattung aus Bundes- oder Landesmitteln nicht bereits an anderer Stelle nachgewiesen worden sind oder nachgewiesen werden. Ferner wird bescheinigt, daß sämtliche Einnahmen pflichtgemäß eingezogen und richtig verrechnet worden sind. Die vorgelegten Rechnungen sind ordnungsgemäß geprüft und ggf. berichtigt worden.“

Dieser Prüfvermerk ist u. a. auch vom Rechnungsprüfungsamt der jeweiligen Gebietskörperschaft zu zeichnen.

- (538) Im Rahmen seiner Erhebung hat der Landesrechnungshof festgestellt, daß die Rechnungsprüfungsämter der geprüften Gebietskörperschaften das Testat auch durchweg abgegeben haben. Nachfragen ergaben jedoch, daß die Rechnungsprüfungsämter in keinem Fall die Prüfungen durchgeführt hatten, die erforderlich waren, um das vom Sozialministerium geforderte Testat ordnungsgemäß abzugeben. Die Prüfung der

Jahresabrechnungen bestand überwiegend lediglich in einem Abgleich, ob die Endsummen des Jahres aus den entsprechenden Haushaltsstellen der Sachbücher richtig in die Jahresabrechnung übernommen worden sind.

- (539) Das Sozialministerium hat ausgeführt, daß es sich „... *in der Vergangenheit auf eine ordnungsgemäße Prüfung der Rechnungsprüfungsämter verlassen ...*“ habe. Es selbst habe „... *in der Vergangenheit stichprobenweise und sporadisch ...*“ Prüfungen in den Sozialämtern durchgeführt.

Es sei zwischenzeitlich mit dem Innenministerium geklärt, daß „... *nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 KPG die Pflicht der Rechnungsprüfungsämter besteht, auch die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu prüfen*“. Das Sozialministerium hat selbst vorgesehen, die Zahl seiner stichprobenweisen Prüfungen zu erhöhen.

Würdigung

- (540) Die gegenwärtige Ausgestaltung des Heranziehungs- und Abrechnungsverfahrens beruht auf der selbstverständlichen Voraussetzung, daß die herangezogenen Gebietskörperschaften die übertragenen Aufgaben vollständig und richtig wahrnehmen. Denn das Land, das die Kosten trägt, hat keinen Einblick in den konkreten Verwaltungsvollzug und die damit verbundenen Entscheidungen. Es weiß auch nicht, welche Sachverhalte den Abrechnungen zugrunde liegen, weil die Abrechnungen mit namenlosen Sammelabrechnungen vorgenommen werden. Das Land muß sich mithin auf den Verwaltungsvollzug durch die herangezogenen Gebietskörperschaften voll verlassen können. Mit Rücksicht auf die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes kann jedoch nicht mehr in dem erforderlichen Maße davon ausgegangen werden, daß dies der Fall ist.
- (541) Der Landesrechnungshof hat deshalb die Frage gestellt, ob das Heranziehungsverhältnis in seiner gegenwärtigen Form noch aufrecht erhalten werden kann und ange-regt, eine andere Art der Aufgabenübertragung zu finden, bei der insbesondere auch die Entscheidungs- und die Kostenverantwortung nicht so deutlich auseinander fallen wie bei dem gegenwärtig geltenden Heranziehungsverfahren. Im Rahmen einer Neu-

ordnung der Wahrnehmung der Aufgaben des überörtlichen Trägers böte sich auch die Möglichkeit, ein transparenteres Abrechnungsverfahren einzuführen.

- (542) Bis zu einer Neuordnung, hat der Landesrechnungshof angeregt,
- könnte in das Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AG-BSHG) eine dem Art. 104 a Abs. 5 GG vergleichbare Haftungsnorm, wonach Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung haften, eingefügt werden, die voraussichtlich zu einer zuverlässigeren Aufgabenwahrnehmung führen würde,
 - wäre durch eine Modifizierung des Abrechnungsverfahrens sicherzustellen, daß Überzahlungen und verspätete Rückerstattungen in der vom Landesrechnungshof festgestellten Höhe nicht mehr möglich sind.

Das Sozialministerium hat erwidert, daß „... *politische Überlegungen entsprechend dem Hinweis des Landesrechnungshofes, die Entscheidungs- und Kostenverantwortung in der Sozialhilfe in Mecklenburg-Vorpommern besser miteinander zu verbinden, ... seit längerer Zeit angestellt ...*“ werden. Auf der Grundlage von gemeinsam mit den Kommunalen Landesverbänden ermittelten Datengrundlagen seien entsprechende Beratungen mit den Sozialamtsleitern für Mitte April vorgesehen.

Hinsichtlich der vom Landesrechnungshof angeregten Aufnahme einer Haftungsregelung in das AG-BSHG hat das Sozialministerium eine Prüfung angekündigt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Ausgaben des Landes für den Küstenschutz

Der Verbleib von 151 beigegebenen und nicht eingebauten Tropenholzpfählen (Wert rd. 31.000 DM) war nicht nachvollziehbar.

Es ist zu prüfen, ob die fachtechnisch vorgegebene Rammtiefe von grundsätzlich zwei Drittel der Bühnenpfahlänge erforderlich und wirtschaftlich vertretbar ist. Eine max. Rammtiefe von 3 m hätte allein bei einer Maßnahme zur Einsparung von rd. 209.000 DM geführt.

- (543) Die Küste Mecklenburg-Vorpommerns ist 1.712 km lang, wovon 354 km Außenküste und 1.358 km Bodden- und Haffküsten sind. Unter Berücksichtigung der schwersten meßtechnisch erfaßten Sturmflut (1872) sind insgesamt 1.240 km Flachküsten überflutungsgefährdet, d. h. ca. 105.000 ha Landfläche mit 163.000 Einwohnern.

Zum einen sind Küstenschutzmaßnahmen zur Reduzierung oder Verhinderung des Uferrückganges und Landverlustes und zum anderen als Maßnahmen des Hochwasserschutzes vor Überschwemmungen durch Sturmfluten und vor dauerhaften Trennungen infolge von Durchbrüchen notwendig.

Der Küstenschutz in der Verantwortung des Landes erstreckt sich auf den Schutz von im Zusammenhang bebauten Gebieten. Er umfaßt u. a. den Bau, die Unterhaltung und Wiederherstellung von See-, Bodden- und Haffdeichen, Bühnen und Deckwerken sowie die Sicherung, Erhaltung und Wiederherstellung der seewärtigen Dünen und des Strandes.

Planungsunterlagen des Küstenschutzes

- (544) Um den Aufgaben des Küstenschutzes gerecht werden zu können, entwickelte das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern einen Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz, der im Oktober 1994 vom Kabi-

nett zur Kenntnis genommen wurde. Der Generalplan ist eine verbindliche Handlungsanweisung für die Verwaltung.

Der Landesrechnungshof regte an, Planungsunterlagen zu schaffen, die die Ziele des Küstenschutzes gesetzlich festlegen. Dies könnte z. B. im Rahmen der Fortschreibung des Landesraumordnungsprogrammes Mecklenburg-Vorpommern geschehen.

Das Ministerium teilte hierzu mit, daß die Anregung des Landesrechnungshofes im Rahmen der Fortschreibung des Landesraumordnungsprogrammes aufgegriffen würde.

Veranschlagung der Haushaltsmittel

- (545) Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt veranschlagte die Haushaltsmittel für den Küstenschutz in der Titelgruppe 05 Kapitel 1309 des Haushaltsplanes „global“, obwohl die voraussichtlichen Kosten der vorgesehenen Tiefbaumaßnahmen im Einzelfall über 750.000 DM lagen.

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

Das FM teilte hierzu mit:

Auch weiterhin werde zeitlich befristet eine globale Veranschlagung bei den Haushaltsmitteln für den Küstenschutz zugelassen. Die Darstellung der Einzelmaßnahmen werde in den Erläuterungen um die Maßnahmen mit Gesamtkosten über 350.000 DM erweitert, so daß hierdurch dem § 16 Haushaltsgesetz hinsichtlich der Verbindlichkeit der Einzelmaßnahmen Rechnung getragen werde.

Auf Basis des derzeitigen Vorbereitungsstandes könnten die Baumaßnahmen nicht einzeln veranschlagt werden. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Planes würden die Kosten bei Neubeginnen auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs oder einer Kostenschätzung ermittelt bzw. geschätzt. Nach Vorliegen der Ausschreibungsergebnisse würden die Kosten sodann aktualisiert. Das sei ein permanenter Prozeß, der über das gesamte Haushaltsjahr ablaufe. Das FM stimme mit dem Landesrechnungshof überein, daß der Wortlaut von Nr. 9.10.1 HRL die Veranschlagung von Maß-

nahmen über 750.000 DM im Einzelfall in einem Globaltitel nicht zulasse. Gleichwohl sei es der Auffassung, daß aus vorgenannten Gründen die bisherige abweichende Veranschlagung zeitlich befristet hingenommen werden sollte. Mittelfristig werden mit zunehmendem Vorbereitungsstand die Voraussetzungen zur Einzelveranschlagung gegeben sein.

Für den Landesrechnungshof ist die Begründung, daß erst mittelfristig die Voraussetzungen für eine Einzelveranschlagung der Küstenschutzmaßnahmen entsprechend HRL erreicht werden können, nicht nachvollziehbar. Da bereits im Oktober 1994 die Arbeiten am Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz im wesentlichen abgeschlossen wurden, hätte in der Zwischenzeit durchaus ein Vorbereitungsstand der einzelnen Maßnahmen erreicht werden können, der eine Einzelveranschlagung auf der Grundlage eines ausgearbeiteten Entwurfs und einer Kostenberechnung ermöglicht. Die bereits seit Jahren praktizierte Veranschlagung der Hochbaumaßnahmen des Landes zeigt, daß dies sehr wohl möglich ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß die Verwaltung gerade in Zeiten immer knapper werdender Finanzmittel durch Intensivierung der notwendigen Vorarbeiten nicht erst mittelfristig den Vorbereitungsstand erreicht, der eine Veranschlagung der Tiefbaumaßnahmen entsprechend HRL gewährleistet.

Verbleib von beigestellten Bühnenpfählen

- (546) Bei einer Maßnahme wurden zur Herstellung von Bühnen laut Lieferliste 910 Tropenholzpfähle vom Auftraggeber (StAUN) beigestellt. Das Rammprotokoll weist aber nur den Einbau von 759 Rammpfählen aus. Damit wurden 151 Pfähle mit einer Gesamtlänge von rd. 780 m weniger eingebaut, als vom Auftraggeber beigestellt. Der Materialwert der beigestellten und nicht eingebauten Pfähle beträgt rd. 31.000 DM. In den Akten ist kein Vermerk zu den Mengenabweichungen und zum Verbleib der Restmengen enthalten.

Das Ministerium teilte hierzu mit:

Von den dem Rammvorgang zugeführten Holzpfählen seien nur 759 zerstörungsfrei eingebaut worden. Insgesamt seien 151 unbrauchbare bzw. während des Rammens zerborstene Pfähle verblieben. Diese anderweitig nicht mehr verwendbaren 151 Pfäh-

le seien dem kommunalen Eigenbetrieb zur kostenlosen Entsorgung übergeben worden.

Darüber hinaus seien von den laut Lieferliste bereitgestellten 910 Tropenholzpfählen lediglich 865 Stück bezahlt worden. Unter Berücksichtigung der 67 während des Rammvorganges zerstörten Pfähle, die nach den Konditionen des Liefervertrages der Lieferfirma nicht angelastet werden können, verblieben noch 39 bezahlte, jedoch nicht verwendbare Holzpfähle. Bezüglich dieser 39 bezahlten Tropenholzpfähle bestehe eine Zusage der Lieferfirma, diese als kostenlose Mehrmenge bei Folgelieferungen auszugleichen.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis, weist aber darauf hin, daß

- die Belege für die Erklärung zum Verbleib der 151 Tropenholzpfähle ein Jahr später und erst nach der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes gefertigt wurden;
- die Zusage der Lieferfirma, die 39 bezahlten und nicht verwendbaren Tropenholzpfähle bei einer Folgelieferung auszugleichen, ein Kopplungsgeschäft darstellt. Dieses würde die Verwaltung an einen Folgevertrag binden und somit in unzulässiger Weise den Wettbewerb für eine künftige Lieferung verhindern.

Die Verwaltung sollte den ausstehenden Wertausgleich für die Fehlmenge ohne Bedingungen erwirken.

Nicht vertragsgerecht ausgeführte Leistungen

- (547) Bei einer Maßnahme wurden laut Rammprotokoll die beauftragten Rammtiefen nicht erreicht. Die Abweichungen vom Soll betragen bis zu 1,05 m pro Rammpfahl. Laut Aktenlage wurden die Ursachen für die aufgezeigten Differenzen, die in der Summe erheblich sind, nicht begründet. Die eingebauten Pfähle mußten unverhältnismäßig stark gekürzt werden. Der hohe Holzverlust ist wirtschaftlich nicht zu vertreten.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß diese nicht vertragsgerecht ausgeführten Leistungen anerkannt und ohne Abzug vergütet wurden. Außerdem weicht die Ausführung der Bühnen bezüglich der erreichten Rammtiefen sowie der Anzahl der Rammpfähle so erheblich vom Prüfbescheid des StAUN Rostock ab, daß es für den

Landesrechnungshof fraglich ist, ob überhaupt der erwartete Küstenschutz erreicht werden konnte.

Das Ministerium teilte mit, daß die im Mittel zwischen 0,35 m und 1,05 m geringere Rammtiefe im inhomogenen schwer rambaren Baugrund begründet sei. Bei Gefahr der Zersplitterung der Pfähle müsse jeweils der Rammvorgang beendet werden. Die aus fachtechnischer Sicht im Ausnahmefall zulässige im Mittel 23 % geringere Rammtiefe hätte in Anbetracht der Rammprobleme nicht zur Minderung der Einheitspreise führen können. Die baugrundbedingt geringere Rammtiefe sei durch den Auftraggeber als begründet akzeptiert worden und könne dem Auftragnehmer objektiv nicht angelastet werden.

Es sei immer bis zur maximal möglichen Einbringtiefe, die ohne Pfahlzerstörung möglich war, gerammt worden. Die geplante Funktion der Buhnen sei damit ausdrücklich erreicht. Die fehlenden 12 m am Kopf der Buhne Nr. 10, die derzeit die Wirksamkeit des Gesamtsystems beeinträchtigen, würden bei der geplanten Fortführung der Buhnenbaumaßnahmen ergänzt.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis und erwartet, daß in Zukunft die vom Umweltministerium geschilderten Vorgänge in den Rammprotokollen und Bautagebüchern aktenkundig festgehalten werden. Darüber hinaus sollten künftig die Einsatzlängen der Pfähle so gewählt werden, daß unverhältnismäßige Kürzungen unterbleiben. Die Wirksamkeit des Gesamtsystems ist durch die angekündigten Nacharbeiten zu sichern.

Anwendung von „Bedarfspositionen“

- (548) Bei einer Maßnahme wurden mit den Rechnungslegungen umfangreiche „Bedarfspositionen“ des Ausschreibungsleistungsverzeichnisses zusätzlich zum Bauvertrag abgerechnet.

Bei der Wertung der Angebotsunterlagen waren diese erheblichen Leistungen (rd. 60.000 DM) nicht berücksichtigt worden.

Für diese Zusatzleistungen befinden sich in den Unterlagen keine Auftragsvermerke. Das Bautagebuch enthält keine Eintragungen zu erschwerten bzw. veränderten Situationen, die den erweiterten Leistungsumfang begründen würden.

Das Ministerium stimmte den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu und teilte mit, daß schlußfolgernd in künftigen Leistungsverzeichnissen diese Position regulär und nicht als Bedarfsposition ausgeschrieben würde.

Durch die angekündigte geänderte Ausschreibungspraxis können ein ausreichender Wettbewerb und wirtschaftliche Angebote erreicht werden. Bedarfspositionen sind auf das notwendige Maß zu beschränken.

Überhöhte Ingenieurleistungen

- (549) Eine Maßnahme wurde in zwei Objekte aufgeteilt, wodurch ein um rd. 10.000 DM höherer Honoraranspruch entstand.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit:

Das StAUN hätte gemäß Ausschreibungsunterlagen eine zeitliche Trennung der Ausführung beabsichtigt, so daß mit der Ingenieurgesellschaft gemäß § 21 HOAI gesonderte Honorare für den Mittelwellenbrecher und die Randwellenbrecher vereinbart worden seien.

Aufgrund eines Nebenangebotes, das u. a. zur Kosteneinsparung von rd. 1,75 Mio. DM geführt habe, sei das Gesamtvorhaben noch im Jahre 1995 fertiggestellt worden. Damit sei die Anwendung des § 21 HOAI im Ingenieurvertrag hinfällig. Es sei damals allerdings versäumt worden, den Ingenieurvertrag entsprechend anzupassen. Die Reduzierung des Ingenieurhonorars werde in der noch ausstehenden Schlußrechnung der Ingenieurgesellschaft berücksichtigt.

Fachtechnisch vorgegebene Rammtiefe von zwei Drittel der Bühnenpfahlänge

- (550) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind grundsätzliche Rammtiefen von zwei Drittel der Pfahlängen (Pfahlänge 6,30 m $\hat{=}$ Rammtiefe 4,20 m) nicht erforderlich und somit wirtschaftlich nicht zu vertreten. Eine maximale Einbindetiefe der Pfähle von 3 m wird als ausreichend angesehen. Bei einer Maßnahme hätten hierdurch rd. 209.000 DM eingespart werden können.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit:

„Als Schwierigkeiten bei der Bauausführung auftraten, wurde eine mögliche Verringerung der Rammtiefe überprüft und fachlich mit der Abteilung Küste des StAUN Rostock erörtert. Im Ergebnis wurde festgestellt, daß eine verringerte Rammtiefe zwar im Moment der Herstellung der Buhne aufgrund der Wassertiefen ausgereicht hätte, jedoch im Laufe der Zeit mit einer Vertiefung der Schorre zu rechnen war. Auf die Lebensdauer der Buhnen von 20 Jahren gesehen, hätte eine verringerte Rammtiefe die Standsicherheit der Buhnen nicht garantieren können. ... Die Rammtiefe von 2/3 der Pfahllänge ist nicht auf den Istzustand während des Rammens, sondern auf den sich nach Rammung einstellenden Zustand zu werten.“

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis.

Im Einzelfall mag die Rammtiefe von 2/3 der Pfahllänge zutreffend sein. Die Darstellung des Umweltministeriums steht jedoch im Widerspruch zur Praxis (vgl. Tz. 547), hier wurden die Rammtiefen wesentlich verkürzt. Die Generalfestlegung, wonach die Einbringtiefe 2/3 der Pfahllängen betragen muß, kann auch aus der Stellungnahme des Ministeriums nicht hergeleitet werden und ist technisch unbegründet.

Die Standsicherheit einer Buhne ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes von den Bodenverhältnissen im Zusammenhang mit der Wassertiefe und der anstehenden Belastung abhängig. Die Pfahllängen und die Einbringtiefen sollten künftig dem Einsatz entsprechend berechnet werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Hansestadt Greifswald

Die finanzielle Situation der Hansestadt Greifswald wird zunehmend angespannter. Der Fehlbedarf in Höhe von rd. 11 Mio. DM nach dem Haushaltsplan 1998 erhöht sich im Finanzplanungszeitraum 1997 bis 2001 auf rd. 42,2 Mio. DM. Nach dem Nachtragshaushaltsplan 1998 konnte der Fehlbedarf auf rd. 4,5 Mio. DM reduziert werden.

Die Hansestadt Greifswald muß verstärkt Maßnahmen ergreifen, um den Haushalt zu konsolidieren. Hierzu werden eine Straffung der Verwaltungsstruktur unerlässlich und ein weiterer Stellenabbau notwendig sein.

Die kostenrechnenden Einrichtungen (Rettungsdienst, Straßenreinigung, Märkte und Bestattungswesen) arbeiteten bisher nicht kostendeckend und belasteten hierdurch den Haushalt der Hansestadt Greifswald im Zeitraum von 1993 bis 1997 in Höhe von rd. 7,2 Mio. DM.

- (551) Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Greifswald geprüft. Da eine von der Hansestadt Greifswald beauftragte externe Beraterfirma zeitgleich mit den örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes Untersuchungen für die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes vorgenommen hat, beschränkte sich der Landesrechnungshof vor allem auf die Prüfungsschwerpunkte Haushalts- und Finanzwirtschaft einschließlich der wirtschaftlichen Beteiligungen, kostenrechnende Einrichtungen, das Zusammenwirken der Selbstverwaltungsgremien mit der hauptamtlichen Verwaltung, die Verwaltungsorganisation, das Ortsrecht, die Fraktionszuwendungen und das Personalwesen.

Haushalts- und Finanzlage

- (552) Die finanzielle Situation der Hansestadt Greifswald wird zunehmend angespannter. Der Haushaltsplan 1998 weist einen Fehlbedarf in Höhe von rd. 11 Mio. DM aus. Im Finanzplanungszeitraum 1997 bis 2001 erhöht sich dieser Fehlbedarf unter Berücksichtigung verringerter Schlüsselzuweisungen sowie zusätzlich beschlossener Ausgaben auf rd. 42,2 Mio. DM im Jahr 2001.

Ursache für diesen Fehlbedarf ist, daß die Haushalte der Hansestadt Greifswald in den Vorjahren nur mit Mühe ausgeglichen werden konnten, jedoch einen für 1998 veranschlagten Rückgang der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes um rd. 17,2 Mio. DM nicht auffangen können.

Zwischenzeitlich ist es der Hansestadt Greifswald gelungen, den für 1998 erwarteten Fehlbedarf entsprechend der Nachtragssatzung auf rd. 4,5 Mio. DM zu reduzieren. Entsprechend letzten Informationen der Hansestadt Greifswald konnte der Fehlbedarf 1998 im Ergebnis der Haushaltsführung abgebaut und in der Jahresrechnung ein Überschuß ausgewiesen werden. Der Haushaltsplanentwurf 1999 ist durch Entnahme aus der allgemeinen Rücklage ausgeglichen.

Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Greifswald darauf hingewiesen, daß der Finanzplan aufgrund der sich aus der Aufstellung des Nachtragshaushaltes ergebenden Änderungen für die folgenden Jahre entsprechend anzupassen ist. Hierbei sollte die Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches im Finanzplanungszeitraum erreicht werden.

Die Hansestadt Greifswald wird diese Anpassung ab dem Haushaltsjahr 1999 vornehmen.

- (553) Da der Haushaltsplan 1998 einen Fehlbedarf aufwies, war die Hansestadt Greifswald gemäß § 43 Abs. 3 KV M-V verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen und durch die Bürgerschaft beschließen zu lassen.

Mit der Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes wurde eine externe Beraterfirma beauftragt. Auf der Grundlage dieser gutachterlichen Stellungnahme hat die Bürgerschaft am 14.4.1998 das Haushaltssicherungskonzept beschlossen. Mit den darin enthaltenen Haushaltssicherungsmaßnahmen schafft es die Hansestadt Greifswald

wald im Finanzplanungszeitraum (bis zum Jahr 2001) nicht, den Fehlbedarf abzubauen.

Der Landesrechnungshof hat im Hinblick auf die zwischenzeitlich etwas günstigere Haushaltslage 1998 der Hansestadt Greifswald empfohlen, das Haushaltssicherungskonzept zum Zwecke einer schnelleren Konsolidierung des Haushaltes anzupassen. Dies wird ab Haushaltsjahr 1999 erfolgen.

- (554) Die Schulden der Hansestadt Greifswald einschließlich der Schulden der Sondervermögen betragen Ende 1997 insgesamt rd. 134,5 Mio. DM, das entspricht ca. 2.272,50 DM je Einwohner. Damit hat sich die Verschuldung um rd. 123,5 Mio. DM gegenüber 1991 erhöht und hat im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten ein bedenkliches Ausmaß angenommen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Aufnahme weiterer Kredite im Hinblick auf die angespannte finanzielle Lage nur sehr zurückhaltend erfolgen sollte. Zusätzliche Zins- und Tilgungsleistungen größeren Umfangs könnten die ohnehin schon angespannte Haushaltssituation weiter verschärfen.

Haushaltsplanung und Plandurchführung

- (555) Bei der Erstellung des Haushaltsplanes vorgenommene Ansatzveränderungen erfolgten nicht durchgängig für alle Bestandteile des Gesamtplanes. Hierdurch traten Differenzen zwischen der Haushaltssatzung, dem Haushaltsquerschnitt und der Gruppierungsübersicht auf. Außerdem stimmten die in den Haushaltsplänen der Hansestadt Greifswald veranschlagten bzw. in den Jahresrechnungen abgerechneten Einnahmen aus Konzessionsabgaben in den einzelnen Sparten nicht mit den Wirtschaftsplänen der entsprechenden Gesellschaften überein.

In Einzelfällen wurden die Vorschriften über die Gliederung und Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände unvollständig bzw. gar nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Bestandteile des Gesamtplanes mit der beschlossenen Haushaltssatzung sowie die Ansätze der Wirtschaftspläne, die gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) verbindliche Anlage zum Haushaltsplan sind, mit den entsprechenden Ansätzen des

Haushaltsplanes übereinstimmen müssen. Außerdem stellen der Gliederungs- und Gruppierungsplan einen Einheitskontenplan dar, wodurch die Haushaltswirtschaft für die Bürgerschaft und Öffentlichkeit transparent gemacht werden soll.

Die Hansestadt Greifswald hat mitgeteilt, daß entsprechende Korrekturen zwischenzeitlich vorgenommen wurden.

- (556) Die Hansestadt Greifswald hat erhebliche Aufwendungen für externe Gutachten geleistet. Beispielsweise wurden
- für die Beratung und Unterstützung des Jugendamtes bei der Fortschreibung des Jugendhilfeplanes vom 1.10.1994 bis 31.12.1995 insgesamt 80.000 DM Honorarkosten gewährt,
 - für eine Organisationsuntersuchung der Verwaltung 1994 insgesamt 209.006,28 DM (Honorar und Reisekosten) aufgewendet sowie
 - für die Erstellung eines Konzeptes zur Haushaltssicherung zum Prüfungszeitpunkt insgesamt 279.000 DM veranschlagt.

Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Verwaltungsaufgaben. Sie sind von der Verwaltung selbst zu lösen. Ausnahmen kann es nur dort geben, wo entweder für eine Aufgabe Personal nicht vorgehalten wird oder besondere in der Verwaltung nicht vorhandene Fachkenntnisse erforderlich sind.

Die Notwendigkeit der Vergabe an externe Berater ist für den Landesrechnungshof unter diesen Gesichtspunkten nicht erkennbar. Außerdem erscheint der Aufwand, gemessen an den bisher umgesetzten Ergebnissen, nicht gerechtfertigt.

Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Greifswald darauf hingewiesen, daß insbesondere im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage die Haushaltsmittel konsequent nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 43 Abs. 1 KV M-V einzusetzen sind.

Die Hansestadt Greifswald begründet die Einschaltung von Gutachtern mit den nicht ausreichend vorhandenen personellen und materiellen Ressourcen der Verwaltung.

- (557) Die Hansestadt Greifswald gewährt der Greifswald Entsorgung GmbH (GEG) seit 1993 ein Darlehen in Höhe von 295.799,84 DM. Die GEG erzielte seit 1993 jährlich Gewinne. Damit liegt kein erkennbarer Grund für diese Darlehensgewährung vor.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt Greifswald empfohlen, unverzüglich Maßnahmen einzuleiten, um das gewährte Darlehen zurückzuerhalten.

Die Hansestadt Greifswald hat mitgeteilt, daß das Darlehen zwischenzeitlich von der GEG zurückgefordert wurde.

- (558) Die Hansestadt Greifswald hat mehrfach anderen Kommunen Kassenkredite gewährt. So erhielten beispielsweise die Stadt S. für den Zeitraum vom 30.12.1996 bis 10.1.1997 insgesamt 11,8 Mio. DM und die Stadt M. vom 19.3.1997 bis 26.3.1997 insgesamt 5,6 Mio. DM. Die kreditnehmenden Kommunen wurden über einen Finanzberater vermittelt. Die Zinssätze waren jeweils geringfügig günstiger als bei den ortsansässigen Banken.

Die Hansestadt Greifswald betrachtete diese Geschäfte ihrerseits als Termingeldanlagen. Die anderen Kommunen nehmen hierdurch jedoch Kassenkredite in Anspruch, die kommunalverfassungsrechtlich an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind.

Der Landesrechnungshof bemerkte hierzu, daß es sich bei diesen Rechtsgeschäften um Darlehenshingaben der Hansestadt Greifswald an andere Kommunen handelt, die gemäß § 58 Abs. 2 Satz 3 KV M-V zwar zulässig, jedoch gemäß § 58 Abs. 3 KV M-V genehmigungspflichtig sind. Genehmigungen der Rechtsaufsichtsbehörde wurden nicht eingeholt. Damit waren die Kreditverträge schwebend unwirksam und mit erheblichen Risiken behaftet. Die Gewährung der Darlehen war deshalb unzulässig.

Bei beabsichtigter Weiterführung dieser Rechtsgeschäfte wird die Hansestadt Greifswald künftig entsprechende Genehmigungen beim Innenministerium erwirken müssen.

Die Hansestadt Greifswald hat mitgeteilt, daß seither die Geldanlagen in dieser Form nicht mehr vorgenommen werden.

Fraktionszuwendungen

- (559) Die den Fraktionen gewährten Zuwendungen sind im Jahr 1995 auf insgesamt 249.100 DM erheblich erhöht und in den folgenden Jahren in etwa beibehalten worden. Die gezahlten Zuwendungen weichen von den in der Hauptsatzung getroffenen Regelungen ab. Im Jahr 1995 wurden für die Fraktionen auf der Grundlage eines Bürgerschaftsbeschlusses zusätzlich 175.000 DM in den Haushalt eingestellt. Ab

dem Jahr 1996 wurden bereits mit der Beschlußfassung über den Haushaltsplan erhöhte Ansätze eingestellt. Eine Änderung der Hauptsatzung wurde nicht vorgenommen.

Die den Fraktionen zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel dienen hauptsächlich der Finanzierung hauptamtlichen Fraktionspersonals.

Der Landesrechnungshof hält in einer Stadt der Größenordnung Greifswalds hauptamtliches Fraktionspersonal nicht für erforderlich. Es ist Pflichtaufgabe der Verwaltung, alle Fraktionen als Teil der Vertretungskörperschaft objektiv im erforderlichen Umfang zu informieren. Der Aufbau einer eigenen Verwaltung innerhalb der Fraktionen ist daher nicht nötig.

Außerdem dürfte aufgrund der angespannten Finanzlage der Hansestadt Greifswald eine Beschäftigung hauptamtlicher Mitarbeiter bei den Fraktionen nicht in Betracht kommen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, künftig auf hauptamtliches Personal bei den Fraktionen zu verzichten und die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen entsprechend zu kürzen.

Diese Auffassung wird zwar vom Oberbürgermeister, aber nicht von der Bürgerschaft geteilt. Ob nach der Kommunalwahl 1999 die sich neu konstituierende Bürgerschaft der Empfehlung folgen wird, bleibt abzuwarten.

Wirtschaftliche Betätigung

- (560) Die Hansestadt Greifswald hält zwei Wohnungsgesellschaften als Eigengesellschaften mit fast identischem Unternehmenszweck vor, nämlich
- die Wohnungsbau- und Verwaltungsgesellschaft mbH sowie
 - die Greifswalder Wohnungs- und Herbergsgesellschaft mbH.

Gegenstand und Zweck der Gesellschaften sind vorrangig, die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu sichern sowie städtebauliche Aufgaben zu erfüllen. Beabsichtigt war damit, die Konkurrenz zu fördern. Eventuell erhoffte Kostensenkungen sind jedoch nicht eingetreten.

Durch die Greifswalder Wohnungs- und Herbergsgesellschaft mbH wird darüber hinaus ein Hotel betrieben.

Gemäß § 68 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V darf sich die Stadt nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt. Der öffentliche Zweck ist für den Landesrechnungshof bei der Betreuung eines Hotels nicht erkennbar.

Außerdem ist der Landesrechnungshof der Auffassung, daß durch die Vorhaltung von zwei Gesellschaften mit fast dem gleichen Zweck unnötiger Verwaltungsaufwand verursacht wird.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, beide Gesellschaften zusammenzuführen sowie den Betrieb des Hotels aufzugeben.

Die Hansestadt Greifswald erarbeitet zur Zeit weitere Modelle zur Zusammenlegung von Gesellschaften.

- (561) Unter den Theaterstädten des Landes Mecklenburg-Vorpommern zahlte die Hansestadt Greifswald nach der Landeshauptstadt Schwerin mit 103,64 DM je Einwohner 1997 die höchsten Zuschüsse.

Aus der Mittelfristigen Finanzplanung des Theaters ist beginnend ab 1998 ein steigender Gesamtaufwand erkennbar. Hieraus folgt ein erhöhter Zuschußbedarf, wenn keine wesentliche Steigerung der eigenen Einnahmen erzielt werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt und im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage der Hansestadt Greifswald ist die Finanzierbarkeit der Vorpommerschen Theater- und Sinfonieorchester GmbH, an der die Hansestadt Greifswald 50 % der Anteile hält, gefährdet.

Das vorliegende Gutachten von 1996 zeigt bereits Möglichkeiten auf, den Zuschußbedarf des Theaters durch strukturelle Maßnahmen zu begrenzen.

Zwischenzeitlich wurde für die Musiker des Orchesters ein Haustarifvertrag für die Dauer von drei Jahren abgeschlossen. Die ursprünglich favorisierte Orchesterverkleinerung wird damit zunächst ausgesetzt.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß gemäß § 70 Abs. 1 i. V. m. § 69 Abs. 1 Nr. 5 KV M-V die Zuschußpflicht der Stadt in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen muß. Außerdem wurde empfohlen, die

Kosten- und Einnahmeentwicklung im Theater kontinuierlich zu beobachten und zu analysieren.

Die Hansestadt Greifswald wird den Gesellschaftern bzw. dem Aufsichtsrat bis zum Frühjahr 1999 weitere Konsolidierungskonzepte vorlegen.

Kostenrechnende Einrichtungen

- (562) Die kostenrechnenden Einrichtungen (Rettungsdienst, Straßenreinigung, Märkte und Bestattungswesen) arbeiteten bisher nicht kostendeckend und belasteten hierdurch den Haushalt der Hansestadt Greifswald im Zeitraum von 1993 bis 1997 in Höhe von rd. 7,2 Mio. DM erheblich. Demgegenüber wurde im gleichen Zeitraum bei der Abfallwirtschaft ein Überschuß von rd. 6,6 Mio. DM erzielt.

Es erfolgten keine hinreichend genauen Gebührenbedarfsermittlungen, die dem Kostendeckungsprinzip gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 1. Juni 1993 (GVOBl. M-V S. 522) entsprechen. Unter- bzw. Überdeckungen der Gebührenhaushalte können gemäß § 6 Abs. 2 Satz 5 KAG innerhalb von drei Jahren ausgeglichen werden. Die hiernach gebotenen Anpassungen der Gebührensätze erfolgten nicht in dem erforderlichen Maß.

Anschlußbeiträge für die Ortsentwässerung

- (563) Durch das Bestehen ungetrennter Hofräume in Wieck konnte die Hansestadt Greifswald keine Bescheide zur Erhebung von Anschlußbeiträgen für die Ortsentwässerung erstellen. Hierdurch entstanden Mindereinnahmen von rd. 80.000 DM.

Nach geltendem Recht ist es nicht zulässig, einen Beitrag für ein Grundstück festzusetzen, von dem die Größe nicht im Grundbuch festgehalten ist.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt Greifswald empfohlen, die Vermessung der ungetrennten Hofräume zu veranlassen, um die Voraussetzung für die Erstellung der Beitragsbescheide zu schaffen.

Die Hansestadt Greifswald ist dieser Empfehlung gefolgt.

Zusammenwirken der Selbstverwaltungsgremien und der hauptamtlichen Verwaltung

- (564) Die Bürgerschaft der Hansestadt Greifswald sieht sich als Organ der Legislative, die der hauptamtlichen Verwaltung gegenübersteht.

Das kommunale Verfassungsrecht versteht unter kommunaler Selbstverwaltung jedoch die gemeinschaftliche Verantwortung von Gremien der Selbstverwaltung und der hauptamtlichen Verwaltung für die Regelung gebietsbezogener Aufgaben zum Wohle der örtlichen Gemeinschaft. Sie stellt sich somit als institutionelle Einheit dar, in der beide Bereiche gemeinsam, nicht konkurrierend, ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nur die richtige kommunalverfassungsrechtliche Einordnung beider Bereiche ein effektives und gedeihliches Zusammenwirken aller Beteiligten ermöglicht.

- (565) Nach der Hauptsatzung der Hansestadt Greifswald wurden neben dem Hauptausschuß acht beratende Ausschüsse gebildet. An Beratungen und Abstimmungen von Ausschüssen haben wiederholt neben Mitgliedern auch Nichtmitglieder bzw. im Hauptausschuß auch unbenannte Stellvertreter teilgenommen. Dies kann im Einzelfall die Wirksamkeit der Beschlüsse gefährden. Die Verwaltung beabsichtigte außerdem, alle Verwaltungsvorlagen für die Bürgerschaft bzw. Ausschüsse zunächst dem Hauptausschuß zur Behandlung und Entscheidung über deren weiteren Verlauf vorzulegen. Nach Beratung in den Fachausschüssen soll der Hauptausschuß wiederum über die Vorlage befinden.

Der Landesrechnungshof hält die Anzahl der vorhandenen Ausschüsse für nicht angemessen.

Zur Straffung der Ausschußarbeit wurde empfohlen, sachverwandte Aufgaben in einigen wenigen Ausschüssen zu bündeln und die Vorlagen der Verwaltung grundsätzlich erst direkt den zuständigen Fachausschüssen zur Beratung zuzuleiten. Für alle Ausschüsse sollten nach einer entsprechenden Änderung der Hauptsatzung stellvertretende Mitglieder gewählt werden.

Die Hansestadt Greifswald beabsichtigt zur Zeit keine Änderung der Ausschußstruktur vorzunehmen. Alle anderen Kritikpunkte werden durch entsprechende Änderungen der Hauptsatzung ausgeräumt.

Verwaltungsorganisation

- (566) Die Verwaltung der Hansestadt Greifswald gliedert sich in fünf Dezernate, 23 Ämter, fünf amtsähnliche Organisationseinheiten sowie die Beauftragten für Gleichstellung und Ausländer.

Das Innenministerium hat bereits in seinem Erlaß zur Haushaltssatzung 1996 vom 5. Juli 1996 eine deutliche Straffung der Verwaltungsstruktur empfohlen.

Die Hansestadt Greifswald beabsichtigt, ihre Verwaltung neu zu organisieren. Favoriert wird eine Struktur mit drei Dezernaten, wobei schrittweise Elemente neuer Steuerungsmodelle eingeführt und Querschnittsaufgaben mittel- bzw. langfristig von den Dezernaten selbst erledigt werden sollen. Gleichzeitig ist der Aufbau eines Steuerungs- und Controllingbereiches angedacht.

Der Landesrechnungshof hält die Anzahl der Dezernate und Ämter für unangemessen hoch. Er geht davon aus, daß nach § 40 Abs. 4 KV M-V den Beigeordneten Dezernatsbereiche zuzuweisen sind. Dezernenten haben die Aufgabe, den Oberbürgermeister bei der Führung der Verwaltung zu entlasten, das heißt seine Führungsfunktion für ihr Dezernat zu übernehmen. Dezernenten sollten deshalb nur durch die Bürgerschaft demokratisch legitimierte Beigeordnete sein.

Gemäß § 40 Abs. 4 KV M-V und entsprechend der Einwohnerzahl kann die Hansestadt Greifswald nur über zwei Beigeordnete verfügen. Dementsprechend sollte eine Aufteilung der Verwaltungsspitze aus Zweckmäßigkeitserwägungen in nur drei Dezernate erfolgen, wobei der Oberbürgermeister selbst ein Dezernat übernehmen muß.

Auf Ämterebene kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Straffung der Verwaltung durch die Zusammenfassung von sachverwandten Aufgaben und den Wegfall überflüssiger Organisationseinheiten erreicht werden. So könnten aufgrund bestehender Sachzusammenhänge beispielsweise das Hauptamt mit dem Personalamt, das Amt für Finanzen mit dem Liegenschaftsamt, das Schulverwaltungsamt mit dem Kulturamt sowie das Jugendamt mit dem Sport- und Bäderamt zusammenge-

führt werden. Die Bürgerschaftskanzlei und das Büro des Oberbürgermeisters können nach Auffassung des Landesrechnungshofes aufgelöst und die hier wahrgenommenen Aufgaben in das dafür zuständige Hauptamt bzw. die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung in das Amt für Finanzen integriert werden. Die Verwaltungsstelle Riems und die Regionalstelle für Suchtvorbeugung und Konfliktbewältigung sollten den jeweiligen Fachämtern (Hauptamt, Gesundheitsamt) zugeordnet werden.

Im Ergebnis hat der Landesrechnungshof empfohlen, die Verwaltung der Hansestadt Greifswald künftig in drei Dezernate und elf Ämter zu gliedern. Hierdurch könnten kurzfristig Einsparungen erzielt werden. Die weitergehenden neuen Steuerungselemente sollten dann schrittweise, unter Nutzung von Erfahrungen anderer Kommunen, eingeführt werden.

Die Hansestadt Greifswald beabsichtigt, zukünftig drei Dezernate und zwölf Ämter zu bilden. Die Umsetzung der erforderlichen Strukturveränderungen soll schrittweise erfolgen. Hierbei werden Empfehlungen aus dem Haushaltskonsolidierungskonzept sowie Empfehlungen des Landesrechnungshofes berücksichtigt werden.

Personalwesen

- (567) Die Hansestadt Greifswald hat die Gesamtzahl der Stellen 1998 im Vergleich zum Jahr 1991 um 1.105 Stellen auf 1.208 Stellen erheblich reduziert.

Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage und die notwendige Haushaltskonsolidierung wird ein weiterer Stellenabbau notwendig.

Zwischen der Hansestadt Greifswald und dem Personalrat der Stadt wurde am 8.11.1996 eine Dienstvereinbarung zum Schutz der Beschäftigten und der Beteiligung des Personalrates bei der Veränderung der bestehenden Verwaltungsstrukturen abgeschlossen. Sie schließt betriebsbedingte Kündigungen bei Veränderung der bestehenden Verwaltungsstruktur aus.

Die externe Beraterfirma hat in ihrer gutachterlichen Stellungnahme zum Haushaltssicherungskonzept die Einsparung von rd. 210 Stellen empfohlen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die genannte Dienstvereinbarung kontraproduktiv, da im Rahmen der Haushaltskonsolidierung kaum auf betriebsbe-

dingte Kündigungen verzichtet werden kann. Die Hansestadt Greifswald sollte die aufgezeigten Möglichkeiten zum Stellenabbau umfassend realisieren.

Um das im Haushaltskonsolidierungskonzept aufgezeigte Einsparpotential im Personalkostenbereich trotz der Kündigungseinschränkung in der Dienstvereinbarung auszuschöpfen, wurde am 29.9.1998 zwischen dem Kommunalen Arbeitgeberverband M-V und der Gewerkschaft ÖTV – Bezirksleitung Nord – ein bezirklicher Tarifvertrag abgeschlossen. Dieser sieht vor, daß die Arbeitszeit ab 1.1.1999 auf 38 Stunden und ab 1.1.2000 bis Ende 2001 auf 37,5 Stunden je Woche ohne Vergütungs- bzw. Lohnausgleich abgesenkt wird. Nach Auffassung der Stadt kann dadurch das Einsparpotential zum größten Teil realisiert werden.

Der Landesrechnungshof kann jedoch nicht nachvollziehen, daß diese beabsichtigte Reduzierung der Arbeitszeit einem Einsparpotential von rd. 210 Stellen entspricht.

- (568) Die Hansestadt Greifswald hat bei der Eingruppierung der Führungskräfte Höchstbewertungen vorgenommen. Diese hohen Eingruppierungen führten dazu, daß auch Stellen der nachgeordneten Mitarbeiter teilweise zu hoch bewertet wurden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Eingruppierungen bzw. Einstufungen der Mitarbeiter der Verwaltung zu überprüfen und unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Die Hansestadt Greifswald beabsichtigt, im Rahmen der anstehenden Strukturveränderungen neue Stellenbewertungen vorzunehmen.

- (569) Die Hansestadt Greifswald hat in dem Zeitraum von 1991 bis zum 30.9.1997 in insgesamt 343 Fällen Abfindungen in Höhe von rd. 5,5 Mio. DM an ausgeschiedene Mitarbeiter gezahlt. Neben tariflichen Zahlungen gewährte die Hansestadt Greifswald ab dem Jahre 1993 an 127 Beschäftigte zusätzliche übertarifliche Leistungen in Höhe von rd. 2,1 Mio. DM. Grundlage hierfür waren Beschlüsse der Bürgerschaft bzw. des Senats, die nach Abstimmung mit dem Personalrat ergingen.

Durch die Anwendung eigener Abfindungsregelungen hat die Hansestadt Greifswald gegen den Tarifvertrag zur sozialen Absicherung verstoßen. Gemäß § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), geändert durch Gesetz vom 29. Oktober 1974 (BGBl. I S. 2879),

ist die Hansestadt Greifswald als Mitglied der Tarifvertragspartei Kommunalen Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e.V. (KAV M-V) tarifgebunden.

Die Hansestadt Greifswald ist gemäß § 6 Satz 1 Buchstaben 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.

Darüber hinaus erfordert der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Einhaltung der tariflichen Vorschriften. Die Zahlung übertariflicher Abfindungen stellt somit auch einen Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht dar.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend geboten, daß die kommunalen Körperschaften – soweit zulässig – betriebsbedingte Kündigungen aussprechen, sofern der Tarifvertrag zur sozialen Absicherung nicht ausreicht, um Personal im erforderlichen Maße abzubauen. Er hält eine übertarifliche Abfindungszahlung nur in besonders begründeten, eng begrenzten Ausnahmefällen, die etwa Vergleichen in Arbeitsgerichtsprozessen entsprechen, für hinnehmbar.

Die Hansestadt Greifswald begründet ihre Handlungsweise damit, daß ein materieller Anreiz zur freiwilligen Beendigung der Arbeitsverhältnisse geschaffen werden mußte, um den notwendigen Personalabbau zügig und sozialverträglich gestalten zu können. Dadurch konnten vielfach unnötige und langwierige, mit ungewissem Ausgang endende Arbeitsgerichtsprozesse vermieden werden.

- (570) Die Hansestadt Greifswald beendete nach Differenzen mit einem leitenden Mitarbeiter das Arbeitsverhältnis durch Auflösungsvertrag zum 31.12.1997, nachdem er bereits seit dem 15.7.1997 von seiner Dienstverpflichtung freigestellt wurde. Er erhielt eine Abfindung in Höhe von 150.000 DM in entsprechender Anwendung der §§ 9 und 10 Kündigungsschutzgesetz (KSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. September 1996 (BGBl. I S. 1476) i. V. m. § 3 Nr. 9 Einkommenssteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1997 (BGBl. I S. 821).

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die Hansestadt Greifswald entgegen der Empfehlung des Rechtsamtes keine ordentliche Kündigung zum 30.9.1997 ausgesprochen hat. Hätte in dem zu erwartenden Kündigungsschutzprozeß das Gericht festgestellt, daß das Arbeitsverhältnis nicht aufgelöst ist, aber eine den Betriebszwecken dienliche weitere Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht zu erwarten sei, könnte das Gericht auf Antrag des Arbeitgebers nach § 9 Abs. 1 KSchG das Arbeitsverhältnis auflösen und den Arbeitgeber zur Zahlung einer angemessenen Abfindung verurteilen. Nach § 10 Abs. 1 KSchG ist als Abfindung ein Betrag bis zu zwölf Monatsverdiensten festzusetzen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte insoweit versucht werden müssen, die Höhe der Abfindung zu minimieren.

Nach Auffassung der Hansestadt Greifswald war zur schnellen und rechtssicheren Lösung des Problems, insbesondere im Hinblick auf die dringend anstehende Haushaltskonsolidierung, ein Aufhebungsvertrag mit entsprechender Abfindungsregelung geboten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Hansestadt Stralsund

Die Finanzlage der Hansestadt Stralsund ist relativ günstig. Die Mittelfristige Finanzplanung läßt jedoch erkennen, daß insbesondere im investiven Bereich eine Beschränkung auf ausgewählte Maßnahmen erfolgen muß.

Zunehmende Verluste der Nahverkehr Stralsund GmbH führten 1998 beim alleinigen Gesellschafter, der Stadtwerke Stralsund GmbH, ihrerseits Eigengesellschaft der Hansestadt Stralsund, zu einem Defizit in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM, zuzüglich der aus Vorjahren vorgetragenen Verluste.

Bei den kostenrechnenden Einrichtungen (Schülerfreizeitzentrum, Internate, Musikschule, Volkshochschule, Schulhorte Kindertagesstätten, Seebadeanstalt und Straßenreinigung) wird eine Kostendeckung nicht erreicht. Von 1993 bis 1997 mußten Defizite in Höhe von rd. 75,4 Mio. DM ausgeglichen werden. In der Abfallwirtschaft wurde dagegen ein Überschuß von rd. 25,3 Mio. DM erwirtschaftet.

Die Verwaltung der Hansestadt Stralsund ist straff gegliedert. Gleichwohl sind weitere Verbesserungen und personelle Anpassungen möglich.

- (571) Der Landesrechnungshof hat die Hansestadt Stralsund geprüft. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft, die kostenrechnenden Einrichtungen, die Verwaltungsorganisation, die Fraktionszuwendungen, das Ortsrecht und das Personalwesen gelegt.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

Haushalts- und Finanzwirtschaft

- (572) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage der Hansestadt Stralsund ist aufgrund der 1996 und 1997 im Verwaltungshaushalt erwirtschafteten Überschüsse relativ günstig. Die Mittelfristige Finanzplanung läßt jedoch erkennen, daß sich die Hansestadt Stralsund insbesondere im investiven Bereich auf ausgewählte Maßnahmen beschränken muß, um die finanzielle Leistungsfähigkeit für die künftigen Jahre nicht zu gefährden.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, zur Erhöhung der Eigenfinanzierung von Investitionen alle Möglichkeiten zur Erhöhung von Einnahmen und Senkung der Ausgaben im Verwaltungshaushalt zu nutzen.

- (573) Am Ende des Haushaltsjahres 1997 beliefen sich die Schulden der Hansestadt Stralsund auf rd. 128,8 Mio. DM, das entspricht ca. 2.000 DM je Einwohner. Die Verschuldung hat sich damit um rd. 84,8 Mio. DM gegenüber 1991 erhöht und ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten relativ hoch.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß mit 10 Mio. DM veranschlagten Zinsausgaben für 1998 bereits rd. 4,6 % des Verwaltungshaushaltes nur für Zinsen aufgewendet werden.

Haushaltsplanung und -durchführung

- (574) Die Hansestadt Stralsund hat in den letzten Jahren sehr hohe Haushaltsausgabereste bis über 50 % der bereinigten Sollausgaben des Vermögenshaushaltes in die Folgejahre übertragen. Bei einzelnen Vorhaben erfolgte diese Übertragung über mehrere Haushaltsjahre. Haushaltsausgabereste sind im neuen Haushaltsjahr zusätzliche Ausgabeermächtigungen. Deren Deckung muß sich, wenn keine bzw. keine ausreichenden Haushaltseinnahmereste vorhanden sind, aus Einsparungen des laufenden Haushaltsjahres ergeben.

Investitionen sind entsprechend dem Grundsatz der Kassenwirksamkeit nach § 6 Abs. 1 GemHVO nicht mit dem Gesamtbetrag, sondern mit der jeweiligen Jahresrate zu veranschlagen. Im übrigen sind Verpflichtungsermächtigungen anzubringen. Da-

nach sind insbesondere Ausgaben für Baumaßnahmen erst nach vollständiger Vorlage der Planungsunterlagen und Kostenberechnung in tatsächlich benötigter Höhe zu veranschlagen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Planung und Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen künftig konsequent unter Beachtung des § 9 Abs. 3 GemHVO erfolgen muß.

- (575) Im Verwaltungshaushalt hat die Hansestadt Stralsund jährlich relativ hohe Haushaltsausgabereste gebildet. Im Jahr 1995 summierten diese sich auf rd. 1 Mio. DM, 1996 auf rd. 0,8 Mio. DM und 1997 auf rd. 1,1 Mio. DM.

Eine Übertragbarkeit der Ausgabemittel im Verwaltungshaushalt ist nur in begrenztem Maße und dann nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen möglich.

Gemäß § 18 Abs. 2 GemHVO können Ausgaben für übertragbar erklärt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, daß zukünftig vor der Bildung von Haushaltsausgaberesten im Verwaltungshaushalt die Übertragung sorgfältig geprüft wird.

- (576) Die Hansestadt Stralsund hat in Einzelfällen außerplanmäßige Ausgaben geleistet, ohne daß die dafür notwendigen Voraussetzungen vorlagen.

So wurden zum Beispiel im Haushaltsjahr 1994 für den Ausbau des naturwissenschaftlichen Lehrpfades im Tierpark 28.000 DM außerplanmäßig bereitgestellt. Für die Erarbeitung eines städtebaulichen Konzeptes zum Bahnhofsquartier wurden 1996 außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von insgesamt 30.000 DM bewilligt. In beiden Fällen wurden diese Mittel vollständig als Haushaltsausgaberest in das neue Jahr übertragen.

Außerplanmäßige Ausgaben sind gemäß § 52 KV M-V nur zulässig, wenn sie unvorhersehbar und unabweisbar sind sowie die Deckung gewährleistet ist. Die Unabweisbarkeit und Unvorhersehbarkeit sind in den genannten Fällen nicht erkennbar. Die Veranschlagung der Maßnahmen im Folgejahr wäre möglich und richtig gewesen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß außerplanmäßige Ausgaben nur bei Vorliegen der dafür notwendigen kommunalverfassungsrechtlichen Voraussetzungen bewilligt werden dürfen.

- (577) Die Hansestadt Stralsund wendet in erheblichem Umfang Haushaltsmittel zur Finanzierung der Fraktionen auf. Im Jahre 1997 wurden insgesamt 431.700 DM an Fraktionszuwendungen gewährt. Davon dienten ca. 344.400 DM zur Finanzierung des Fraktionspersonals.

Hauptamtliches Fraktionspersonal ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes in einer Stadt von der Größe Stralsunds nicht erforderlich. Es ist Pflichtaufgabe der Verwaltung alle Fraktionen als Teil der Vertretungskörperschaft objektiv im erforderlichen Umfang zu informieren. Der Aufbau einer eigenen Verwaltung innerhalb der Fraktionen ist nicht nötig.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, künftig auf hauptamtliches Personal bei den Fraktionen zu verzichten und die finanziellen Zuwendungen entsprechend zu kürzen.

Wirtschaftliche Betätigung

- (578) Die Verluste der Nahverkehr Stralsund GmbH (NVS) nahmen seit 1994 bedenklich zu. In den Jahren 1994 und 1995 konnten die Verluste durch den alleinigen Gesellschafter, der Stadtwerke Stralsund GmbH (SWS), noch vollständig aus Erträgen anderer Tochtergesellschaften ausgeglichen werden.

Im Jahr 1996 wurden vom Verlust in Höhe von rd. 6,3 Mio. DM rd. 2,7 Mio. DM durch Zuschüsse aus dem Haushalt der Hansestadt Stralsund abgedeckt. Dem übrigen Verlust in Höhe von rd. 3,6 Mio. DM standen bei der SWS-Holding nur rd. 1,8 Mio. DM Erträge aus Gewinnabführungsverträgen gegenüber.

Die Hansestadt Stralsund hat ab 1997 keine Mittel als Zuschuß bzw. Verlustausgleich in den Haushalt eingestellt, so daß der Verlust zu Lasten der SWS-Holding erfolgen muß. Die nach den Wirtschaftsplänen für 1997 und 1998 vorgesehenen Verluste von 7,2 Mio. DM bzw. 6,1 Mio. DM können durch Gewinnabführungen anderer Tochtergesellschaften jedoch nicht vollständig abgedeckt werden, so daß 1998, nach Abzug von Gewinnausschüttungen der anderen verbundenen Unternehmen, bei der

SWS-Holding ein Verlust in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM zuzüglich der aus Vorjahren vorgetragenen Verluste verbleibt.

Aufgrund dieser bedrohlichen Entwicklung hat eine Unternehmensberatungsgesellschaft Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Unternehmensverbund und speziell in der NVS durchgeführt. Beschlüsse zur Umsetzung von vorgeschlagenen Maßnahmen lagen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Der Landesrechnungshof hält es für nötig, daß die Hansestadt Stralsund zur Sicherung der Finanzierbarkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs auf die kurzfristige Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit hinwirkt.

- (579) Die Liegenschaftsgesellschaft mbH (LEG), eine Eigengesellschaft der Hansestadt Stralsund, erwirtschaftete 1996 einen Jahresgewinn von rd. 2,6 Mio. DM. Für 1997 und 1998 sieht der Wirtschaftsplan Jahresgewinne in Höhe von rd. 2,2 Mio. DM bzw. 2,1 Mio. DM vor. Eine Abführung des Gewinns an den Haushalt der Stadt erfolgte nicht bzw. ist nicht vorgesehen, sondern er verbleibt in der Gesellschaft.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, daß kommunale Unternehmen gemäß § 75 Abs. 1 KV M-V einen Ertrag für den städtischen Haushalt abwerfen sollen.

- (580) Die Hansestadt Stralsund hält 25 % der Anteile an der Ostseeflughafen Stralsund-Barth GmbH. Die Nachschußpflicht ist im Gesellschaftervertrag auf den fünffachen Betrag der Stammeinlage beschränkt. Für die Hansestadt Stralsund bedeutet dies einen jährlichen Höchstbetrag von 62.500 DM. Tatsächlich wurden 1996 und 1997 Zuschüsse in Höhe von 248.700 DM bzw. 250.000 DM gezahlt.

Obwohl für die Gesellschaft der Wirtschaftsplan 1998 einen Verlust in Höhe von 812.500 DM ausweist, ist im städtischen Haushalt 1998 wiederum eine Zuschußzahlung in Höhe von 250.000 DM vorgesehen. Selbst bei Nichtberücksichtigung der eingeschränkten Nachschußpflicht wären durch die Hansestadt Stralsund entsprechend ihrer Gesellschaftsanteile nur 25 % des Verlustes, also 203.125 DM auszugleichen.

Der Landesrechnungshof hat die pauschalen Zuschußzahlungen kritisiert und hält es für geboten, daß die Hansestadt Stralsund darauf hinwirkt, die Verluste soweit wie möglich zu minimieren.

- (581) Mit Wirkung vom 1.1.1996 wurde das Amt für Tourismus und Werbung der Hansestadt Stralsund zum Eigenbetrieb „Stralsund-Information, Tourismus und Werbung“ umgewandelt. Zum Ausgleich der Verluste wurden 1996 und 1997 Zuschüsse in Höhe von jeweils rd. 0,5 Mio. DM gezahlt.

Der Jahresgewinn eines Eigenbetriebes soll gemäß § 7 Abs. 5 Eigenbetriebsverordnung (EigVO) so hoch sein, daß neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Gleichwohl ist die mit dem Gegenstand des Betriebes – Förderung des Tourismus – eingeschränkte Gewinnerwirtschaftung zu berücksichtigen. Die Hansestadt Stralsund sollte ihre Steuerungs- und Überwachungspflicht verstärkt wahrnehmen. Regelungen, wonach entstandene Verluste ohne Begrenzung von der Stadt vollständig gedeckt werden, sind als Steuerungsinstrumente ungeeignet.

Der Landesrechnungshof hat der Hansestadt Stralsund empfohlen, durch konkrete Finanzvorgaben die Verluste des Eigenbetriebes zu minimieren.

Kostenrechnende Einrichtungen

- (582) Die Defizite der kostenrechnenden Einrichtungen (Schülerfreizeitzentrum, Internate, Musikschule, Volkshochschule, Schulhorte, Kindertagesstätten, Seebadeanstalt und Straßenreinigung) mußten von 1993 bis 1997 mit Haushaltsmitteln in Höhe von insgesamt rd. 75,4 Mio. DM ausgeglichen werden. Dagegen wurde im Bereich der Abfallwirtschaft in diesem Zeitraum ein Überschuß von rd. 25,3 Mio. DM erzielt.

Das Kostendeckungsprinzip des § 6 Abs. 1 Satz 2 Kommunalabgabengesetzes wurde bei der Gebührenkalkulation nur unzureichend beachtet. Entstandene Unter- bzw. Überdeckungen der Gebührenhaushalte können gemäß § 6 Abs. 2 Satz 5 KAG innerhalb von drei Jahren ausgeglichen werden. Danach gebotene Neuberechnungen der Gebührensätze erfolgten nicht.

Der Landesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit der Anpassung der Gebührenhaushalte hingewiesen.

- (583) Die Kindertagesstätten waren mit Stand April 1998 im Durchschnitt nur mit 80 % ausgelastet. Rechnerisch ergibt sich damit, trotz Reduzierung der wöchentlichen Ar-

beitszeit der Erzieherinnen durch einen örtlichen Tarifvertrag, ein Überhang von 64 Stellen.

Der Landesrechnungshof erwartet, daß nach Auslaufen des örtlichen Tarifvertrages die Anpassung des Betreuungspersonals entsprechend dem tatsächlichen Bedarf und der Auslastung erfolgt.

- (584) Die Satzung der Hansestadt Stralsund über die Erhebung von Beiträgen für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung von Straßen, Wegen und Plätzen und auch deren Verbesserung (Straßenausbaubeitragsatzung) vom 23.9.1993 läßt zu, daß mit Beginn der Baumaßnahme Vorausleistungen bis zu 80 % des voraussichtlichen Beitrages festgesetzt werden können. Das Nichterheben dieser Vorausleistung wird von der Hansestadt Stralsund mit der Verringerung des Verwaltungsaufwandes begründet.

Dadurch werden liquide Mittel unnötig gebunden und gegebenenfalls höhere Kreditaufnahmen nötig.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, unnötige Belastungen des Haushaltes zu vermeiden und Einnahmemöglichkeiten konsequent auszuschöpfen.

Verwaltungsorganisation

- (585) Nach einer drastischen Reduzierung der Ämter von 28 auf neun im Jahr 1995 gliedert sich die Verwaltung der Hansestadt Stralsund nunmehr in drei Dezernate und neun Ämter. Daneben werden weitere Verwaltungsaufgaben in zwei amtsähnlichen Organisationseinheiten (Büro der Oberbürgermeisters, Büro der Präsidentin der Bürgerschaft/Sitzungsdienst) wahrgenommen bzw. sind mit dem entsprechenden Personal direkt den beiden Beigeordneten zugeordnet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann eine weitere Straffung der Verwaltung durch die Auflösung der Büros des Oberbürgermeisters und der Präsidentin der Bürgerschaft/Sitzungsdienst erreicht werden. Deren Aufgaben könnten im dafür zuständigen Hauptamt zusammengefaßt werden. Die bislang bei den Beigeordneten angesiedelten Bereiche des „Beteiligungscontrollings“, die Sachbearbeitung Vereine/Verbände und der Psychiatriekoordinator sollten in die jeweiligen Fachämter (Kämmereiamt, Hauptamt, Gesundheitsamt) integriert werden.

Der Hansestadt Stralsund wurde empfohlen, eine entsprechende Änderung der Organisation vorzunehmen und eine aufgabenkritische Überprüfung der genannten Leistungsbereiche auch im Hinblick auf die derzeitige Stellenausstattung durchzuführen.

Personalwesen

- (586) Um gleichzeitig die Personalausgaben zu senken, aber auch betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden, schloß die Hansestadt Stralsund nach Maßgabe des § 15 c Abs. 2 BAT-O zwei örtliche Tarifverträge über die besondere regelmäßige Arbeitszeit ab. Danach galt für die Erzieher/innen einschließlich der Leiter/innen vom 1.7.1997 bis 31.7.1998 eine reduzierte regelmäßige Arbeitszeit von 30 Stunden. Für alle Mitarbeiter (mit bestimmten Ausnahmen) der Hansestadt Stralsund einschließlich der Eigenbetriebe wurde vom 1.1.1998 bis 31.12.1999 eine Reduzierung der regelmäßigen Arbeitszeit auf 38 Stunden bzw. ab 1.1.1999 auf 37 Stunden vorgenommen.

Die Hansestadt Stralsund hält nach Ablauf dieser Tarifverträge an einem wirksamen Stellenabbau fest und hat ein entsprechendes Personalkonzept erarbeitet. Gegenüber 1998 sollen demnach rd. 158 Stellen abgebaut werden.

Der Landesrechnungshof konnte sich davon überzeugen, daß insoweit wesentliche Voraussetzungen für einen weiterhin erforderlichen Personalabbau getroffen wurden. Er hat darüber hinaus in Einzelbereichen die Einsparung weiterer Stellen empfohlen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Wirtschaftlichkeit einer Krankenhausapotheke

Die Versorgung eines Kreiskrankenhauses durch eine eigene Apotheke erweist sich insbesondere wegen der zu hohen Personalkosten als unwirtschaftlich.

Eine externe Versorgung des Krankenhauses mit Arzneimitteln kostet annähernd nur die Hälfte. Auch bei der Planung, der Beschaffung und beim Verbrauch von Arzneimitteln und anderen vorgehaltenen Gütern des medizinischen Bedarfs haben solche Mängel, wie

- **überdimensionierte Arzneimittelliste**
- **Beschaffungen ohne Ausschreibung**
- **unzulässige Bonusvereinbarungen**
- **überzogene Vorratshaltung**
- **teure Eigenherstellung von Präparaten**
- **nicht kostendeckender Hausverkauf**

ebenfalls zur Unwirtschaftlichkeit der Krankenhausapotheke geführt.

(587) Der Landesrechnungshof hat in einem Kreiskrankenhaus – ein Eigenbetrieb des Landkreises – bei einer überörtlichen Prüfung gemäß § 5 Kommunalprüfungsgesetz die Wirtschaftlichkeit der Apotheke geprüft.

Die Apotheke ist ausschließlich für die Versorgung des Krankenhauses zuständig, das laut Krankenhausplan über rd. 400 Planbetten verfügt.

Die Prüfung hatte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

Personalbedarf

- (588) Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war die Apotheke mit 6 Vollkräften besetzt, von denen aufgrund längerer Ausfallzeiten im Jahr 1997 durchschnittlich nur 5,2 Vollkräfte beschäftigt waren.

Der Landesrechnungshof hat entsprechend der Aufgabenstellung der Apotheke des Kreiskrankenhauses einen Personalbedarf von rd. 3,4 Vollkräften ermittelt.

Der deutlich zu hohe Personalbestand der Apotheke und die sich daraus ergebenden Personalmehrkosten führen zur Unwirtschaftlichkeit der apothekenmäßigen Versorgung des Kreiskrankenhauses.

Überdimensionierte Arzneimittelliste

- (589) Die nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 LKHG M-V vom 8.12.1993 (GVOBl. M-V Nr. 23 S. 990) auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu erstellende Liste der im Krankenhaus üblicherweise verwendeten Arzneimittel wies formelle und inhaltliche Fehler auf.

Insbesondere war die Anzahl der je Indikationsgruppe gelisteten Arzneimittel deutlich zu hoch. Die Arzneimittelliste des Kreiskrankenhauses wies ohne Notfallsortiment und ohne Rezeptursubstanzen rd. 1.100 Artikel aus.

Krankenhäuser, die mit bis zu $\frac{3}{4}$ weniger Artikeln auskommen, können in der Beschaffung, Lagerung und Verwendung von Arzneien deutlich wirtschaftlicher arbeiten, als Krankenhäuser mit einer überdimensionierten Arzneimittelliste.

Vergabe von Leistungen

- (590) Die Apotheke hat, ohne Ausschreibungen durchzuführen, jährlich Güter des medizinischen Bedarfs für rd. 5 Mio. DM beschafft.

Nach § 122 i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 3 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern gilt für die Vergabe von Aufträgen grundsätzlich § 29 Gemeindehaushaltsverordnung. Danach ist bei der Vergabe von Aufträgen und Leistungen die VOL zugrunde zu legen, d. h. die Leistungen sind in der Regel im Wettbewerb zu vergeben.

Der Verstoß gegen das Vergaberecht erhält in diesem Fall ein besonderes Gewicht, da sich nach Feststellung des Landesrechnungshofes Mitarbeiter der Apotheke in den Jahren 1991 bis 1994 von Lieferanten zu Konferenzen und zu Werksbesichtigungen – auch ins Ausland – einladen ließen und die Apotheke Firmen um Spenden für die Anschaffung von Geräten gebeten hat. Dadurch war eine sachgerechte Vergabeentscheidung nicht mehr gewährleistet.

- (591) In den Jahren 1996 und 1997 haben Lieferanten mit der Apotheke Bonuszahlungen auf den erreichten Umsatz – z. T. sogar nur mündlich – vereinbart. Gutschriften daraus sind zumeist ein Jahr nach erfolgter Lieferung auf dem Konto des Kreiskrankenhauses eingegangen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß für Bonusvereinbarungen im Rahmen einer gesetzestreuen Beschaffung kein Platz ist. Die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Beschaffung erweist sich im Ausschreibungsverfahren.

Die Einhaltung des Vergaberechtes, auf die der Landesrechnungshof regelmäßig in seinen Jahresberichten hinweist, soll sicherstellen, daß die Prinzipien der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung gewahrt bleiben und die Vergabevorgänge nachvollziehbar sind, so daß dem Verdacht von ungerechtfertigter Bevorzugung und Manipulation von vornherein vorgebeugt wird.

Vorratshaltung

- (592) Die Apotheke hatte überhöhte Arzneimittelvorräte. Darüber hinaus verfügte eine Station über einen Arzneimittelvorrat für durchschnittlich 36,7 Tage. Diese Vorratshaltung reichte damit weit über die in § 30 Apothekenbetriebsordnung vom 26. September 1995 (BGBl. I S. 1195), zuletzt geändert durch § 36 des Transfusionsgesetzes vom 1. Juli 1998 (BGBl. I S. 1752) für Krankenhäuser vorgeschriebene Vorhaltefrist von zwei Wochen.

Bei einem zugrunde gelegten Stationsvorrat von einer Woche sind durch die hohen Vorräte bei den Arzneien, Antibiotika, Infusionslösungen und Desinfektionsmitteln liquide Mittel des Krankenhauses allein auf einer Station in Höhe von rd. 20.600 DM unnötig gebunden worden.

Eigenherstellung von Präparaten

- (593) Die Apotheke hat 1996 insgesamt rd. 2.600 Defekturen incl. steriler Lösungen sowie Rezepturen selbst hergestellt. Es hat diese Leistung 1997 mit rd. 5.400 mehr als verdoppelt.

Die Eigenherstellung von Präparaten ist in hohem Maße kostenintensiv. Der Landesrechnungshof hat als Personalkosten je Defektur/Rezeptur durchschnittlich 13 DM und an Materialkosten durchschnittlich 2,36 DM ermittelt.

Die kostenintensive Eigenherstellung von Präparaten ist deshalb auf wirtschaftlich interessante Präparate sowie auf käuflich nicht zu erwerbende Produkte zu beschränken.

Hausinterner Verkauf

- (594) Die Mitarbeiter des Krankenhauses haben die Möglichkeit, Medikamente und Pflegeprodukte zum Einkaufspreis zuzüglich 3 % Gemeinkostenzuschlag zu erwerben. Für das Jahr 1997 hat das Krankenhaus über den Gemeinkostenzuschlag rd. 1.100 DM Erlöse erzielt. Der hausinterne Verkauf hat jedoch gleichzeitig anteilige Personalkosten in Höhe von rd. 14.000 DM verursacht.

Da der hausinterne Verkauf keine Leistung des Krankenhauses ist, sondern außerhalb des Versorgungsauftrages erfolgt, muß er kostendeckend durchgeführt werden.

Das Krankenhaus kann den hausinternen Verkauf nur weiterführen, wenn es kostendeckende Preise fordert. Sofern dies nicht möglich ist, muß der Verkauf eingestellt werden.

Alternativen der Arzneimittelversorgung

- (595) Bei kleineren Krankenhäusern kann es wirtschaftlich geboten sein, auf eine eigene Apotheke zu verzichten und statt dessen einem Verbund beizutreten oder sich auf vertraglicher Grundlage von einer anderen Apotheke beliefern zu lassen.

Eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Fallkosten für die Arzneimittelversorgung des Kreiskrankenhauses mit den durchschnittlichen Fallkosten (für Arzneimittel) von zehn vergleichbaren Krankenhäusern aus dem norddeutschen Raum, die

sich durchweg von einer Lieferapotheke versorgen lassen, macht deutlich, daß eine externe Versorgung um annähernd die Hälfte kostengünstiger ist.

Durchschnittliche Fallkosten	Kreiskrankenhaus	Vergleichszahl
für Arzneimittel	213,06 DM	128,33 DM
für Apothekenpersonal	30,41 DM	8,95 DM
Gesamt	243,47 DM	137,28 DM

Eine nach § 14 des Gesetzes über das Apothekenwesen rechtlich mögliche Versorgung durch eine externe Lieferapotheke oder im Rahmen eines Lieferverbands bietet sich auch insofern an, als damit auch eine Vielzahl der Feststellungen des Landesrechnungshofes für die Zukunft die Grundlage verlieren würde.

Der Krankenhausträger hat über das Innenministerium dem Landesrechnungshof eine erste Stellungnahme zugeleitet, die jedoch auf die einzelnen Beanstandungen noch nicht eingeht. Er hat jedoch mitgeteilt, daß zur Lösung der grundsätzlichen Probleme des Betriebes einer Krankenhausapotheke mit den dafür zuständigen Stellen Gespräche über eine Ausgliederung der Apotheke geführt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt

Der Landesrechnungshof hat in den Hansestädten Greifswald, Rostock und Wismar sowie in den Landkreisen Ludwigslust und Uecker-Randow die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt anhand von Stichproben geprüft und Mängel des Verfahrens aufgedeckt.

Qualifikation der Mitarbeiter

- (596) Eine sachgerechte Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt erfordert ausgebildete Bedienstete mit umfassendem Wissen und ausreichender praktischer Erfahrung. In einer kreisfreien Stadt wurden vakante Stellen des Sozialamtes durch freigesetzte Mitarbeiterinnen aus den Kindertagesstätten besetzt, die mit ihrer Qualifikation als Erzieherinnen nicht dem Anforderungsprofil eines Sozialhilfesachbearbeiters entsprechen.

Diese Verfahrensweise ist bedenklich, da unzureichend qualifiziertes Personal fehlerhafte Verwaltungsleistungen zur Folge haben können, die den unmittelbar Betroffenen zum Nachteil gereichen, aber auch zu finanziellen Mehrbelastungen führen, wenn Sozialhilfeleistungen zu großzügig gewährt und mögliche Unterhalts- und Erstattungsansprüche nicht verfolgt werden. Die Erfahrung zeigt, daß nur mit einem hinreichend qualifizierten Verwaltungspersonal eine sachgerechte Sozialhilfegewährung gesichert werden kann.

Prüfung der Hilfebedürftigkeit

- (597) Der Sozialhilfeträger muß gemäß § 20 SGB X den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln, um alle für die Sozialhilfeleistung erheblichen Tatsachen festzustellen. Für den Hilfesuchenden besteht gemäß § 60 SGB I eine Mitwirkungspflicht. In einer Vielzahl von Fällen wurde die Antragsbearbeitung nicht vollständig durchgeführt und damit nicht alle relevanten Voraussetzungen für eine Bewilligung ermittelt. Dies führte dazu, daß Leistungen der Sozialhilfe gewährt wurden, obwohl Einkommen

bzw. Vermögen des Hilfesuchenden ausreichen, um selbst –ganz oder teilweise –für den vorhandenen Bedarf aufzukommen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Bedürftigkeit der Hilfesuchenden umfassend zu prüfen.

Gewährung einmaliger Beihilfen

- (598) Nach § 4 Abs. 2 BSHG ist über Form und Maß der Sozialhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Durch eigene Verwaltungsvorschriften kann der Sozialhilfeträger u. a. bestimmen, in welcher Weise von dem der Verwaltung eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht werden soll.

Der Landesrechnungshof hat feststellen müssen, daß einmalige Beihilfen aufgrund fehlender Verwaltungsvorschriften nicht einheitlich, in einigen Fällen zu großzügig und teilweise in unzulässiger Weise gewährt wurden. So wurde einem Hilfeempfänger zur Vermeidung einer Strafhaft die zu zahlende Geldstrafe als einmalige Beihilfe bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit entsprechender Verwaltungsvorschriften hingewiesen und eine sachgerechte und einheitliche Bearbeitung von einmaligen Beihilfen angemahnt.

Verfolgung von Unterhaltsansprüchen

- (599) Hat ein Hilfeempfänger für die Zeit, für die Hilfe gewährt wird, nach bürgerlichem Recht einen Unterhaltsanspruch, so geht dieser nach § 91 BSHG bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen auf den Träger der Sozialhilfe über. Bürgerlich-rechtliche Unterhaltsansprüche der Sozialhilfeempfänger sind nur unzureichend geprüft und verfolgt worden.

Etwaige Unterhaltsansprüche sind im Hinblick auf den Grundsatz der Nachrangigkeit der Sozialhilfe sehr genau zu prüfen. Soweit Ansprüche bestehen, sind diese nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung konsequent durchzusetzen.

Eheähnliche Gemeinschaften

- (600) Gemäß § 122 BSHG dürfen Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben, hinsichtlich der Voraussetzungen sowie des Umfangs der Sozialhilfe nicht besser gestellt werden als Ehegatten. Der nicht hilfeschuchende Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft ist daher mit seinem gesamten Einkommen und Vermögen in die Bedarfsgemeinschaft einzubeziehen. Dadurch soll verhindert werden, daß Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft sich sozialhilferechtliche Vorteile verschaffen.

Der Träger der Sozialhilfe muß das Vorliegen einer eheähnlichen Gemeinschaft im Sinne des § 122 BSHG nachweisen, wobei der Hilfebedürftige gemäß § 60 SGB I zur Mitwirkung verpflichtet ist.

Bei entsprechenden Verdachtsmomenten, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes für das Vorliegen einer eheähnlichen Gemeinschaft sprechen, wurden seitens der örtlichen Sozialhilfeträger keine bzw. nicht ausreichende Ermittlungen vorgenommen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß auch in diesem Bereich der Untersuchungsgrundsatz der Behörde gemäß § 20 SGB X gilt und hat den örtlichen Sozialhilfeträgern Prüfungskriterien zur Feststellung einer eheähnlichen Gemeinschaft an die Hand gegeben.

Gewährung von Wohngeld

- (601) Zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens wird Wohngeld zu den Aufwendungen für den Wohnraum gewährt. Die notwendigen Mittel werden von Bund und Land je zur Hälfte getragen (§ 34 Abs. 1 WoGG).

Grundsätzlich erhalten Sozialhilfeempfänger gemäß § 31 Abs. 1 WoGG neben den laufenden Leistungen nach dem BSHG ohne gesonderten Antrag das sogenannte „pauschalierte Wohngeld“, das z. Z. 47 % der anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft entspricht.

Andere Wohngeldberechtigte erhalten auf Antrag sogenanntes „Tabellenwohngeld“. Dessen Höhe wird auf der Grundlage des Familieneinkommens, der Miethöhe und der Anzahl der Familienmitglieder errechnet. Das „Tabellenwohngeld“ ist in der Regel höher als das „pauschalierte Wohngeld“.

In einer Vielzahl von Fällen wurde Sozialhilfeempfängern „Tabellenwohngeld“ bewilligt, obwohl ihnen das „pauschalierte Wohngeld“ hätte gewährt werden müssen. Dabei wurden die Kosten der Unterkunft zunächst in vollem Umfang durch das Sozialamt getragen und erst im nachhinein als „Wohngelderstattungsanspruch“ gegenüber der Wohngeldstelle geltend gemacht. Diese Verfahrensweise hatte einen erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge.

Darüber hinaus geht der Differenzbetrag zwischen den Kosten der Unterkunft und des Wohngeldes in jedem Fall zu Lasten des Sozialhilfeträgers. Die Gewährung des vergleichsweise höheren „Tabellenwohngeldes“ führte zur verstärkten Inanspruchnahme von Bundes- und Landesmitteln bei gleichzeitiger Entlastung des Sozialhilfeträgers.

Der Landesrechnungshof hat die örtlichen Sozialhilfeträger um eine eingehende Prüfung der Wohngeldgewährung und um umfassende Berichterstattung gebeten.

Automatisierter Datenabgleich

- (602) Nach § 117 Abs. 3 BSHG kann der Träger der Sozialhilfe bei anderen Stellen der eigenen Verwaltung im Wege des automatisierten Datenabgleichs bestimmte Daten des Sozialhilfeempfängers überprüfen. Bisher haben die örtlichen Sozialhilfeträger von dem Instrument des internen Datenabgleichs aufgrund fehlender Verwaltungsabstimmung noch keinen Gebrauch gemacht. Bei einer kreisfreien Stadt wurden entsprechende Auskunftersuchen des Sozialamtes durch die zuständigen Stellen der eigenen Verwaltung mit dem Hinweis auf den Datenschutz abgelehnt.

Der Landesrechnungshof stellte hierzu fest, daß das BSHG ausdrücklich zum Datenabgleich befugt und die Verweigerung unter Berufung auf Datenschutzbestimmungen durch andere Verwaltungsstellen rechtsmißbräuchlich ist. Er hat empfohlen, daß durch die Sozialämter ein entsprechender Abgleich mit den dafür in Frage kommenden Stellen der Verwaltung (z. B. Zulassungsstelle) durchgeführt wird.

Hilfe zur Arbeit

- (603) Der Schwerpunkt der Hilfen zur Arbeit nach den §§ 18 bis 20 BSHG lag insbesondere bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch den örtlichen Sozialhilfeträger

und der Gewährung einer Mehraufwandsentschädigung zuzüglich zur Sozialhilfe. Eine kreisfreie Stadt hat mit einer privaten Arbeitsvermittlung einen Vertrag zur Vermittlung von Sozialhilfeempfängern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß ein Kontrollsystem eingerichtet wird, um ausreichende Erkenntnisse über Zweckerreichung, Finanzaufwand und Einsparungen der Hilfen zur Arbeit zu gewinnen. Dabei sollte die Zahl der arbeitswilligen Hilfeempfänger, der Umfang von Hilfekürzungen bei Arbeitsunwilligkeit und die Zahl der in ein Arbeitsverhältnis überführten Hilfeempfänger überwacht werden.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Überörtliche Prüfung des Tiefbau- und Ingenieurwesens sowie der Abfallwirtschaft im Landkreis Parchim

Bei zwei Straßenbaumaßnahmen wurden Zahlungen von rd. 306.000 DM geleistet, obwohl die entsprechenden Gegenleistungen erst ein halbes Jahr später erbracht wurden.

Ein vertraglich vereinbartes Skonto bei einer Baumaßnahme wurde nicht berücksichtigt, so daß rd. 64.500 DM zuviel gezahlt wurden.

Mit dem unentgeltlich für die Gemeinden durchgeführten Straßenwinterdienst auf Kreisstraßen innerhalb geschlossener Ortschaften verzichtete der Landkreis in den Jahren 1994 bis 1996 auf mögliche Einnahmen von ca. 350.000 DM.

Bei drei Straßenbaumaßnahmen wurden Aufträge von insgesamt rd. 879.000 DM freihändig vergeben und die Leistungen somit dem Wettbewerb entzogen.

Ausgaben für einzelne Straßenbaumaßnahmen i. H. v. jeweils rd. 1,9 Mio. DM wurden 1995 und 1996 entgegen den Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung im Verwaltungshaushalt und nicht im Vermögenshaushalt gebucht.

- (604) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise im Landkreis Parchim Baumaßnahmen der Jahre 1994 bis 1996 aus dem Zuständigkeitsbereich des Hoch- und Tiefbauamtes sowie aus dem Bereich der Abfallwirtschaft geprüft.

Haushaltstechnischer Vollzug

- (605) Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß die Ausgaben für einzelne Straßenbaumaßnahmen bei der globalen Haushaltsstelle „Unterhaltung Straßen“ im Verwaltungshaushalt des Haushaltsplanes gebucht wurden. Es handelte sich hierbei um Gesamtausgaben in Höhe von

1.973.407,75 DM im Jahre 1995 und

1.914.193,19 DM im Jahre 1996.

Bei den Einzelmaßnahmen, wie z. B. dem Einbau von Trag- und Deckschichten, Bepflanzungen, Verbreiterungen von Straßen, Aufstellen von Leitplanken sowie großflächigen Oberflächenbehandlungen, handelte es sich gemäß Gemeindehaushaltsverordnung um Ausgaben für Investitionen, die im Vermögenshaushalt einzeln zu veranschlagen und abzurechnen waren.

Der Landkreis folgt der Auffassung des Landesrechnungshofes nur teilweise. Oberflächenbehandlungen und das Aufbringen einer Deckschicht als Verschleißschicht seien nach dem „Bautechnischen Leitfaden“ der Instandhaltung und damit der Unterhaltung von Straßen zuzuordnen.

Dieser Argumentation vermögen sich sowohl das Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde als auch der Landesrechnungshof nicht anzuschließen. Die aufgeführten Maßnahmen gehen deutlich über das Ausmaß von Unterhaltungs- und laufenden Instandsetzungsarbeiten hinaus. Die Zuordnung der beschriebenen Maßnahmen zum Vermögenshaushalt ergibt sich eindeutig aus der Gemeindehaushaltsverordnung.

- (606) Das Land Mecklenburg-Vorpommern – vertreten durch das zuständige Straßenbauamt – beteiligte sich mit 68.970,17 DM an den Gesamtausgaben einer Straßenbaumaßnahme (376.466,69 DM). Eine schriftliche Vereinbarung über die Kostenteilung erfolgte nicht. Der Landesrechnungshof hat insbesondere die finanziell nicht nachvollziehbare Planung und Abwicklung dieser Maßnahme beanstandet. Weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung des Landkreises wurde die anteilige Finanzierung dieser Straßenbaumaßnahme sichtbar, da das Straßenbauamt seinen Anteil direkt an den Auftragnehmer überwies und die Maßnahme ansonsten aus der Globalhaushaltsstelle für Straßenunterhaltung finanziert wurde.

Der Landkreis stimmte den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu und erklärte, daß die Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung in Zukunft konsequent beachtet würden.

- (607) Investive Straßenbauarbeiten an mehreren innerstädtischen Kreisstraßen erstreckten sich über zwei Jahre.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß

- es versäumt wurde, im Jahre 1995 die hierfür notwendigen Haushaltsmittel weder in den zwei Nachtragshaushaltsplänen noch durch eine Eilentscheidung gemäß § 37 Abs. 4 KV M-V in der Fassung vom 18. Februar 1994 zur Verfügung zu stellen,
- die im Jahre 1995 notwendigen Ausgaben in Höhe von 142.794,70 DM vielmehr aus dem Verwaltungshaushalt geleistet wurden,
- die Ausgaben im Jahre 1996 zwar richtigerweise im Vermögenshaushalt, jedoch global und nicht nach Einzelzwecken veranschlagt wurden.

Der Landkreis teilte dazu mit, daß die Ausgaben im Jahr 1995 auf notwendig gewordene Sofortmaßnahmen, aufgrund des vorgefundenen schlechten Straßenzustandes nach dem Aufbruch für Kanalarbeiten, zurückzuführen seien. Eine langfristige Planung und Einordnung in den Haushaltsplan sei daher nicht möglich gewesen. Die Ausgaben seien aufgrund des damaligen Erkenntnisstandes fälschlicherweise im Verwaltungshaushalt gebucht worden. Die Zuordnung der Eigenmittel des Landkreises im Haushaltsjahr 1996 zu nur einer Haushaltsstelle habe keine Auswirkungen auf die Abrechnung mehrerer Maßnahmen gehabt.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, daß sehr wohl die Möglichkeit bestand, im Jahr 1995 diese Investition haushaltsrechtlich zu berücksichtigen. Der Landrat hätte zumindest eine Eilentscheidung gemäß § 37 Abs. 4 KV M-V treffen oder die Veranschlagung in einem der zwei Nachtragshaushaltspläne veranlassen können.

Darüber hinaus sind gemäß § 6 Abs. 3 GemHVO investive Maßnahmen getrennt nach Einzelzwecken im Vermögenshaushalt zu veranschlagen.

Ausschreibung

- (608) Der Landkreis hat eine vom Straßenbauamt geprüfte und durch das Land Mecklenburg-Vorpommern geförderte Gesamtbaumaßnahme eines Straßenabschnittes mit begleitendem Radweg nur in Teilen öffentlich ausgeschrieben. Der im Zusammenhang mit dieser Straßenbaumaßnahme ausgeführte Radweg wurde im Rahmen eines Nachtrags freihändig vergeben. Bauleistungen in Höhe von 272.718,80 DM wurden somit dem Wettbewerb entzogen.

Der Landkreis teilte mit, die Gesamtmaßnahme sei nicht ausgeschrieben worden, da nicht genügend Haushaltsmittel vorhanden waren.

Für diese Baumaßnahme waren im Haushaltsplan 1995 Ausgabeermächtigungen in Höhe von 2,1 Mio. DM veranschlagt. Dies entspricht den vom Straßenbauamt festgelegten zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Die tatsächlichen Ausgaben nach Abschluß der Baumaßnahme betrugen insgesamt 2.017.581,47 DM. Insofern bestand keine Veranlassung, den Radweg bei der Ausschreibung nicht zu berücksichtigen.

- (609) Auf Veranlassung des zuständigen Straßenbauamtes wurden die Leistungen einer Baumaßnahme mit einem Gesamtumfang von 376.466,69 DM freihändig an eine vom Straßenbauamt benannte Firma vergeben. Die Einheitspreise aus einer Öffentlichen Ausschreibung zu einer anderen Baumaßnahme sollten dem Vertrag zugrunde gelegt werden. Unter diesen Bedingungen sagte das Straßenbauamt eine Kostenbeteiligung von 20 % der Gesamtausgaben zu (siehe Tz. 606). Tatsächlich wurden aber in den wesentlichen Positionen höhere Einheitspreise gefordert. Der Landesrechnungshof hat die Art der Auftragsvergabe und die infolge der Einheitspreiserhöhung entstandenen Mehrausgaben in Höhe von 55.351,75 DM beanstandet.

Der Landkreis erklärte, eine andere Verfahrensweise sei nach Aussage des Straßenbauamtes nicht möglich gewesen.

Durch das Abweichen vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung verzichtete das Hoch- und Tiefbauamt auf den Wettbewerb. In Öffentlichen Ausschreibungen des Landkreises gebotene Einheitspreise vergleichbarer Leistungen lagen unter den vereinbarten Einheitspreisen. Eine wirtschaftliche Mittelverwendung konnte somit nicht sichergestellt werden.

Auch nach Auffassung des Innenministeriums als Rechtsaufsichtsbehörde verstößt diese Verfahrensweise gegen geltendes Vergaberecht. Letztlich kann das Straßenbauamt nur solche Aufwendungen erstatten, die u. a. im Rahmen eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens entstanden sind.

- (610) Bei einer Ausbaumaßnahme einer Kreisstraße wurden zwei Nachträge in Höhe von insgesamt 229.759,77 DM notwendig. Die Leistungen wurden unzulässigerweise freihändig vergeben und somit dem Wettbewerb entzogen. Die Gesamtausgaben der Maßnahme betrugen schließlich 981.412,72 DM.

Der Landesrechnungshof führte die Nachträge auf eine ungenügende Bauvorbereitung zurück, da grundlegende Änderungen der Ausführungsplanung während des Bauablaufes erforderlich wurden. Der Landesrechnungshof beanstandete weiterhin die unzureichende Baubegleitung durch das Hoch- und Tiefbauamt.

Der Landkreis hat erläutert, daß infolge Zeitdrucks eine vereinfachte Planung vereinbart worden und die Vermessung der Trasse nur lückenhaft erfolgt sei. Das Hoch- und Tiefbauamt habe die vorgelegte Ausführungsplanung gewissenhaft geprüft. Die Mehrkosten seien unvermeidbar gewesen. Ein früheres Erkennen der Mängel hätte jedoch zu einer Berücksichtigung in den Ausschreibungsunterlagen führen können.

Die Ausführungen des Landkreises bestätigen die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Eine bessere Bauvorbereitung hätte die mit den Nachträgen vergebenen Leistungen dem Wettbewerb unterstellt.

Vergabe

- (611) Das Hoch- und Tiefbauamt verstieß im Ausschreibungs- und Vergabeverfahren einer Straßenbaumaßnahme u. a. gegen Vorschriften der VOB:
- Der Ort der Angebotsabgabe war nicht eindeutig, so daß die Angebote an verschiedenen Stellen eingingen.
 - Während der Verdingungsverhandlung wurden nur neun von 13 eingegangenen Angeboten verlesen. Die übrigen Angebote wurden später in die Wertung einbezogen. Über diesen Sachverhalt wurden die Bieter nicht schriftlich informiert.

- Es wurden Bietergespräche mit den beiden mindestbietenden Bewerbern geführt mit dem Ziel, für zusätzliche Leistungen Preise einzuholen. Ein in die Wertung einbezogenes Nebenangebot kam nicht zur Ausführung, hatte aber entscheidenden Einfluß auf die Auftragsvergabe. Im Ergebnis veränderte sich die Bieterreihenfolge.
- Ein Vergabevermerk wurde nicht gefertigt.

Der Landkreis erkannte die Kritik des Landesrechnungshofes hinsichtlich des Submissionsortes und der fehlenden schriftlichen Mitteilung an die Bieter über weitere Angebote an. Weiterhin wurde mitgeteilt, Aufklärungsverhandlungen im Sinne der VOB hätten nicht stattgefunden. Hinsichtlich der Wertung des Nebenangebotes sei man zunächst von der Gleichwertigkeit mit dem Hauptangebot ausgegangen. Der gefertigte Vergabevorschlag ersetze den Vergabevermerk.

Der Vergabevermerk hat die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen darzustellen. Diesen Anforderungen genügt der gefertigte Vergabevorschlag nicht.

Der Landesrechnungshof kann auch die Auffassung des Hoch- und Tiefbauamtes zu den Bietergesprächen nicht teilen. Die VOB läßt nur Aufklärung über den Angebotsinhalt, z. B. zur technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Bieters, zu. Das nachträgliche Einholen von Preisen für nicht ausgeschriebene Leistungen, wie im geschilderten Fall, erfüllt gerade nicht den Sinn dieser Gespräche und ist damit unzulässig.

Das Ausschreibungsergebnis wurde sowohl durch die unzulässigen Bietergespräche als auch durch die Wertung des dann nicht ausgeführten Nebenangebotes zu Ungunsten des Mindestfordernden verändert.

Abrechnung

- (612) Bei mehreren Straßenbaumaßnahmen wurden Zahlungen geleistet, bevor die entsprechenden Gegenleistungen erbracht waren.
- Für Straßenbauarbeiten wurden Ende 1995 Zahlungen in Höhe von mindestens 273.000 DM geleistet. Die Leistungen wurden aber erst im Mai 1996 erbracht.

- Außerdem bezahlte der Landkreis 33.027,72 DM für Fahrbahnmarkierungsarbeiten bei einer anderen Baumaßnahme, die laut Abnahmeprotokoll vom 23.11.1995 erst im Mai/Juni 1996 ausgeführt werden sollten, aber schon im Aufmaß am 6.11.1995 vom Auftraggeber bestätigt wurden.

Der Landkreis erkannte die Feststellungen des Landesrechnungshofes an und sicherte die künftige Beachtung der Vorschriften zu. Erläuternd wurde ausgeführt, daß die Abschlagsrechnungen nur anerkannt worden seien, um die Fördermittel fristgerecht abzurufen.

Man sei davon ausgegangen, die zweckentsprechende Verwendung innerhalb der Dreimonatsfrist sicherzustellen. Dies sei aufgrund der langanhaltenden Frostperiode nicht möglich gewesen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel erst in Anspruch genommen werden dürfen, wenn es die Aufgabenerfüllung erfordert. Ein solcher Umstand ist auch nicht gegeben, wenn durch eine Vorauszahlung am Ende eines Haushaltsjahres vor Fälligkeit Ausgaben geleistet oder Fördermittel in Anspruch genommen werden, damit die haushaltsrechtliche Ermächtigung weitgehend ausgeschöpft wird. Bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln muß beachtet werden, daß diese nicht zur „Vorfinanzierung“ der einzusetzenden Eigenmittel vorzeitig abgerufen werden dürfen.

- (613) Der Landkreis bezahlte die Honorarschlußrechnung eines Ingenieurbüros, obwohl die Abrechnung nicht in allen Leistungsphasen der Honorarvereinbarung entsprach. Es kam zu einer Überzahlung in Höhe von 6.439,16 DM. Der Landesrechnungshof hat die unzureichende Prüfung des Vertrages und der Rechnung beanstandet.

Der Landkreis stimmte den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu und teilte mit, er habe den zuviel gezahlten Betrag vom Ingenieurbüro zurückgefordert.

- (614) Bei einer Baumaßnahme mit einer Auftragssumme von 1.844.973,39 DM wurde im Bauvertrag vereinbart, daß bei Zahlung innerhalb vier Wochen nach Rechnungslegung ein Skonto von 3,5 % von der Rechnungssumme abgesetzt werden kann. Der Landesrechnungshof hat beanstandet, daß hiervon kein Gebrauch gemacht und die Rechnungen in voller Höhe bezahlt wurden. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hätten 64.574,07 DM eingespart werden können.

Der Landkreis sicherte zu, künftig auf die Einhaltung der Fristen und die Absetzung der Skonti hinzuwirken. Er fügte erläuternd hinzu, es habe mit dem Auftragnehmer regelmäßig Probleme wegen fehlender Mengennachweise u. ä. gegeben. Darüber hinaus habe die fachtechnische Prüfung durch das Ingenieurbüro zu weiteren Zeitverzögerungen geführt.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, daß die vereinbarte Zahlungsfrist von vier Wochen für die Prüfung der Forderungen ausreichend bemessen war. Voraussetzung dafür ist, daß prüffähige Rechnungen vom Auftragnehmer vorgelegt werden. Erst ab diesem Zeitpunkt beginnt die Skontierungsfrist zu laufen. Insbesondere bei Skontovereinbarungen muß auf die Einhaltung der Bearbeitungsfristen, auch durch das beauftragte Ingenieurbüro, geachtet werden.

Sonstige Feststellungen

- (615) Der Landkreis hat auf Kreisstraßen innerhalb geschlossener Ortschaften den Straßenwinterdienst bisher unentgeltlich durchgeführt, obwohl die Gemeinden reinigungspflichtig sind. Er verzichtete damit in den Jahren 1994 bis 1996 auf mögliche Einnahmen i. H. v. ca. 350.000 DM.

In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis mit, seit dem Winter 1997/98 sei der Straßenwinterdienst auf Kreisstraßen innerhalb geschlossener Ortschaften kostenpflichtig. Dazu seien Verträge mit der überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden abgeschlossen worden.

- (616) Der Landkreis führte Straßenbaumaßnahmen mit erheblichem Umfang durch, ohne bestehende Fördermöglichkeiten des Landes (bis 75 %) wahrzunehmen.

- Für eine Baumaßnahme hätten Zuschüsse in Höhe von 282.350 DM beantragt werden können.
- Bei einer weiteren Maßnahme bestand die Möglichkeit, ca. 473.000 DM zu erhalten.

Der Landkreis begründete den Verzicht auf die Beantragung der Fördermittel damit, es sei wegen kurzfristig aufgetretener Schäden schnelles Handeln erforderlich gewesen. Ein Antrag auf Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz hätte eine langfristige Vorbereitung vorausgesetzt. Im übrigen gebe es eine Mittelfristige

Finanzplanung für den Straßenneubau, bei der die Beantragung der Fördermittel berücksichtigt sei.

Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, daß mit Unterstützung von Fördermitteln des Landes eine größere Anzahl von Straßen ausgebaut und erneuert werden können. Insofern sollte die Vorbereitung von Straßenbaumaßnahmen künftig immer unter Einbeziehung möglicher staatlicher Hilfen geplant und durchgeführt werden. Kurzfristige notwendig gewordene Änderungen sollten durch Überarbeitung der Mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Überörtliche Prüfung beim Hochbauamt des Landkreises Mecklenburg-Strelitz

Bei einer Hochbaumaßnahme des Landkreises wurden beim Gewerk „Verklinkerung der Fassade“ erhebliche Mängel bei der Auftragsvergabe, der Baudurchführung, der Abrechnung und der Zahlung festgestellt. Die Möglichkeit eines Konkursvergehens ist nicht auszuschließen.

Haushaltsüberwachungslisten wurden für die geprüften Vorhaben entweder gar nicht oder nur unvollständig geführt.

Bautagebücher, die von erheblicher Bedeutung für die Nachweisführung des Bauablaufes sind, sind für die geprüften Vorhaben nicht geführt worden.

Im Vergabeverfahren wurde das „Vier-Augen-Prinzip“ nicht immer ausreichend beachtet.

Gegen die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) wurde mehrfach verstoßen.

- (617) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer überörtlichen Prüfung gemäß § 14 LRHG vom 21.11.1991 i. V. m. § 5 Kommunalprüfungsgesetz (KPG) vom 6.4.1993 im Hochbauamt des Landkreises Mecklenburg-Strelitz die Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen stichprobenweise geprüft.

Führung von Haushaltsüberwachungslisten

- (618) Die Führung der Haushaltsüberwachungslisten über die Bewirtschaftung der Ausgabemittel obliegt gemäß einer Dienstanweisung den Ämtern im Rahmen ihrer geschäftsmäßigen Zuständigkeit.

Der Landesrechnungshof stellte fest, daß die Haushaltsüberwachungslisten für die geprüften Vorhaben entweder gar nicht oder nur unvollständig geführt wurden. Er forderte eine konsequente Umsetzung der Dienstanweisung.

Der Landkreis teilte dazu mit, daß die Kritik des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und die Bedeutung der Haushaltsüberwachungslisten allen Mitarbeitern nochmals dargelegt worden sei.

Der Landkreis hat damit der Kritik des Landesrechnungshofes entsprochen.

Führen von Bautagebüchern

- (619) Die beauftragten Bauplanungsbüros hatten auf der Grundlage der geschlossenen Verträge bei den geprüften Vorhaben auch jeweils die Bauüberwachung durchzuführen. Dazu gehört in der Leistungsphase 8 des § 15 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) auch das Führen eines Bautagebuches.

Das Bautagebuch soll Stand und Fortschritt der Bauarbeiten sowie alle bemerkenswerten Ereignisse des Bauablaufs lückenlos festhalten. Es ist nach Abschluß der Bauarbeiten ein wesentlicher Bestandteil der Bauakten, weil es im Streitfall, z. B. bei Bauschäden, als Beweismittel herangezogen werden kann.

Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, die Honorare der Bauplanungsbüros für die nicht im notwendigen Umfang erbrachten Leistungen angemessen zu kürzen und Rückforderungen geltend zu machen.

In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis dazu mit:

„Obwohl durch die Bauablaufberatungen vor Ort der Stand der Bauarbeiten und die anstehenden Probleme in den Beratungsprotokollen dokumentiert wurden, ist die Bedeutung des Bautagebuches unbestritten.

Die Kritik des Landesrechnungshofes ist berechtigt.

Eine Auswertung ist mit allen Mitarbeitern sofort nach Bekanntgabe erfolgt.

Eine Honorarrückforderung gegenüber dem Planungsbüro wegen des fehlenden Führens eines Bautagebuches scheint jedoch kaum möglich.“

Im weiteren wurde auf die einschlägige Kommentierung verwiesen.

Der Landesrechnungshof bleibt dennoch bei seiner Auffassung, daß das Nichtführen von Bautagebüchern, deren Bedeutung unbestritten ist, eine Minderleistung darstellt. Darüber hinaus stellt das Nichtführen eines Bautagebuches einen Verstoß gegen die ANBest-K dar. Nach Nr. 6 ANBest-K gehört zur Rechnungslegung die Baurechnung, die das Bautagebuch umfaßt.

Verwaltungsmäßiger Ablauf

- (620) Bei der Prüfung des verwaltungsmäßigen Ablaufs im Hochbauamt wurde festgestellt, daß Ausschreibungen – sofern nicht durch freiberuflich Tätige durchgeführt – Angebotseröffnungen, Angebotsprüfungen und Vergabevorschläge durch das gleiche Amt – überwiegend sogar vom gleichen Bearbeiter – erfolgen.

Das hat der Landesrechnungshof beanstandet und die Schaffung einer für die gesamte Verwaltung tätigen Vergabestelle empfohlen.

Dazu wurde wie folgt Stellung genommen:

„Der Landkreis hat die Kritik des Landesrechnungshofes am Vergabeverfahren aufgenommen. Durch das Hauptamt wird gegenwärtig geprüft, ob eine Neuregelung der Vergaben nach VOB, VOL und VOF erfolgen sollte. Darüber hinaus ist vorgesehen, innerhalb einer Arbeitsgruppe eine Vergabeordnung für den Landkreis zu erarbeiten.“

Der Landkreis wurde gebeten, den Landesrechnungshof über das Ergebnis zu unterrichten.

VOB-Verstöße

- (621) Der Landesrechnungshof hat bei den geprüften Bauvorhaben mehrfach Verstöße gegen die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen festgestellt. Er beanstandete, daß

- bei einer Vielzahl von Rechnungen keine Aufmaße vorhanden waren, so daß eine wesentliche Grundlage für die Prüfung der Rechnungen fehlte;
- Differenzen zwischen den angebotenen und abgerechneten Einheitspreisen bestanden, ohne daß Art und Umfang der Leistungsänderungen bzw. Einheitspreisänderungen schriftlich begründet wurden;
- für das Gewerk „Trockenbauarbeiten“ auf der Grundlage einer „Pauschalrechnung“ rd. 24.000 DM gezahlt wurden, obwohl ein Nachweis über die erbrachten Leistungen nicht vorlag;
- im Gewerk „Rohbauarbeiten“ Haushaltsmittel in Höhe von ca. 107.500 DM längerfristig als notwendig gebunden wurden, da die Ausschreibungsunterlagen nicht den Bestimmungen des § 9 Nr. 1 VOB/A entsprachen;
- im Gewerk „Dachdeckerarbeiten“ zwei Nachtragsvereinbarungen erst nach Ausführung und in Rechnungstellung der Leistungen abgeschlossen wurden.

Für den Landesrechnungshof und das Innenministerium ist die vorliegende Stellungnahme des Landkreises zu diesen Feststellungen nicht nachvollziehbar bzw. unvollständig.

Der Landkreis wurde daher erneut zur Stellungnahme aufgefordert.

Neubau eines Verbinders

- (622) Den Zuschlag auf das Los 5 „Verklinkerung der Fassade“ erhielt der Mindestfordernde (Firma A), obwohl die Firma weder die steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung noch den Nachweis der ordnungsgemäßen Zahlung der Sozialabgaben vorgelegt hat.

Dazu teilte der Landkreis mit:

„Es ist richtig, daß die in dem Angebot geforderten Unbedenklichkeitsbescheinigungen nicht vorgelegt wurden. Andererseits wurde vom Auftragnehmer die Erklärung abgegeben, daß er den gesetzlichen Verpflichtungen zur Zahlung der Steuern- und Sozialabgaben nachgekommen ist.“

Das Innenministerium nahm wie folgt Stellung:

„Das Innenministerium kann nicht nachvollziehen, warum von geforderten Unbedenklichkeitsbescheinigungen abgesehen wurde. Soweit der Bieter keine plausiblen Gründe vortragen kann, die ihm eine Vorlage der Unbedenklichkeitsbescheinigungen nicht ermöglichen, bestehen nach hiesiger Ansicht Zweifel an einer ordnungsgemäßen Abführung von Steuern und Sozialabgaben. Insofern dürfte auch dann eine Erklärung des Auftragnehmers, daß er Steuern und Sozialabgaben ordnungsgemäß entrichtet, nicht mehr ausreichend sein.“

Die Ausführung des Landkreises ist auch für den Landesrechnungshof nicht ausreichend.

- (623) Die Firma A schloß wenige Tage nach Aufnahme der Arbeiten mit einem britischen Nachunternehmen einen „Bauausführungsvertrag“ auf Stundenbasis ab. Die nach § 4 Nr. 8 Abs. 1 der VOB/B erforderliche schriftliche Zustimmung des Auftraggebers dazu lag nicht vor.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß die Verwaltung die Arbeiten des Nachunternehmens zunächst stillschweigend hingenommen und den Nachweis der fachlichen Kompetenz erst im Nachgang abgefordert hat.

Der Landkreis verwies in seiner Stellungnahme darauf, daß ihm die Vergabe von Leistungen an einen Subunternehmer nicht bekannt war.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung und erkennt im „Nichtwissen“ des Subunternehmereinsatzes eine mangelhafte Bauleitung.

- (624) Das Amtsgericht Neubrandenburg hat mit Beschluß vom 9.10.1995 gegen die Firma A das Verfahren zur Gesamtvollstreckung eröffnet, bevor diese den Auftrag gänzlich erfüllt hatte. Am 20.10.1995 erfolgte durch den Landkreis die außerordentliche Kündigung des Bauvertrages.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß in den Bauakten keine Schlußrechnung der in Gesamtvollstreckung gegangenen Firma vorliegt.

Der Landkreis nahm dazu wie folgt Stellung:

„Die Abnahme der Teilleistungen sowie das Aufmaß für die Leistungen bis zur Einstellung der Arbeiten liegt beim Planungsbüro vor. ... Die Abrechnung wurde dem Landratsamt nicht vorgelegt. Das Planungsbüro wurde mit der Erstellung der

Schlußrechnung beauftragt. Die Kosten hat selbstverständlich der Auftragnehmer zu tragen.“

Die Stellungnahme des Landkreises bestätigt die Kritik des Landesrechnungshofes. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Erstellung der fehlenden Schlußrechnung nicht zu Lasten des Landkreises erfolgt. Die Ausgaben hätten beim Sequester angemeldet werden müssen.

- (625) Am Tage der Vertragskündigung unterbreitete eine Hausvertriebs- und Handels GmbH (Firma B) unaufgefordert ein Angebot zur Weiterführung der begonnenen Arbeiten. Diese Firma hat den gleichen Geschäftssitz und gleichen Familiennamen des Geschäftsführers.

Der Landkreis erteilte am 23.10.1995 der Firma B den Auftrag zur Erledigung der Restarbeiten.

Der Landesrechnungshof beanstandete, daß der Landkreis es wiederum versäumt hatte, sich die üblichen Unbedenklichkeitsbescheinigungen vorlegen zu lassen und eine Vertragserfüllungsbürgschaft zu verlangen.

Der Landkreis führte dazu in seiner Stellungnahme aus:

„Um eine zügige Fortsetzung der Bauarbeiten zu gewährleisten, und auch unter wirtschaftlichen Aspekten (Einheitspreise und Gerüstvorhaltung) mußte kurzfristig ein Unternehmen gefunden werden, um die Fassadenarbeiten zum Abschluß zu bringen.

Da die Firma B das Personal der Firma A im wesentlichen übernahm, konnte die Baumaßnahme gleich weitergeführt werden. ... Richtigerweise wurde keine Vertragserfüllungsbürgschaft vorgelegt, dafür wurde bei der Abschlußrechnung der prozentuale Sicherheitseinbehalt vorgenommen.“

Der Landesrechnungshof sieht die Ausführungen des Landkreises als nicht ausreichend an. Er weist darauf hin, daß ein Sicherheitseinbehalt weder die Unbedenklichkeitsbescheinigung noch die Vertragserfüllungsbürgschaft ersetzen kann.

- (626) Auf der vierten und letzten Abschlagsrechnung der Firma A sind die Kontonummer, die Bankverbindung und die Bankleitzahl handschriftlich geändert. Entsprechend dieser Änderung hat der Landkreis den festgestellten Rechnungsbetrag in Höhe von

48.000 DM auf das neue Konto überwiesen. Das Amtsgericht Neubrandenburg hatte am Vortag die Zwangsvollstreckung verfügt.

Die Firma B verlangte später die Überweisung ihres Guthabens aus allen Abschlagsrechnungen auf das gleiche Konto.

Dazu stellte der Landesrechnungshof fest:

Die Umstände, die zur Auszahlung der 4. Abschlagsrechnung der Firma A auf das Konto der Firma B führten, lassen einen begründeten Anfangsverdacht eines Konkursbetruges zu. Der Konkursmasse scheinen 48.000 DM entzogen zu sein.

Der Landesrechnungshof hat diesen Vorgang dem Generalstaatsanwalt zur Kenntnis gegeben.

In der Stellungnahme teilte der Landkreis mit, daß die Zahlung der 4. Abschlagsrechnung vier Tage vor Bekanntgabe der Gesamtvollstreckung in der Tageszeitung erfolgte.

Die Ermittlungen der zuständigen Staatsanwaltschaft sind noch nicht abgeschlossen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

V. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern

Die Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern erhält im Gegensatz zu vielen anderen Landesmedienanstalten den Anteil an der Rundfunkgebühr ungekürzt, obwohl sie regelmäßig hohe Überschüsse erwirtschaftet hat.

**Die LRZ hat im Haushaltsjahr 1996 unter Verstoß gegen die Vorschriften der LHO Ausgabe-
reste in Höhe von über 1 Mio. DM gebildet.**

Die Gewährung einer Aufwandsentschädigung an die Mitglieder des Landesrundfunkausschusses (LRA) ist rechtswidrig.

- (627) Die Landesrundfunkzentrale (LRZ) ist aufgrund § 2 a. F. Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (RGMV) durch Beschluß der Landesregierung vom 26. November 1991 (AmtsBl. M-V S. 1034) mit Wirkung vom 1. November 1991 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Landesanstalt) mit Sitz in der Landeshauptstadt Schwerin errichtet worden. Sie hat das Recht der Selbstverwaltung und unterliegt der Rechtsaufsicht der Landesregierung. Organe der LRZ sind der Landesrundfunkausschuß (LRA) und der Direktor. Die für die Tätigkeit der LRZ wesentlichen Rechtsgrundlagen sind das RGMV und die von den Ländern geschlossenen Rundfunkstaatsverträge nebst den dazugehörigen Landeszustimmungsgesetzen in der jeweils geltenden Fassung.⁴

Zu den sich hieraus ergebenden Aufgaben der LRZ zählen insbesondere:

⁴ Im Prüfungszeitraum galten das Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern – RGMV – vom 9. Juli 1991 (GVOBl. M-V S. 194 i. d. F. der Bekanntmachung vom 29. November 1994 (GVOBl. M-V S. 1058) und der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinte n Deutschland vom 31. August 1991 (GVOBl. M-V S. 494), geändert durch den Ersten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 2., 3., 4., 11., 24.,

- Entscheidung über die Zulassung privater Rundfunkveranstalter,
 - Aufsicht über private Rundfunkveranstalter,
 - Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur terrestrischen Versorgung des gesamten Landes (bis 31.12.1995),
 - Durchführung der Rundfunkversuche Regionaler bzw. Lokaler Rundfunk und Offener Kanal (ab 30.7.1994).
- (628) Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der LRZ geprüft. Hierbei hat er sich im Schwerpunkt mit den Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsjahre 1995 und 1996 und dem Personalwesen befaßt.

Finanzielle Ausstattung der LRZ

- (629) Der Finanzbedarf der Landesmedienanstalten wird im wesentlichen durch den ihnen staatsvertraglich zustehenden Anteil in Höhe von 2 % des Aufkommens aus der Rundfunkgebühr gedeckt. Aus dem jährlichen Gesamtbetrag erhält jede Landesmedienanstalt einen Sockelbetrag von 1 Mio. DM. Der verbleibende Betrag steht den einzelnen Landesmedienanstalten im Verhältnis des Aufkommens aus der Rundfunkgebühr in ihren Ländern zu. Nach dem Rundfunkstaatsvertrag hat der Landesgesetzgeber das Recht, für seinen Bereich gesetzlich vorzusehen, daß seiner Landesmedienanstalt nur ein Teil des auf sie entfallenden Anteils zugewiesen wird. Soweit der Anteil von der Landesmedienanstalt nicht in Anspruch genommen wird, steht er der jeweiligen Landesrundfunkanstalt, hier also dem Norddeutschen Rundfunk (NDR) zu. Dieser hat ihn gemäß § 2 Abs. 3 Gesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 5. Dezember 1991 (GVOBl. M-V S. 494) zum Einsatz von Orchestern aus Mecklenburg-Vorpommern für die Veranstaltung ihrer Programme zu verwenden.
- (630) Die Einnahmen aus der Rundfunkgebühr betragen im Jahr 1992 insgesamt 2.799.000 DM. Sie haben sich, von einer Ausnahme abgesehen, regelmäßig erhöht und betragen im Jahr 1997 insgesamt rd. 5.311.000 DM.

- (631) Die folgende Tabelle zeigt die veröffentlichten Ergebnisse der Jahresabrechnungen 1991 bis 1997 der LRZ.

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Überschuß
1991	34.121,63 DM	33.045,72 DM	1.075,91 DM
1992	2.856.917,94 DM	1.053.933,60 DM	1.802.984,34 DM
1993	5.515.344,16 DM	3.822.646,58 DM	1.692.697,58 DM
1994	5.538.051,40 DM	4.746.743,25 DM	791.308,15 DM
1995	5.837.149,33 DM	4.160.979,77 DM	1.676.169,56 DM
1996	6.083.288,82 DM	5.574.290,23 DM	508.998,59 DM
1997	7.064.981,39 DM	6.420.732,82 DM	644.248,57 DM

- (632) Das Land Niedersachsen hat mit einem Vorwegabzug von 10 %, die Länder Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein haben mit einem Vorwegabzug von 20 % von dem Recht, ihrer Landesmedienanstalt nur einen Teil des Anteils zuzuweisen, Gebrauch gemacht. Das RGMV enthält keine entsprechende Regelung. Die LRZ erhält als einzige Landesmedienanstalt der am Staatsvertrag über den NDR beteiligten Länder den Anteil an der Rundfunkgebühr ungekürzt.
- (633) Der Landesrechnungshof erkennt an, daß es in der Aufbauphase geboten war, der LRZ den 2 %igen Anteil ungekürzt zuzuweisen. Sieben Jahre nach der Errichtung der LRZ dürfte die Phase des Aufbaus allerdings abgeschlossen sein. Die Haushalts-situation der LRZ dürfte – auch im Hinblick auf die im Jahr 1994 eingeführten Rundfunkversuche – überschaubar sein. Vor dem Hintergrund des Ergebnisses der Jahresabrechnung 1997 erscheint dem Landesrechnungshof ein Vorwegabzug durchaus realisierbar. Er hat die Staatskanzlei gebeten, auf eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Vorschriften hinzuwirken.

Bildung von Ausgaberesten

- (634) Die LRZ hat im Haushaltsjahr 1996 Ausgabereste in Höhe von insgesamt 1.163.351,24 DM ohne die in entsprechender Anwendung des § 45 Abs. 3 LHO erforderliche Einwilligung des LRA gebildet.

- (635) In einem Fall (Titel 526 02 „Ausgaben für Sachverständige“) lagen die Voraussetzungen für eine Übertragbarkeit gemäß §§ 19, 45 Abs. 4 LHO nicht vor. Darüber hinaus hat die LRZ bei diesem Titel einen Ausgabereist in Höhe einer Restforderung von 22.700 DM gebildet, obwohl die Differenz zwischen veranschlagten und tatsächlichen Ausgaben lediglich 13.509,50 DM betrug.
- (636) Des weiteren hat die LRZ eine Ist-Einnahme als Ausgabereist übertragen. Sie hatte die Schlußzahlung des Rundfunkgebührenanteils in Höhe von 238.018,32 DM im Haushaltsjahr 1996 zunächst als Einnahme gebucht. Bei dieser Schlußzahlung handelt es sich nicht um eine zweckgebundene Einnahme. Die LRZ hat den o. g. Betrag als Ausgabereist in das Haushaltsjahr 1997 übertragen, um damit die Ausgabeermächtigung beim Titel 812 64 „Ersteinrichtung an Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen“ der Titelgruppe 64 „Offener Kanal Fernsehversuch“ zu erhöhen.
- (637) Diese Vorgehensweise war haushaltsrechtlich unzulässig. Einnahmen können nicht als Ausgabereiste übertragen werden. Die LRZ hätte diesen Betrag dem im Haushaltsjahr 1996 erwirtschafteten Überschuß hinzurechnen müssen.
- (638) Die LRZ hat zugesagt, die Vorschriften der §§ 19 und 45 LHO künftig bei der Restebildung zu beachten und die Einwilligung des LRA einzuholen.

Unterschied zwischen Sitzungsgeld und Aufwandsentschädigung

- (639) Die LRZ hatte in § 16 Abs. 1 Satz 1 ihrer Hauptsatzung geregelt, daß die Mitglieder des LRA gemäß § 41 Abs. 2 Satz 3 RGMV (a. F.) monatlich ein pauschaliertes Sitzungsgeld (Tagegeld und Aufwandsentschädigung) erhalten, und zwar

der Vorsitzende des Landratsamtes	1.000 DM
seine Stellvertreter	750 DM
die Vorsitzenden der Fachausschüsse	750 DM
die übrigen Mitglieder	500 DM

- (640) Mit Wirkung vom 1.7.1996 hat der LRA Art und Höhe der Entschädigung neu geregelt. Die Mitglieder erhalten seitdem monatlich eine pauschalierte Aufwandsentschädigung, und zwar

der Vorsitzende des Landratsamtes	1.400 DM
seine Stellvertreter	900 DM
die Vorsitzenden der Fachausschüsse	900 DM
die übrigen Mitglieder	650 DM

Zusätzlich wird pro LRA-Sitzung ein Sitzungsgeld in Höhe von 100 DM entsprechend der geführten Anwesenheitsliste gezahlt.

(641) § 41 Abs. 2 Satz 3 (a. F.) bzw. § 47 Abs. 2 Satz 3 (n. F.) RGMV lautet:

„Für die Teilnahme an Sitzungen werden ihnen ein nach der Satzung festgelegtes Sitzungsgeld und Fahrtkostenerstattung nach dem Bundesreisekostenrecht gewährt.“

(642) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß Sitzungsgeld und Aufwandsentschädigung unterschiedliche Arten der Entschädigung sind. Eine Aufwandsentschädigung dient dem Ersatz von Auslagen und der Entschädigung für den Zeit- und Arbeitsaufwand und das durch das Ehrenamt ausgelöste Haftungsrisiko. Ein Sitzungsgeld hingegen dient dem Ersatz derjenigen Auslagen, die durch die Teilnahme an einer Sitzung entstehen.

(643) Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage läßt eindeutig nur die Gewährung eines Sitzungsgeldes zu, nicht aber die Gewährung einer Aufwandsentschädigung. Soweit § 16 Abs. 1 Hauptsatzung der LRZ bzw. der Beschluß des LRA vom 29.5.1996 oder weitere Beschlüsse die Zahlung einer Aufwandsentschädigung vorsehen, sind diese Regelungen und die darauf basierenden Zahlungen rechtswidrig, da sie gegen höher-rangiges Recht verstoßen.

(644) Dies hat die LRZ auch erkannt. Sie ist allerdings der Auffassung, die Rechtswidrigkeit ihres Handelns lasse sich nur durch eine Änderung des RGMV beseitigen. Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß es genügt, wenn die LRZ rechtmäßig handelt und die Zahlung von Aufwandsentschädigungen einstellt.

(645) Der Landesrechnungshof hat die LRZ aufgefordert, künftig keine Aufwandsentschädigungen mehr an die Mitglieder des LRA zu zahlen, sondern diesen nur noch – selbstverständlich in Abhängigkeit von der Teilnahme an einer Sitzung – ein Sitzungsgeld zu gewähren.

Erstattung von Mitgliedsbeiträgen eines Bediensteten

- (646) Die LRZ hat in den Haushaltsjahren 1992 bis 1997 einem Bediensteten die Beiträge für eine Mitgliedschaft erstattet, die nicht im dienstlichen Interesse der LRZ, sondern ausschließlich im privaten Interesse des Bediensteten lag. Der Bedienstete hatte auf diese Leistungen keinen Anspruch. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die überzahlten Beträge zurückzufordern.
- (647) Die LRZ hat mitgeteilt, daß der Bedienstete künftig keine Anträge auf Erstattung des Mitgliedsbeitrages mehr stellen wird. Eine Rückforderung der für die Jahre 1992 bis 1997 gezahlten Beträge werde jedoch nicht in Erwägung gezogen.
- (648) Die Staatskanzlei als Rechtsaufsichtsbehörde hat sich der Auffassung des Landesrechnungshofes angeschlossen und die LRZ aufgefordert, die entsprechenden Bescheide zurückzunehmen und die Beträge zurückzufordern. Der Landesrechnungshof erwartet, daß die LRZ dieser Forderung nachkommt.

Übernahme der Kosten für alkoholische Getränke bei Fortbildungsveranstaltungen

- (649) Zu den Fortbildungsmaßnahmen des LRA gehört u. a. die sogenannte Klausurtagung. Hierbei handelt es sich um eine einmal pro Jahr stattfindende zweitägige Veranstaltung, an der neben den elf Mitgliedern des LRA grundsätzlich auch der Direktor, der Stellvertretende Direktor, die Verwaltungsleiterin, die Programmreferentin und der Technikreferent der LRZ teilnehmen. Sämtliche Kosten werden jeweils von der LRZ übernommen und bei Titel 525 04 „Teilnahme an Tagungen und Fortbildungen für Mitglieder des Landesrundfunkausschusses einschließlich Reisekosten“ bzw. Titel 527 01 „Reisekostenvergütungen für Inlandsdienstreisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ gebucht.
- (650) Die Klausurtagung 1995 fand vom 25. bis 26.4.1995 im Cliff-Hotel auf Rügen mit Hotelkosten in Höhe von insgesamt 4.294,55 DM statt.
- Die Klausurtagung 1996 fand vom 24. bis 25.4.1996 im Hotel Neptun in Rostock-Warnemünde statt. Die Rechnung des Hotels Neptun beträgt insgesamt 4.526,15 DM.

- (651) Die Teilnehmer an der Klausurtagung 1996 haben ein Tagegeld erhalten, das aufgrund einer von Amts wegen bereitgestellten Hauptmahlzeit und des im Übernachtungspreis enthaltenen Frühstücksanteils gekürzt wurde. Damit waren alle sich aus dem Bundesreisekostengesetz ergebenden Ansprüche auf Erstattung von Verpflegungsmehraufwendungen ausgeschöpft. Trotzdem hat die LRZ zusätzlich 1.073,30 DM für Speisen und Getränke, darunter 880,30 DM für alkoholische Getränke, verausgabt.
- (652) Der Landesrechnungshof hat die LRZ aufgefordert, künftig die gesetzlichen Regelungen des Reisekostenrechts zu beachten und den Dienstreisenden nur die dienstlich veranlaßten Mehraufwendungen zu vergüten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Norddeutscher Rundfunk Öffentlichkeitsarbeit

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) betreibt in erheblichem Umfang Öffentlichkeitsarbeit.

Der NDR hat bei zunehmend erlösorientierten Marketingaktivitäten (Sponsoring, Merchandising⁵) und Kooperationen bei Veranstaltungen sowohl die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung als auch die Werbebeschränkungen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt zu beachten.

Bei Übertragung von Teilaufgaben der Öffentlichkeitsarbeit auf das Beteiligungsunternehmen NDR-Media GmbH (NDR-M) ist es zu Reibungsverlusten durch Doppelarbeiten und unklare Zuständigkeiten gekommen. Erfolgskontrollen waren nur eingeschränkt möglich. Der NDR beabsichtigt, die Zusammenarbeit zu modifizieren.

Werbekampagnen und die Durchführung von Veranstaltungen erfordern die Festlegung realistischer, konkret meßbarer Ziele und angemessene Erfolgskontrollen.

- (653) Die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den NDR beteiligten Länder prüfen die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam (§ 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag).

⁵ Hier verstanden als Verkauf von rundfunkbezogenen Werbemitteln, z. B. Antje, CD's, Kalender usw.

Die Rechnungshöfe der Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben unter Federführung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg und im Benehmen mit dem Niedersächsischen Landesrechnungshof 1998 die Öffentlichkeitsarbeit des NDR – Marketingaktivitäten, Veranstaltungen des NDR einschließlich Beteiligung des NDR an Veranstaltungen Dritter, die Bearbeitung bzw. Zuordnung von Hörer- und Zuschauerpost sowie die Durchführung von Besichtigungen – geprüft. Der nachfolgende Beitrag ist zwischen den beteiligten Rechnungshöfen abgestimmt und wird ebenfalls in den Jahresberichten der Rechnungshöfe der Länder Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein veröffentlicht.

Aufgabe und Organisation

- (654) Ziel der Öffentlichkeitsarbeit des NDR ist es, durch Kommunikations- und Marketingmaßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit und den eigenen Mitarbeitern
- das Image der Anstalt zu verbessern,
 - über das Leistungsangebot des NDR (Programme, Sendefrequenzen etc.) zu informieren und
 - über die Wirkung der Programme des NDR hinaus zur Behauptung bzw. Verbesserung der Marktanteile des NDR gegenüber der Konkurrenz privater Rundfunkveranstalter beizutragen.
- (655) Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit des NDR sind im wesentlichen:
- direkte Werbung, z. B. Plakat- und Anzeigenwerbung,
 - Werbung für den NDR durch Präsenz vor Ort mit eigenen Veranstaltungen im Sendegebiet mit und ohne direkte Einbindung in die Programme und durch Beteiligung an Veranstaltungen Dritter (Großveranstaltungen),
 - Erschließung zusätzlicher Erlösquellen zur Teilfinanzierung der Öffentlichkeitsarbeit durch Einbindung von Partnern in das Veranstaltungskonzept des NDR und in Programmaktionen,
 - Einsatz neuer Marketinginstrumente, wie Programmclubs, Merchandising, Mailingaktionen,

- Beantwortung von Hörer- und Zuschaueranfragen und
- Organisation von Betriebsbesichtigungen und Jahresempfängen des NDR.

(656) Für die Öffentlichkeitsarbeit des NDR im vorgenannten Sinne zuständig ist die Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit der Intendanz (ÖA) mit einem Leiter und neun Mitarbeitern.

Der NDR hat seine erlösorientierten Marketingaktivitäten sowie Projekte mit hohem Refinanzierungspotential ab 1.1.96 – zunächst befristet auf drei Jahre – aus personellen, rechtlichen und steuerlichen Gründen seinem Beteiligungsunternehmen NDR-M übertragen und in einem bei ihm neu eingerichteten Geschäftsbereich Marketing zusammengefaßt. Dort waren 1997 zwölf Angestellte und zwei Freie Mitarbeiter tätig, daneben fallweise Studenten und Agenturmitarbeiter.

Rahmenbedingungen

Entwicklung der Öffentlichkeitsarbeit

(657) Mit der Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern und der damit verbundenen neuen dualen Ordnung des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks hat die Öffentlichkeitsarbeit des NDR zugenommen, um seine Stellung im Wettbewerb zu behaupten.

So ist beispielsweise im für die Öffentlichkeitsarbeit des NDR besonders bedeutsamen Hörfunk der Marktanteil des NDR in den Aufbaujahren des privaten Hörfunks (1986 bis 1988) bereits um ein Drittel gesunken. Inzwischen hat er sich bei rd. 57 % (1995 bis 1998) stabilisiert. Die Verluste an Marktanteilen insgesamt und die rückläufigen Erträge aus der Hörfunkwerbung auf NDR 2 haben den NDR ab 1995 veranlaßt, seine Marketingaktivitäten deutlich zu verstärken. Maßnahmen dazu waren – neben neuen Programmstrukturen und der Einrichtung der Jugendwelle N-Joy-Radio im Jahr 1994 – die Verstärkung der Eigenwerbung, die Erprobung neuer Marketinginstrumente, z. B. Programmclubs, und die Erschließung zusätzlicher Erlösquellen durch Kooperationen oder durch Merchandising.

Von 1994 bis 1997 stiegen die bereinigten⁶ Gesamtaufwendungen von NDR und NDR-M für Öffentlichkeitsarbeit⁷ um rd. 56,3 % (von 12.945.000 DM auf 20.236.000 DM).

Vereinbarkeit mit dem Rundfunkauftrag

- (658) Wegen des inzwischen eingetretenen Umfangs der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere der Erschließung von Leistungen Dritter durch Kooperationen, durch Merchandising und durch Programmclubs sowie der Einrichtung des neuen Geschäftsbereichs Marketing bei NDR-M, stellt sich stärker als zuvor die Frage nach den Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Eine wirtschaftliche Betätigung, die über Veranstaltung von Rundfunk hinausreicht, ist nur zulässig, wenn sie der möglichst wirtschaftlichen Verwertung vorhandener Ressourcen dient, d. h. wenn man sie als „Neben- oder Hilfsaktivitäten“ bezeichnen kann, die die Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags nicht überschreiten (Randnutzung).

Diese Grenze für eine wirtschaftliche Betätigung besteht für die Anstalt selbst wie auch bei Aufgabenverlagerung auf ein Beteiligungsunternehmen, denn Beteiligungen dürfen nur im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben der Anstalt eingegangen werden. Das gilt insbesondere, wenn der NDR Alleingesellschafter ist und – wie bei NDR-M – die Geschäftspolitik der Gesellschaft durch enge organisatorische Anbindung steuert⁸.

Die Rechnungshöfe sind deshalb der Auffassung, daß die anstehende Entscheidung über die Fortführung der Aufgabenverteilung zwischen NDR und NDR-M Anlaß sein sollte, grundsätzlich sowohl die gegenwärtigen als auch die beabsichtigten zukünftigen Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit am gesetzlichen Auftrag des NDR zu messen und dies unabhängig davon, ob die Aufgaben durch den NDR selbst oder NDR-M fortgeführt werden.

⁶ Aufwendungen abzüglich zurechenbarer Erträge (Deckungsbeiträge)

⁷ ohne unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit der Programme

⁸ vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 3 NDR-Staatsvertrag

- (659) Der NDR hat mitgeteilt, er teile die Bedenken hinsichtlich einer möglichen Überschreitung des rechtlich Zulässigen nicht, da die Marketingaktivitäten der ÖA – unabhängig davon, ob die Aufgaben vom NDR selbst oder durch NDR-M wahrgenommen werden – ausschließlich der Unterstützung der auf der Basis des gesetzlichen Auftrags hergestellten Hörfunk- und Fernsehprogramme dienen. Im übrigen bestünde neben der genannten Randnutzung auch die Möglichkeit, solche Aktivitäten zu entfalten, die erforderlich sind, um sich im jeweiligen medialen Umfeld angemessen am Markt zu positionieren (Randbetätigung). Hierzu gehöre beispielsweise die Befugnis, auf die eigenen (Programm) Angebote durch die üblichen Mittel der Öffentlichkeitsarbeit aufmerksam zu machen.
- (660) Die Rechnungshöfe verkennen nicht, daß die erlösorientierten Anstrengungen des NDR seine Möglichkeiten zur Durchführung von Marketing-Aktivitäten erweitern und damit seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern können, sehen aber auch die Gefahr einer Überschreitung der zulässigen Randnutzung und halten deshalb die Bestimmung von plausiblen Bewertungsmaßstäben für notwendig. Dies um so mehr als der NDR einerseits erklärt, es sei sichergestellt, daß die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit ausschließlich der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages dienen, andererseits aber die Maßstäbe für diese Beurteilung nicht konkretisiert bzw. einen Maßstab wählt, der keinesfalls ausreichend ist: *„Zweifellos würde der NDR die Möglichkeiten zulässiger Randbetätigung z. B. überschreiten, wenn der Anteil der Kosten für Werbemaßnahmen zugunsten eines Hörfunkprogramms die Programmaufwendungen überschritte“*.

Werbekampagnen für NDR 2

- (661) In seinem Programm NDR 2 veranstaltet der NDR Hörfunkwerbung. Da die Höhe der Werbeerträge maßgeblich durch die Reichweite des Programms beeinflusst wird, ist die Entwicklung des Marktanteils von NDR 2 im Vergleich zu den privaten werbetreibenden Rundfunkveranstaltern, aber auch zu den anderen NDR-Programmen von besonderem Interesse. Marktanalysen zeigen, daß der Marktanteil des Programms NDR 2 trotz Imagekampagnen zurückgegangen ist. Der verlorene Marktanteil ist aber nicht allein an die privaten Rundfunkveranstalter gefallen.

Ein Vergleich mit den Marktanteilen der NDR-Programme insgesamt läßt erkennen, daß auch der Erfolg der sonstigen NDR-Programme und die zusätzliche Ausstrahlung von N-Joy-Radio den Marktanteil von NDR 2 beeinträchtigt haben dürften.

Es besteht die Gefahr, daß Imagekampagnen für einzelne NDR-Programme eher zur Konkurrenz der NDR-Programme untereinander und weniger zur Marktanteilssteigerung gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern beitragen. Das ist nach Auffassung der Rechnungshöfe nicht vertretbar, weil solche Kampagnen erhebliche Aufwendungen verursachen, die – anders als bei kommerziellen Wettbewerbern – zumindest auch aus Rundfunkgebühren finanziert werden. Um Fehlentwicklungen zu vermeiden und zur Steuerung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes, halten die Rechnungshöfe die Festlegung realistischer, konkret meßbarer Zielvorgaben und nach Abschluß der Kampagnen eine angemessene Erfolgskontrolle für erforderlich.

- (662) Der NDR argumentiert, anhand der Marktforschungsdaten sei kein linearer Zusammenhang zwischen einer Werbekampagne und Marktanteilsveränderungen möglich. Das gelte z. B. auch für den Zusammenhang von Marktanteilsverlusten bei NDR 2 und entsprechenden Gewinnen bei N-Joy. Jede neu hinzukommende Hörfunkwelle, egal ob kommerziell oder öffentlich-rechtlich, führe jedoch potentiell zu Marktanteilsverlusten bei allen anderen. Der NDR lege auf den jährlichen Klausuren die strategische Ausrichtung der einzelnen Wellen fest. Dazu gehöre auch die Entscheidung über die Angemessenheit sowie Art und Umfang von Imagekampagnen. Dabei werde der Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung stets sorgfältig geprüft. Flächendeckende Imagekampagnen seien lediglich für NDR 2 vorgesehen. Eine Definition quantifizierbarer Nutzen-Kosten-Ziele sei jedoch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sinnvoll, und zwar schon allein wegen des derzeit nur verfügbaren Marktforschungsinstrumentariums.
- (663) Die Rechnungshöfe vermögen diesen Standpunkt nicht zu teilen. Sie halten angemessene Erfolgskontrollen nach Abschluß von Werbekampagnen für zwingend erforderlich. Es kann nicht sein, öffentliche Gelder in Werbung zu investieren, ohne die damit verfolgte Zweckerreichung zu kontrollieren. Dies um so mehr, wenn die Werbung zur Konkurrenz der eigenen Programme untereinander führt.

Veranstaltungen

- (664) Ein wesentlicher Teil des Marketingkonzeptes des NDR ist auf Veranstaltungen ausgerichtet. Lag bis 1993 der Schwerpunkt aller Veranstaltungen noch beim Hörfunkprogramm NDR 2, beinhaltet die neue Ausrichtung – neben jährlich 20 bis 30 Großveranstaltungen – 600 verschiedene Konzerte, Veranstaltungsreihen und Präsentationen aller Programme.

Ziel dieser Art der Öffentlichkeitsarbeit ist im wesentlichen, durch hohe Kontaktqualität und -quantität den Bekanntheitsgrad des NDR zu erhöhen, damit eine Bindung der Rundfunkteilnehmer an ihn herzustellen und so die Sicherung und den Ausbau der norddeutschen Marktführerschaft des NDR zu erreichen.

Die Ausweitung dieser Marketingaktivitäten ist möglich geworden, weil durch vermehrt genutzte Refinanzierungspotentiale, wie Kooperationen mit Firmen und Merchandising, ein erheblicher Teil der Aufwendungen gedeckt wird.

Rahmenvereinbarung zwischen NDR und NDR-M

- (665) Vor 1994 wurden Veranstaltungen auf Vorschlag einer externen Agentur und nach Abstimmung mit den Programmen von NDR-M durchgeführt. Die Neuordnung der Öffentlichkeitsarbeit ab 1994 sah bereits durch eine verstärkte und gezielte zentrale Steuerung der ÖA und durch eine geänderte Abwicklung eine Effizienzerhöhung vor. Ab 1.1.1996 hat der NDR nach einer umfassenden Untersuchung eine noch stärkere Einbindung der NDR-M für sinnvoll gehalten, die in einer Rahmenvereinbarung zwischen dem NDR und NDR-M konkretisiert worden ist. Danach sollten für eine Probezeit von drei Jahren, insbesondere wegen des verstärkt erlösorientierten Marketings, wesentliche Aufgaben in dem bei der NDR-M neu eingerichteten Bereich Marketing gebündelt werden. Die ÖA des NDR sollte für die Planung, Koordinierung sowie Steuerung und darüber hinaus nur noch bei nicht erlösorientierten Veranstaltungen auch für die Durchführung zuständig sein.

Im Rahmen der Prüfung einzelner Veranstaltungen haben die Rechnungshöfe festgestellt, daß eine Effizienzsteigerung nicht im erwarteten Umfang eingetreten ist. Das lag zum einen daran, daß die Rahmenvereinbarung wesentliche und notwendige Punkte nicht, ungenau oder falsch geregelt hatte, und zum anderen, daß sich in den

tatsächlichen Abläufen bei der Organisation von Veranstaltungen Reibungsverluste durch Doppelarbeiten und unklare Zuständigkeiten ergeben hatten. Erfolgskontrollen waren nur in eingeschränktem Umfang möglich.

Die bisherige Organisationsform halten die Rechnungshöfe für unzweckmäßig und haben deshalb angeregt, bei der beabsichtigten Neukonzeption der Öffentlichkeitsarbeit auch zu prüfen, ob die Veranstaltungen von der Planung bis hin zur Abwicklung der ÖA rückübertragen werden sollten. Damit würden Doppelbefassungen vermieden und die Effizienz erhöht, zumal die operative Abwicklung weiterhin von Agenturen wahrgenommen werden soll.

Der NDR hat darauf hingewiesen, daß der von den Rechnungshöfen gewählte Prüfungszeitraum größtenteils mit der genannten dreijährigen Probephase zusammenfalle, während der, Übergangsprobleme aufgetreten seien. Inzwischen seien die Probleme weitestgehend aufgearbeitet worden. Die gegenseitige Zusammenarbeit solle nach Auswertung der Probephase modifiziert werden, wobei der von den Rechnungshöfen problematisierten Schnittstelle besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde. Er sei der Überzeugung, daß die gefundene Konstruktion insgesamt Vorteile gegenüber der von den Rechnungshöfen favorisierten Aufgabenbündelung in der Intendanz biete.

Die Rechnungshöfe haben den NDR gebeten, ihnen nach der Probephase die Ergebnisse der Auswertung und die modifizierten Regelungen zur Zusammenarbeit mit NDR-M vorzulegen.

Werbebeschränkungen auch bei Kooperationen

- (666) Bei den erlösorientierten Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit einschließlich des Geschäftsbereichs Marketing der NDR-M handelt es sich zu einem erheblichen Teil um die Akquisition von Kooperationen außerhalb des Programms in Form von Geld- oder Sachleistungen, z. B. Firmen als Ausrüster bei Veranstaltungen. Werbung und Sponsoring im Zusammenhang mit Sendungen unterliegen rundfunkrechtlichen Beschränkungen⁹, u. a. um eine nicht klar erkennbare Werbung des Zuhörers bzw. Zuschauers oder eine unerwünschte Beeinflussung (Tabakwerbung) zu vermeiden. Auf Aktivitäten des NDR ohne Programmbezug werden diese Regelungen nicht ausdrücklich angewendet.

Um den Eindruck einer unerwünschten Einflußnahme der Kooperationspartner auf Veranstaltungen des NDR zu vermeiden, sind die Rechnungshöfe der Auffassung, daß auch für Kooperationen mit dem NDR selbst oder mit NDR-M die rundfunkrechtlichen Beschränkungen (Regelungen und Richtlinien für die Herstellung und Verbreitung von Programmen) sinngemäß gelten sollten.

Der NDR vertritt die Auffassung, daß der Rechtsgedanke, der den rundfunkrechtlichen Beschränkungen zugrunde liegt¹⁰, nicht auf den reinen Veranstaltungsbereich übertragbar sei, da die Gefahr der Irreführung der Verbraucher bei einer Veranstaltung nicht in gleichem Maße gegeben sei wie im Rahmen des Programms. Gleichwohl agiere der NDR bzw. die in seinem Auftrag tätige NDR-M beim Abschluß von entsprechenden Kooperationsverträgen zurückhaltend, da man in eigenem Interesse bestrebt sei, das gute Image als öffentlich-rechtliche Anstalt zu wahren.

Die Rechnungshöfe haben den NDR gebeten, den Vertragspartnern und Mitarbeitern entsprechende Leitlinien zu geben, in denen auf die rundfunkrechtlichen Beschränkungen hingewiesen wird.

Bilanzielle Erfassung und Saldierungen

- (667) Sachleistungen von Kooperationspartnern einerseits sowie Medialeistungen des NDR andererseits werden bilanziell nicht erfaßt. Die Rechnungshöfe sehen hierin einen Verstoß gegen das Vollständigkeitsgebot nach § 246 HGB und halten dadurch einen umfassenden Einblick in die Vermögens- und Ertragslage für nicht gewährleistet.

Der NDR hat dagegen in Abstimmung mit seinem Wirtschaftsprüfer diese bilanzielle Behandlung der unentgeltlichen Überlassung von Sachpreisen und Sachleistungen damit begründet, daß ein Leistungsaustausch nicht vorliege und mangels eigenständiger und einzelverwertbarer Medialeistungen ein Vermögensgegenstand nicht entstanden sei.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe stehen sich jedoch konkrete Leistungen und Gegenleistungen gegenüber, bei denen eine Unentgeltlichkeit nicht gegeben ist.

⁹ vgl. §§ 7 u. 8 Rundfunkstaatsvertrag

¹⁰ Verbot einer Vermengung von redaktionellem Inhalt und Werbung für die Presse und elektronische Medien, da hier eine besondere Gefahr gesehen wird, Verbraucher irre zu führen.

- (668) Im Zusammenhang mit Agenturabrechnungen sind nach Feststellungen der Rechnungshöfe teilweise saldierte Beträge gebucht worden. Die Rechnungshöfe sehen hierin einen Verstoß gegen das Verrechnungsverbot nach § 246 HGB.

Der NDR hat eingeräumt, daß derartige Verstöße in den Jahren 1994 und 1995 vorgekommen seien. Seit 1996 würden finanzielle Beiträge von Kooperationspartnern über NDR-M abgewickelt. Der korrekte handelsrechtliche Ausweis sei nunmehr sichergestellt.

Agenturleistungen

- (669) Mit der operativen Abwicklung von Veranstaltungen werden in der Regel Agenturen beauftragt. In den geprüften Einzelfällen war nicht erkennbar, ob vor der Auftragserteilung Preisvergleiche vorgenommen und nach welchen Kriterien die Agenturen ausgewählt worden sind.

Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, sofern nicht schon eine formale Ausschreibung notwendig ist, daß mehrere Agenturen rechtzeitig Vorstellungen präsentieren und daß die Zuschlagsgründe aktenkundig gemacht werden. Darüber hinaus müssen die Agenturen angehalten werden, die Bindungen des gesetzlichen Rundfunkauftrages zu beachten und vor der Erteilung von Subaufträgen nachvollziehbar zu prüfen, ob die beim NDR vorhandene Rundfunktechnik kostengünstiger eingesetzt werden kann.

Der NDR hat dazu angemerkt, daß die geprüften Einzelfälle größtenteils in den Zeitraum der Probephase gefallen und die Begründung für einen Zuschlag auch aus diesem Grunde nicht immer den Akten des NDR zu entnehmen gewesen seien. Entsprechende Unterlagen würden teilweise bei NDR-M geführt. Die Verpflichtung der Agenturen zur Beachtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags verstehe sich von selbst. Ein standardisiertes Verfahren hinsichtlich des Einsatzes von NDR-Technik für Veranstaltungen sei 1996 eingeführt worden.

Erfolgskontrollen

- (670) Für die Veranstaltungen werden keine systematischen und dokumentierten Erfolgskontrollen vorgenommen.

Die Rechnungshöfe halten jedoch Erfolgskontrollen wegen der großen Außenwirkung sowie des nicht unerheblichen Mitteleinsatzes für erforderlich und haben dem NDR hierzu Kriterien an die Hand gegeben.

Der NDR hat darauf hingewiesen, daß Erfolgskontrollen für Veranstaltungen stattfinden und diese überwiegend auch dokumentiert als Ergebnisprotokolle der jeweiligen Besprechungen bei NDR-M vorlägen. Darüber hinaus habe die ÖA die Anregungen der Rechnungshöfe aufgegriffen und ihre Erfolgskontrollen systematisiert sowie in ihrer Dokumentation verbessert.

Führung von Besuchergruppen

- (671) Beim NDR werden jährlich über 11.000 Besucher an rd. 450 Besichtigungsterminen in Gruppen mit einer Stärke von ca. 25 Personen durch den Fernsehbereich in Hamburg-Lokstedt geführt. Diese Besucherführungen sind die Hauptaufgabe von zwei vollbeschäftigten Mitarbeitern des NDR. Gewöhnlich führt jeder von ihnen montags bis freitags täglich eine rd. zwei Stunden dauernde Führung durch.

Die Kosten dieser Führungen betragen: (DM)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Gesamtkosten (rd.)	213.100	299.600	258.800

Mehr als 90 % davon sind Personalkosten.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe erscheint bei zwei Führungen täglich die Beschäftigung eines Mitarbeiters (mit Vertretungskapazität) ausreichend. Sie haben deshalb dem NDR empfohlen, den Personalaufwand dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Nach Angaben des NDR bestehe derzeit ein erheblicher Nachfrageüberhang; von vier Anfragen nach Führungen müßten aus Kapazitätsgründen drei abgelehnt werden. Auf den beiden vorgehaltenen Stellen würden Mitarbeiter eingesetzt, die im Zuge von Ra-

tionalisierungsmaßnahmen frei geworden seien. Dies sei auch künftig vorgesehen. Durch den Neubau von ARD-aktuell würden zudem die räumlichen Voraussetzungen für Parallelführungen verbessert. Damit sei es möglich, die Zahl der Führungen zu erhöhen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung des Hallenprojektes der Stadt Schwerin

Der Landesrechnungshof hat einen Bericht zur Privatisierung der Sport- und Kongreßhalle und der Halle am Fernsehturm in Schwerin erstellt.

(672) Der Landesrechnungshof hat seine Untersuchungen auf die Handlungen und Entscheidungen der Verwaltung der Landeshauptstadt Schwerin (teils auch der Stadtvertretung) sowie auf die auf Weisung in die Privatisierungsbemühungen eingebundene städtische Unternehmensgruppe Wohnungsgesellschaft Schwerin GmbH (WGS) ausgerichtet. Das für die Kommunal- und Rechtsaufsicht zuständige Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern wurde in diese Untersuchungen eingebunden, gleichfalls das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern sowie das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern, die beide für die ursprünglich vorgesehene Förderung des Hallenprojekts aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verantwortlich zeichnen.

Zur Begutachtung des Privatisierungskonzeptes hat sich der Landesrechnungshof darüber hinaus der Hilfe einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedient. Sie hat eine gutachtliche Stellungnahme zu den der Privatisierung zugrundeliegenden Konzepten für die beiden Hallen erstellt.

(673) Der Landesrechnungshof schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, die

- den Schaden der Landeshauptstadt Schwerin und ihrer Gesellschaften gering halten,
- das Verfahren zur Vergabe von Zuwendungen verbessern

und

- den Sachverstand in den Aufsichtsräten kommunaler Gesellschaften steigern sollen.

- (674) Das Gutachten wird gegenwärtig mit der Landeshauptstadt Schwerin und den beteiligten Ministerien diskutiert. Der Landesrechnungshof wird den Landtag in einem Sonderbericht oder in seinem nächsten Jahresbericht im einzelnen unterrichten.
-

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 26. Mai 1999

Tanneberg
Präsident