

LANDESRECHNUNGSHOF MECKLENBURG-VORPOMMERN

JAHRESBERICHT 2000

**über die Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
und
der Haushaltsrechnung 1998**

Band 1

**Einleitung
Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1998
Prüfungsfeststellungen – Einzelplan 01 bis Einzelplan 06**

Neubrandenburg, den 6. Juli 2000

Inhaltsverzeichnis

Band 1

	Tzn.
I. Einleitung	
1. Vorbemerkungen	1 - 5
2. Haushaltslage des Landes	6 - 19
3. Unterrichtung des Parlaments über die tatsächliche Realisierung von kw-Vermerken	20 - 22
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1998	23 - 79
III. Prüfungsfeststellungen	
Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums	
1. Förderung des Brandschutzes	80 - 103
2. Abschlussbericht zur Prüfung kommunaler Grundstücksverkäufe	104 - 114
Einzelplan 05 – Geschäftsbereich des Finanzministeriums	
3. Erhebliche Vorsteuerüberschüsse und ihre Behandlung durch die Finanzämter	115 - 124
4. Mahnverfahren bei öffentlich-rechtlichen Geldforderungen	125 - 138
Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums	
5. Verlustausgleich an die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern mbH (GfW)	139 - 152
6. Prüfung der Ausgaben des Landes für die Unterhaltung, Anmietung und den Erwerb von Fahrzeugen, Maschinen und Geräten einschließlich Winterdienst	153 - 157
7. Förderung der Erlebnistherme Güstrow	158 - 202
8. Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen – Flughafen Parchim –	203 - 208

Band 2**Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur**

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 9. | Erfüllung der Lehrverpflichtung der Professoren | 209 - 216 |
| 10. | Landeszuschuss zum Finanzplan des Klinikums Greifswald | 217 - 229 |
| 11. | Fortbildung der Lehrer | 230 - 245 |

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

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 12. | Abfindungen für Waldarbeiter | 246 - 262 |
| 13. | Ausgaben für die Wildschadensausgleichskasse | 263 - 269 |
| 14. | Rückforderungen einer Zuwendung | 270 - 275 |

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 15. | Prüfung von Zuwendungen für die freiwillige Straffälligenhilfe und von Zuwendungen zur Anlaufhilfe zum Aufbau einer verbesserten Opferhilfe und -beratung | 276 - 286 |
|-----|---|-----------|

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 16. | Einbeziehung von Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung in das Zuwendungsverfahren | 287 - 294 |
| 17. | Ausgaben des Landes für Schutzimpfungen und Umgang des Landeshygieneinstituts M-V mit den Impfstoffen | 295 - 301 |
| 18. | Sozialberichterstattung | 302 - 311 |
| 19. | Institutionelle Förderung einer Schule | 312 - 322 |
| 20. | Neubau eines Fachkrankenhauses | 323 - 330 |

Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Umweltministeriums

- | | | |
|-----|---|-----------|
| 21. | Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen und dienstlich anerkannten privateigenen Kfz im nachgeordneten Bereich des Umweltministeriums | 331 - 339 |
| 22. | Zuschüsse des Landes zur Förderung von Abwasseranlagen | 340 - 345 |
| 23. | Prüfung der Einnahmen nach dem Abwasserabgabengesetz | 346 - 358 |
| 24. | Prüfung der zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen aus der Abwasserabgabe | 359 - 369 |

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit und Bau

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 25. | Organisation der Querschnittsfunktionen als Führungsinstrument im Ministerium für Arbeit und Bau | 370 - 381 |
|-----|--|-----------|

Überörtliche Kommunalprüfung

26.	Vergabeverfahren des Landkreises Demmin	382 - 423
27.	Privatisierung der Sport- und Kongresshalle und der Halle am Fernsehturm in Schwerin – Reaktion der Landesregierung und der Landeshauptstadt Schwerin auf den Bericht vom 4.6.1999	424 - 461
28.	Wochenendhausgrundstücksverkäufe der Gemeinde Dierhagen	462 - 468
29.	Prüfung der Wirksamkeit der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter der zwölf Landkreise	469 - 487
30.	Prüfung der Stadt Neubrandenburg	488 - 500
31.	Vier-Tore-Therme Neubrandenburg – Einbindung kommunaler Unternehmen in die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen	501 - 523

IV. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

1.	Prüfung der privaten Nutzung der Dienstfahrzeuge der Landesrundfunkzentrale	524 - 536
2.	Fischverarbeitungszentrum Sassnitz-Mukran	537
3.	GAA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten mbH und IAG Ihlenberger Abfallentsorgung GmbH	538
4.	Abfallwirtschaftsplan 1999 des Landes Mecklenburg-Vorpommern	539

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ABS	Antiblockiersystem
AbwAG	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer - Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 1994 (BGBl. I S. 3370)
AbwAG M-V	Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. März 1993 (GVOBl. M-V S. 243)
a. F.	alte Fassung
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften zu § 44 Abs. 1 LHO
apl.	außerplanmäßig
ATV	Abwassertechnische Vereinigung
BAnz.	Bundesanzeiger
BBS	Berufliche Schulen
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BfA	Bundesanstalt für Arbeit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BjagdG	Bundesjagdgesetz
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
dar.	darunter
DBB	Deutscher Beamtenbund
dgl.	desgleichen
d. h.	das heißt
DIN	Deutsche Industrienorm
Drs.	Landtags-Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EGW	Einwohnergleichwerte
EMAU Greifswald	Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Epl.	Einzelplan
EPOS	„Elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenverwaltungssystem“
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
Fa.	Firma
f./ff.	folgende/fortfolgende
FFw	Freiwillige Feuerwehr
FIG	Freizeit- und Immobiliengesellschaft Güstrow
FSME	Frühsommer-Meningoenzephalitis
GA-Mittel	Sonderprogramm „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost
gez.	gezeichnet
GfW	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
ha	Hektar
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe

HRG	Haushaltsrechtsgesetz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IfG	Investitionsförderungsgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
i. H. v.	in Höhe von
i. S.	im Sinne
ISAP	Informationssystem für die Arbeitsmarktpolitik
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Kfz	Kraftfahrzeug
KHBV	Krankenhausbuchführungsverordnung
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KV DDR	Kommunalverfassung der Deutschen Demokratischen Republik
KV DVO	Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
kw	künftig wegfallend
LBauO M-V	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
LBG M-V	Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern
LF	Löschgruppenfahrzeug
LFA	Länderfinanzausgleich
LHG	Landeshochschulgesetz
LHI	Landeshygieneinstitut
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
L.I.S.A.	Landesinstitut für Schule und Ausbildung
lit.	litera
LjagdG	Landesjagdgesetz
LKHG M-V	Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LRZ	Landesrundfunkzentrale
LS	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
lt.	laut
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie
LwaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. November 1992
MARPOL I und II	(maritim pollution) bezeichnet das internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Stoffe, in der durch Protokoll von 1978 zu dem Übereinkommen geänderten Fassung als MARPOL I bis V werden die Anlagen I bis V zu genanntem Abkommen bezeichnet
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
MK 8	Maßnahmenkatalog „Straßenunterhaltung und Betrieb“
Mrd.	Milliarden
MTW-O	Manteltarifvertrag Ost für Waldarbeiter vom 5.4.1991
MwSt.	Mehrwertsteuer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NSW	Stadtwerke Neubrandenburg
o. a.	oben angegeben
OGr.	Obergruppe
OT	Ortsteil
p. a.	per anno
PKW	Personenkraftwagen
rd.	rund
Rdn.	Randnummer
RGMV	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
SBA / SBÄ	Straßenbauamt / Straßenbauämter
SchulG M-V	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
SHG	Schweriner Hallengesellschaft
Sozial-TV	Tarifvertrag zur sozialen Absicherung von Waldarbeitern vom 6. Juli 1992 i. d. F. des Änderungsvertrags vom 18. April 1994
SM	Straßenmeisterei

sog.	sogenannt
StAUN/StÄUN	Staatliche(s) Amt (Ämter) für Umwelt und Natur
TDM	Tausend Deutsche Mark
TGV	Trennungsgeldverordnung
TierSG	Tierseuchengesetz
TLF	Tanklöschfahrzeug
TSF	Tragkraftspritzenfahrzeug
TSK	Tierseuchenkasse von Mecklenburg-Vorpommern
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche
UM	Umweltministerium
Unterabs.	Unterabsatz
üpl.	überplanmäßig
UVSt	Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
VOB/A und VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A und B
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A
VR	Volksrepublik
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-K	Verwaltungsvorschriften über Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WAK	Wildschadensausgleichkasse
WAZ	Wasserversorgungs- und Abwasserzweckverband
WHG	Wasserhaushaltsgesetz Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27. Juli 1957
WGS	Wohnungsgesellschaft Schwerin GmbH
WM	Wirtschaftsministerium
z. B.	zum Beispiel
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu § 44 Abs. 1 LHO
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil

I. Einleitung

Vorbemerkungen

- (1) Gemäß Art. 67 Abs. 2 Verf. M-V i. V. m. § 97 Abs. 1 und § 114 Abs. 1 LHO legt der Landesrechnungshof seinen Jahresbericht 2000 dem Landtag vor und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der vorliegende Jahresbericht enthält nach Art. 67 Abs. 3 Verf. M-V Ergebnisse der Prüfungstätigkeit, soweit diese für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können.

Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung beziehen sich auf die Prüfung der Haushaltsrechnung 1998. Im Übrigen sind die Bemerkungen jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO). Um sowohl der Verwaltung als auch dem Parlament frühzeitig Gelegenheit zu geben, Konsequenzen aus den Beanstandungen zu ziehen, ist der Landesrechnungshof bestrebt aktuelle Prüfungsergebnisse in den Jahresbericht aufzunehmen. Gelegentlich ist es auch notwendig Prüfungsergebnisse aus früheren Jahren darzustellen.

- (2) Nach Art. 68 Abs. 3 Verf. M-V überwacht der Landesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Ihm obliegt auch die Prüfung der kommunalen Körperschaften und übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen (Art. 68 Abs. 4 Verf. M-V). Auf Grund des Umfangs des Prüfungsstoffes muss der Landesrechnungshof von seiner gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch machen, Prüfungen nach seinem Ermessen einzugrenzen und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO).
- (3) Sowohl über die Auswahl der Prüfungsthemen als auch über die Darstellung von Prüfungsergebnissen im Jahresbericht entscheidet im Rahmen der verfassungsmäßig garantierten Unabhängigkeit der Senat des Landesrechnungshofes. Der Senat setzt sich nach Art. 68 Abs. 2 Verf. M-V aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten – die vom Landtag gewählt werden – und weiteren Mitgliedern zusammen. Die Stelle des Vizepräsidenten ist seit dem **1.6.1997** unbesetzt.

- (4) Der Jahresbericht lässt wie in jedem Jahr nur einen Teil der Tätigkeit des Landesrechnungshofes sichtbar werden. Neben der Prüfungstätigkeit nimmt der Landesrechnungshof eine Reihe weiterer Aufgaben wahr. In diesem Zusammenhang sei für den Zeitraum seit dem Jahresbericht 1999 insbesondere die „Beratung des Landtages gemäß § 88 Abs. 3 LHO zum Entwurf einer Landesverordnung über den Abfallwirtschaftsplan und den Abfallwirtschaftsplan des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ genannt (siehe auch Tz. 539).
- (5) Aus den im Jahresbericht dargestellten Prüfungsergebnissen lassen sich allein schon durch die notwendige Beschränkung der Prüfung keine zu verallgemeinernden Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeit einzelner Verwaltungen ziehen.

Der Verwaltung und sonstigen betroffenen Stellen wurde die Möglichkeit gegeben zu den einzelnen Beiträgen Stellung zu nehmen. Die Äußerungen wurden in die Beratungen des Senats zum Jahresbericht einbezogen. Soweit notwendig, wird der wesentliche Inhalt der Stellungnahmen im Jahresbericht der Verwaltung im Jahresbericht wiedergegeben.

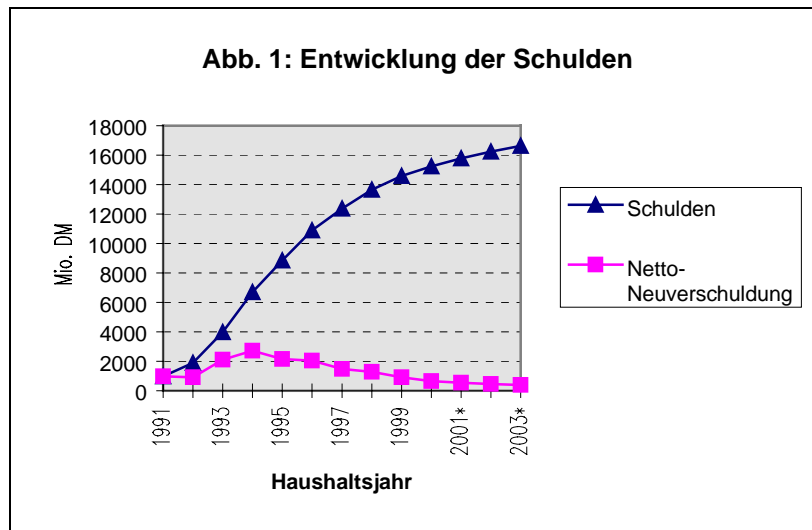
Haushaltslage des Landes

- (6) Der Landesrechnungshof hat bereits in den vergangenen Jahren auf die schwierige finanzwirtschaftliche Situation des Landes aufmerksam gemacht. Trotz ersichtlicher Konsolidierungsbemühungen steht Mecklenburg-Vorpommern weiterhin vor erheblichen finanziellen Problemen.
- (7) So stellt sich die Entwicklung der Schulden wie folgt dar:

Jahr	Schulden Mio. DM	Netto-Neu- verschuldung Mio. DM	Schulden pro Kopf der Bevölkerung DM
1991	977,9	977,9	517
1992	1.883,7	905,8	1.010
1993	3.988,7	2.105,0	2.164
1994	6.697,3	2.708,6	3.655
1995	8.841,8	2.144,5	4.850
1996	10.886,6	2.044,8	5.991
1997	12.371,9	1.485,3	6.844
1998	13.662,8	1.290,9	7.596
1999	14.583,4	920,6	8.150
2000 ^e	15.233,4	650,0	8.500
2001*	15.783,4	550,0	8.800
2002*	16.233,4	450,0	9.100
2003*	16.633,4	400,0	9.400

Tabelle 1: Entwicklung der Schulden des Landes

* Mittelfristige Finanzplanung 1999 – 2003



Mit rd. 14,6 Mrd. DM lag der Schuldenstand am Ende des Jahres 1999 bereits über dem Haushaltsvolumen des Landes. Der jährliche Zuwachs der Verschuldung ist zwar rückläufig, die Gesamtverschuldung nimmt aber wegen der jährlichen Netto-Neuverschuldung weiter zu. Schon heute verschlingen die Zinsausgaben über 800 Mio. DM im Jahr. Bis zum Jahr 2003 werden die jährlichen Zinsausgaben bereits auf über 1 Mrd. DM ansteigen; d. h. von jeder Mark aus Steuergeldern¹ müssen dann mindestens 14 Pfennig nur für Zinsen ausgegeben werden.

- (8) Der ständig wachsende Schuldenberg und die damit verbundenen Zinslasten werden die politischen Gestaltungsspielräume in den nächsten Jahren stark einengen und auch die nachfolgende Generation erheblich belasten. Derzeit noch nicht abschließend kalkulierbare Risiken können zu einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Situation führen. So lassen sich Daten z. B. zum Bevölkerungsrückgang, zur Wirtschaftsentwicklung, zur Entwicklung des Zinssatzes und der Einnahmen aus den EU-Strukturfonds sowie zu den Auswirkungen haushalts- und finanzpolitischer Entscheidungen des Bundes nicht mit Bestimmtheit prognostizieren. Des Weiteren unterliegen die Personalausgaben auf Grund der noch zu vollziehenden Ost-West-Angleichung und der bisher kaum angefallenen Versorgungslasten in den folgenden

¹ Mecklenburg-Vorpommern verbleibende Steuern ohne LFA, BEZ

* Mittelfristige Finanzplanung 1999 – 2003

Jahren einer besonderen Steigerungsdynamik. Um auf eintretende Risiken finanzpolitisch reagieren zu können, sind daher in den nächsten Jahren weitere spürbare Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.

- (9) Nach einem Beschluss des Europäischen Rates im Jahr 1999 sollen bereits bis Ende 2002 in Übereinstimmung mit den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte erzielt werden. Der Bund und einige Länder haben bereits ihre Absicht erklärt, die Neuverschuldung in den nächsten Jahren auf Null zurückzuführen. So will z. B. Brandenburg bereits im Haushaltsjahr 2002 den Haushaltsausgleich erreichen, der Bund bis zum Jahr 2006, Rheinland-Pfalz bis 2008 und Bayern bis 2009. Mecklenburg-Vorpommern sieht bis zum Jahr 2003 lediglich eine Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf 400 Mio. DM² vor.

Vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben und den ständig wachsenden Schulden- und Zinsbelastungen bedarf es auch in Mecklenburg-Vorpommern verstärkter Anstrengungen auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt.

- (10) Der Vergleich der Mittelfristigen Finanzplanungen (siehe Tabelle 1) zeigt, dass die Regierung beabsichtigte, trotz eines – entgegen früherer Planungen – leichten Anstiegs des Haushaltsvolumens an der vorgesehenen Verringerung der Krediteinnahmen festzuhalten.

Die voraussichtlich geringeren Einnahmen nach der Mittelfristigen Finanzplanung 1999 – 2003 wurden zunächst insbesondere durch die Erhöhung der Beträge für den noch umzusetzenden Handlungsbedarf³ (Tab. 2, Zeile 23) kompensiert:

² Soweit es bei der zurzeit für das Jahr 2001 geplanten Nettokreditaufnahme in Höhe von 650 Mio. DM bleibt und es nicht gelingt die Nettokreditaufnahme im Jahr 2001 auf 550 Mio. DM zu begrenzen, soll die Nettokreditaufnahme im Jahr 2003 auf 300 Mio. DM abgesenkt werden.

³ Der Handlungsbedarf ist eine in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesene „Lücke“, die jeweils im Planaufstellungsverfahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben geschlossen werden muss.

		1999		2000		2001		2002		2003
		Haushaltsplan Mio. DM	Vorl.-Ist per 31.12. Mio. DM	Finanzplan -alt- Mio. DM	Haushaltsplan 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	9.106,0	9.215,3	9.351,0	9.453,0	9.716,0	9.549,0	9.887,0	9.691,0	10.057,0
2	dav.: M-V verbleibende Steuern	6.236,0	6.267,8	6.371,0	6.480,0	6.684,0	6.560,0	6.802,0	6.646,0	6.945,0
3	Einnahmen aus LFA	868,0	936,5	965,0	956,0	998,0	963,0	1.034,0	1.010,0	1.060,0
4	BEZ	2.002,0	2.011,0	2.015,0	2.017,0	2.034,0	2.026,0	2.051,0	2.035,0	2.052,0
5	Übrige laufende Einnahmen	1.992,6	2.046,3	1.930,1	1.952,0	1.879,6	1.858,9	1.907,9	1.870,6	1.865,4
	dar.: Globale Mehreinnahmen	45,0	0,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	30,0
6	Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	11.098,6	11.261,6	11.281,1	11.405,0	11.595,6	11.407,9	11.794,9	11.561,6	11.922,4
7	Spezielle Investitionseinnahmen	1.916,9	1.909,1	1.996,4	1.992,7	1.932,1	1.929,8	1.909,1	1.899,4	1.896,8
8	Bereinigte Gesamteinnahmen	13.015,6	13.170,7	13.277,5	13.397,8	13.527,6	13.337,7	13.704,0	13.461,0	13.819,2
9	Haushaltstechnische Verrechnungen	8,6	4,9	21,2	11,4	30,9	30,8	29,6	38,9	20,2
10	Entnahmen aus Rücklagen	72,0	130,9	10,0	25,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Krediteinnahmen	924,0	920,6	650,0	650,0	550,0	550,0	450,0	450,0	400,0
12	Gesamteinnahmen	14.020,1	14.227,1	13.958,7	14.084,2	14.118,5	13.918,4	14.183,7	13.949,9	14.239,4
13	Personalausgaben	3.727,0	3.686,9	3.845,3	3.830,9	4.034,8	4.021,9	4.215,0	4.190,8	4.336,4
14	Zinsen	829,7	813,0	885,2	883,4	925,6	920,9	972,6	962,2	1.000,8
15	Mietkauf- / Leasingraten	21,5	20,9	26,4	23,7	27,9	36,7	39,9	41,3	41,4
16	Sach- u. Fachausgaben	6.224,8	6.110,9	6.210,2	6.176,1	6.163,3	6.120,9	6.196,4	6.118,0	6.098,7
	dar.: Kommunalen Finanzausgleich	2.367,6	2.356,9	2.370,0	2.412,7	2.370,0	2.360,0	2.370,0	2.360,0	2.360,0
17	Globale Mehr-/Minderausgabe	- 75,0	0,0	- 75,0	- 81,0	- 75,0	- 75,0	- 75,0	- 75,0	- 50,0
18	Summe der bereinigten laufenden Ausgaben	10.728,0	10.631,7	10.892,1	10.833,1	11.076,6	11.025,4	11.349,0	11.237,2	11.427,3
19	Investitionsausgaben	3.270,3	3.522,3	3.234,4	3.221,6	3.117,0	3.144,2	2.984,5	3.030,0	2.946,9
	dar.: Baumaßnahmen	517,1	494,7	550,6	524,0	554,7	574,7	547,4	586,8	564,0
	Kommunale Investitionsmittel	137,0	152,0	130,0	116,1	130,0	140,0	130,0	140,0	140,0
20	Bereinigte Gesamtausgaben	13.998,3	14.154,0	14.126,6	14.054,6	14.193,6	14.169,5	14.333,4	14.267,3	14.374,2
21	Besondere Finanzierungsausgaben	21,8	73,1	32,4	29,5	42,1	40,9	40,8	48,0	29,3
22	Gesamtausgaben vor Erfüllung Handlungsbedarf	14.020,1	14.227,1	14.159,0	14.084,2	14.235,7	14.210,4	14.374,3	14.315,3	14.403,5
23	Handlungsbedarf	-	-	- 200,3	-	- 117,2	- 292,0	- 190,6	- 365,4	- 164,1
24	Gesamtausgaben	14.020,1	14.227,1	13.958,7	14.084,2	14.118,5	13.918,4	14.183,7	13.949,9	14.239,4
25	Finanzierungssaldo	- 982,8	- 983,3	- 849,0	- 656,9	- 666,0	- 831,9	- 629,4	- 806,2	- 555,0
	dav.: laufender Haushalt	370,6	629,8	389,0	572,0	518,9	382,5	445,9	324,4	495,2
	Investitionshaushalt	- 1.353,4	- 1.613,1	- 1.238,0	- 1.228,8	- 1.184,9	- 1.214,4	- 1.075,4	- 1.130,6	- 1.050,1

Tabelle 2: Vergleich der Mittelfristigen Finanzplanungen 1998 – 2002 (-alt-) und 1999 – 2003 (-neu-) unter Berücksichtigung aktueller Haushaltszahlen

- (11) So wurde der Handlungsbedarf für das Finanzplanjahr 2001 von 117,2 Mio. DM auf 292,0 Mio. DM erhöht. Im April dieses Jahres unterrichtete die Finanzministerin das Kabinett, dass sich der Handlungsbedarf durch die Auswirkungen der Steuerreform noch erheblich vergrößert habe. Grundlage für die Mittelfristige Finanzplanung 1999 – 2003 war u. a. die Steuerschätzung von Mai 1999. Nach dieser Steuerschätzung sind mit Wirkung vom 1.1.2000 eine Reihe von Maßnahmen beschlossen worden, die erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Im Einzelnen wurden die Auswirkungen für das Haushaltsjahr 2001 durch beschlossene und geplante Rechtsänderungen im Vergleich zum Finanzplan 1999 – 2003 wie folgt dargestellt:

Beschlossene steuerliche Maßnahmen: (Mehrbelastung aus dem Vermittlungsverfahren vom Dezember 1999)	- 69 Mio. DM
davon:	
– Familienförderungsgesetz	- 38 Mio. DM
– Steuerbereinigungsgesetz 1999	- 42 Mio. DM
– Eigenheimzulagengesetz	+ 4 Mio. DM
– Kraftfahrzeugsteuergesetz	+ 7 Mio. DM
Geplante steuerliche Maßnahmen	
– Steuersenkungsgesetz	- 507 Mio. DM
Steuerliche Maßnahmen insgesamt	- 576 Mio. DM
im Finanzplan 1999 – 2003 enthaltene Vorsorge	+ 127 Mio. DM
Nettobelastung	- 449 Mio. DM

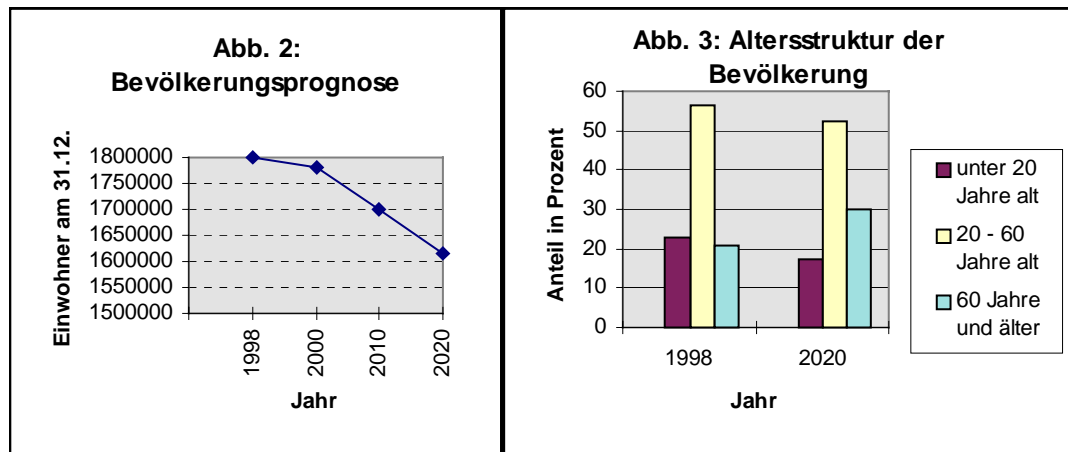
Unter Berücksichtigung der konjunkturellen Gegeneffekte geht die Finanzministerin von einem zusätzlichen Handlungsbedarf für den Haushalt 2001 in Höhe von knapp 200 Mio. DM aus. Damit stellt sich für die Haushaltsberatungen die Aufgabe eine Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in Höhe von etwa **500 Mio. DM** zu decken.

Nach Berücksichtigung weiterer Mehrbedarfe und Ausschöpfung der Möglichkeiten den Handlungsbedarf durch voraussichtliche Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen – teilweise auch durch Entnahmen aus Rücklagen – aufzulösen, sind von den Ressorts im Rahmen der Haushaltsberatungen Einsparungen in Höhe von 150 Mio. DM zu erbringen.

- (12) Auf Grund der Steuerschätzung von Mai 2000 ist mit weiteren Einnahmeverlusten zu rechnen, so dass sich der Handlungsbedarf um zusätzliche 100 Mio. DM für das Haushaltsjahr 2001 erhöht. Die Regierung beabsichtigt daher, die Nettokreditaufnahme im Jahr 2001 nicht wie geplant auf 550 Mio. DM abzusenken, sondern mit 650 Mio. DM auf dem Vorjahresniveau fest zu setzen.
- (13) Die finanzielle Handlungsfähigkeit Mecklenburg-Vorpommerns wird jedoch nicht nur durch die Auswirkungen der Steuerreform beeinflusst. Von entscheidender Bedeutung wird für Mecklenburg-Vorpommern das Ergebnis der **Neuverhandlung des Länderfinanzausgleiches** und **die Neuregelung des Solidarpaktes nach 2004** sein. Gegenwärtig befinden sich die Länder in einem Verhandlungsprozess, da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes bis zum 31.12.2002 ein Maßstäbengesetz in Kraft treten muss, welches die Grundzüge des Länderfinanzausgleiches neu regelt. In den bisherigen Verhandlungen wurden die unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Länder deutlich. Die Erfüllung der Forderungen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen hätte massive Umverteilungen zur Folge, bei denen die neuen Länder mit rd. 10 Mrd. DM geringeren Zuweisungen zu rechnen hätten. Gegen eine drastische Verringerung der Zuweisungen für Mecklenburg-Vorpommern werden vom Finanzministerium eine Reihe von Argumenten angeführt wie:
- die deutlich geringere Steuerkraft der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern (die Steuereinnahmen je Einwohner der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern betragen lediglich 35,4 % der Einnahmen der Gemeinden der alten Länder),
 - Mecklenburg-Vorpommern ist ein extrem dünn besiedeltes Flächenland,
 - Mecklenburg-Vorpommern hat als Küstenland Hafenlasten zu tragen,
 - die Lücke in der Infrastrukturausstattung im Vergleich zu den alten Ländern ist bis 2004 noch nicht geschlossen.

Der Ausgang der Verhandlungen ist ungewiss und Mecklenburg-Vorpommern muss sich auf geringere Zuweisungen einstellen.

- (14) Erschwert werden die Planungen für den Zeitraum nach 2004 in Mecklenburg-Vorpommern auch dadurch, dass in den kommenden Jahren ganz erhebliche Veränderungen der **Bevölkerungszahl** (Abb. 2) und insbesondere in der **Bevölkerungsstruktur**⁴ (Abb. 3) zu berücksichtigen sein werden.



Durch den dramatischen Geburtenrückgang Anfang der 90er-Jahre kommt es zu einer Verschlechterung in der Altersstruktur. Nach einem prognostizierten zwischenzeitlichen Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Jahren 2002 bis 2009 geht danach der Anteil bis 2020 ständig zurück. Dies wird Auswirkungen auf das Steueraufkommen des Landes haben.

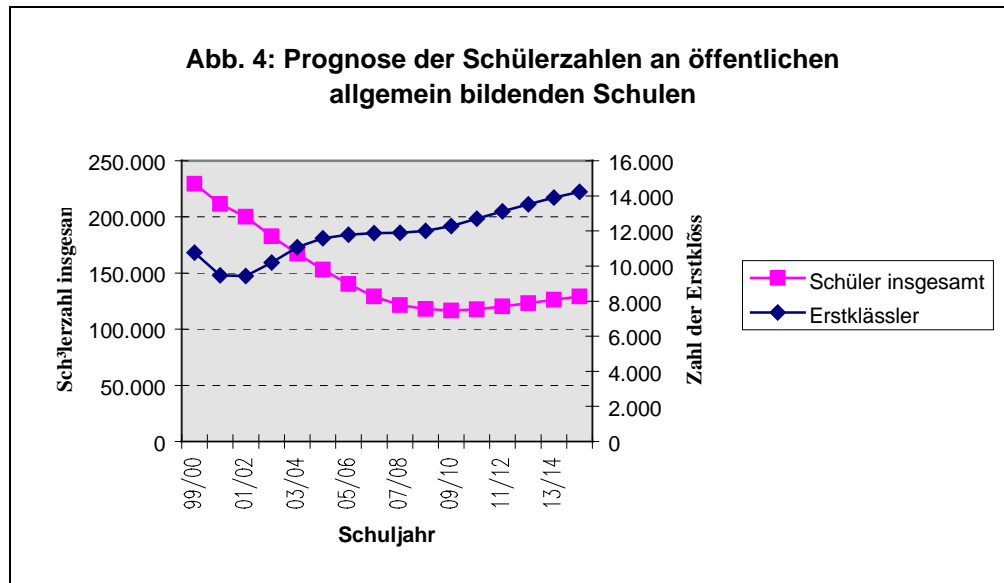
- (15) In diesem Zusammenhang sind in den kommenden Jahren erhebliche Auswirkungen auf die verschiedensten Bereiche zu berücksichtigen. So stehen einer Zahl von einst 27.000 Erstklässlern⁵ im Schuljahr 2000/2001 nur noch rd. 9.500 Kinder im Einschulungsalter⁶ gegenüber. In den folgenden Jahren wird es damit erheblich weniger Schüler in allen Schularten geben. Es wird von einem Rückgang der Schülerzahl von rd. 230.000 im Schuljahr 1999/2000 auf rd. 130.000 Schüler⁷ im Schuljahr 2014/2015 ausgegangen. Interessant ist bei dieser Entwicklung jedoch die Prognose für die Zahl der Erstklässler, für das Schuljahr 2014/2015 prognostiziert das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur wieder 14.300 Kinder (Abb. 4) im Einschulungsalter.

⁴ Quelle: Statistisches Monatsheft Mecklenburg-Vorpommern 5/2000

⁵ Quelle: DBB Regionalmagazin – Januar/Februar 2000

⁶ Prognose des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Entwicklung der Schülerzahlen (Stand 17.1.2000)

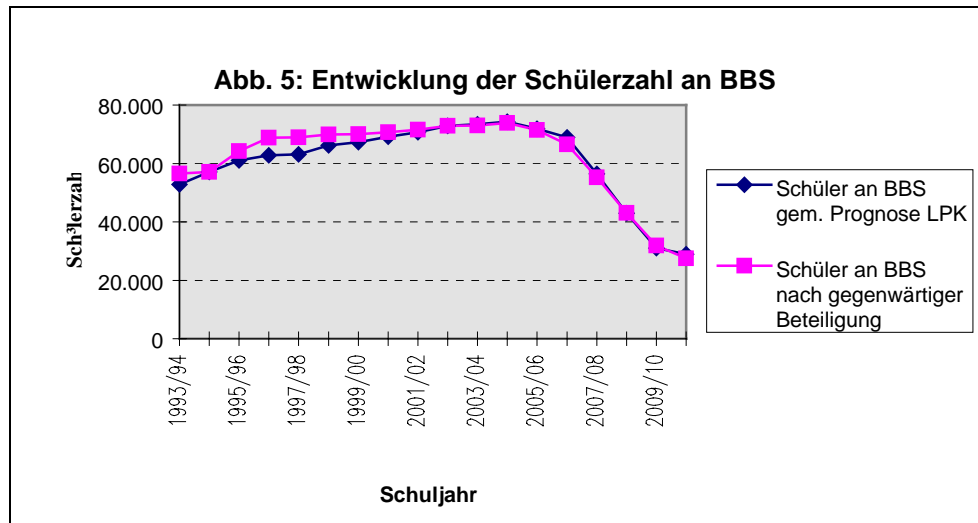
⁷ Schülerzahlen jeweils ohne Schüler an Förderschulen



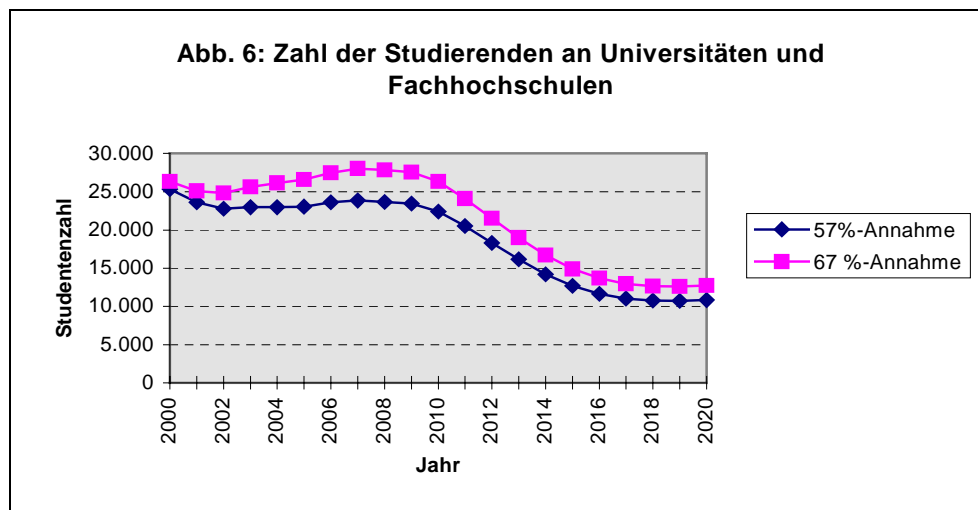
- (16) Die dargestellte Entwicklung der Schülerzahlen zeigt, welchen enormen Planungsbedarf es in diesem Bereich derzeit gibt. Es ist nicht nur notwendig die **Zahl der Lehrer** dem Bedarf anzupassen, sondern es sind bereits jetzt Entscheidungen für **Investitionen** in diesem Bereich sehr kritisch dahingehend zu prüfen, inwieweit sie den Erfordernissen der Zukunft gerecht werden. Besonders deutlich wird dies bei Betrachtung des Systems der weiterführenden Schulen – Gymnasien und Berufsschulen – im Land Mecklenburg-Vorpommern. Berufsschulen und Gymnasien sind in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte. In den letzten Jahren wurde erheblich investiert und es sind auch weitere Investitionen vorgesehen. Wenn man die Entwicklung der Schülerzahlen an den allgemein bildenden Schulen betrachtet und berücksichtigt, dass das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ein weiteres Ansteigen der Schülerzahl an beruflichen Schulen von derzeit ca. 73.000⁸ auf mehr als 74.000 im Schuljahr 2004/2005 und danach einen Rückgang auf 28.000 Schüler im Jahr 2010/2011 erwartet (siehe Abb. 5), stellt sich die Frage, ob die derzeitige Berufsschullandschaft und die Gymnasien bzw. Gesamtschulen im Lande künftig noch haltbar sind und wie ihre Entwicklung aussehen soll. Dabei sind sicherlich auch kreisübergreifende Lösungen anzustreben. Schon jetzt kann im Lande beobachtet werden, dass Gymnasien der kreisfreien Städte teilweise nicht mehr ausgelastet sind, umliegende Landkreise derzeit jedoch noch Neuinvestitionen vorsehen.

⁸ Quelle: Statistischer Jahresbericht 1999

Werden am Bedarf vorbeigehende Vorhaben umgesetzt, kommt es zu unnötigen Belastungen für die Steuerzahler. Der Landesrechnungshof wird sich mit dieser Problematik im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung weiter befassen.



- (17) Die Entwicklung der Schülerzahlen hat auch unmittelbar Einfluss auf die zu erwartenden Studentenzahlen. Hat sich die Zahl der Studierenden seit 1990 auf etwa 25.000 bis 26.000 verdoppelt, wird bis zum Jahr 2020 wieder von einer Halbierung dieser Zahl ausgegangen. Eine vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Auftrag gegebene Studie prognostiziert unter Annahme verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf die Studienberechtigten- und Studierquote u. a. folgende Entwicklung⁹ (Abb. 6):



⁹ Die dargestellte Prognose für die Zahl der Studierenden insgesamt geht von einer **Studienberechtigtenquote** (Anteil eines Altersjahrganges, der eine Hochschulzugangsberechtigung erwirbt) von 30 % aus. Die Quote stieg zunächst von 23 % (1992) auf 38 % (1995) und lag 1998 bei 30 %. Die **Annahmen** beziehen sich auf die Höhe der **Studierquote** (Anteil des Abiturjahrganges, der ein Studium aufnimmt).

- (18) Dass die Probleme bereits gesehen werden, zeigt sich daran, dass die Koalitionspartner die Überarbeitung des Hochschulgesamtplanes vereinbart haben. Es wird jedoch darauf ankommen, dass es bei den Überlegungen keine Tabuthemen gibt und Fehler aus der Vergangenheit nicht wiederholt werden. So wurde auf einem Workshop zur Hochschulentwicklung am 8.11.1999 zur Empfehlung des Wissenschaftsrates 1992 ausgeführt: *„Im Nachhinein muss gesagt werden, dass der Wissenschaftsrat besser beraten gewesen wäre, wenn er dezidiert die Weiterführung nur eines Klinikums und größere Verlagerungen im Bereich der Geisteswissenschaften einschließlich der Rechtswissenschaften empfohlen hätte. Dagegen standen damals die Beteuerungen des Landes, die zu erwartenden großen finanziellen Lasten schultern zu wollen und zu können, und die Scheu, die institutionelle Hand an zwei der ältesten deutschen Universitäten zu legen. ... Immerhin, das Land war gewarnt. Es hat die Warnung im Wesentlichen in den Wind geschlagen. Die Folge sind die jetzt auftretenden Schwierigkeiten, das Hochschulsystem in seiner derzeitigen Dimensionierung aufrecht zu erhalten.“*¹⁰
- (19) Somit steht das Land auch im Bereich der Universitäten und Fachhochschulen vor der schwierigen Aufgabe, bereits jetzt Investitionsentscheidungen unter dem Aspekt des noch nicht vorliegenden neuen Hochschulgesamtplanes auf ihre Sinnhaftigkeit für die Zukunft zu prüfen und den geplanten Personalabbau fortzuführen.

Unterrichtung des Parlaments über die tatsächliche Realisierung von kw-Vermerken

- (20) Bei seinen Prüfungen ist dem Landesrechnungshof erneut das Problem der nicht umfassenden Unterrichtung des Parlaments über die tatsächliche Realisierung von kw-Vermerken aufgefallen (vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 93 bis 95).

Im Rahmen der Prüfung „Abfindungen für Waldarbeiter“ (s. in diesem Jahresbericht Tzn. 246 ff.) hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei 474 Stellen für Waldarbeiter zum 31.12.1996 wegfallen lassen wollte. Dabei ließ es sich von dem Gedanken leiten, aus

¹⁰ Prof. Dr. Mittelstraß, Konstanz, u. a. Mitglied im Wissenschaftsrat und im Senat der Deutschen Forschungsgesellschaft

politischen Gründen die eigentlich notwendigen betriebsbedingten Kündigungen zu vermeiden und stattdessen im Konsens mit Gewerkschaften, Hauptpersonalrat Forst, Arbeitsämtern und den Waldarbeitern einvernehmlich Auflösungsverträge abzuschließen oder Vorruhestandsvereinbarungen zu treffen. Weil das Arbeitsamt im Interesse der Wahrung von Ansprüchen der Waldarbeiter gegen die Arbeitsverwaltung auf die Notwendigkeit hinwies, bestehende Kündigungsfristen zu beachten, die auch für die Auflösungsregelungen galten, wurden zum 31.12.1996 nur 101 statt der vorgesehenen 474 Stellen für Waldarbeiter tatsächlich frei. Endgültig wurden die kw-Vermerke erst zum 30.6.1997 vollzogen. Daher musste das Land für die Finanzierung des Personalüberhangs Ausgaben in Höhe von rd. 11 Mio. DM leisten.

Auf die Gefahr, den 31.12.1996 nicht einhalten zu können, hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei in den Sitzungen des Finanzausschusses am 29.2.1996 und 4.6.1996 hingewiesen, aber nicht mehr in den Haushaltsberatungen zum Haushaltsplanentwurf 1997 (vgl. das Sitzungsprotokoll vom 27.11.1996). Dieser datiert vom 6.10.1996 (Drs. 2/2000) und meldet im Stellenplan 486 kw-Vermerke zum 31.12.1996 in dem hier einschlägigen Kapitel als vollzogen.

- (21) Zur technischen Abwicklung der nicht fristgerecht realisierten kw-Vermerke beantragte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei am 8.1.1997 Leerstellen gemäß § 6 Abs. 7 Haushaltsgesetz 1996 im Stellenplan zum Kapitel 0810 „Forstämter“. Dem Antrag stimmte das Finanzministerium am 8.2.1997 auf Grund des zwischenzeitlich in Kraft getretenen § 6 Abs. 7 Haushaltsgesetz 1997 zu. Nach dieser Regelung darf das Finanzministerium dann, wenn ein Beschäftigungsverhältnis auf einer Stelle, die zu einem bestimmten Zeitpunkt als „künftig wegfallend“ bezeichnet ist – hier zum 31.12.1996 – aus arbeitsrechtlichen Gründen nicht fristgerecht gelöst werden kann – hier: wegen Länge der Kündigungsfrist – für die dann weggefallene Stelle eine Leerstelle mit dem Vermerk „kw“ ausbringen. Der Vermerk bewirkt, dass die Leerstelle wegfällt, sobald innerhalb desselben Einzelplans die nächste Stelle der entsprechenden Lohngruppe frei wird. Dies geschah dann zum 30.6.1997. Ein Ausweis dieser ausgebrachten Leerstellen im nächsten Stellenplan – wie in § 6 Abs. 7 letzter Satz Haushaltsgesetz 1997 vorgesehen – war damit nicht erforderlich. Die Stellen waren weggefallen.

- (22) Weder in der Haushaltsrechnung 1996 noch in der Haushaltsrechnung 1997 wurde sichtbar, dass kw-Vermerke nicht realisiert werden konnten, was 1997 zu einem Personalüberhang von 373 Waldarbeitern geführt hat.

In dieser – wenn auch formell korrekten – Vorgehensweise sieht der Landesrechnungshof die Gefahr, dass beim Landtag der objektiv falsche Eindruck erweckt wurde, die kw-Vermerke seien ordnungsgemäß vollzogen worden.

Dasselbe Problem – mangelnde Transparenz über die tatsächliche Realisierung von kw-Vermerken – wurde bereits im Rahmen der Prüfung „Vollzug der in den Stellenplänen und -übersichten ausgebrachten kw-Vermerke“ deutlich (vgl. Jahresbericht 1997 Tzn. 86 ff., insbesondere 93 bis 95), über das das Finanzministerium und die von der Prüfung betroffenen Ministerien bereits im März 1997 unterrichtet wurden. Aber erst im Stellenübersichtsband hat das Finanzministerium mit dem Haushaltsjahr 1998 eine Übersicht eingeführt, aus der hervorgeht, in welchen Einzelplänen welche kw-Vermerke neu hinzukommen, wegfallen oder vorgezogen werden.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 1998

Abschluss der Haushaltsrechnung 1998

- (23) Rechtsgrundlage für die Rechnung des Haushaltsjahres 1998 ist Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 Abs. 1 LHO. Danach hat das Finanzministerium dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Die Rechnung für das Haushaltsjahr 1998 mit der Vermögensübersicht wurde dem Landtag fristgemäß vor Ende des Folgejahres mit der Drs. 3/1012 vom 20. Dezember 1999 vorgelegt.
- (24) Die finanziellen **Gesamtergebnisse der Haushaltsführung** sind dargestellt
- im kassenmäßigen Abschluss gemäß § 82 LHO
(Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste),
 - im Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO
(Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste) und
 - in der Gesamtrechnung
(Soll-Ist-Vergleich, Einzelplanabschlüsse, Zusammenstellung nach Gruppen und Einzelplänen, Gesamtabschluss).

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998 enthält alle Angaben, die nach §§ 80 ff. LHO erforderlich sind.

- (25) **Grundlage der Haushaltsführung** des Landes war im Haushaltsjahr 1998 das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 1998 – HRG 98) vom 30. Januar 1998.
- (26) Der **Haushaltsplan 1998** weist insgesamt Einnahmen und Ausgaben in Höhe von jeweils 14.112.890.300,00 DM aus.

Gemäß § 17 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998 ist das Haushaltsvolumen

in Einnahmen und in Ausgaben um 1.143.100,00 DM
auf 14.114.033.400,00 DM
erhöht worden.

Gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998 ist das Haushaltsvolumen

in Einnahmen und in Ausgaben um 140.934.000,00 DM
auf 14.254.967.400,00 DM
erhöht worden.

- (27) Das **Haushalts-Soll** belief sich im Haushaltsjahr 1998 in Einnahmen und in Ausgaben auf 14.254.967.400,00 DM.

Damit lag das Soll der Einnahmen und Ausgaben um jeweils 251,9 Mio. DM bzw. rd. 1,7 % unter den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 1997.

- (28) Hinsichtlich der **Verpflichtungsermächtigungen** ist der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 auf 4.439.226.000,00 DM festgestellt worden.

Gemäß § 17 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998 ist der Betrag der Verpflichtungsermächtigungen

um 43.326.300,00 DM
auf 4.482.552.300,00 DM

erhöht worden.

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

	Rechtliche Grundlage	Einnahmen – DM –	Ausgaben – DM –	Verpflichtungsermächtigungen – DM –
1	Haushaltsplan 1998	14.112.890.300,00	14.112.890.300,00	4.439.226.000,00
2	zusätzliche Einnahmen und Ausgaben:			
	• gemäß § 17 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998	+ 1.143.100,00	+ 1.143.100,00	+ 43.326.300,00
	• gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998	+ 140.934.000,00	+ 140.934.000,00	
3	Haushalts-Soll 1998	14.254.967.400,00	14.254.967.400,00	4.482.552.300,00
4	aus dem Haushaltsjahr 1997 übertragene Reste gemäß § 45 LHO abzüglich Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1999 gemäß § 37 LHO	+ 558.855.327,69	+ 820.860.873,04 - 115.000.000,00	
5	Gesamt-Soll	14.813.822.727,69	14.960.828.273,04	4.482.552.300,00

Tabelle 3: Zusammensetzung des Haushalts-Solls und des Gesamt-Solls 1998

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Gesamt-Soll (Tab. 3, Zeile 5) resultiert aus der unterschiedlichen Höhe der aus dem Haushaltsjahr 1997 übertragenen Reste sowie aus Vorgriffen auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1999.

- (30) Der **kassenmäßige Abschluss** gemäß § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) weist in Einnahmen und in Ausgaben für das Haushaltsjahr 1998 mit

14.397.654.304,09 DM

ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Der Ausgleich wurde durch einen im Haushaltsplan bei Titel 1103 325 01 MG 01 „Landesanleihen, Schuldscheindarlehen und sonstige Kredite vom Kapitalmarkt“ ausgebrachten Haushaltsvermerk zugelassen, wonach das Finanzministerium in Anwendung des § 72 Abs. 6 LHO u. a. am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zu Gunsten des abschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen lassen darf. Dementsprechend wurden zu Beginn des Haushaltsjahres 1999 aufgenommene Kredite von 443,3 Mio. DM zu Gunsten des Haushaltsjahres 1998 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	13.026.763.141,25 DM
--	----------------------

Summe der Ist-Ausgaben

mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke und Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge	14.340.538.155,86 DM
---	----------------------

Der in der Haushaltsrechnung 1998 nachgewiesene **Finanzierungssaldo** beträgt somit

-1.313.775.014,61 DM.

Zur Deckung des Finanzierungsdefizits wurden folgende Mittel bereitgestellt:

Finanzierungsmittel

Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt		1.290.891.162,84 DM
Ausgaben zur Schuldentilgung <u>am Kreditmarkt</u>		<u>0,00 DM</u>
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt		1.290.891.162,84 DM
abzüglich Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge		0,00 DM
zuzüglich Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen		0,00 DM
zuzüglich Entnahmen aus Rücklagen usw.	80.000.000,00 DM	
abzüglich <u>Zuführungen an Rücklagen usw.</u>	<u>57.116.148,23 DM</u>	<u>22.883.851,77 DM</u>
Finanzierungsmittel insgesamt		<u>1.313.775.014,61 DM</u>

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

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

kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 DM
kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 DM
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	-275.863.304,43 DM
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	-422.868.849,78 DM

Das saldierte rechnungsmäßige Jahresergebnis für 1998 von rd. -275,9 Mio. DM ent-
spricht der Differenz zwischen den im Rechnungsjahr 1998 zu verzeichnenden sal-
dierten Mindereinnahmen in Höhe von rd. -87,4 Mio. DM (einschließlich Reste) und
den saldierten Mehrausgaben in Höhe von rd. 188,5 Mio. DM (einschließlich Reste
und Vorgriffe). Im Einzelnen stellt sich das wie folgt dar:

Mehreinnahmen bei

– HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	82,9 Mio. DM
– HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	221,2 Mio. DM

Mindereinnahmen bei

– HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	-32,0 Mio. DM
– HGr. 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	-275,8 Mio. DM
– HGr. 3 Besondere Finanzierungseinnahmen	<u>-83,7 Mio. DM</u>
Mindereinnahmen	<u>-87,4 Mio. DM</u>

Mehrausgaben bei

– HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen	196,4 Mio. DM
– HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	191,0 Mio. DM

Minderausgaben bei

– HGr. 4 Personalausgaben	-47,2 Mio. DM
– HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben	-30,6 Mio. DM
– HGr. 5 Ausgaben für den Schuldendienst	-25,6 Mio. DM
– HGr. 7 Ausgaben für Baumaßnahmen	-29,8 Mio. DM
– HGr. 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	<u>-65,7 Mio. DM</u>
Mehrausgaben	<u>188,5 Mio. DM</u>

Ergibt saldiert **-275,9 Mio. DM.**

Der als **rechnungsmäßiges Gesamtergebnis** für das Haushaltsjahr nachgewiesene Fehlbetrag von rd. 422,9 Mio. DM resultiert aus der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 1997 und der in das Haushaltsjahr 1999 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste und der Vorgriffe auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1999:

Einnahmereste	328.768.147,44 DM
Ausgabereste	<u>-806.771.997,22 DM</u>
Saldo	-478.003.849,78 DM
Vorgriffe	<u>+55.135.000,00 DM</u>
	<u>-422.868.849,78 DM</u>

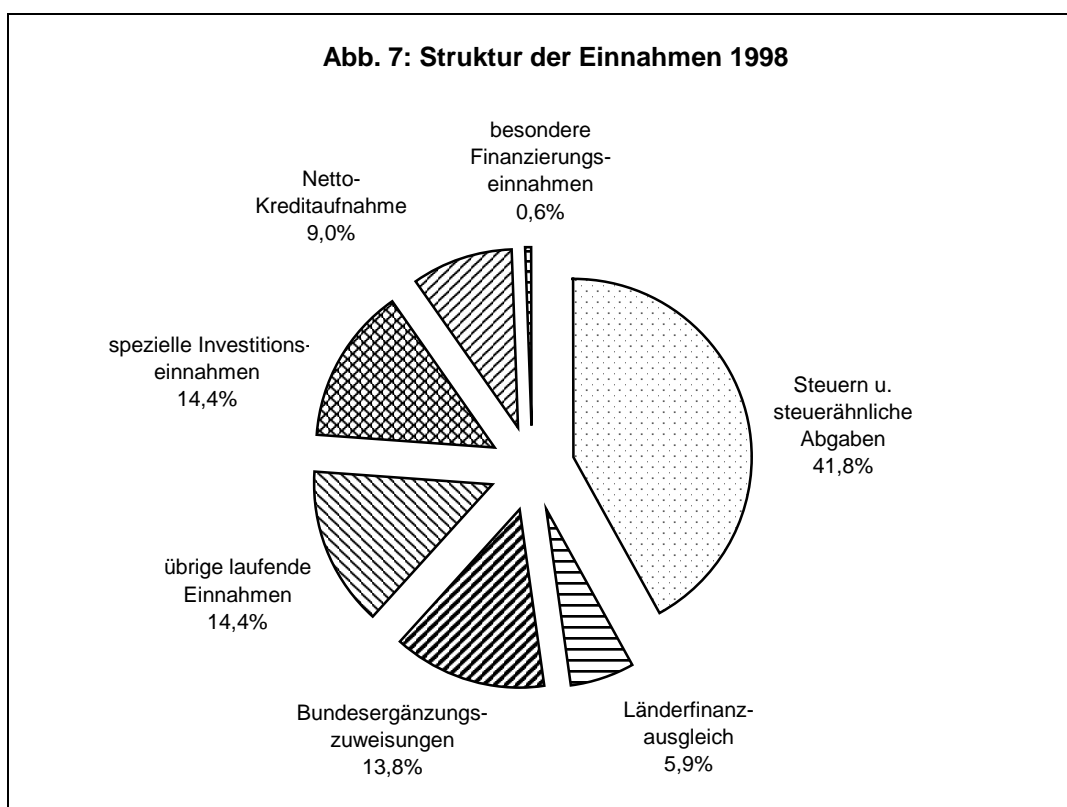
Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1998

- (33) Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Gruppierungsplan in den Haushaltsjahren 1995 bis 1998.

	Einnahmen/Ausgaben	1995		1996		1997		1998	
		Ist	Ist 95 z. Ist 94	Ist	Ist 96 z. Ist 95	Ist	Ist 97 z. Ist 96	Ist	Ist 98 z. Ist 97
		- Mio. DM -	- % -	- Mio. DM -	- % -	- Mio. DM -	- % -	- Mio. DM -	- % -
1	2	3	4	5	7	8	9	10	
1	Steuern, LFA, BEZ	8.625,9	+10,2	8.606,6	-0,2	8.748,5	+1,6	8.863,6	+1,3
2	dav.: M-V verbleibende Steuern	5.857,6	-	5.820,9	-0,6	5.898,9	+1,3	6.020,5	+2,1
3	Einnahmen aus LFA	800,7	-	805,2	0,6	875,6	8,7	856,3	-2,2
4	BEZ	1.967,6	-	1.980,4	0,7	1.974,0	-0,3	1.986,7	+0,6
5	übrige laufende Einnahmen	1.579,4	+1,8	1.874,7	18,7	1.969,2	+5,0	2.080,0	+5,6
6	Summe der bereinigten laufenden Einnahmen	10.205,3	+8,8	10.481,3	2,7	10.717,7	+2,3	10.943,6	+2,1
7	spezielle Investitionseinnahmen	1.659,9	+23,7	2.242,8	35,1	2.141,7	-4,5	2.078,7	-2,9
8	bereinigte Gesamteinnahmen	11.865,2	+10,7	12.724,1	7,2	12.859,3	+1,1	13.022,3	+1,3
9	Entnahmen aus Rücklagen/haushaltstechnische Verrechnungen	6,6	-86,1	240,7	+3.603,0	65,5	-72,8	84,4	
10	Netto-Kreditaufnahme	2.144,5	-20,8	2.044,8	-4,7	1.485,3	-27,4	1.290,9	-13,1
11	Gesamteinnahmen	14.016,2	+4,0	15.009,5	+7,1	14.410,2	-4,0	14.397,7	-0,1
12	Personalausgaben	3.373,7	+9,7	3.493,3	+3,5	3.566,1	+2,1	3.620,6	+1,5
13	Zinsen	395,0	+65,8	532,8	+34,9	652,2	+22,4	745,4	+14,3
14	Sach- u. Fachausgaben	6.272,9	+5,6	6.685,5	+6,4	6.224,1	-6,9	6.371,1	+2,4
15	dar.: Kommunalen Finanzausgleich	2.524,3	+7,2	2.493,6	+0,2	2.545,4	+2,1	2.392,7	-6,0
16	globale Minderausgabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
17	Summe der bereinigten laufenden Ausgaben	10.049,9	+8,5	10.711,6	+6,6	10.442,4	-2,5	10.737,1	+2,8
18	Investitionsausgaben	3.932,3	-3,5	4.165,3	+5,9	3.850,3	-7,6	3.599,0	-6,5
19	dav.: Baumaßnahmen	360,5	400,3	458,4	+14,5	453,0	-1,2	477,6	+5,4
20	sonstige Investitionen (HGr. 8 ohne Z. 21)	3.380,7	-4,0	3.549,5	5,0	3.246,5	-8,5	2.976,9	-8,3
21	Kommunale Investitionsmittel	151,2	-13,3	157,3	+4,0	150,8	-4,1	144,6	-4,2
22	bereinigte Gesamtausgaben	13.982,2	+4,9	14.876,9	+6,4	14.292,7	-3,9	14.336,1	+0,3
23	besondere Finanzierungsausgaben	34,0		132,6		117,5		61,5	
24	Gesamtausgaben	14.016,2	+4,0	15.009,5	7,1	14.410,2	-4,0	14.397,7	-0,1
25	Finanzierungssaldo	-2.117,0		-2.152,8		-1.433,4		-1.313,8	
26	dav.: laufender Haushalt	155,4		-230,3		275,3		206,6	
27	Investitionshaushalt	-2.272,4		-1.922,5		-1.708,6		-1.520,3	
28	Strukturdaten (%)	Ist 95		Ist 96		Ist 97		Ist 98	
29	Steuerdeckungsquote	41,9		39,1		41,3		42,0	
30	Kreditfinanzierungsquote	15,3		13,7		10,4		9,0	
31	Finanzierungsdefizitquote	-15,1		-14,5		-10,0		-9,2	
32	Investitionsquote	28,1		28,0		26,9		25,1	
33	Personalausgabenquote	24,1		23,5		25,0		25,3	
34	Zins-Ausgaben-Quote	2,8		3,6		4,6		5,2	
35	Zins-Steuer-Quote	6,7		9,2		11,1		12,4	

Tabelle 4: Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Jahre 1995 bis 1998

- (34) Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahme und in Ausgabe ausgeglichene **Gesamtvolumen** von 14.397,7 Mio. DM liegt mit 12,5 Mio. DM bzw. 0,1 % unter dem entsprechenden Vorjahresergebnis und mit 2 % über dem veranschlagten Haushalts-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 haushaltstechnischen Verrechnungen (besondere Finanzierungseinnahmen) verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich 1998 auf 13.022,3 Mio. DM. Gegenüber dem Vorjahresergebnis sind sie um 1,3 % (1997: 1,1 %) gestiegen.
- (37) Die **Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)** sind mit 8.863,6 Mio. DM um 115,1 Mio. DM (1,3 %) gegenüber dem Vorjahr gestiegen und blieben mit 29,4 Mio. DM (0,03 %) nur knapp unter dem veranschlagten Haushalts-Soll.

- (38) Die **Einnahmen aus den Mecklenburg-Vorpommern verbleibenden Steuern** machen den größten Anteil der Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns aus. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 2,1 % auf 6.020,5 Mio. DM gestiegen. Ebenfalls erhöhte sich im gleichen Zeitraum ihr prozentualer Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes von 40,9 % auf 41,8 %. Das Haushalts-Soll wurde dagegen mit 41,5 Mio. DM bzw. 0,7 % unterschritten.

Das Aufkommen nach Steuerarten und steuerähnlichen Abgaben im Haushaltsjahr 1998 und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1997 sind aus der folgenden Zusammenstellung ersichtlich:

Steuerart	Gruppierungsnummer	Ist-Einnahmen ohne Reste 1997 – DM –	Ist-Einnahmen ohne Reste 1998 – DM –
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage	01	5.344.081.301,47	5.451.465.201,03
Lohnsteuer	011	1.030.434.533,43	1.105.766.971,67
Veranlagte Einkommensteuer	012	-253.327.565,57	-294.853.230,43
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	013	24.436.469,47	22.711.277,59
Körperschaftsteuer	014	68.173.395,92	133.835.472,80
Umsatzsteuer	015	3.968.578.310,79	3.946.248.284,74
Einfuhrumsatzsteuer	016	452.433.285,80	475.080.877,00
Gewerbesteuerumlage	017	1.146.020,50	7.550.441,50
Zinsabschlagsteuer	018	52.206.851,13	55.125.106,16
Landessteuern	05-06	553.656.339,30	564.563.936,68
Vermögensteuer	051	0,00	0,00
Erbschaftsteuer	052	5.625.754,62	4.518.981,91
Grunderwerbsteuer	053	216.386.340,42	204.863.304,42
Kraftfahrzeugsteuer	054	264.104.021,67	269.002.746,25
Totalisatorsteuer	055	7.926,20	8.179,90
Andere Rennwettsteuern	056	0,00	0,00
Lotteriesteuer	057	24.801.175,98	31.740.822,57
Sportwettsteuer	058	0,00	0,00
Feuerschutzsteuer	059	11.541.013,00	11.715.722,00
Biersteuer	061	29.685.650,45	31.597.531,58
Sonstige	069	1.504.456,96	11.116.648,05
Steuern gesamt	01-069	5.897.737.640,77	6.016.029.137,71
Steuerähnliche Abgaben	09	21.371.269,62	21.074.582,85
Abgaben von Spielbanken	093	1.177.447,03	4.510.747,44
Sonstige	099	20.193.822,59	16.563.835,41
Steuern und steuerähnliche Abgaben gesamt	0	5.919.106.910,39	6.037.103.720,56

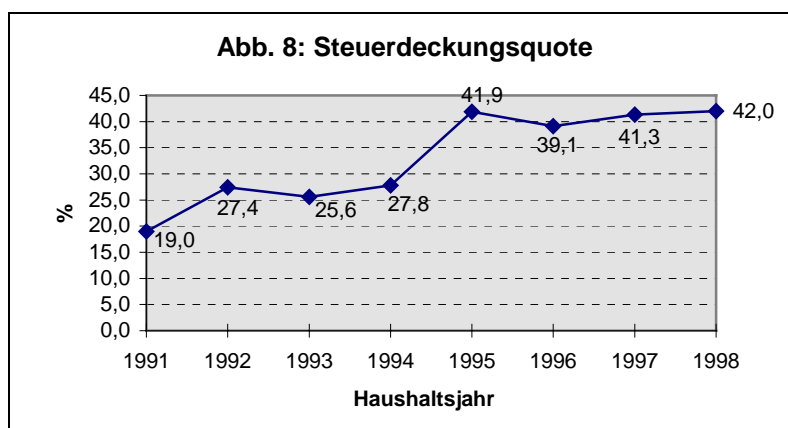
Tabelle 5: Aufkommen nach Steuerarten

- (39) An **Landessteuern** vereinnahmte das Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1998 564,6 Mio. DM. Das entspricht einem Zuwachs von 10,9 Mio. DM bzw. rd. 2 % gegenüber 1997. Die Mehreinnahmen sind im Wesentlichen auf die Zunahme der Einnahmen aus der Lotteriesteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und den sonstigen Steuern zurückzuführen.

Das Haushalts-Soll wurde dagegen mit 23,4 Mio. DM bzw. rd. 4 % unterschritten.

- (40) Die Einnahmen **aus den steuerähnlichen Abgaben** in Höhe von 21,1 Mio. DM liegen um 109,1 % über dem Haushalts-Soll und mit rd. 300 TDM unter dem Ergebnis des Vorjahres. Die Einnahme aus der Spielbankabgabe beträgt 4,5 Mio. DM und liegt damit um 283,1 % über dem Vorjahresergebnis.
- (41) Die **Steuerdeckungsquote** als das Verhältnis der Steuereinnahmen und der steuerähnlichen Abgaben¹¹ zu den bereinigten Gesamtausgaben erhöhte sich von 41,3 % im Haushaltsjahr 1997 auf 42,0 % im Haushaltsjahr 1998.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung und den prozentualen Anteil der Einnahmen aus Steuern und der steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Gesamtausgaben von 1991 bis 1998 (Steuerdeckungsquote).



- (42) Im Rahmen des **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** flossen dem Land Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 1998 Mittel in Höhe von 2.843,0 Mio. DM (Vorjahr 2.849,6 Mio. DM) aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergän-

¹¹ Ohne Gruppe 099 – sonstige steuerähnliche Abgaben –

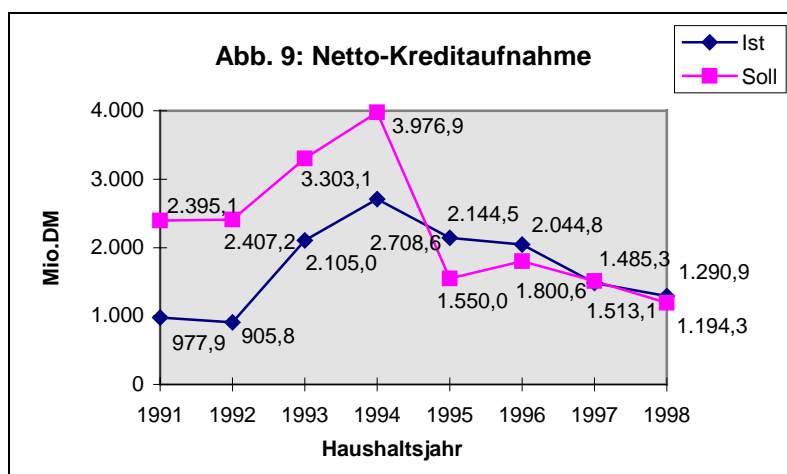
zungszuweisungen zu. Der Anteil dieser Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen beträgt 21,8 %.

- (43) Bei den **übrigen laufenden Einnahmen** (Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen) sind gegenüber dem Haushalts-Soll Mehreinnahmen von 159,8 Mio. DM bzw. 8,3 % und im Vergleich zum Vorjahr Mehreinnahmen von 5,6 % zu verzeichnen.

Die Verwaltungseinnahmen wuchsen geringfügig von 651,3 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997 auf 652,7 Mio. DM im Haushaltsjahr 1998. Das bedeutet eine Steigerung zum Vorjahr um 0,2 %.

- (44) Die **speziellen Investitionseinnahmen** weisen gegenüber der veranschlagten Summe von 1.991,2 Mio. DM ebenfalls Mehreinnahmen in Höhe von 87,5 Mio. DM bzw. 4,4 % aus.

- (45) Die **Netto-Kreditaufnahme** war für den Haushalt 1998 mit 1.194,3 Mio. DM veranschlagt worden. Gegenüber dem Haushaltsplan 1997 wurde somit die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten um 318,8 Mio. DM bzw. rd. 21,1 % abgesenkt. Tatsächlich lag die Netto-Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushalts 1998 mit 1.290,9 Mio. DM um 96,6 Mio. DM bzw. 8,1 % über der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen Neuverschuldung. Im Vergleich zum Vorjahresergebnis ist die Kreditaufnahme um 194,4 Mio. DM bzw. 13,1 % zurückgeführt worden.



- (46) Für die **Einhaltung der Kreditermächtigung** nach § 2 Haushaltsgesetz 1998 und nach § 18 Abs. 3 LHO ergibt sich aus der Haushaltsrechnung 1998 folgendes Bild:

Nach dem Haushaltsplan waren Kreditaufnahmen von 1.194.299.600,00 DM vorgesehen.

Durch Solländerung gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998¹² erhöhte sich dieser Betrag um 70.467.000,00 DM auf 1.264.766.600,00 DM¹³

Dazu kam eine fortgeltende Ermächtigung von aus dem Vorjahr. 479.999.705,51 DM

Der Gesamt-Ermächtigungsrahmen betrug damit im Haushaltsjahr 1998. 1.744.766.305,51 DM

Dem stehen Kreditaufnahmen von insgesamt 1.290.891.162,84 DM

gegenüber, sodass der Kreditrahmen für 1998 nur mit rd. 74 % ausgeschöpft wurde.

Die **Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahme** um 453.875.142,67 DM führt zu einer fortgeltenden Ermächtigung für das Haushaltsjahr 1999 in Höhe dieses Betrages.

- (47) 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 1998** waren veranschlagt:

Investitionsausgaben	3.641,0 Mio. DM
vermindert um	
– Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	-1.458,3 Mio. DM
– Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	<u>-532,9 Mio. DM</u>
eigenfinanzierte Investitionsausgaben	1.649,8 Mio. DM
Netto-Kreditaufnahme	1.194,3 Mio. DM

Die **veranschlagte Netto-Kreditaufnahme unterschreitet die eigenfinanzierten Investitionen laut Haushaltsplan** damit um 455,5 Mio. DM bzw. 27,6 %.

¹² Solländerung bei Titel 1103 325 01 MG 01 für Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

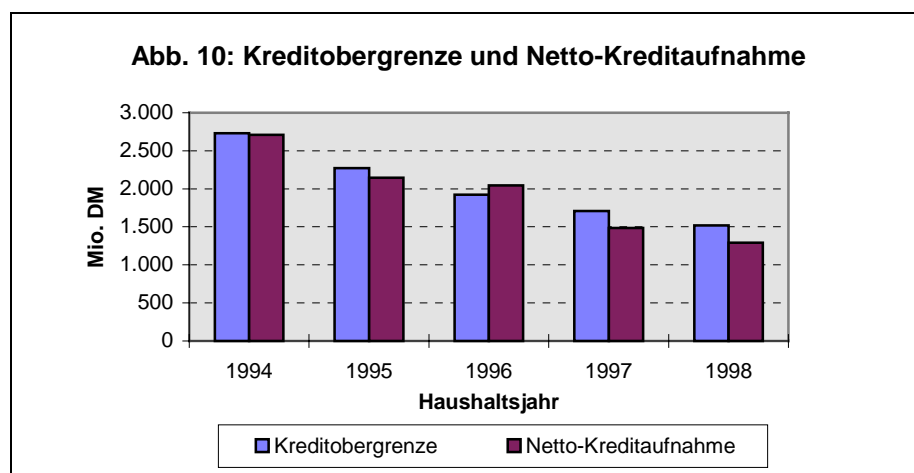
¹³ ohne Berücksichtigung der Reste aus dem Vorjahr

Zum **Haushaltsvollzug** ist fest zu halten:

Investitionsausgaben	3.599,0 Mio. DM
vermindert um	
– Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	-1.512,1 Mio. DM
– Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	<u>-566,6 Mio. DM</u>
eigenfinanzierte Investitionen	1.520,3 Mio. DM
Netto-Kreditaufnahme	1.290,9 Mio. DM

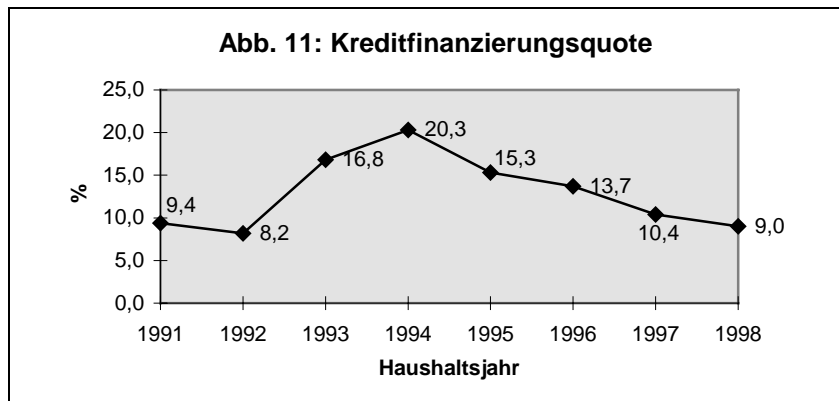
Die Einnahmen aus Krediten liegen somit im Haushaltsvollzug 1998 mit 229,4 Mio. DM bzw. 15,1 % unter den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen. Damit wurde die **Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 1998 eingehalten**.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Kreditobergrenze von 1994 bis 1998 und stellt sie der Netto-Kreditaufnahme gegenüber.

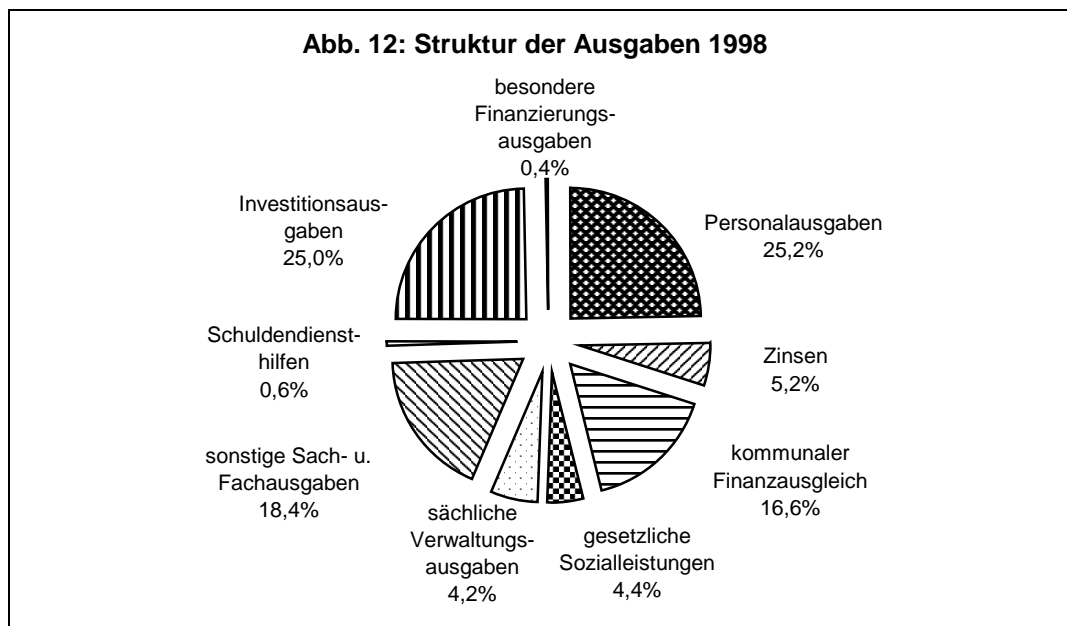


Die Grafik macht deutlich, dass die Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug nur im Haushaltsjahr 1996 (vgl. dazu Jahresbericht 1998 Tz. 64) überschritten wurde.

- (48) Die **Kreditfinanzierungsquote** (Anteil der Netto-Kreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben) ist in Mecklenburg-Vorpommern von 9,4 % im Haushaltsjahr 1991 auf 20,3 % im Haushaltsjahr 1994 angestiegen und ist auf 9,0 % im Haushaltsjahr 1998 abgesenkt worden.



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



- (50) Bei Betrachtung der **bereinigten Gesamtausgaben** (vgl. Tab. 4) ergibt sich gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung um 43,4 Mio. DM bzw. 0,3 %. Das veranschlagte Soll ist dagegen um 247,8 Mio. DM bzw. 1,8 % überschritten worden. Dies ist das Resultat von

Minderausgaben

– für Personal	-69,2 Mio. DM
– für Zinsen	-26,3 Mio. DM
– für Investitionen	-41,9 Mio. DM

einerseits und

Mehrausgaben

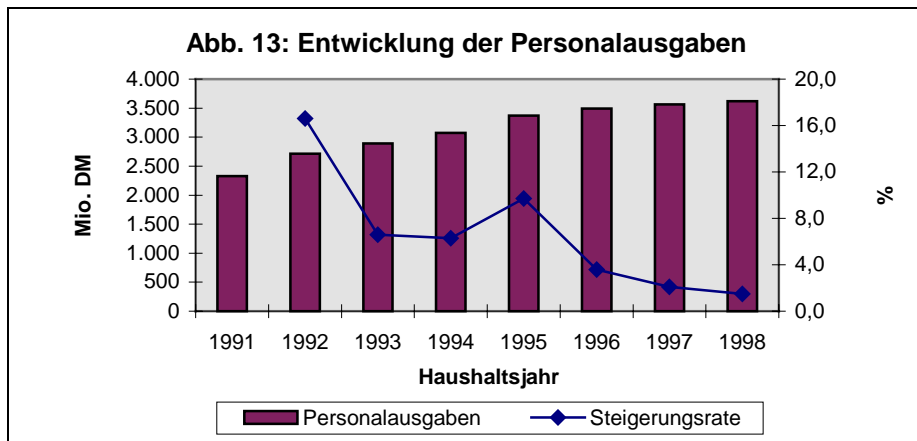
– bei den Sach- und Fachausgaben	235,2 Mio. DM
----------------------------------	---------------

sowie

Umsetzung der globalen Minderausgaben in Höhe von	150,0 Mio. DM
---	---------------

andererseits.

- (51) Auf die **Personalausgaben** entfällt, wie schon in den Vorjahren, ein beträchtlicher Teil der Ausgaben. Sie sind mit 3.620,6 Mio. DM im Vergleich zum Vorjahr um 54,5 Mio. DM bzw. 1,5 % gestiegen. Gegenüber der Entwicklung von 1996 zu 1997 (2,1 %) ist der Anstieg der Personalausgaben jedoch geringer ausgefallen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben.



Ausgabeerhöhend wirkten sich dabei die tarifliche Steigerung, die Ost-West-Angleichungen in 1997 und 1998 und die strukturellen Verbesserungen aus. Hierzu gehören laut Angaben des Finanzministeriums insbesondere:

- die 1998 realisierten allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen von 1,5%,
- die Ost-West-Angleichungen jeweils im September 1997 und 1998 um 1 %- bzw. 1,5 %-Punkte.
- die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge,
- die Besetzung noch freier Stellen und

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

Dagegen wirkten sich der Personalabbau in den Jahren 1997 und 1998 (z. B. Vollzug von 629 kw-Vermerken im Jahr 1997 sowie der Abbau von saldiert 943 Stellen in 1998 im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur) sowie der Rückgang der Trennungsgeldempfänger ausgabemindernd gegenüber 1997 aus, sodass nur eine Mehrausgabe von 54,5 Mio. DM offenkundig wird.

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

OGr Gr.	Ausgabeart	Ist 1997	Ist 1998	Veränderung	
		– DM –	– DM –	– DM –	– % –
41	Aufwendungen für Abgeordnete u. ehrenamtlich Tätige	15.097.169,09	16.508.326,59	1.411.157,50	+9,4
42	Dienstbezüge u. dgl.	3.494.953.422,58	3.545.295.803,66	50.342.381,08	+1,4
422	Bezüge der Beamten u. Richter	828.434.517,14	871.878.492,26	43.443.975,12	+5,2
425	Vergütungen der Angestellten	2.392.352.767,33	2.416.111.129,84	23.758.362,51	+1,0
426	Löhne der Arbeiter	180.429.671,92	166.538.454,38	-13.891.217,54	-7,7
43	Versorgungsbezüge u. dgl.	9.167.622,04	10.559.564,28	1.391.942,24	+15,2
432	Versorgungsbezüge der Beamten und Richter	6.524.640,09	9.146.917,10	2.622.277,01	+40,2
44	Beihilfen, Unterstützungen u. dgl.	30.682.103,58	35.447.223,74	4.765.120,16	+15,5
45	Personalbezogene Sachausgaben	16.181.416,24	12.760.941,65	-3.420.474,59	-21,1
453	Trennungsgeld, Umzugskostenvergütungen	7.570.035,83	5.736.792,99	-1.833.242,84	-24,2
4	Personalausgaben	3.566.081.733,53	3.620.571.859,92	54.490.126,39	+1,5

Tabelle 6: Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich

Das **Haushalts-Soll der Personalausgaben** von 3.689,8 Mio. DM wurde um 69,2 Mio. DM bzw. 1,9 % unterschritten. Im Haushaltsjahr 1997 betrug die Minderausgaben noch 72,8 Mio. DM. Die im Haushaltsjahr 1998 entstandenen Minderausgaben resultieren insbesondere daraus, dass die Veranschlagung der Personalausgaben dem Verfahren nach zwei Jahre im Voraus erfolgen muss:

- Insbesondere sind die Ost-West-Angleichungen für 1997 und 1998 nicht in der prognostizierten Größenordnung eingetreten. Hieraus resultieren Minderausgaben in Höhe von ca. 22 Mio. DM.

- Die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung sind bei der Veranschlagung zu hoch angesetzt worden.
- Auf Grund der Besetzungs- und Wiederbesetzungssperre gemäß Kabinettsbeschluss vom 23.6.1997 wurden laut Angaben des Finanzministeriums Einsparungen in Höhe von ca. 20 Mio. DM erwirtschaftet.
- Die Stellen sind in ihrer Wertigkeit nicht voll ausgeschöpft worden.

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

Einzelplan	Soll 1998	Ist 1998	Über- / Unterschreitung	
	– DM –	– DM –	– DM –	– % –
01 Landtag	26.958.700,00	26.203.685,11	-755.014,89	-2,8
02 Landesrechnungshof	8.371.100,00	7.763.082,40	-608.017,60	-7,3
03 Ministerpräsi., Staatskanzlei	12.230.700,00	11.677.298,14	-553.401,86	-4,5
04 Innenministerium	453.342.200,00	477.969.083,97	+24.626.883,97	+5,4
05 Finanzministerium	265.046.400,00	245.872.951,73	-19.173.448,27	-7,2
06 Wirtschaftsministerium	108.847.700,00	106.191.390,40	-2.656.309,60	-2,4
07 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	2.104.634.900,00	2.065.587.908,93	-39.046.991,07	-1,9
08 Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	239.635.800,00	244.559.857,82	+4.924.057,82	+2,0
09 Justizministerium	245.213.900,00	236.648.998,06	-8.564.901,94	-3,5
10 Sozialministerium	65.314.700,00	64.826.186,20	-488.513,80	-0,8
11 Allgemeine Finanzverwaltung	81.003.400,00	53.796.192,95	-27.207.207,05	-33,6
13 Umweltministerium	79.177.100,00	79.475.224,21	+298.124,21	+0,4
Gesamt	3.689.776.600,00	3.620.571.859,92	-69.204.740,08	-1,9

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

Obwohl die Veranschlagung der Personalausgaben der Ressorts auf der Grundlage der Stellenpläne und der voraussichtlichen Stellenbesetzungen sowie den Richtsätzen des Finanzministeriums für die Personalausgabenveranschlagung erfolgte, gibt es in der Plandurchführung geringe Abweichungen.

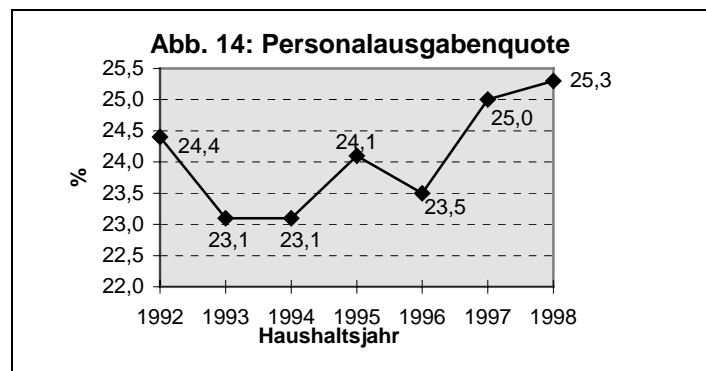
Während in allen anderen Ressorts das Haushalts-Soll unterschritten oder nur unwesentlich überschritten worden ist, wurde im Einzelplan 04 „Innenministerium“ das Haushalts-Soll mit rd. 24,6 Mio. DM bzw. 5,4 % und im Einzelplan 08 „Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei“ das Haushalts-Soll mit rd. 4,9 Mio. DM überschritten.

Das Innenministerium hat dazu erklärt, dass die vom Finanzministerium herausgegebenen Planungsansätze (Nasensätze) die Zulagen für den Polizeidienst nicht enthalten haben. Die Mehrausgabe im Kapitel 0406 „Polizei“ Titel 422 01 „Bezüge der planmäßigen Beamten“ beträgt allein 18,3 Mio. DM. Erst ab dem Haushaltsentwurf 1999 bilden die Ist-Ausgaben die Planungsgrundlage.

Das Finanzministerium hat in Abstimmung mit dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hierzu mitgeteilt, dass sich im Bereich Forsten beim Haushaltsvollzug 1998 herausstellte, dass zum einen der Personalabbau nicht im geplanten Umfang realisiert werden konnte und zum anderen entgegen den Erwartungen ein erhöhter Holzeinschlag zu verzeichnen gewesen sei.

Diese Erklärung vermag nichts daran zu ändern, dass hier eine Überschreitung des Haushalts-Solls vorliegt.

- (52) Die **Personalausgabenquote** (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) erhöhte sich leicht im Vergleich zum Vorjahr von 25,0 % auf 25,3 %. Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben und den prozentualen Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben von 1991 bis 1998 (Personalausgabenquote).

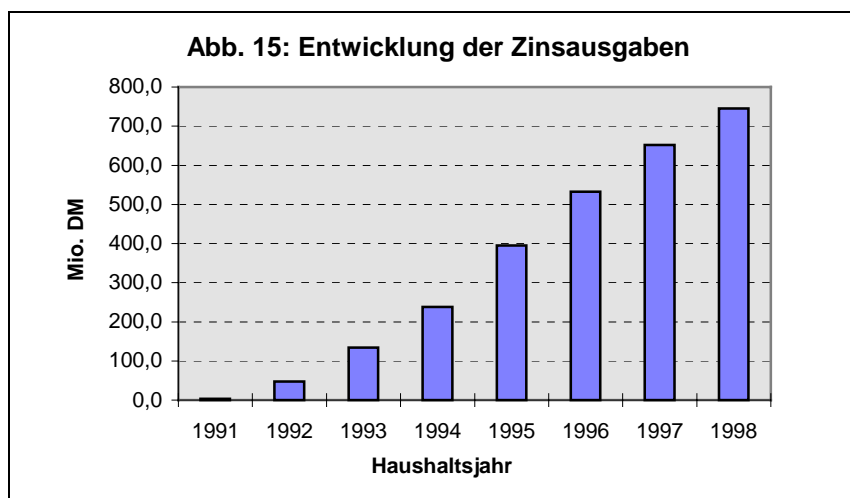


- (53) Die **Zinsausgaben** des Landes sind trotz Rückführung der jährlichen Neuverschuldung (Netto-Kreditaufnahme) gestiegen. Sie haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 93,2 Mio. DM bzw. 14,3 % auf 745,4 erhöht. Dagegen ist das Haushalts-Soll mit 771,7 Mio. DM um 26,3 Mio. DM unterschritten worden. Das Finanzministerium begründet dies wie folgt:

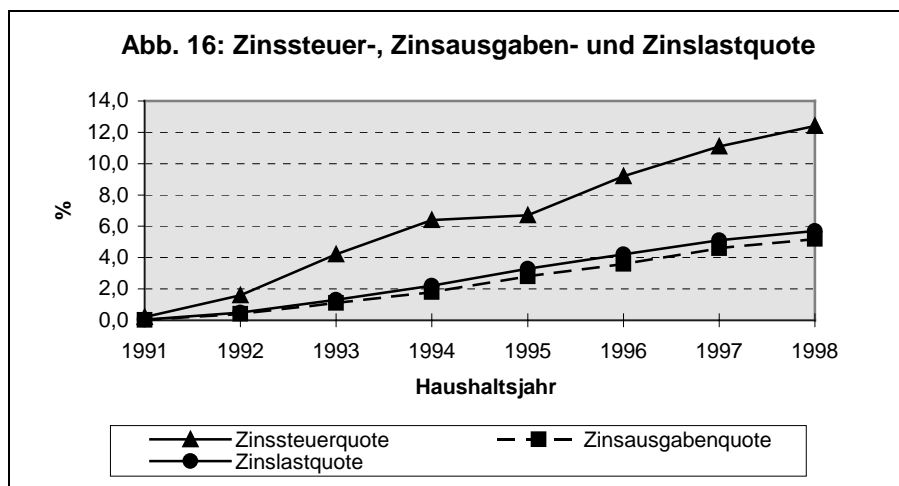
- Nach Beendigung des Planaufstellungsverfahrens des Landes im Jahre 1997 kam es zu Zinssenkungen am Kapitalmarkt (ca. 6 Mio. DM).

- Im Haushaltsjahr 1998 sind im Verhältnis zu den Vorjahren weniger Kreditabschlüsse mit Disagio getätigt worden (ca. 4,8 Mio. DM). Ob Disagio anfällt oder nicht, hängt vom jeweiligen Geschäftspartner (Kreditinstitut) ab.
- Für Kassenverstärkungskredite sind ca. 15 Mio. DM weniger Zinsen angefallen. Das Girokonto des Landes ist nach zwei Beteiligungen an sogenannten Jumbo-Anleihen mit positivem Saldo geführt worden, sodass in dieser Phase keine Kassenverstärkungskredite anfielen. Darüber hinaus ist der durchschnittliche Zins für diese Kredite unter 3,3 % gefallen.

Aus der nachstehenden Übersicht ist die Entwicklung der Zinsausgaben ersichtlich:



- (54) Die **Zinsausgabenquote** (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) zeigt die haushaltswirtschaftliche Belastung durch auf Kreditaufnahmen beruhende Zinsverpflichtungen. Sie ist von 0,03 % im Haushaltsjahr 1991 auf 5,2 % im Haushaltsjahr 1998 angestiegen. Wie folgende Grafik zeigt, sind die Zinsausgabenquote, die Zinslastquote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen) und die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) immer weiter gestiegen. Die Zinssteuerquote ist allerdings im Verhältnis zur Zinsausgaben- und Zinslastquote schneller gestiegen.



(55) Die **Sach- und Fachausgaben** liegen mit 6.371,1 Mio. DM um 235,3 Mio. DM bzw. 3,8 % über dem veranschlagten Soll und mit 147 Mio. DM bzw. 2,4 % über dem Ist des Haushaltsjahres 1997. Die Ist-Ausgaben bei den gesetzlichen Sozialleistungen liegen um rd. 39,2 Mio. DM über dem veranschlagten Soll. Mehrausgaben entstanden im Geschäftsbereich des Innenministeriums für Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Bundessozialhilfegesetz an Landkreise und kreisfreie Städte in Höhe von rd. 10,3 Mio. DM und im Geschäftsbereich des ehemaligen Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt für Wohngeld infolge vermehrter Zahlfälle in Höhe von rd. 35,7 Mio. DM.

(56) Im Haushaltsplan 1998 waren „**Globale Minderausgaben**“ in Höhe von insgesamt -259.500.000,00 DM veranschlagt worden und zwar:

im Einzelplan 06 „Wirtschaftsministerium“

– bei Titel 0603 892 99 in Höhe von -60.000.000,00 DM

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 -150.000.000,00 DM

-173.000.000,00 DM

im Einzelplan 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“

– bei Titel 1211 712 01 in Höhe von -26.500.000,00 DM

Veranschlagte „Globale Minderausgaben“ insgesamt -259.500.000,00 DM

Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Haushaltsjahres 1998 beträgt damit 1,8 % (Vorjahr 1,4 %).

Nach Darstellung des Finanzministeriums sind alle Einsparverpflichtungen erbracht worden.

(57) Die **Ausgaben für Investitionen** lagen im Haushaltsjahr 1998 mit 3.599,0 Mio. DM um 41,9 Mio. DM bzw. 1,2 % unter dem Soll laut Haushaltsplan. Gegenüber dem Vorjahresergebnis von 3.850,3 Mio. DM sind sie um rd. 251,3 Mio. DM bzw. 6,5 % zurückgeführt worden. Die Minderausgaben gegenüber dem veranschlagten Soll sind nach Angaben des Finanzministeriums zurückzuführen auf:

- Baumaßnahmen

Von den Minderausgaben bei Investitionen entfallen 31,4 Mio. DM auf die Baumaßnahmen (Hochbau: -36,5 Mio. DM, Tiefbau +5,1 Mio. DM). Der überwiegende Teil der Minderausgaben im Hochbaubereich ist auf gesunkene Baupreise zurückzuführen (ca. 20 Mio. DM).

- sonstige Investitionen

- Mehrausgaben in Höhe von ca. 180 Mio. DM im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wegen erhöhter Einnahmen (siehe Investitionseinnahmen).
- Minderausgaben bei Zuschüssen an private Unternehmen für Investitionen aus Mitteln des EFRE in Höhe von rd. 112,4 Mio. DM, die allerdings als Ausgabe rest in das Jahr 1999 übertragen worden sind. Die entsprechenden Einnahmen sind im Jahr 1998 bereits eingegangen.
- Minderausgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei für Darlehen an bäuerliche Betriebe für Investitionen zur Wiedereinrichtung und Modernisierung in Höhe von rd. 24 Mio. DM.
- Minderausgaben in Höhe von 62,2 Mio. DM für die „Inanspruchnahme aus Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, Zahlungen zur Abwehr oder Minderung von Schäden“.

Die **Ausgaben für kommunale Investitionsmittel/SBZ** sind im Vergleich zum Vorjahr um 6,2 Mio. DM bzw. 4,2 % auf 144,6 Mio. DM gesunken und liegen mit 7,6 Mio. DM über dem veranschlagten Soll.

Die **Ausgaben für Baumaßnahmen** in Höhe von 477,6 Mio. DM stiegen gegenüber dem Vorjahr um 24,6 Mio. DM bzw. 5,4 %. Dagegen ist das Soll laut Haushaltsplan mit 31,4 Mio. DM unterschritten worden.

Die **Ausgaben für sonstige Investitionen** ermäßigten sich gegenüber dem Vorjahr um 269,6 Mio. DM bzw. 8,3 % auf 2.976,9 Mio. DM. Das veranschlagte Soll wurde um 18,1 Mio. DM unterschritten.

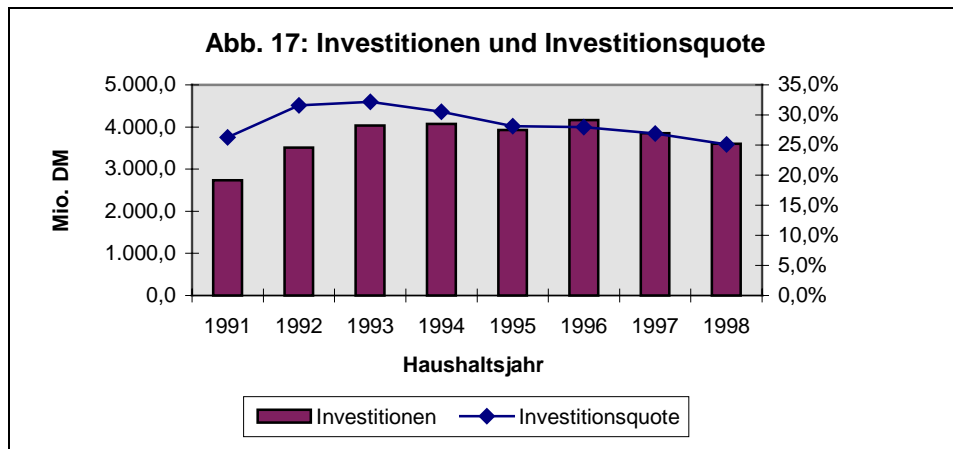
Die Entwicklung der einzelnen Investitionsausgabenbereiche zum Vorjahr gemäß Gruppierungsplan (einschließlich Solländerungen) ist aus nachstehender Tabelle zu ersehen:

Bereich	Ober- gruppe	Ist	Ist	Entwicklung Ist 1998 zum Ist 1997	
		1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	Mio. DM	%
Hochbau	71-74	241,4	271,2	+29,8	12,4
Tiefbau	75-79	211,6	206,3	-5,3	-2,5
Erwerb von beweglichen Sachen	81	137,3	113,6	-23,7	-17,3
Erwerb von unbewegl. Sachen	82	97,3	65,1	-32,2	-33,1
Erwerb von Beteiligungen	83	31,3	24,1	-7,2	-23,0
Darlehen an öffentlichen Bereich	85	0,0	0,0	0,0	0,0
Darlehen an sonstige Bereiche	86	540,6	426,8	-113,8	-21,1
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87	118,7	21,9	-96,8	-81,6
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	88	1.317,7	1.157,3	-160,4	-12,2
Zuschüsse für Investitionen an sons- tige Bereiche	89	1.154,4	1.312,7	+158,3	-13,7
Investitionsausgaben gesamt	HGr. 7-8	3.850,3	3.599,0	-251,3	-6,5
davon: Baumaßnahmen	7	453,0	477,5	+24,5	+5,4
Investitionsförderung	8	3.397,3	3.121,5	-275,8	-8,1

Tabelle 8: Investitionsausgaben
Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

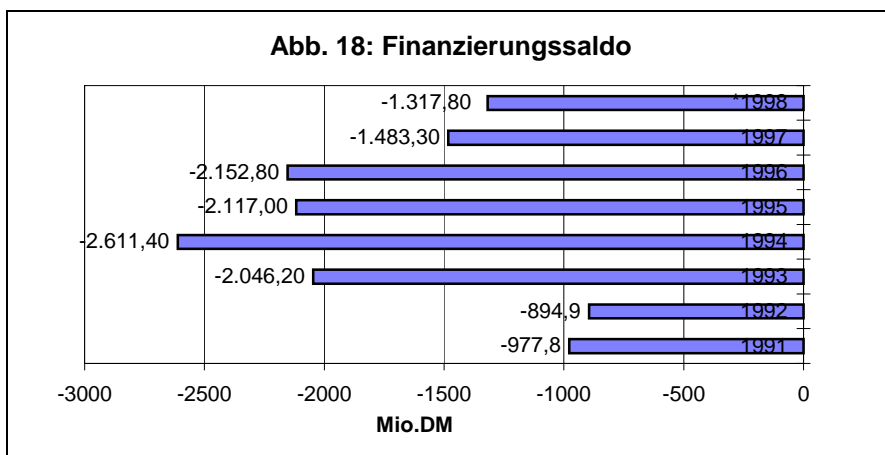
- (58) Die **Investitionsquote** (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ermäßigte sich von 26,9 % in 1997 auf 25,1 % im Haushaltsjahr 1998. In der künftigen Entwicklung sieht die Mittelfristige Finanzplanung 1999 – 2003 eine weitere Absenkung auf 20,5 % im Jahr 2003 vor. Der Rückgang ist eine zwangsläufige Folge der Tatsache, dass Mecklenburg-Vorpommern zurzeit noch ein Investitionsvolumen aufweist, das pro Kopf ungefähr das Dreifache des Durchschnitts der westlichen Flächenländer beträgt, was auf Dauer aber nicht in vollem Umfang beibehalten werden kann.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen und die Investitionsquote von 1991 bis 1998.



- (59) Der **Finanzierungssaldo** (Differenz zwischen den bereinigten Gesamteinnahmen und den bereinigten Gesamtausgaben) von 1.313,8 Mio. DM hat das für 1998 erwartete Finanzierungsdefizit von 1.283,9 Mio. DM mit 29,9 Mio. DM bzw. 2,3 % überschritten. Gegenüber dem Vorjahr ist das Finanzierungsdefizit um 119,6 Mio. DM bzw. 8,3 % gesunken.

Der Finanzierungssaldo hat sich in den Haushaltsjahren von 1991 bis 1998 wie folgt entwickelt:



- (60) Die Haushaltsrechnung 1998 weist **gesperrte Ansätze** in Höhe von 2.112.200,00 DM aus. Während des Haushaltsjahres sind Sperren in Höhe von 468.000,00 DM aufgehoben worden. Die gesperrten bzw. entsperrten Ansätze verteilen sich insgesamt auf vier Einzelpläne:

Einzelplan		Gesperrte Ansätze – DM –	Entsperrte Ansätze – DM –
04	Innenministerium	168.000,00	168.000,00
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	299.000,00	0,00
09	Justizministerium	3.500,00	0,00
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	1.641.700,00	300.000,00
Gesamt		2.112.200,00	468.000,00

Tabelle 9: Gesperrte und entsperrte Ansätze

- (61) In der Haushaltsrechnung 1998 weist die Liste der **überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben (einschließlich Vorgriffe)** Mehrausgaben in Höhe von 140.019.121,14 DM aus. Das entspricht einem Anteil von rd. 1 % der veranschlagten Gesamtausgaben. Hinzu kommen die Mehrausgaben, die gemäß § 8 i. V. m. § 37 Abs. 2 LHO bzw. § 35 LHO gebucht worden sind. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben bzw. Haushaltsüberschreitungen verteilen sich im Einzelnen wie folgt:

- Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben
mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO 133.143.496,72 DM
- Überschreitungen ohne Einwilligung
der Finanzministerin 8.502,32 DM
- sonstige Überschreitungen 6.867.122,10 DM

Von diesen insgesamt ausgewiesenen

Überschreitungen der Haushaltsansätze in Höhe von 140.019.121,14 DM
entfielen auf

- überplanmäßige Ausgaben 81.010.286,76 DM
- außerplanmäßige Ausgaben 3.873.834,38 DM
- Vorgriffe 55.135.000,00 DM

- (62) Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe sind gegenüber dem Vorjahr (147,7 Mio. DM) um rd. 7,7 Mio. DM bzw. 5,2 % gesunken.

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 in vier von 49 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 8.502,32 DM (Vorjahr: 3 von 53 Fällen – insgesamt 2.278,03DM) nicht vorliegt (vgl. Anlage 1 Teil G zur Haushaltsrechnung).

- (63) Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich Vorgriffe verteilen sich wie folgt auf die Ressorts und Hauptgruppen (HGr.) (gerundet auf volle DM):

Epl.	gesamt	Personal- ausgaben HGr. 4	sächliche Verwal- tungsausgaben und Ausgaben für den Schulden- dienst HGr. 5	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen HGr. 6	Baumaß- nahmen HGr. 7	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförde- rungen HGr. 8
01	62.221					62.221
03	54.799					54.799
04	23.479.771			23.405.135		74.636
05	6.394.678	6.394.678				
06	697.322			250.000	447.322	
07	12.700.182	10.080	619	12.679.590		9.893
08	345.718	740		3		344.975
09	500.141	107.841		375.762		16.538
10	3.053.660	318.814	*42.849	2.691.997		
11	634.996			634.996		
12	1.363.683				1.363.683	
13	90.731.950			35.731.949		55.000.000
	140.019.121	6.832.153	43.468	75.769.432	1.811.005	55.563.062

Tabelle 10: Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Einzelplänen

*einschließlich HGr. 8

Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

- (64) Aus nachfolgender Tabelle ist die Entwicklung des Anteils der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe an den Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren von 1991 bis 1998 ersichtlich:

Haushaltsjahr	Ist-Ausgaben – Mio. DM –	üpl./apl. Ausgaben u. Vorgriffe – Mio. DM –	Anteil (Sp. 3: Sp. 2) – % –
1	2	3	4
1991	10.406,4	56,4	0,5
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
1998	14.397,7	140,0	1,0

Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Haushaltsüberschreitungen
Abweichungen in den Angaben durch Runden

(65) Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung ist in Bezug auf **überplanmäßige Ausgaben und sonstige Haushaltsüberschreitungen im Zusammenhang mit Deckungsfähigkeiten** Folgendes festgestellt worden.

- Im Geschäftsbereich des Innenministeriums wurde der Ansatz beim Titel 0401 812 22 „Erweiterung der zentralen Telekommunikationsanlage“ um 40.995,20 DM überschritten. Für diese Haushaltsüberschreitung gab es keine haushaltsrechtliche Ermächtigung.
- Im Geschäftsbereich des Sozialministeriums sind laut Haushaltsvermerk alle Titel innerhalb des kapitelübergreifenden Deckungskreises 1 gegenseitig deckungsfähig. Im Zuge der Bewirtschaftung wurde u. a. eine Sollveränderung in Höhe des geplanten Ansatzes zu Gunsten des Titels 1003 681 08 „Zinsen für Ansprüche auf Geldleistungen“ und zu Lasten des Titels 1005 643 03 „Kriegsfolgenbedingte Rückführungskosten von Deutschen“ vorgenommen. Der Titel 1005 643 03 gehört nicht zum Deckungskreis 1 und für ihn ist auch sonst keine Deckungsfähigkeit zugelassen. Dennoch wird im Beitrag zur Haushaltsrechnung in der Spalte 12 „Erläuterungen“ auf die Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit mit dem Vermerk „DF“ hingewiesen.

Mit diesem Beispiel soll ein grundsätzliches Problem deutlich gemacht werden. Mit dem HKR-Verfahren ProFiskal kann mit der gegenwärtig vorliegenden Version nicht ausgeschlossen werden, dass das Soll eines Titels durch den Beauftragten für den Haushalt ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung über den Ansatz zu Lasten eines anderen Titels hinaus erhöht werden kann. Das Verfahren prüft gegenwärtig nicht automatisch, ob die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit in jedem Fall zulässig ist. Haushaltsüberschreitungen im Zusammenhang mit Deckungsfähigkeiten können damit durch das Verfahren zurzeit nicht verhindert werden.

- Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Kapitel 0724 „Landesarchive Schwerin und Greifswald“ sind laut Haushaltsvermerk alle Titel innerhalb der Maßnahmegruppe (MG) 59 „Beschaffung und Leistungsentgelte für die Datenverarbeitung“ mit Ausnahme des Titels 533 21 „Leistungsentgelte“ gegenseitig deckungsfähig. In die Deckungsfähigkeit wurde u. a. auch der nicht zur MG gehörende Titel 0724 513 01 „Post-, Fernmelde-, Rund-

funk- und Fernsehgebühren“ einbezogen, indem durch die Herabsetzung des Haushalts-Soll bei Titel 0724 513 21 MG 59 „Post- und Fernmeldegebühren“ u. a. auch das Haushalts-Soll bei Titel 0724 513 01 erhöht wurde. Da hier keine Deckungsfähigkeit bestand, sind bei Titel 0724 513 01 überplanmäßige Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet worden.

- (66) Der Landesrechnungshof hat bei der Betrachtung von Deckungsfähigkeiten festgestellt, dass eine **Überschneidung von Deckungsfähigkeiten** zu unübersichtlichen Verschiebungen von Haushaltsmitteln führt. Damit ist die Kontrolle, ob der Wille des Parlaments bei der Ausführung des Haushaltsplanes genügend Beachtung gefunden hat, nur mit großem Aufwand möglich. Hierin liegt eine Verletzung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass Ausgaben für konsumtive Zwecke mit Krediten finanziert werden, wenn Titel der Hauptgruppen 6 „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ und Titel der Hauptgruppe 8 „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“ für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden. Dies impliziert die Gefahr eines Verstoßes gegen den Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V.

Am nachfolgenden Beispiel soll dies deutlich gemacht werden:

- Im Geschäftsbereich des Sozialministeriums ist im Haushaltsjahr 1998 ein kapitelübergreifender Deckungskreis neu gebildet worden. Dieser sogenannte Deckungskreis 1 besteht aus insgesamt 33 Titeln aus fünf Kapiteln des Einzelplanes. Vier Titel des Deckungskreises sind Titel der Hauptgruppe 8 und 29 sind Titel der Hauptgruppe 6. Zwei dieser Titel gehören außerdem zur Titelgruppe 64 und vier zur Titelgruppe 65 des Kapitel 1005 „Sozialwesen, überörtlicher Träger der Sozialhilfe und Sozialversicherung“. Innerhalb der jeweiligen Titelgruppe – wie auch innerhalb des Deckungskreises – ist gegenseitige Deckungsfähigkeit aller von ihr bzw. von ihm umfassten Titel festgelegt. Dadurch besteht die Möglichkeit, durch aufeinanderfolgende Inanspruchnahme der beiden sich überschneidenden Deckungsfähigkeiten z. B. das Haushaltsvolumen des Deckungskreises 1 zu Lasten der Titelgruppen 64 und 65 zu erhöhen. Dies ist bei der Ausführung des Haushaltsplanes 1998 auch geschehen. Und zwar ist innerhalb der Titelgruppe 64 zunächst eine Solländerung zu Lasten des Titels 671 64 „Verwaltungskostenbeitrag

an den GUV sowie Kosten der Unfallverhütung“, der nicht zum Deckungskreis 1 gehört, in Höhe von 2.466.000 DM zu Gunsten des Titels 681 64 „Unfallversicherungsleistungen insbesondere für Mitarbeiter, Schüler, Studenten sowie Kinder in Kindertagesstätten“ vorgenommen worden (dieser Titel gehört zum Deckungskreis). Von dem Titel 681 64 sind dann insgesamt 323.500 DM zu Lasten der Titelgruppe 64 in den Deckungskreis gebucht worden, d. h. das Soll der Titel 681 05, 681 07 und 681 09 des Kapitel 1003 wurde erhöht.

(67) Beim Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998 sind folgende **Haushaltsreste** in das Haushaltsjahr 1999 übertragen worden:

– Einnahmereste		328.768.147,44 DM
davon:		
– Einnahmerest bei laufenden Einnahmen	160.381.562,41 DM	
– Einnahmereste bei Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und sonstige	168.386.585,03 DM	
– Ausgabereste (netto)		<u>751.636.997,22 DM</u>
davon:		
– Ausgabereste für laufende Ausgaben	171.634.377,41 DM	
– Ausgabereste für Investitionen	575.953.223,58 DM	
– Ausgabereste für besondere Finanzierungsausgaben	4.049.396,23 DM	

Somit ergibt sich ein Überschuss der Ausgabereste von 422.868.849,78 DM.

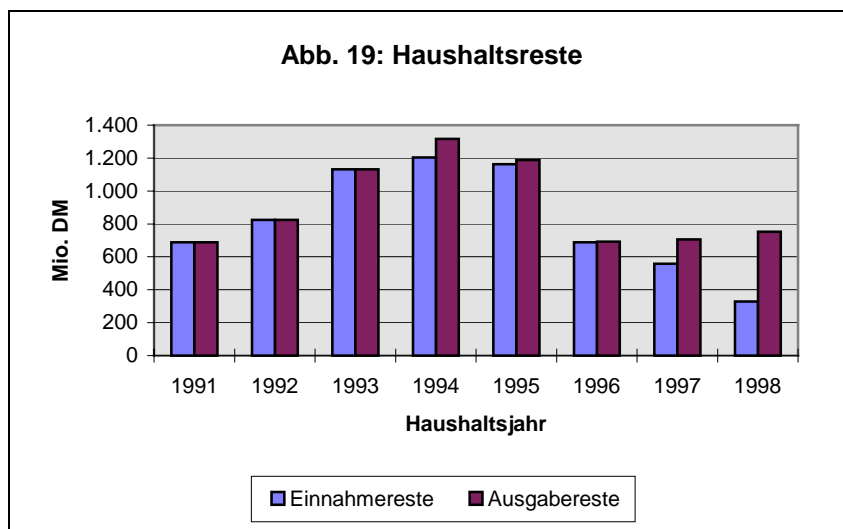
Wie auch schon in den Vorjahren war es im Haushaltsjahr 1998 nicht möglich, die Einnahmereste in gleicher Höhe wie die Ausgabereste zu bilden. Zudem ist festzustellen ist, dass sich die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgabereist im Vergleich zum Haushaltsjahr 1997 nicht verringert, sondern um 275.863.304,43 DM bzw. 187,7 % erhöht hat. Die Deckung der Ausgaben im Rahmen der Inanspruchnahme der gebildeten Haushaltsreste belastet den Haushalt 1999.

Desgleichen sind die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr um 45,8 Mio. DM bzw. 6,5 % gestiegen. Die Einnahmereste sind gegenüber 1997 um 230,1 Mio. DM bzw. 41,2 % geringer ausgefallen.

Wie sich die Haushaltsreste in den Haushaltsjahren 1991 bis 1998 entwickelt haben, wird aus folgender Tabelle und Grafik deutlich:

Haushaltsjahr	Einnahmereste – in Mio. DM –	Ausgabereste – in Mio. DM –	Reste in % des Gesamtvolumens	
			Einnahmen	Ausgaben
1991	688,3	688,3	6,6	6,6
1992	824,6	824,6	7,4	7,4
1993	1.131,9	1.131,9	9,0	9,0
1994	1.203,8	1.317,3	8,9	9,8
1995	1.162,5	1.188,6	8,3	8,5
1996	687,9	692,6	4,6	4,6
1997	558,9	705,9	3,9	4,9
1998	328,8	751,6	2,3	5,2

Tabelle 12: Entwicklung der Ausgabe- und Einnahmereste



(68) **Die Verpflichtungsermächtigungen (VE)**

wurden im Haushaltsplan 1998 in Höhe von
veranschlagt.

4.439.226.000,00 DM

Zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen
gemäß § 17 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1998:

+ 43.326.300,00 DM

Summe der Verpflichtungsermächtigungen

des Haushaltsjahres 1998 insgesamt:

4.482.552.300,00 DM.

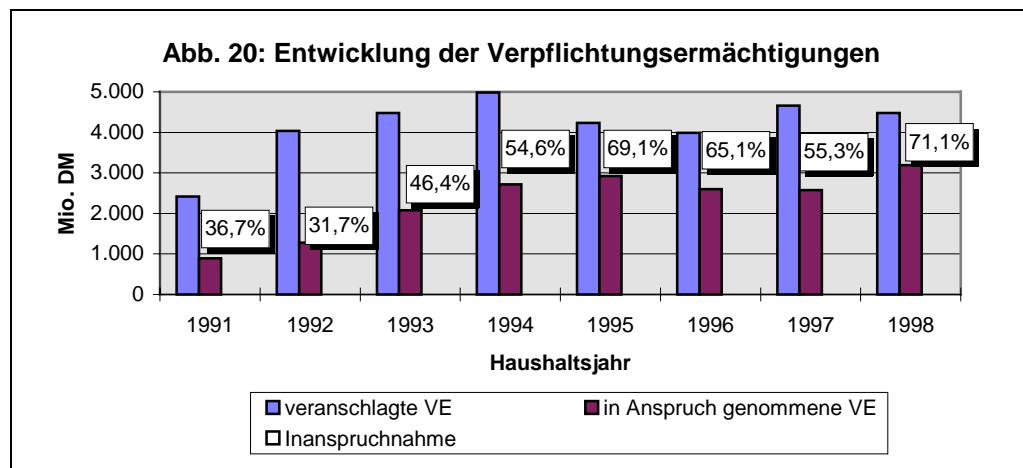
Im Laufe des Haushaltsjahres 1998 sind insgesamt 3.187.917.262,37 DM an Verpflichtungen zu Lasten der Folgejahre (1999 bis 2002) eingegangen worden.

Damit sind Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 71,1 % in Anspruch genommen worden.

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

HGr. 4	Personalausgaben	1.440,0 TDM
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	11.393,7 TDM
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	667.541,6 TDM
HGr. 7	Ausgaben für Baumaßnahmen	239.516,2 TDM
HGr. 8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	2.197.599,8 TDM
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	70.426,0 TDM

Im Jahresvergleich von 1991 bis 1998 stellt sich die Entwicklung und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen wie folgt dar:



Die Grafik macht deutlich, dass die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 1998 gegenüber dem Haushaltsjahr 1997 mit 175,1 Mio. DM bzw. 3,8 % leicht zurückgegangen sind. Auch hat sich die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsjahren von 1991 bis 1998 positiv entwickelt und liegt 1998 bei 71,1 %. Dennoch hält der Landesrechnungshof die Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen immer noch für zu ungenau.

- (69) **Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen** sind in der Haushaltsrechnung 1998 mit 735,6 DM ausgewiesen. Die Liste der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen (vgl. Anlage II, Teil H der Haushaltsrechnung) weist für das Haushaltsjahr 1998 keine Mehrinanspruchnahme ohne Einwilligung der Finanzministerin aus.

Die Inanspruchnahme der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen verteilt sich wie folgt auf die Einzelpläne (gerundet auf volle DM):

Einzelplan	Betrag der üpl./apl. VE – DM –	fällig in 1999 – DM –	fällig in 2000 – DM –	fällig in 2001 – DM –	fällig in 2002 – DM –
<i>Landesrechnungshof</i>					
überplanmäßige VE	0	0	0	0	0
außerplanmäßige VE	150.000	150.000	0	0	0
<i>Finanzministerium</i>					
überplanmäßige VE	0	0	0	0	0
außerplanmäßige VE	82.047	82.047	0	0	0
<i>Wirtschaftsministerium</i>					
überplanmäßige VE	735.000.000	50.000.000	100.000.000	150.000.000	435.000.000
außerplanmäßige VE	173.000	173.000	0	0	0
<i>Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten u. Fischerei</i>					
überplanmäßige VE	200.000	200.000	0	0	0
außerplanmäßige VE	0	0	0	0	0
Gesamt					
überplanmäßige VE	735.200.000	50.200.000	100.000.000	150.000.000	435.000.000
außerplanmäßige VE	405.047	405.047	0	0	0
Summe insgesamt	735.605.047	50.605.047	100.000.000	150.000.000	435.000.000

Tabelle 13: Inanspruchnahme der VE nach Einzelplänen

- (70) In § 60 LHO wird zugelassen, dass eine Ausgabe als **Vorschuss** und eine Einnahme als **Verwahrung** gebucht werden darf. In beiden Fällen werden Zahlungen außerhalb des Haushalts vollzogen. Sie erscheinen weder in der Kassenrechnung noch in der Haushaltsrechnung. Der § 89 Abs. 1 LHO schreibt daher als besondere Überwachungsaufgabe des Landesrechnungshofes die Prüfung der Vorschüsse und Verwahrungen vor.

Als **Vorschuss** darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann (§ 60 Abs. 1 Satz 1 LHO).

Über Vorschüsse wird im Vorschussbuch Buch geführt. Ein Vorschuss ist bis zum Ende des zweiten auf seine Entstehung folgenden Haushaltsjahres abzuwickeln, d. h. endgültig zu verbuchen.

Der Landesrechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung festgestellt, dass die Vorschüsse in der vorgegebenen Frist abgewickelt wurden.

In **Verwahrung** darf eine Einzahlung nur genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann (§ 60 Abs. 2 Satz 1 LHO). Zu den Verwahrungen zählen auch Einzahlungen, die ihrer Natur nach keine Haushaltseinnahmen darstellen. Als Verwahrung gebuchte Beträge sind gemäß VV Nr. 42.5 zu § 70 LHO als Einnahme zu buchen, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten aufgeklärt werden können.

Die stichprobenweise Prüfung der Verwahrungen durch den Landesrechnungshof hat ergeben, dass die Abwicklung der Verwahrungen nicht immer in der vorgesehenen Frist erfolgt. Einige Verwahrungen aus den Jahren 1996 und 1997 wurden erst im Haushaltsjahr 1998 aufgeklärt und endgültig verbucht.

- (71) Die Landeskasse hat die bis zum Jahresabschluss **nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse** je für sich getrennt nach Buchungsstellen nachzuweisen (VV Nr. 4 zu § 80 LHO) und dem Landesrechnungshof auf Verlangen vorzulegen.

Der Erlass des Finanzministeriums über den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 1998 und die Vorlage der Rechnungsunterlagen (Jahresabschlusserlass 1998) sah vor, dass die Unterlagen der Einzel- und Gesamtrechnung für den Landesrechnungshof nur auf Anforderung auszudrucken sind.

Der Landesrechnungshof hatte die Nachweise nicht angefordert, sondern die erforderlichen Listen für das Haushaltsjahr 1998 über das HKR-Verfahren ProFiskal selbst ausgedruckt. Die mit ProFiskal erstellten Nachweise der nicht abgewickelten und ins nächste Haushaltsjahr zu übertragenden Verwahrungen und Vorschüsse enthalten sowohl in den Summen als auch bei Einzelpositionen z. T. Minusbeträge in Millionenhöhe.

Das Finanzministerium teilte dazu auf Nachfrage mit, dass die Listen zu den nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüssen aller auf dem Hauptrechner noch zur Verfügung stehenden Haushaltsjahre weder bei Summen- noch bei Einzelnachweisungen die tatsächlichen Bestände ausweisen. Es begründet diese Fehler und die Unmöglichkeit, ordnungsmäßige Nachweise mit ProFiskal zu erstellen, mit der „...*anderweitigen Speicherung von Daten aus zurückliegenden Jahren*“.

Der Landesrechnungshof konnte aus diesen Gründen unter Zuhilfenahme des HKR-Verfahrens ProFiskal eine Prüfung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse des Jahresabschlusses 1998 nicht vornehmen.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass für die computergestützte Auswertung der ProFiskal-Daten nunmehr eine spezielle Software vorliege und diese „...*dem Landesrechnungshof in Kürze zur Herstellung des Einvernehmens nach VV Nr 4.4 zu § 80 LHO vorgestellt...*“ werde.

Das Finanzministerium muss dafür Sorge tragen, dass mit ProFiskal fehlerfreie Nachweise erstellt werden. Die hier angetroffenen Mängel sind ebenso wie alle anderen Fehler des HKR-Verfahrens ProFiskal im Interesse einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft sobald wie möglich zu beseitigen (vgl. Tz. 65).

Der Landesrechnungshof fordert das Finanzministerium auf, alle Bestandsnachweisen über die nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüssen des Haushaltsjahres 1998 dem Landesrechnungshof vorzulegen.

Vermögen und Schulden des Landes

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

Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes Mecklenburg-Vorpommern				
	Stand: Ende 1997	saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 1998	Entwicklung
1	2	3	4	5
A. Vermögen				
I. Liegenschaftsvermögen				
		– m ² –		– % –
Verwaltungsvermögen	1.906.100.529	151.077.936	2.057.178.465	7,9
Allg. Grundvermögen	18.146.920	-854.057	17.292.863	-4,7
Summe I.	1.924.247.449	150.223.879	2.074.471.328	7,8
II. Kapitalvermögen				
		– DM –		– % –
Darlehensforderungen	2.669.809.306,24	371.571.120,87	3.041.380.427,11	13,9
Rücklagen	135.067.514,07	0,00	135.067.514,07	0,0
Sondervermögen	616.626.175,32	14.556.875,01	631.183.050,33	2,4
darunter:				
– Grundstock	201.249.246,84	- 56.481.672,42	144.767.574,42	-28,1
– Kommunalen Aufbaufonds	161.921.143,54	35.707.932,58	197.629.076,12	22,1
– Krankenhausfinanzierung	8.140.104,57	- 1.007.326,61	7.132.777,96	-12,4
– Landwirtschafts- sondervermögen	121.779.173,33	24.979.388,24	146.758.561,57	20,5
Reinvermögen der Landesbetriebe	8.697.156,30	140.464,14	8.837.620,44	1,6
Beteiligungen (unmittelbare)	174.061.900,00	33.296.000,00	207.357.900,00	19,1
Summe II. Kapitalvermögen	3.604.262.051,93	419.564.460,02	4.023.826.511,95	11,6
B. Schulden				
fundierte Schulden	11.643.060.742,03	1.419.977.148,80	13.063.037.890,83	12,2
sonstige Schulden	728.847.403,47	-129.108.837,16	599.738.566,31	-17,7
davon:				
- innere Schulden	428.847.403,47	-174.108.837,16	254.738.566,31	-40,6
- Kassenkredite	300.000.000,00	45.000.000,00	345.000.000,00	15,0
Summe Schulden	12.371.908.145,50	1.290.868.311,64	13.662.776.457,14	10,4
C. Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen				
Bürgschaften	3.100.253.239,83	-33.975.980,58	3.066.277.259,25	-1,1

Tabelle 14: Vermögen und Schulden des Landes

- (73) Das **Liegenschaftsvermögen** des Landes wird in der Vermögensübersicht zum Ende des Haushaltsjahres 1998 mit 2.074.471.328 m² ausgewiesen. Gegenüber dem Haushaltsjahr 1997 hat sich dieses Vermögen um 150.223.879 m² bzw. 7,8 % erhöht.

Die Ausweisung des Liegenschaftsvermögens erfolgt getrennt nach Allgemeinen Grundvermögen und Verwaltungsvermögen. Das **Allgemeine Grundvermögen** mit 17.292.863 m² umfasst die durch die Fachbereiche nicht genutzten Liegenschaften des Landes. Das **Verwaltungsvermögen** dagegen enthält die durch die Fachbereiche genutzten Liegenschaften. Das Verwaltungsvermögen ist mit 2.057.178.465 m² jedoch unvollständig ausgewiesen, da vornehmlich eine Fläche von ca. 175 Mio. m² des ehemaligen Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt in dieser Darstellung nicht erfasst wurde. Das Finanzministeriums begründet die fehlenden Angaben damit, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in jedem Falle vollständige Grundbücher und Katasterunterlagen vorliegen. Des Weiteren sind Teilungsvermessungen noch nicht durchgeführt bzw. beendet und die Vermögenszuordnung ist noch nicht abgeschlossen.

- (74) 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 3.604.262.051,93 DM im Haushaltsjahr 1997 auf 4.023.826.511,95 Mio. DM im Haushaltsjahr 1998, wobei die Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage gegenüber dem Vorjahr mit 135.067.514,07 DM unverändert geblieben ist. Damit betrug die Rücklage 4,4 % der am Ende des Haushaltsjahres 1998 übernommenen Bürgschaften.

Das **Sondervermögen** des Landes stieg gegenüber dem Haushaltsjahr 1997 nur um 14.556.875,01 DM bzw. 2,4 % (Vorjahr: 28,0 %) auf 631.183.050,33 DM. Zurückzuführen ist diese Entwicklung insbesondere auf den Vermögensrückgang beim „Grundstock“ von 201,2 Mio. DM auf 144,8 Mio. DM und beim Sondervermögen „Krankenhausfinanzierung“ von 8,1 Mio. DM auf 7,1 Mio. DM.

- (75) Das **Reinvermögen der Landesbetriebe** wird in der Vermögensübersicht in Höhe von 8.697.156,30 DM ausgewiesen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich das Reinvermögen damit um 1,6 % erhöht. Allerdings ist festzustellen, dass der Ausweis des

Reinvermögens des Haushaltsjahres 1998 unvollständig ist, da die Jahresabschlüsse der Medizinischen Fakultäten der Universitäten Rostock und Greifswald wegen ausstehender Prüfungen und Bestätigungen nicht in die Vermögensübersicht einbezogen worden sind. Unter Berücksichtigung des vorliegenden ungeprüften Jahresabschlusses des Klinikums der Medizinischen Fakultät der Universität Greifswald mit dem in der Bilanz ausgewiesenen Eigenkapitalrückgang um 5,3 Mio. DM wäre eine negative Entwicklung des Reinvermögens der Landesbetriebe auszuweisen.

- (76) Der **Wert der unmittelbaren Beteiligungen** des Landes wird in der Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 1998 mit 207.357.900,00 DM festgestellt. Damit ist der Wert der unmittelbaren Beteiligungen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 33,3 Mio. DM gestiegen. Eine abschließende Prüfung dieser Position für das Haushaltsjahr 1998 konnte der Landesrechnungshof allerdings nicht vornehmen, da die Jahresabschlüsse (Einzelplanabschlüsse) dieser Unternehmen nicht vorliegen.
- (77) Den **Ermächtigungen für die Übernahme von Bürgschaften und Rückbürgschaften** (ohne Freistellungen) von 4.978.450.000,00 DM stehen übernommene Bürgschaften und Rückbürgschaften von 3.066.277.259,25 DM (Vorjahr 3.100.253.239,83 DM) gegenüber. Der Bürgschaftsrahmen wurde danach mit rd. 61,6 % ausgeschöpft. Der Umfang der neu eingegangenen Bürgschaften und Garantien hat sich damit im Vergleich zum Haushaltsjahr 1997 um rd. 34 Mio. DM verringert.
- (78) **Die tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften** im Haushaltsjahr 1998 enthält Ausfallzahlungen in Höhe von insgesamt 21.952.806,26 DM, die aus dem Titel 1104 871 01 „Inanspruchnahme aus Sicherheitsleistungen und Gewährungen, Zahlungen zur Abwehr oder Minderung von Schäden“ geleistet wurden. Dazu kommen die Ausfallzahlungen bis zum 31.12.1997 in Höhe von 161.098.863,00 DM. Damit haben sich die Gesamtausfallzahlungen auf 183.051.669,26 DM erhöht.

Zeitraum	übernommene Bürgschaften – Mio. DM –	Ausfallzahlungen (kumuliert) – Mio. DM –	Anteil (Sp. 3: Sp. 2) – % –
1	2	3	4
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
bis 31.12.1998	3.066,3	183,1	6,0

Tabelle 15: Entwicklung des Anteils der Ausfallzahlungen an den übernommenen Bürgschaften

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der Anteil der Ausfallzahlungen im Verhältnis zur Höhe der übernommenen Bürgschaften mit 6 % relativ gering ist. Dennoch ist festzustellen, dass sich die tatsächlichen Ausfallzahlungen im Haushaltsjahr 1998 gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 um 176 Mio. DM erhöht haben. Der Landesrechnungshof hat bereits in vorangegangenen Bemerkungen (Jahresbericht 1996 Tz. 67, Jahresbericht 1997 Tz. 76, Jahresbericht 1998 Tz. 85 und Jahresbericht 1999 Tz. 66) auf die erheblichen Risiken hingewiesen, die ein hoher Bestand an Eventualverbindlichkeiten mit sich bringt.

- (79) Die **Schulden** des Landes setzen sich aus den fundierten Schulden und den sonstigen Schulden zusammen. Sie sind mit rd. 12.372 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997 um rd. 1.290,9 Mio. DM bzw. 10,4 % auf rd. 13.662,8 Mio. DM im Haushaltsjahr 1998 gestiegen. Das entspricht einer Verschuldung je Einwohner von etwa 7.600 DM. Damit hat Mecklenburg-Vorpommern den in viel größeren Zeiträumen angesammelten durchschnittlichen Schuldenstand eines vergleichbaren westlichen Bundeslandes bereits überschritten.

Die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln und kreditähnlichen Rechtsgeschäften, d. h. die **fundierten Schulden**, erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.420 Mio. DM bzw. 12,2 % und stiegen auf rd. 13.063,1 Mio. DM.

Dagegen verringerten sich die **sonstigen Schulden** (inneren Schulden und Kassenkredite) gegenüber dem Vorjahr. Sie reduzierten sich von rd. 728,8 Mio. DM auf 599,7 Mio. DM.

III. Prüfungsfeststellungen

Förderung des Brandschutzes

Bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen wurde gegen die VOL/A verstoßen. So wurden Leistungen beschränkt ausgeschrieben, obwohl eine Öffentliche Ausschreibung hätte erfolgen müssen. Auf eine Leistungsbeschreibung wurde verzichtet, sodass ein Vergleich zwischen den Angeboten nicht mehr möglich war. Andere Leistungsbeschreibungen enthielten dagegen Markennamen oder waren so detailliert, dass Anbieter von vornherein ausgeschlossen wurden.

Eine Gemeinde vernichtete einen Teil der Vergabeunterlagen, sodass die Vergabeentscheidung nicht mehr nachvollzogen und die Ordnungsmäßigkeit nicht bestätigt werden kann.

- (80) Der Landesrechnungshof hat in der Zeit von Januar bis April 1999 die zweckgebundene Verwendung der Mittel zur Förderung des Brandschutzwesens für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 geprüft. Die Mittel stammten überwiegend aus dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer. Der größte Teil des Steueraufkommens ging als Pauschalzuweisung an die Landkreise und kreisfreien Städte. Über die Mittelverwendung des geringeren Teils entschied das Innenministerium. Darüber hinaus wurden Landesmittel als zusätzliche Förderung bereitgestellt.

Veranschlagt wurden einschließlich Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsjahren 1997 rd. 16,4 Mio. DM und 1998 rd. 13,0 Mio. DM.

- (81) Von den im Haushaltsjahr 1997 vom Innenministerium geförderten Beschaffungen von 64 Feuerwehrfahrzeugen wurden 39 (61 %) überprüft. Dagegen wurden nur

sechs Förderfälle aus dem Haushaltsjahr 1998 eingesehen, da die übrigen 53 Fälle bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen Ende April 1999 noch nicht abgeschlossen waren. Die Stichprobe entsprach für beide Haushaltsjahre einem Fördervolumen von insgesamt rd. 4,8 Mio. DM bzw. einem Beschaffungsvolumen von rd. 14,3 Mio. DM.

- (82) Eine Auflage in den Zuwendungsbescheiden war, dass bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen die VOL/A angewendet wird. Der Landesrechnungshof hatte daher speziell die Einhaltung der Vergabevorschriften überprüft. Dabei stellte er fest, dass insbesondere seitens kleinerer Gemeinden und Städte noch erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung der VOL/A bestanden. Auf einige wesentliche Vergabeverstöße wird im Folgenden eingegangen:

Dringliche Beschaffung eines Tragkraftspritzenfahrzeuges für die Gemeinde Vietgest

- (83) Die Gemeinde Vietgest beschloss, für ihre Freiwillige Feuerwehr (FFw) Gremmelin ein Tragkraftspritzenfahrzeug zu beschaffen, da das bisherige Löschfahrzeug infolge des Alters kaum noch betriebsbereit war. Das Fahrzeug sollte zum 50-jährigen Jubiläum der FFw Gremmelin im Juli 1997 übergeben werden. Die Beschränkte Ausschreibung vom 2.12.1996 wurde mit dem Vorliegen einer „Dringlichkeit“ begründet.
- (84) Nach VOL/A soll eine Beschränkte Ausschreibung u. a. nur stattfinden, wenn eine Öffentliche Ausschreibung aus anderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung) unzumutbar ist. In diesem Fall wurde die Öffentliche Ausschreibung als unzumutbar angesehen, da die Beschaffung wegen des Übergabetermins zum 50-jährigen Jubiläums dringlich erschien. Mit „Dringlichkeit“ i. S. der VOL/A ist gemeint, dass die Bedarfsdeckung wegen Umständen, die der Auftraggeber nicht vorhersehen konnte, eilig geworden ist. Durch den Wunsch, den Termin für das 50-jährige Bestehen der FFw Gremmelin zu erreichen, war nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch keine Dringlichkeit gegeben, die eine Öffentliche Ausschreibung unzumutbar machte. Das Jubiläum war längere Zeit vorherzusehen; auch das Alter und der Zustand des Fahrzeuges waren bekannt.

Eine Öffentliche Ausschreibung für das Fahrzeug im Wert von rd. 90.000 DM hätte daher durchgeführt werden müssen.

- (85) Das Innenministerium, das 1997 die Fördermittel ausgereicht hatte, teilte mit: Künftig werde es stichprobenartig Vergabeprüfungen durchführen. Gegebenenfalls auftretende Beanstandungen seien dann über den Weg der Rechtsaufsicht mit den betroffenen Gemeinden auszuwerten.

Beschaffung eines Tanklöschfahrzeuges durch die Hansestadt Greifswald

Art der Vergabe

- (86) Die Hansestadt Greifswald beschaffte 1997 im Wege einer Beschränkten Ausschreibung ein Tanklöschfahrzeug (TLF) 16/24 mit einem Auftragswert von rd. 308.900 DM. Sie begründete ihre Entscheidung, keine Öffentliche Ausschreibung durchzuführen, damit, dass die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden könne. Die aus der VOL/A stammende Formulierung ist jedoch nur für die Leistungen berechtigt, die eine außergewöhnliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit erfordern. Mit „Leistung“ sind gemäß VOL/A spezielle Leistungen gemeint, die – objektiv gesehen – nur von bestimmten Unternehmen sachgemäß erbracht werden können. Die Entscheidung setzt mithin voraus, dass die Beschaffungsstelle über sehr genaue Kenntnis der Angebotsseite verfügt.
- (87) Dass spezielle Produkte auch spezialisierte Hersteller erfordern, ist selbstverständlich, schließt aber deshalb nicht aus, dass sich viele Hersteller damit befassen. Wie der Landesrechnungshof feststellen konnte, gibt es mittlerweile eine große Anzahl von Anbietern für Feuerlöschtechnik. Die Qualität und Zuverlässigkeit dieser Technik ist auf Grund des gestiegenen Konkurrenzdruckes inzwischen so hoch, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Herstellern nur noch sehr gering sind. Als einziges ernst zu nehmendes Unterscheidungsmerkmal bleibt deshalb meist nur noch der Produktpreis.

Ein öffentlicher Auftraggeber sollte zum einen möglichst vielen Bietern die Chance der Beteiligung am Wettbewerb geben und zum anderen zur Deckung des eigenen

Bedarfs ein gutes Preis-/Leistungsverhältnis erzielen. Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass in diesem Fall eine Öffentliche Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen.

Verzicht auf eine Leistungsbeschreibung

(88) Die Beschränkte Ausschreibung des TLF 16/24 durch die Hansestadt Greifswald wurde ohne Leistungsbeschreibung durchgeführt. Einziger Hinweis zu den Anforderungen der beabsichtigten Fahrzeugbeschaffung war die Bitte an die potenziellen Bieter nach einem Löschfahrzeug entsprechend der Deutschen Industrienorm (DIN). In der Angebotsaufforderung vom 15.1.1997 hieß es: „... *ich bitte um ein Angebot über die Lieferung eines TLF 16/24 nach DIN 14 502 und DIN 14 530 Teil 22.*“

(89) Gemäß VOL/A ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinn verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können.

Der Landesrechnungshof beanstandete, dass keine Leistungsbeschreibung erstellt wurde. Denn obwohl in der DIN-Vorschrift Nr. 14 502 die allgemeinen Anforderungen an ein Feuerwehrfahrzeug und in der DIN-Vorschrift Nr. 14 530 Teil 22 die speziellen Anforderungen an ein TLF 16/24 beschrieben sind, reicht diese Beschreibung zur eindeutigen Erklärung des Bedarfs nicht aus.

(90) Die DIN-Vorschriften regeln zwar den technischen Sollbeschaffenheitszustand eines TLF 16/24, lassen aber Optionen und damit die Auswahlmöglichkeiten für verschiedene Ausführungsvarianten und Gütebedingungen offen. Diese hätten in einer Leistungsbeschreibung erfasst werden müssen.

Darüber hinaus dokumentiert eine DIN-Vorschrift den technischen Entwicklungsstand eines Erzeugnisses zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die angeführten Vorschriften stammen vom März 1995. Alle danach vollzogenen technischen Weiterentwicklungen blieben demnach unberücksichtigt. Daraus resultiert, dass der jeweilige aktuelle Stand der Technik nicht in den DIN-Vorschriften enthalten ist, was wiederum bedeutet, dass diese Angaben bei der Beschaffung des TLF 16/24 in einer Leistungsbeschreibung hätten aufgeführt werden müssen.

- (91) Da keine Leistungsbeschreibung vorlag, die alle Bewerber zur Grundlage ihres Angebotes hätten nutzen können, war es auch nicht möglich, die Angebote miteinander zu vergleichen. Von den zwölf einschließlich der Nebenangebote durch sieben Anbieter unterbreiteten Angebote erhielt das teuerste mit einem Preis von rd. 308.900 DM den Zuschlag. Die Differenz zwischen billigstem und teuerstem Angebot betrug rd. 119.400 DM.

In der Sachdarstellung zum Beschluss des Hauptausschusses der Hansestadt vom 29.4.1997 über den Zuschlag für die Beschaffung des TLF wurde diese mit der Kompatibilität zu bereits vorhandener Hochdruck-Pumpentechnik und dem Vorhandensein bestimmter Halterungen für Geräte und Aggregate begründet. Die Nachrüstung würde zu höheren Kosten führen. Der Preisunterschied zu den anderen Angeboten wurde weiterhin damit begründet, dass die anderen Bieter keine Lenzeinrichtung, keine elektronische Druckregelung, kein ABS, keinen Elektroantrieb für Schnellangriffshaspel sowie eine Flammanlage anstatt Martinshörnern besitzen.

- (92) Die Vergabe als solche war zweifelhaft, da weder die Kompatibilität zu vorhandener Pumpentechnik noch die Halterungen für besondere Ausrüstungen in einem Leistungsverzeichnis gefordert worden waren. Die Sachdarstellung über die Vergabeentscheidung aus der Beschlussvorlage für den Hauptausschuss erklärte nicht, ob nur die letztlich mit dem Auftrag betraute Firma diese Technik anbot bzw. ob die abgelehnten Firmen diese Technik nicht anbieten konnten oder ob diese Angebote eventuell zu teuer waren.

Da sowohl der Kompatibilitätswunsch als auch die Forderung nach diversen Halterungen letztlich die Kriterien für den Zuschlag bildeten, hätten diese Bestandteil einer Leistungsbeschreibung sein müssen. So konnte keiner der aufgeforderten Bieter vorher genau wissen, was der Auftraggeber eigentlich gewollt hat. Die Hansestadt konnte sich auf diese Weise die Ideen der einzelnen Bieter vorstellen lassen, sich mit den verschiedenen Möglichkeiten vertraut machen, sich für eine entscheiden und dieser schließlich den Zuschlag erteilen. Ein Wettbewerb zu vorher festgelegten und gleichen Bedingungen fand nicht statt, weil es offen war, ob die Angebote den Vorstellungen der Vergabestelle entsprachen.

Alle Bieter hätten gemäß VOL/A mit einer umfassenden Leistungsbeschreibung aufgefordert werden müssen, entsprechende Angaben zu machen, um so die Gleichbe-

handlung sicherzustellen. Das Innenministerium teilt diese Auffassung des Landesrechnungshofes.

- (93) Da keine Leistungsbeschreibung erstellt wurde, konnten die Angebote nicht auf gleicher Basis verglichen werden. Somit konnte auch nicht festgestellt werden, welcher Bieter das günstigste Verhältnis zwischen Preis und Leistung anbot. Vor diesem Hintergrund und einer Preisdifferenz von rd. 119.400 DM muss der Landesrechnungshof anzweifeln, dass die Hansestadt Greifswald sich für das wirtschaftlichste Angebot entschieden hatte.

Anforderungen an Leistungsbeschreibungen

- (94) Die Überprüfung weiterer Leistungsbeschreibungen durch den Landesrechnungshof ergab, dass diese in Einzelfällen sehr spezielle Anforderungen an die angestrebte Leistung bzw. die möglichen Auftragnehmer stellten. Die Beschreibungen waren teilweise so exakt abgefasst, dass mitunter millimetergenaue Vorgaben gemacht wurden, wie es bei der Beschaffung eines Löschgruppenfahrzeuges (LF) 8/6 in der Gemeinde Papendorf auftrat. Dabei wurden z. B. folgende Formulierungen gewählt:
- *„Stativ, abklappbar, 555 mm, auf dem Dach heckseitig, als Verlängerung zum Aufsteckzapfen C“*
 - *„Dachkasten, links, aus Alu-Duett-Rampenblech mit Aludeckel, gehalten durch Gasdruckzylinder, Länge ca. 2250 mm, Breite ca. 550 mm, Höhe ca. 400 mm (bei Steckleiterlagerung ca. 300 mm).“*

Dies nahm ein Feuerwehrfahrzeughersteller zum Anlass, die Beschreibung wie folgt zu kritisieren: *„Da die Leistungsbeschreibung zu detailliert auf ein bestimmtes Fabrikat abgestimmt ist, können wir für das ausgeschriebene Fahrzeug LF 8/6 leider kein Angebot abgeben“.*

- (95) In einer anderen Leistungsbeschreibung wurde direkt auf das Fahrgestell der Marke Mercedes-Benz 917 AF oder alternativ auf MAN 8.163 LAEC abgestellt. Die Aufzählung solcher spezifischer Forderungen ließe sich mit Vorgaben wie z. B. *„Feuerlösch-Kreiselpumpe FP 8/8, zweistufig mit Entlüftungseinrichtung Metz VACUMATIC“* fortsetzen.

- (96) In der VOL/A ist festgelegt, dass die Beschreibung technischer Merkmale nicht die Wirkung haben darf, dass bestimmte Unternehmen oder Erzeugnisse bevorzugt oder ausgeschlossen werden, es sei denn, dass eine solche Beschreibung durch die zu vergebende Leistung gerechtfertigt ist. Mit dieser Ausnahme ist jedoch nur gemeint, dass die geforderte Leistung aus objektiven, in der Sache selbst liegenden Gründen nicht anders beschrieben werden kann.

Die VOL/A regelt weiter, dass z. B. Markennamen nur ausnahmsweise unter Angabe des Zusatzes "*oder gleichwertiger Art*" verwendet werden dürfen, wenn eine Beschreibung durch hinreichend genaue, allgemein verständliche Bezeichnungen nicht möglich ist.

Beide Regelungen sollen verhindern, dass der Wettbewerb durch die Art der Beschreibung der technischen Merkmale beschränkt wird.

- (97) Der Landesrechnungshof bemerkt, dass die Leistungsbeschreibungen den Eindruck erwecken, als wären bei deren Erarbeitung Informationsmaterialien bestimmter Hersteller verwendet worden. Er kritisiert, dass durch die Aufnahme zu spezieller Vorgaben in die Leistungsbeschreibung der Bewerberkreis ungerechtfertigt verkleinert wird. Auch durch die Anwendung von Formulierungen aus Informationsangeboten bestimmter Hersteller werden die Leistungsbeschreibungen unter Verwendung verkehrsüblicher Bezeichnungen oder Maße nicht firmenneutral und damit zu speziell abgefasst. Letztendlich führt das zu Wettbewerbsbeschränkungen.
- (98) Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes zu den Mängeln in den Leistungsbeschreibungen. Zukünftig werde es zu den geförderten Fahrzeugen stichprobenartig Vergabeproofungen vornehmen, in denen dann auch dieser Teil kontrolliert werde.

Unvollständigkeit der Vergabeunterlagen in der Gemeinde

Prisannewitz/Groß Potrems

- (99) Die Vergabe eines durch das Innenministerium geförderten Tragkraftspritzenfahrzeuges (TSF) für die Gemeinde Prisannewitz Ortsteil Groß Potrems erfolgte in zwei Losen, für das Fahrgestell und den Fahrzeugaufbau. In der Akte des für das Vergabe-

verfahren verantwortlichen Amtes Warnow Ost in Dummerstorf fehlten folgende Dokumente:

- Niederschrift über die Angebotseröffnung,
- Angebote der nicht berücksichtigten Anbieter sowie
- alle Aktenbestandteile, die möglicherweise eine Aussage über die Vergabeentscheidung und ihre Begründung enthielten.

(100) Somit wurde nicht beachtet, dass

- über die Verhandlung zur Öffnung der Angebote eine Niederschrift zu fertigen ist,
- Angebote und ihre Anlagen sorgfältig zu verwahren sind und
- über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen ist, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält (Transparenzgebot).

(101) Das Ordnungsamt des Amtes Warnow Ost hatte die Vergabe des TSF an die Gemeinde Prisannewitz abgegeben. Der Gemeinde war die Bedeutung der Dokumentation der Angebote und deren Auswertung nicht bewusst. Es wurde die Meinung vertreten, dass es nur auf das endgültig ausgewählte Angebot ankomme und alle anderen Angebote nur der Vorbereitung der Entscheidung dienen und daher sekundär seien. Aus Platzgründen wurden alle der Vergabe dienenden Unterlagen nach der Zuschlagsentscheidung vernichtet.

(102) Der Landesrechnungshof bemerkt dazu, dass durch die Vernichtung wichtiger Vergabeunterlagen die Vergabeentscheidung nicht mehr nachvollzogen und beurteilt werden kann.

Dass der Einsatz der Fördermittel wirtschaftlich und sparsam war, kann somit ebenfalls nicht bestätigt werden. Im Nachgang kann auch nicht mehr entschieden werden, ob die Verdingungsordnung für Leistungen in den maßgeblichen Positionen eingehalten wurde. Es steht lediglich fest, dass die Paragraphen der VOL/A, welche Niederschriften, Vermerke und Begründungen für bestimmte Entscheidungen fordern, nicht eingehalten wurden. Inwieweit mit der Unterlagenvernichtung Unregelmäßigkeiten, Absprachen und Ähnliches verdeckt wurden, bleibt somit völlig offen und reine Spekulation.

- (103) Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum das Amt Warnow Ost Teile des Beschaffungsvorganges an die Gemeinde abgegeben hatte. Er stellt weiterhin fest, dass auch das Ordnungsamt Warnow Ost nicht auf ein korrektes Vergabeverfahren geachtet hat. Aus diesem Grunde und im Interesse der Geschlossenheit der Dokumentation des Vorganges hätten die Unterlagen im Amt Warnow Ost aufbewahrt werden müssen.

Abschlussbericht zur Prüfung kommunaler Grundstücksverkäufe

Der Landesrechnungshof hat bereits mehrfach über Grundstücksverkäufe der Gemeinden berichtet. Dabei wurden insbesondere Grundstücksverkäufe weit unter dem Verkehrswert kritisiert.

Im Ergebnis der Prüfung der Grundstücksveräußerungen durch die Landräte gemäß den Erlassen des Innenministeriums vom 4.4.1996 und vom 8.7.1997 und in Auswertung der Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes wurden mit Ausnahme der Gemeinde Seehof keine Nachverhandlungen oder Rückabwicklungen zur Erzielung eines höheren Verkaufspreises nachgewiesen.

Inzwischen wurden kommunale Grundstücksverkäufe bis zu bestimmten Wert- und Größengrenzen genehmigungsfrei gestellt.

- (104) Der Landesrechnungshof hat in seinen Jahresberichten 1994, 1995, 1996, 1997 und 1998 über Grundstücksverkäufe der Kommunen unterhalb des vollen Grundstückswertes berichtet.

Dem lagen örtliche Erhebungen des Landesrechnungshofes in den kreisfreien Städten Rostock (Jahresbericht 1994) und Neubrandenburg (Jahresbericht 1997) und in den Landkreisen Nordwestmecklenburg (Jahresberichte 1995, 1996), Bad Doberan, Güstrow und Parchim (Jahresbericht 1998) zu Grunde.

**Die Umsetzung der Erlasse des Innenministeriums
vom 4.4.1996/8.7.1997**

- (105) Das Innenministerium hat mit Erlass vom 4.4.1996 die Überprüfung von Grundstücksveräußerungen der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern geregelt. Der Erlass schrieb den Landräten vor, für kommunale Grundstücksverkäufe gemäß §§ 49 Abs. 3 lit. b Kommunalverfassung DDR, 57 Abs. 3 Nr. 2 Kommunalverfassung M-V erteilte Genehmigungen zu überprüfen. Die zwischen dem 12.6.1994 und dem 31.12.1995 erteilten Genehmigungen (erster Abschnitt) sollten bis zum 30.9.1996, die zwischen dem 4.6.1992 und dem 11.6.1994 erteilten Genehmigungen (zweiter Abschnitt) sollten bis zum 30.6.1997 überprüft werden. Die Genehmigungsvorgänge sollten geordnet werden.
- (106) Wertverzichte über 5.000 DM sollten in jedem Fall im Sinne von Nachverhandlungen oder einer Genehmigungsrücknahme aufgegriffen werden. Entsprechend sollte bei Verzichten von mehr als 25 % (erster Abschnitt) bzw. 50 % (zweiter Abschnitt) vom vollen Wert verfahren werden.

Ein Erlass des Innenministeriums vom 8.7.1997 verlängerte die Berichtsfrist über den zweiten Abschnitt bis zum 31.12.1997 und gestattete die stichprobenweise Prüfung der Verkaufsvorgänge für jede kreisangehörige Gemeinde.

Berichtet wurde schwerpunktmäßig über die Vervollständigung von Aktenvorgängen. Relativ niedrige Verkaufserlöse wurden begründet. Es wurden jedoch keine Fälle benannt, in denen im Zuge von Nachverhandlungen oder Rückabwicklungen ein erhöhter Verkaufspreis Erlöst worden wäre.

**Der Verfahrensfortgang im Fall der Grundstücksverkäufe
der Gemeinde Seehof**

- (107) Der Landesrechnungshof hat die Grundstücksverkäufe der im Landkreis Nordwestmecklenburg gelegenen Gemeinde Seehof geprüft. Diese Gemeinde hatte allein am 28.3.1992 53 in Dorflage gelegene Flurstücke in einer Gesamtfläche von 26.678 m² bei einem Bodenrichtwert von 30 DM/m² zum Preis von 2 DM/m² verkauft.

Das Verwaltungsgericht Schwerin wies am 20.2.1997 eine Klage der Gemeinde Seehof gegen die Rücknahme einer vom ehemaligen Landkreis Schwerin für einen Grundstücksverkauf unterhalb des Verkehrswertes erteilten Genehmigung ab. Das Oberverwaltungsgericht Greifswald lehnte am 23.4.1999 den Antrag der Gemeinde ab, gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin die Berufung zuzulassen. Damit ist das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin rechtskräftig.

Am 28.1.2000 berichtete die untere Kommunalaufsichtsbehörde dem Innenministerium dazu: *„In einem danach in einem weiteren ‘Seehof’-Verfahren anberaumten Erörterungstermin vor dem Verwaltungsgericht Schwerin legte das Gericht dem Amt Lübstorf/Alt Meteln nahe, die Klagen in den noch anhängigen Verfahren aus Kostengründen zurückzunehmen. Keines der noch anhängigen Verfahren, in denen sämtlich Grundstücke der Gemeinde zu einem m²-Preis von 2,- DM veräußert worden waren, dürfte eine Erfolgsaussicht haben. Die Klagerücknahme ist zwischenzeitlich erfolgt.“*

- (108) Das Amtsgericht Schwerin hat zumindest am 2.10.1997 und am 21.5.1999 im einstweiligen Verfügungsverfahren jeweils auf Antrag des Amtes Lübstorf/Alt Meteln angeordnet, zu Gunsten der Gemeinde Seehof im Grundbuch einen Widerspruch gegen das Eigentumsrecht zweier Käufer einzutragen. Diese hatten jeweils 1992 von der Gemeinde Grundstücke für 2 DM/m² gekauft. In ihrem Bericht vom 28.1.2000 ergänzte die untere Kommunalaufsichtsbehörde: *„Nunmehr verhandelt das Amt Lübstorf/Alt Meteln für die Gemeinde Seehof mit allen Erwerbern individuell. Es ist angestrebt, Nachverhandlungen zu den Grundstückskaufpreisen auf der Grundlage der im Jahre 1995 durch den Gutachterausschuss des Landkreises vorgenommenen Bewertung zu führen. In den ersten Fällen ist dies bereits erfolgreich gelungen.“*

Reaktionen auf weitere Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofes

- (109) Am 23.1.1996 ordnete das Innenministerium an, im Genehmigungsverfahren nur bis zu einem Jahr alte Wertgutachten derjenigen Sachverständigen anzuerkennen, die entweder Mitglied eines Gutachterausschusses oder von der Industrie- und Handelskammer vereidigt worden sind.

Mit Wirkung zum 1.1.1998 hob der Innenminister Punkt 4 seiner Hinweise zur Veräußerung von Grundstücken im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft vom 4.6.1992 auf. Bis dahin war den Kommunen der Verkauf von Grundstücken unterhalb des vollen Wertes gestattet, wenn aus der Zeit vor dem Beitritt entsprechende Verkaufsbeschlüsse oder formlose Kaufverträge vorlagen.

- (110) Die übrigen Stellungnahmen der geprüften Landkreise und kreisfreien Städte zu den Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofes sind dadurch gekennzeichnet, dass dem Landesrechnungshof keine Fälle von Nachverhandlungen oder der Rückabwicklung der beanstandeten Grundstückskaufverträge mitgeteilt worden sind. Stattdessen behandeln die Berichte in der Regel die Heilung von Verfahrensfehlern im Beschluss- und Verkaufsverfahren und tendieren dazu, im Einzelfall Verkehrswert und Erlös zu nivellieren. Soweit die Nichtigkeit unterhalb des vollen Wertes vereinbarter Grundstücksverkäufe nicht offenkundig ist, sieht sich der Landesrechnungshof an weiteren Bemerkungen gehindert. Die bis in die Einzelheiten fachgerechte Wertermittlung eines Grundstückes insbesondere zu frühen Verkaufszeitpunkten ist nicht Aufgabe des Landesrechnungshofes. Sie obliegt unabhängigen Gutachterausschüssen (vgl. § 1 Abs. 1 Gutachterausschussverordnung M-V) oder den von der Industrie- und Handelskammer bestellten und vereidigten Sachverständigen.

Eine abschließende Stellungnahme des Innenministers zu den Grundstücksverkäufen der Hansestadt Rostock steht aus. Der Landesrechnungshof hat den durch diese Verkäufe entstandenen Schaden auf 6,2 Mio. DM geschätzt.

Die Beschränkung der Genehmigungspflicht für kommunale Grundstücksverkäufe

- (111) In § 20 Abs. 1 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO) vom 23.4.1999 hat der Innenminister Grundstücksverkäufe der Kommunen von der Genehmigung nach § 57 Abs. 2 Nr. 2 Kommunalverfassung M-V freigestellt, wenn die von der Verfügung betroffene Fläche nicht größer als 50.000 m² ist und der Kaufpreis bei kreisangehörigen Gemeinden 50 TDM bzw. bei kreisfreien Städten und Landkreisen 500 TDM nicht übersteigt. Die Gemeinden oder der Landkreis haben in diesem Fall durch den gesetzlichen Vertreter und einen seiner Stellvertreter gegen-

über dem Grundbuchamt zu erklären, dass die Veräußerung zum vollen Wert erfolgt (§ 20 Abs. 3 KV-DVO).

Der Landesrechnungshof hatte dem Innenminister in einem Schreiben vom 11.9.1998 empfohlen, den Erlass einer entsprechenden Verordnung um etwa zwei Jahre zurückzustellen. Der Landesrechnungshof berief sich dabei auf die wenig befriedigende Umsetzung seiner Prüfungsmittelungen und der Erlasse des Innenministers vom 4.4.1996/8.7.1997.

Neue Rechtsprechung des BGH zur Veräußerung volkseigener Grundstücke

- (112) Gemäß §§ 49 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung DDR, 57 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung M-V haben die Gemeinden Vermögensgegenstände in der Regel zu ihrem vollen Wert zu veräußern. Der BGH entschied am 26.3.1999, dass § 49 Kommunalverfassung DDR auf volkseigene Grundstücke nicht anzuwenden sei, sondern nur für gemeindeeigene Grundstücke gelte (BGH Urteil vom 26.3.1999, Aktenzeichen V ZR 294/97, Bl. 8, 11¹⁴). Offen bleibt damit die Behandlung der Fälle, in denen beim Verkauf volkseigener Grundstücke der Kaufpreis einerseits die Hälfte des Grundstückswerts überschritt und damit das Geschäft nicht bereits nach § 138 Abs. 1 BGB sittenwidrig und nichtig war, andererseits aber nicht den vollen Wert erreicht hat. Zwar wird auch in diesen Fällen den verkaufenden Gemeinden ein Verstoß gegen das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung (§§ 34 Abs. 2 Kommunalverfassung DDR, 43 Abs. 1 Satz 1 Kommunalverfassung M-V) vorzuwerfen sein. Die Nichtigkeit derartiger Grundstücksverkäufe, die Anlass zu maßvollen Nachzahlungen der Käufer geben kann, dürfte jedoch kaum noch zu begründen sein. In diesen Fällen bleiben den betroffenen Kommunen allenfalls Regressansprüche.
- (113) Das Innenministerium hat gegen die vorstehende Sachdarstellung keine Bedenken erhoben.

¹⁴ abgedruckt in der „Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht - Das Recht in den neuen Bundesländern“ (VIZ) 1999, 418 (419)

Schlussbemerkung

- (114) Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass die kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere in den Jahren 1990 bis 1995 die Einnahmemöglichkeiten aus Grundstücksveräußerungen nicht ausgeschöpft haben. Nachträgliche Korrekturmöglichkeiten wurden nur in einem Ausnahmefall mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt. Damit sind endgültig vermeidbare Einnahmeverluste in beträchtlicher Höhe entstanden. Ihre Höhe kann der Landesrechnungshof nicht abschließend einschätzen.

Erhebliche Vorsteuerüberschüsse und ihre Behandlung durch die Finanzämter

Die Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer ist evident. Die Ergebnisse der Außenprüfungen zeigen dies sehr deutlich.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Querschnittsprüfung in vier Finanzämtern festgestellt, dass die Überwachung und die Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen mit erheblichen Vorsteuerüberschüssen vielfach Anlass zu Beanstandungen geben:

Die Finanzämter verzichten in zu vielen Fällen auf eine Prüfung der Vorsteuerbeträge; dies gilt für den Innen- wie für den Außendienst.

Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen prüfen selbst offensichtlich prüfungswürdige Fälle nicht oder zumindest nicht zeitnah. Die Ursache dafür liegt in der unzureichenden Besetzung der Prüferstellen.

- (115) Neben der Lohnsteuer ist die Umsatzsteuer für Bund und Länder die bedeutendste Steuerquelle. In Mecklenburg-Vorpommern macht die Umsatzsteuer sogar den mit Abstand größten Teil der gesamten Steuereinnahmen für den Landeshaushalt aus. Im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1999 waren dies fast drei Viertel der Gesamteinnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Die Umsatzsteuereinnahmen sind kontinuierlich gestiegen. Konnten 1996 rd. 4,3 Mrd. DM vereinnahmt werden, so wurden 1999 bereits rd. 4,5 Mrd. DM erreicht. Für das Jahr 2000 werden gut 4,9 Mrd. DM erwartet.
- (116) Der Unternehmer hat die Umsatzsteuer selbst zu berechnen, beim Finanzamt anzumelden und zu entrichten. Abhängig von der Höhe der für das Vorjahr abzuführen-

den Umsatzsteuer hat er dem Finanzamt monatlich oder vierteljährlich Umsatzsteuer-Voranmeldungen einzureichen. Beträgt die Steuer für das vorangegangene Kalenderjahr nicht mehr als 1.000 DM, kann das Finanzamt den Unternehmer von der Verpflichtung zur Abgabe der Voranmeldungen befreien. Von der auf seine eigenen Leistungen entfallenden Umsatzsteuer setzt der Unternehmer die ihm von anderen Unternehmern in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als sogenannte Vorsteuer ab. Dabei kann sich ein Überschuss zu seinen Gunsten ergeben, den das Finanzamt auszahlt.

Hier liegt ein Schwachpunkt des Systems, dem Missbrauch sind Tür und Tor geöffnet: Vorsteuerbeträge werden abgesetzt, obwohl dem Unternehmer keine Umsatzsteuer in dieser Höhe berechnet worden ist; gelegentlich wurden nicht einmal Leistungen für sein Unternehmen erbracht. Recht umfangreich ist auch die Liste der bundesweit bekannt gewordenen Scheinunternehmen. Bei solchen Unternehmen werden deren Gründung sowie erbrachte und empfangene Leistungen vorgetäuscht. Da der Wert der *empfangenen* Leistungen (z. B. für Maschinen, Fuhrpark, Material) in der Gründungsphase eines Unternehmens üblicherweise den der *erbrachten* Leistungen übersteigt, fallen auch – insoweit unverdächtig – zunächst hohe Vorsteuerbeträge an. Die Überschüsse werden beim Finanzamt angemeldet, kassiert und in Sicherheit gebracht.

- (117) Hier sind die Finanzämter gefordert. Sie müssen den Missbrauch durch geeignete Prüfungsmaßnahmen unterbinden. Dass sie nicht untätig sind, zeigen insbesondere die – von Jahr zu Jahr steigenden – Mehrergebnisse der Außenprüfungen in Mecklenburg-Vorpommern wie auch bundesweit. Die Betriebsprüfungen, Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsprüfungen durch Finanzämter des Landes führten in den Jahren 1996 bis 1998 zur Festsetzung von Mehrsteuern in Höhe von insgesamt rd. 444 Mio. DM. Davon entfielen mit rd. 232 Mio. DM mehr als die Hälfte allein auf die Umsatzsteuer. An diesem Mehrergebnis waren die Umsatzsteuer-Sonderprüfer mit rd. 133 Mio. DM beteiligt.

Noch deutlicher zeigt sich der Missbrauch an den Ergebnissen nur der Steuerfahndungsprüfungen für diesen Zeitraum: Den weitaus größten Teil der insgesamt festgesetzten Mehrsteuern von rd. 38 Mio. DM trug die Umsatzsteuer mit rd. 27 Mio. DM (71 %) bei.

- (118) Angesichts der Bedeutung der Umsatzsteuer sowie deren Betrugsanfälligkeit untersuchte der Landesrechnungshof in der Zeit von Januar bis Juli 1999 in vier Finanzämtern die Festsetzung von Vorsteuerüberschüssen von mehr als 100.000 DM. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 1996 bis 1998.

Es sollte festgestellt werden, wie die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen (UVSt) der Finanzämter nach der Anmeldung hoher Vorsteuerüberschüsse vorgehen. Im Mittelpunkt der Untersuchung standen dabei die Prüfungsdichte sowie Art und Umfang der sachlichen Prüfungen der Vorsteuerbeträge durch die UVSt. In einer Reihe von Fällen ist der Belegprüfung durch die UVSt jedoch eine Prüfung vor Ort durch einen Umsatzsteuer-Sonderprüfer vorzuziehen. Daher wurde auch geprüft, ob die UVSt eine hinreichende Anzahl von geeigneten Fällen zur Umsatzsteuer-Sonderprüfung aufgegeben haben.

- (119) Dabei wurden die folgenden wesentlichen Feststellungen getroffen:
- Vorsteuerüberschüsse blieben in zu vielen Fällen ungeprüft. Die Finanzämter sind den maschinell erstellten Aufforderungen zur Prüfung nur ungenügend nachgekommen.
 - Auch die Unternehmereigenschaft, Voraussetzung für den Vorsteuerabzug, wurde oftmals nicht geprüft. Dies ist aber unerlässlich, da gerade in der Gründungsphase vieler Unternehmen hohe Vorsteuerüberschüsse erklärt werden.
 - Der Aufforderung des Finanzamtes, Unterlagen und Belege einzureichen, kamen etliche Unternehmer nur ungenügend nach. Statt der geforderten Originalrechnungen übersandten sie lediglich Kopien oder verzichteten sogar völlig auf die Vorlage der angeforderten Nachweise. Die Finanzämter beanstandeten dieses Verhalten gleichwohl nicht und zahlten die Vorsteuerüberschüsse wie beantragt aus.
 - Die Finanzämter prüften nicht immer sorgfältig genug, ob die zum Nachweis des Vorsteuerabzugs eingereichten Rechnungen den Anforderungen des Umsatzsteuergesetzes entsprachen. Die Möglichkeiten zur Verhinderung eines ungerechtfertigten Vorsteuerabzugs wurden somit oftmals nicht genutzt. Gelegentlich versäumten die Finanzämter auch zu prüfen, ob die Vorsteuerbeträge aus Endrechnungen um jene aus den Abschlagsrechnungen gekürzt worden waren. So konnten Vorsteuerbeträge doppelt abgezogen werden.

- Die Finanzämter gingen Hinweisen nicht nach, die zur Aufteilung der Vorsteuer in einen abziehbaren und in einen nicht abziehbaren Teil geführt hätten. Eine Aufteilung kommt insbesondere bei Bauvorhaben in Betracht, wenn ein Teil des Gebäudes umsatzsteuerfrei und der andere Teil umsatzsteuerpflichtig an einen anderen Unternehmer vermietet wird. So durfte ein Bauherr im Voranmeldungsverfahren die Vorsteuerbeträge aus sämtlichen Baurechnungen abziehen, obwohl schon während der Bauphase fest stand, dass der Vorsteuerabzug in nennenswerter Höhe ausgeschlossen war. Dies war dem Finanzamt auch bekannt. Die Berichtigung (weniger Vorsteuer rd. 176.000 DM) erfolgte erst etwa zwei Jahre später mit der Festsetzung der Jahresumsatzsteuer. Damit hat das Finanzamt dem Steuerpflichtigen ungerechtfertigt einen erheblichen Liquiditäts- und Zinsvorteil gewährt.
- Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen sollen durch gezielte und kurzfristige Prüfungen die vollständige und zeitnahe Erhebung der Umsatzsteuer sicherstellen. Diese Aufgabe ist durch die unzureichende Besetzung der Prüferstellen in den Finanzämtern kaum noch zu realisieren.

Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen

- (120) In Mecklenburg-Vorpommern hat die Anzahl der Unternehmer im Prüfungszeitraum erheblich zugenommen. Hatten die 16 Finanzämter des Landes Anfang 1996 noch 68.600 Umsatzsteuerfälle registriert, so stieg deren Zahl bis Ende 1998 bereits auf 76.700; weitere 2.800 Unternehmer kamen 1999 hinzu. Damit wuchs auch die Zahl der in diesem Zeitraum zu bearbeitenden Umsatzsteuer-Voranmeldungen. Blieb die Anzahl der Monatszahler noch annähernd konstant bei rd. 26.000, so legten die Vierteljahreszahler von rd. 29.500 auf rd. 33.300 zu. Diese Größen zeigen jedoch nur die Mengen der erstmaligen Voranmeldungen, Monat für Monat kommen noch zahlreiche berichtigte Voranmeldungen hinzu. Damit hatten die Finanzämter allein für den Voranmeldungszeitraum 1998 insgesamt mehr als 450.000 Voranmeldungen zu bearbeiten. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle beschränkt sich diese Bearbeitung allerdings auf die Kontrolle der Steuernummer und der Unterschrift. Selbst diese entfällt, wenn die Umsatzsteuer-Voranmeldungen nicht auf Vordrucken sondern auf elektronischem Wege übermittelt werden; diese Möglichkeit wird zunehmend genutzt. Eine rechnerische Prüfung erfolgt in jedem Fall programmgesteuert.

Werden Grenzwerte überschritten, die eine Prüfung der erklärten Beträge notwendig erscheinen lassen, erstellt das Rechenzentrum einen Prüfhinweis. Deren Anzahl lag in den vier geprüften Finanzämtern 1998 zwischen 300 und gut 1.300. Mit etwa der Hälfte dieser Prüfhinweise wird die UVSt aufgefordert, die Vorsteuern sachlich zu prüfen.

- (121) Die Zahl der Bearbeiter in den UVSt hat mit der Entwicklung der Fallzahlen nicht Schritt gehalten. Das Gegenteil ist der Fall: Waren 1996 in den UVSt insgesamt noch 16 Sachbearbeiter und 44 Mitarbeiter tätig, waren es Ende 1999 zwar 17 Sachbearbeiter, aber nur noch 23 Mitarbeiter. Während die Gesamtzahl der Sachbearbeiter 1999 den Vorgaben der Personalbedarfsberechnung entspricht, ergibt sich bei den Mitarbeitern – trotz des Stellenabbaus – noch immer ein Überhang von knapp sechs Stellen. Das Finanzministerium hat hierzu mitgeteilt, dass sich dieser Überhang nach der jüngsten Personalbedarfsberechnung per Ende März 2000 auf gut drei Stellen verringert hat.
- (122) Dieser Stellenabbau mag, da nach bundeseinheitlichem Maßstab gemessen, folgerichtig sein, doch birgt er auch Risiken. Schon jetzt kommen die UVSt ihren Prüfpflichten oftmals nur unzulänglich nach. Selbst die Fälle, in denen maschinelle Hinweise zur sachlichen Prüfung der Vorsteuerüberschüsse auffordern, bleiben in zu großer Zahl ungeprüft. Wird eine Prüfung durchgeführt, entspricht sie zu häufig nicht den Vorstellungen, die der Landesrechnungshof von einer derartigen Prüfung hat. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter eine vollständige und intensive Prüfung zumindest **dieser** Fälle sicherstellen. Hierauf darf auch und gerade dann nicht verzichtet werden, wenn sich das Unternehmen verschiedentlich als steuerlich zuverlässig erwiesen hat. Prüfungen in anderen Ländern haben wiederholt gezeigt, dass auch weithin bekannte und vermeintlich seriöse Unternehmen es mit der Steuerehrlichkeit nicht immer genau nehmen.

Der **Unternehmer** hat größtes Interesse an der zügigen Bearbeitung seiner Voranmeldung und der raschen Auszahlung des Vorsteuerüberschusses. Das ist verständlich und legitim. Dennoch muss er sich gelegentlich eine Verzögerung gefallen lassen. Schließlich kann der Unternehmer aber entscheidend dazu beitragen, die Bearbeitung zu beschleunigen, indem er dem Ersuchen des Finanzamtes umgehend und vollständig nachkommt.

Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen

- (123) Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen des Landes belegen im Bundesvergleich sowohl hinsichtlich des Gesamtergebnisses (Mehrsteuern 1998 rd. 47,6 Mio. DM) als auch hinsichtlich der Durchschnittsergebnisse je Prüfung (1998 rd. 26.000 DM) und je Prüfer (1998 rd. 1,7 Mio. DM) einen Platz im letzten Drittel. Im Vergleich zu den anderen neuen Ländern hat sich Mecklenburg-Vorpommern bei den Durchschnittsergebnissen seit 1997 auf den Mittelplatz verbessert. Es gilt, diese Entwicklung zu unterstützen.

Die derzeitige Anzahl von Sonderprüfern lässt eine vollständige und zeitnahe Prüfung vieler prüfungswürdiger Fälle jedoch nicht zu. Gerade Fälle mit erheblichen Vorsteuerüberschüssen sollten aber überwiegend vom Außendienst geprüft werden, weil den UVSt die für eine qualifizierte Prüfung benötigte Zeit in der Regel nicht zur Verfügung steht. Bestimmte Erkenntnisse lassen sich nur durch eine Prüfung vor Ort gewinnen. So können Scheinunternehmen und Briefkastenfirmen – wenn überhaupt – meist nur durch eine Außenprüfung als solche erkannt werden. Erheblicher Prüfungsbedarf besteht auch in den Fällen, in denen der Unternehmer unberechtigt zu hohe Vorsteuerbeträge erklärt und sich gleichwohl kein Vorsteuerüberschuss, sondern eine – folglich zu niedrige – Zahllast ergibt. Das Entdeckungsrisiko ist jedoch erheblich geringer als in Fällen mit Vorsteuerüberschüssen, weil kein Prüfhinweis ausgegeben wird.

- (124) Der Landesrechnungshof sieht sich mit den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder darin einig, dass die Umsatzsteuer-Sonderprüfung nicht nur der zeitnahen Durchsetzung von Steueransprüchen sowie der Verhinderung von Steuerverkürzungen dient, sondern ihr wegen der besonderen Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer auch eine erhebliche präventive Bedeutung zukommt.

Die personelle Ausstattung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen im Lande spiegelt diese Gewichtung nicht wider. Während die Zahl der Planstellen von 127 (1996) auf 75 (1999) verringert wurde, nahm die Zahl der besetzten Stellen in diesem Zeitraum von 52 auf 42,5 ab. In den geprüften Finanzämtern waren lediglich 25 % bis höchstens 60 % der Prüferstellen besetzt. Soweit die Theorie, denn die Praxis sieht anders aus: Tatsächlich wurden 1998 im gesamten Oberfinanzbezirk durchschnittlich nur etwa 27 Sonderprüfer bestimmungsgemäß eingesetzt! Neben den üblichen Fehl-

zeiten wie Urlaub, Krankheit und Fortbildung, führten auch gelegentliche und befristete Einsätze im Innendienst zu einer Verschlechterung der Quote. Während sich die Verwaltung mit der Besetzung der Planstellen in den UVSt sehr genau an der Personalbedarfsberechnung orientiert, klafft hier eine unverständlich große Lücke zwischen Soll und Ist.

Ein Sonderprüfer erledigt durchschnittlich 70 Prüfungen pro Jahr. Insgesamt wurden 1998 nicht einmal 1.900 Prüfungen durchgeführt. Dies sind bei rd. 76.700 Unternehmen nur etwa 2,4 %. Hier wird ein krasses Missverhältnis zwischen der Zahl der für eine Prüfung in Frage kommenden und der geprüften Unternehmen deutlich. Der Landesrechnungshof sieht die Gefahr, dass insbesondere die präventive Wirkung der Sonderprüfung weit gehend verpufft und dass Fehlverhalten und Steuerbetrug in erheblichem Umfang nicht aufgedeckt werden. Steuerausfälle in nennenswerten Größenordnungen sind zu befürchten, Wettbewerbsverzerrungen wird Vorschub geleistet. Die Verwaltung muss dieser Fehlentwicklung entschieden entgegenreten, sowohl im Hinblick auf das Steueraufkommen als auch auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Der Landesrechnungshof ist daher der Ansicht, dass der planmäßige Ausbau der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen vorangetrieben werden muss. Er hält die vollständige Besetzung der Prüferstellen für erforderlich und erwartet, dass diese alsbald realisiert wird.

Das Finanzministerium hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass es eine vollständige Besetzung der Planstellen in den Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen anstrebt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Mahnverfahren bei öffentlich-rechtlichen Geldforderungen

Gebühren für Mahnungen wurden mit dem HKR-Verfahren ProFiskal nicht korrekt berechnet. Dadurch ist es zu Mindereinnahmen des Landes gekommen.

Durch verspätete Mahnungen werden Forderungen des Landes nicht unverzüglich beigetrieben.

Fehler des HKR-Verfahrens ProFiskal wurden nicht in angemessener Zeit beseitigt.

- (125) Die Landesbezirkskassen sind Vollstreckungsbehörde für öffentlich-rechtliche Geldforderungen des Landes und der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie der mit hoheitlichen Befugnissen beliehenen Personen des Privatrechts.
- (126) Für die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen gelten gem. § 111 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG M-V) (GVOBl. M-V S. 743) die §§ 1 bis 3 und 5 des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes (VwVG) vom 27. April 1953 (BGBl. I S. 157).

Voraussetzung für die Vollstreckung einer Geldforderung ist gem. § 3 Abs. 3 VwVG eine Mahnung, die grundsätzlich gebührenpflichtig ist (§ 19 Abs. 2 VwVG).

Die Landesbezirkskassen haben 1999 rd. 54.000 Mahnungen – davon rd. 11.000 gebührenpflichtige – und 7.000 Zahlungserinnerungen versandt.

Anordnung von Einnahmen

- (127) Genaue und fehlerfreie Annahmeanordnungen der Behörden sind Voraussetzung für eine ordnungsgemäße und vollständige Erhebung, Mahnung und Vollstreckung von Forderungen.

Mahnungen führt ProFiskal automatisch auf Grund der Angaben der anordnenden Dienststelle in den Stammdatensätzen der Annahmeanordnungen durch.

- (128) Obwohl die einheitliche Erfassung von Zahlungspflichtigen nach den festgelegten Standards zu erfolgen hat, wiesen viele Annahmeanordnungen Unzulänglichkeiten auf, die Auswirkungen auf das Mahnverfahren hatten. Insbesondere war die Bezeichnung der Zahlungspflichtigen nicht immer genau genug: z. B. wurden Namen und Firmenbezeichnungen natürlicher und juristischer Personen oder von Personengesellschaften nicht immer richtig oder unvollständig und folglich auch nicht einheitlich erfaßt.

Dies hatte zur Folge, dass Mahnungen nicht oder erst nach weiteren Recherchen zugestellt werden konnten. Die Außenstände eines Zahlungspflichtigen konnten nicht oder nur mit erheblichem Mehraufwand ermittelt werden.

Begründung der Zahlungsanordnung

- (129) Aus der *„förmlichen Zahlungsanordnung und den dazu gehörenden Schriftstücken (begründenden Unterlagen) müssen Zweck und Anlaß der Einzahlung ... so deutlich erkennbar sein, dass die ihr zugrunde liegende Verwaltungsmaßnahme zweifelsfrei ersichtlich ist (Begründung)“*. Daraus müssen auch der *„Gegenstand und Rechtsgrund einer Einzahlung“* hervorgehen (VV Nr. 10.1 u. 2 zu § 70 LHO). Fehlerhafte Angaben können insbesondere im Vollstreckungsverfahren zu Problemen und Hemmnissen führen.
- (130) In den Annahmeanordnungen sind das sogen. Pflichtfeld *„Zahlungsgrund“* und das Feld *„Begründung“* sorgfältig auszufüllen; dies ist vielfach nicht oder nur unzureichend geschehen. Verantwortlich für die korrekte Ausfüllung sind die Beauftragten für den Haushalt und die anordnungsbefugten Beamten oder Angestellten (VV Nr. 20.2 zu § 70 LHO).

Bestimmung der Art der Forderung

- (131) Ein Grund für die unzureichende Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen liegt in der fehlerhaften Bestimmung der *„Art der Forderung“* durch die Dienststellen.

Mit der Festlegung einer der 22 dafür vorgegebenen Stammdatensätze wird die weitere Bearbeitung einschließlich des Mahnverfahrens und der Vollstreckung durch die Landesbezirkskassen bestimmt. Aus dem gewählten Stammdatensatz ergeben sich eine Vielzahl von Konsequenzen, z. B. für die

- Erhebung von Säumniszuschlägen bzw. Verzugszinsen,
- Erhebung von Mahngebühren,
- Anwendung der Kleinbetragsregelung,
- Höhe des Mindestmahnbetrages,
- Anzahl der Mahnungen,
- Frist bis zur Bildung eines Rückstandskontos,
- Zeitpunkt der Mahnung,
- Frist bis zur Übergabe an die Vollstreckung sowie
- den weiteren Verlauf bei einer nicht eingehaltenen Ratenzahlung.

Berechnung der Mahngebühren

- (132) Die Mahngebühren für Forderungen zwischen 200 DM und 19.900 DM sind von ProFiskal fehlerhaft berechnet worden; hierdurch sind dem Land bei rd. 7.900 Mahnvorgängen Einnahmeausfälle in Höhe von jeweils bis zu 0,50 DM entstanden.
- (133) Im Übrigen hat der Landesrechnungshof schon im Hinblick auf die Höhe der Postgebühren Zweifel, ob die derzeitigen Mahngebühren noch angemessen sind.

Zeitpunkt der Mahnung

- (134) Ein Schuldner öffentlich-rechtlicher Forderungen soll grundsätzlich eine Woche nach der Fälligkeit gemahnt werden (§ 3 Abs. 2 u. 3 VwVG) . Von ProFiskal wird eine Mahnung erst nach 20 Arbeitstagen – d. h. nach 26 Kalendertagen – automatisch erstellt. Dies führt zu einer unnötigen Verzögerung der Beitreibung der Forderungen des Landes.

Antwortzeitverhalten

- (135) Im HKR-Verfahren ProFiskal sind Suchen oder Ausdrücke zu einzelnen Haushaltstiteln sehr zeitaufwendig. Wartezeiten behindern eine effektivere Arbeit der Landesbezirkskassen und anderer Behörden.

Das Antwortzeitverhalten des HKR-Verfahrens ProFiskal hat sich durch Nachbesserungen und die Ausgliederung der Daten des Haushaltsjahres 1997 aus der Hauptdatenbank im 1. Halbjahr 2000 spürbar verbessert.

ProFiskal-Fehlerprotokolle

- (136) Fehler des HKR-Verfahrens ProFiskal werden vom Finanzministerium (Kassenreferat) in einer Fehlerliste erfasst und über die DVZ GmbH dem das ProFiskal betreuenden Unternehmen mitgeteilt. Nach Behebung der Fehler wird ein entsprechender Vermerk in die Liste eingetragen.
- (137) Die Behebung der Fehler hat sich teilweise über Jahre hingezogen und zwar auch bei Fehlern, deren Behebung für das Finanzministerium eine hohe Dringlichkeit hat.
- (138) Das Finanzministerium muss auf eine zügigere Behebung von Störungen und Programmfehlern durch die DVZ GmbH und das systembetreuende Unternehmen hinwirken. Dabei sollten vor allem bei Fehlern mit hoher Dringlichkeit dem Softwarehersteller und dem Systembetreuer – mit finanziellen Konsequenzen – Termine für die Erledigung vorgegeben werden.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass nach einer Korrektur der Stammdaten die Mahngebühren richtig berechnet werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Verlustausgleich an die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern mbH (GfW)

Die GfW akquiriert im Auftrag und im Interesse des Landes Unternehmen für den Standort Mecklenburg-Vorpommern.

Im Vertrags- und Projektmanagement der Gesellschaft wurden im Prüfungsjahr 1997 zum Teil erhebliche Mängel festgestellt.

Insgesamt sind die Geschäfte der GfW im Prüfungszeitraum nicht durchweg mit der gebotenen kaufmännischen Sorgfalt getätigt worden.

Vergleichbare Feststellungen hatte bereits ein Wirtschaftsprüfer in einem Sonderbericht vom 17.12.1996 für den Zeitraum 1995 bis 1996 getroffen. Der Landesrechnungshof beanstandet, dass Aufsichtsrat und seinerzeitige Geschäftsführung im Jahr 1997 keine umfassenden organisatorischen Konsequenzen aus dem im Auftrag der GfW erstellten Bericht des Wirtschaftsprüfers gezogen haben.

Beteiligung der Minderheitsgesellschafter am Verlustausgleich

(139) Das Land hält 58 % der Geschäftsanteile der GfW.

Die übrigen Geschäftsanteile werden von der Norddeutschen Landesbank Girozentrale, der Deutschen Genossenschaftsbank, dem Bankenverband mittel- und ostdeutsche Länder e.V., der Vereinigung der Unternehmervverbände für Mecklenburg-Vorpommern e.V., den Industrie- und Handelskammern der Kammerbezirke Schwerin, Rostock und Neubrandenburg sowie von den Handwerkskammern Schwerin, Rostock und Neubrandenburg gehalten.

- (140) Die GfW erwirtschaftet nur geringe Einnahmen. Sie ist weit gehend auf Zuwendungen der Gesellschafter angewiesen. Das Land hat seit Gründung der GfW im Jahre 1991 bis 1998 den Verlustausgleich allein (insgesamt rd. 30 Mio. DM) bewirkt.

Im Prüfungsjahr 1997 wurden Ausgaben der GfW in Höhe von 2.235.000 DM durch institutionelle Zuwendungen des Landes finanziert.

- (141) Erstmals im Jahr 1999 haben sich einige Minderheitsgesellschafter mit vergleichsweise bescheidenen Beträgen an der Deckung der Ausgaben beteiligt:

Norddeutsche Landesbank

Girozentrale	50.000 DM
Industrie- und Handelskammer zu Schwerin	38.500 DM
Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg	38.500 DM.

- (142) Der Gesellschaftsvertrag enthält keine Regelung zur Frage der Deckung der Ausgaben. Ebenso wenig besteht bislang eine gesonderte Vereinbarung der Gesellschafter darüber. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes sind alle Gesellschafter bis in das Jahr 1997 hinein stillschweigend davon ausgegangen, dass das Land allein für eine angemessene finanzielle Ausstattung der GfW Sorge zu tragen habe.

- (143) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte mit dem Recht der Minderheitsgesellschafter, über den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung Einfluss auf die Geschäftspolitik und -leitung der GfW zu nehmen, die Verpflichtung korrespondieren, in angemessener Weise zur Deckung der Ausgaben der GfW beizutragen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land sich hierfür nachdrücklich verwendet.

Das Wirtschaftsministerium verweist darauf, dass sich die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsorganen, aber auch der Wirtschaftsausschuss des Landtages wiederholt um die Einwerbung von Finanzbeiträgen der anderen Gesellschafter bemüht hätten. Diese hätten sich auf den Standpunkt gestellt, dass sie mit Beratungsleistungen und in der Kooperation mit der GfW ihren Teil zu einer effektiven Wirtschaftsförderung beitragen. Es sei vorgesehen, das Thema in Kürze in den Gremien der Gesellschaft nochmals ausführlich zu erörtern.

Repräsentanzen in China und Indonesien

- (144) Zur Akquisition von Unternehmen hat die GfW im Jahr 1997 in der VR China zwei Repräsentanzen unterhalten. Bei den Repräsentanten handelte es sich um ein chinesisches Handelshaus mit Sitz in Shanghai und um einen Kaufmann aus Beijing (Peking). Außerdem bediente sich die GfW einer Handelsgesellschaft mit Sitz in Buchholz, Niedersachsen, die ihrerseits enge geschäftliche Kontakte mit der Repräsentantin in Shanghai unterhält.
- (145) Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Vertragsmanagements insbesondere folgende Mängel festgestellt:
- fehlende oder unzureichende Dokumentation von Verträgen und Leistungsbeziehungen,
 - inhaltliche Mängel in Repräsentantenverträgen,
 - fehlende Zustimmung des Aufsichtsrates zu Geschäften,
 - Nichtbeachtung der Geschäftsanweisung der GfW und der VOL bei der Vergabe von Aufträgen,
 - fehlende oder lückenhafte Leistungsnachweise bzw. Berichte der Repräsentanten,
 - Zahlung von Honoraren, obwohl entweder Anspruchsvoraussetzungen nicht gegeben waren oder der Zahlungsanspruch noch nicht fällig geworden war,
 - unzureichende Prüfung von Abrechnungen durch die GfW.

Der Landesrechnungshof hat beispielsweise folgende Vorgänge beanstandet:

- (146) Die GfW hat am 4.3.1998 an die Repräsentantin in Shanghai ein Nachweishonorar in Höhe von 1.000 DM, ein Erfolgsfixum in Höhe von 6.000 DM und ein Erfolgshonorar in Höhe von 50.000 DM, insgesamt 57.000 DM, im Zusammenhang mit der Ansiedlung der Fa. Pentory in Zarrentin überwiesen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestehen jedoch Zweifel, ob vertragliche Honoraransprüche der Repräsentantin im Zusammenhang mit dem Pentory-Projekt bestanden.

Diese Zweifel leiten sich in erster Linie aus den engen Verflechtungen der Investorin mit der Repräsentantin in Shanghai und mit der vorbezeichneten Handelsgesellschaft in Buchholz her. Die Geschäftsanteile der Fa. Pentory wurden zu 56 % von der Han-

delsgesellschaft in Buchholz und zu weiteren 24 % vom Geschäftsführer und Alleingesellschafter der Repräsentantin gehalten. Das Unternehmen in Buchholz hatte von der GfW Honorare für die Vorbereitung und Begleitung von Deutschlandreisen chinesischer Investorendelegationen erhalten, die nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes mutmaßlich auch im Zusammenhang mit dem Pentory-Projekt standen.

Ein Anspruch der Repräsentantin auf Zahlung des Honorars hätte vorausgesetzt, dass der GfW der Investor **auf Grund** vertraglicher Aktivitäten der Repräsentantin nachgewiesen wird. Erforderlich sind eine Ansprache, Information und Vermittlung des Investors gerade durch die Repräsentantin.

Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass für eine werbende Tätigkeit der Repräsentantin Raum ist, wenn wie im Falle des Pentory-Projekts die Mehrheitsgesellschafterin der Investorin selbst für Akquisitionsbemühungen entlohnt worden ist und zwischen einem weiteren Gesellschafter der Investorin und der Repräsentantin enge personelle und gesellschaftsrechtliche Beziehungen bestehen.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat die Investorin darüber hinaus der GfW weder eine Vorhabensbeschreibung noch einen Finanzierungsnachweis vorgelegt. Die Einreichung einer Vorhabensbeschreibung wäre nach den Bestimmungen des Repräsentantenvertrags Voraussetzung für die Zahlung des Erfolgsfixums von 6.000 DM gewesen, der Finanzierungsnachweis Voraussetzung für die Fälligkeit des Erfolgshonorars von 50.000 DM. Schließlich existiert auch kein von der Repräsentantin und der GfW gezeichnetes Protokoll über die Investitionsbereitschaft der Fa. Pentory. Ansprüche der Repräsentantin auf Zahlung des Nachweishonorars in Höhe von 1.000 DM und des Erfolgsfixums werden gemäß Repräsentantenvertrag erst bei Unterzeichnung dieses Protokolls fällig.

Die Fa. Pentory befindet sich seit geraumer Zeit in der Gesamtvollstreckung.

Nach den Bestimmungen des Repräsentantenvertrags kommt für diesen Fall die Rückzahlung der Honorare in Betracht. Das Wirtschaftsministerium teilt hierzu mit, dass Erstattungsansprüche gegenüber der Repräsentantin wegen ungewisser Erfolgsaussichten in Prozess und Zwangsvollstreckung und erheblicher Kostenrisiken nicht geltend gemacht werden würden.

- (147) Im August 1997 berechnete die Mehrheitsgesellschafterin der Fa. Pentory, die Handelsgesellschaft aus Buchholz, für die Betreuung einer chinesischen Investorendelegation während eines Deutschlandbesuches vom 12.8. bis 22.8.1997 Auslagen in Höhe von 3.352,82 DM. Die GfW überwies 3.042,82 DM.

Wie sich aus Einzelbelegen ergibt, stehen die abgerechneten Übernachtungskosten ausschließlich im Zusammenhang mit dem Besuch des Minderheitsgesellschafters der Fa. Pentory und Geschäftsführers der Repräsentantin in Shanghai sowie eines weiteren Pentory-Gesellschafters in Deutschland. Auch Bewirtungskosten und Kilometergeld sind zumindest zum Teil für die Bewirtung bzw. Beförderung der beiden Geschäftsleute angefallen.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes fehlt es schon an einer Vereinbarung zwischen der GfW und der Handelsgesellschaft aus Buchholz über die Erstattung von Auslagen für die Betreuung der Besucher. Der Landesrechnungshof vermag auch in der Sache nicht nachzuvollziehen, warum die GfW die Auslagen der Handelsgesellschaft fast vollständig übernommen hat. Vieles spricht dafür, dass das Unternehmen aus Buchholz mit dem Besuch der Investorendelegation zuvörderst eigene Interessen – das Pentory-Projekt – verfolgt hat.

- (148) Der Landesrechnungshof sieht keine überzeugenden Gründe für die Beauftragung zweier Repräsentanten für die VR China mit weitgehend deckungsgleichen Vertragspflichten und übereinstimmendem geografischen Wirkungsbereich. Dasselbe gilt für die zusätzliche Einschaltung der deutschen Handelsgesellschaft. Im Ergebnis hatte die GfW für die Akquisition chinesischer Unternehmen kostenintensive, die Gefahr von Doppelarbeit und Reibungsverlusten bergende Strukturen aufgebaut.
- (149) Die GfW hat Anfang 1997 mit einer indonesischen Gesellschaft einen Repräsentantenvertrag abgeschlossen und daraufhin Zahlungen in Höhe von insgesamt 39.083,62 DM (25.000 DM Repräsentantenhonorare, 14.083,62 DM Aufwandserstattung) geleistet. Die indonesische Gesellschaft war verpflichtet, die Interessen der GfW in Indonesien bei der Akquisition indonesischer Unternehmen zu unterstützen. Gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 8 der Geschäftsweisung für die Geschäftsführung der GfW vom 24.4.1995 hätte der Aufsichtsrat der GfW dem Vertragsschluss zustimmen müs-

sen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass eine Zustimmung durch den Aufsichtsrat nicht erfolgt ist.

Die GfW hat die jährliche Grundvergütung aus dem Repräsentantenvertrag von 25.000 DM in voller Höhe ausgezahlt. Die tatsächliche Laufzeit des Vertrages betrug zehn Monate. Für diesen Zeitraum wäre lediglich eine Grundvergütung in Höhe von 20.833 DM zu zahlen gewesen.

Der Landesrechnungshof konnte sich auf Grundlage der Projektakte kein Bild von den Aktivitäten machen, die die Repräsentantin in Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten entfaltet hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes drängt sich die Frage auf, ob den Ausgaben eine quantitativ und qualitativ angemessene Leistung der Repräsentantin gegenüberstand. Mit Ausnahme weniger schriftlicher Mitteilungen fehlten substantielle Aussagen bzw. Berichte der Repräsentantin.

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die GfW von ihrem vertraglichen Recht Gebrauch gemacht hat, von der Repräsentantin im halbjährlichen Abstand einen kurzen schriftlichen Bericht über Art und Umfang der Tätigkeit abzufordern.

- (150) Das Wirtschaftsministerium weist ergänzend darauf hin, dass auf Grund tief greifender personeller Veränderungen in der GfW eine abschließende Klärung der Sachverhalte nicht mit letzter Sicherheit möglich sei. Den Feststellungen des Landesrechnungshofes werde von der GfW seit 1998 durch organisatorische und personelle Maßnahmen Rechnung getragen.

Geschäftsführung

- (151) Bereits 1996 hat die GfW im Zusammenhang mit der Suspendierung des damaligen Geschäftsführers eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt, Geschäftsvorfälle, Verträge und Zahlungen aus den Jahren 1995 und 1996 zu prüfen.

Die Wirtschaftsprüfer kamen in ihrem Prüfungsbericht vom 17.12.1996 zu Erkenntnissen, die mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes für das Jahr 1997 vergleichbar sind. Im Ergebnis ihrer Prüfung hatte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Zweifel, ob die Geschäfte der GfW mit der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes geführt worden sind.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes haben der Aufsichtsrat und der seinerzeitige Geschäftsführer im Jahr 1997 eine grundlegende Neuordnung der GfW, insbesondere eine Restrukturierung des Vertragsmanagements, nicht in die Wege geleitet. Aus dem Bericht der Wirtschaftsprüfer wurden in erster Linie personelle Konsequenzen (vor allem die Ablösung des bereits 1996 suspendierten früheren Geschäftsführers) gezogen. Daneben hat die Geschäftsführung vereinzelt organisatorische Maßnahmen getroffen – in erster Linie der Erlass einer vorläufigen Dienst-anordnung vom 11.2.1997 –, um die von den Wirtschaftsprüfern festgestellten Mängel abzustellen. Erst mit Aufsichtsratsbeschluss vom 23.3.1998 wurde der (gegenwärtige) Geschäftsführer beauftragt, ein neues Unternehmenskonzept zu entwickeln.

Das Auftreten der Mängel im Vertragsmanagement auch nach 1996 spricht für die Annahme, dass die Organe der GfW im Prüfungsjahr 1997 im Rahmen ihrer Aufgaben und Kompetenzen nicht die erforderlichen Konsequenzen aus dem Bericht der Wirtschaftsprüfer gezogen haben. Das Wirtschaftsministerium verweist auf die schwierige personelle Situation der GfW im Jahre 1997, insbesondere auf die vorübergehende Übernahme der Geschäftsführung und der Aufgaben des Prokuristen durch Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums, die zugleich ihre Haupttätigkeit im Ministerium hätten wahrnehmen müssen, ferner auf Probleme bei der Wiederbesetzung vakanter Stellen in der GfW. Überdies seien seit 1998 weitere organisatorische und personelle Maßnahmen durchgeführt worden.

Erfolgskontrolle

- (152) Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen hat der Landesrechnungshof vorgeschlagen, Effektivität und Effizienz der GfW näher zu untersuchen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte insbesondere der Versuch unternommen werden zu ermitteln, in welchem Umfang den eingesetzten öffentlichen Mitteln Erfolge in der Akquisition gegenüberstehen.

**Prüfung der Ausgaben des Landes für die Unterhaltung,
Anmietung und den Erwerb von Fahrzeugen, Maschinen und Geräten
einschließlich Winterdienst**

Obwohl für jede Straßenmeisterei mindestens 250 km Straßenbetreuungslänge durch einen Richtwert vorgegeben wird, betreuen 16 von 24 Straßenmeistereien weniger. Bei Zugrundelegung der Empfehlung wären höchstens 23 Straßenmeistereien erforderlich.

Das Land besitzt 51 Fahrzeuge im Wert von rd. 3,5 Mio. DM mehr als für 23 Straßenmeistereien empfohlen werden.

Unter Verletzung des Vier-Augen-Prinzips wurden Aufträge mit einem Lieferumfang von rd. 21 Mio. DM freihändig vergeben. Lediglich 0,8 % der Gesamtauftragssumme wurde beschränkt ausgeschrieben.

Es wurden Vergütungspauschalen in Höhe von rd. 120.000 DM an Unternehmen gezahlt, ohne dass dafür Winterdienstleistungen erbracht wurden.

- (153) Das Land hat die Aufgabe, auf Bundes- und Landesstraßen entsprechend ihrer Bedeutung den Betrieb und die Unterhaltung zu gewährleisten.

Das Wirtschaftsministerium übt als oberste Landesbehörde die Dienst- und Fachaufsicht über das nachgeordnete Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LS) aus. Das LS als obere Landesbehörde koordiniert und beaufsichtigt die Tätigkeit der vier Straßenbauämter (SBÄ). Den Straßenbauämtern sind insgesamt 24 Straßenmeistereien (SM) zugeordnet.

Die Straßenbauverwaltung Mecklenburg-Vorpommern betreut rd.

- 2.007 km Bundesstraßen,
- 3.200 km Landesstraßen und
- 911 km Kreisstraßen.

Die von den einzelnen SM zu betreuenden Straßenlängen sind sehr unterschiedlich. Sie schwanken zwischen 175,4 km und 417,7 km. Der durch die Straßenbauverwaltungen des Bundes und der Länder unter Mitwirkung des LS erarbeitete Maßnahmenkatalog „Straßenunterhaltung und Betrieb“ (MK 8) gibt für eine SM mindestens 250 km als Richtwert vor.

Der Landesrechnungshof bemerkte hierzu, dass 16 der im Land eingerichteten SM weniger als die vorgegebene Mindestlänge von 250 km betreuen. Bei Einhaltung des Richtwertes wären lediglich 23 SM erforderlich. Es wurde deshalb empfohlen zu prüfen, ob weitere Kreisstraßen in die gemeinsame Unterhaltung und Instandsetzung einbezogen werden können und die Anzahl der SM reduziert werden kann.

Das Wirtschaftsministerium teilte hierzu mit, „dass bereits durch 9 SM Kreisstraßen mitbetreut werden. Ab Anfang 2000 ist im Uecker-Randow Kreis die Betreuung des gesamten Kreisstraßennetzes auf die SM Eggesin und Pasewalk übergegangen. Die Straßenbauverwaltung wird weiterhin prüfen, ob weitere Kreise bereit sind, die ihrer Selbstverwaltung unterliegenden Straßen von den SM des Landes mitbetreuen zu lassen. ...

Mit Einführung der DV-gestützten Betriebskostenrechnung am 1.1.1999 in den SM hat die Straßenbauverwaltung eine bessere Möglichkeit, wirtschaftliche Handlungsweisen zu kontrollieren. In Auswertung der Betriebskostenrechnung und unter Beachtung der „Meisterei 2000“ und des Maßnahmenkataloges Straßenunterhaltung und Betrieb vom April 1996 wird die Straßenbauverwaltung den Zuschnitt der Meistereien optimieren.“

Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass zwar von neun SM bereits Kreisstraßen betreut werden, aber gerade die übrigen 15 SM meist weniger als 250 Straßenkilometer betreuen. Deshalb sollte fortlaufend geprüft werden, ob Kreisstraßen in die gemeinsame Unterhaltung und Instandsetzung einbezogen werden können.

Er geht weiterhin davon aus, dass zwischenzeitlich auf Grund der eingeführten Betriebskostenrechnung erste Erkenntnisse zur Optimierung der SM vorliegen und diese kurzfristig umgesetzt werden.

- (154) Zu dem Unterhaltungsaufwand für Bundes- und Landesstraßen gehören die Bereitstellung, der Betrieb und die Wartung der Fahrzeuge und der gerätetechnischen Ausstattung.

Der Maßnahmenkatalog „Straßenunterhaltung und Betrieb“ enthält den Fahrzeug- und Gerätebedarf für eine SM. Bezogen auf die zu betreuende Mindestlänge von 250 km sind zehn Fahrzeuge vorgesehen.

Das LS ermittelte in Abweichung zu dem Länderfachausschuss in Abstimmung mit dem Wirtschaftsministerium einen Bedarf von elf Fahrzeugen pro SM. Zum 1.12.1998 waren die 24 SM des Landes mit 281 Fahrzeugen ausgestattet.

Der Landesrechnungshof bemerkte hierzu, dass den Unterlagen nicht zu entnehmen war, aus welchen Gründen von den Empfehlungen des Maßnahmenkataloges abgewichen wurde. Insbesondere wenn man berücksichtigt, dass 16 von 24 SM noch nicht einmal die empfohlenen 250 km Straße zu betreuen haben, erscheint der Ansatz von elf Fahrzeugen nicht gerechtfertigt.

Letztendlich hat das Land 51 Fahrzeuge mehr in seinem Fahrzeugbestand als für 23 SM empfohlen. Dies entspricht bei einem geschätzten Durchschnittswert pro Fahrzeug von rd. 70.000 DM einem Wert von rd. 3,5 Mio. DM.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Landesvorschrift zu überprüfen und diese an den Maßnahmenkatalog unter Berücksichtigung landestypischer Verhältnisse anzugleichen. Hierbei muss auch der Fahrzeugbedarf für den Fall geregelt werden, dass eine SM weniger oder mehr Straßenkilometer zu betreuen hat.

Das Wirtschaftsministerium teilte hierzu mit, dass *„der Maßnahmenkatalog ... im Auftrag des Bundes 1987 durch eine Arbeitsgruppe des Länderfachausschusses erstellt [wurde] und ... für eine Regelmeisterei bis zu 11 Fahrzeugen [auswies], die dann in der überarbeiteten Fassung vom April 1996 auf 10 reduziert worden sind. ... Mit der ... angesprochenen Optimierung der Meistereien wird in Auswertung der Betriebskostenrechnung eine Reduzierung und Veränderung hinsichtlich der einzusetzenden Fahrzeugarten ... vorgenommen.“*

Die Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums ist nicht dazu geeignet, den hohen Fahrzeugbestand zu rechtfertigen, da keine Gründe vorgetragen werden, die ein Abweichen von den Empfehlungen des Maßnahmenkataloges rechtfertigen könnten. In der überarbeiteten Fassung des Maßnahmenkataloges vom April 1996 wurde der Bedarf auf zehn Fahrzeuge reduziert. Trotzdem ermittelte das LS in Abstimmung mit dem Wirtschaftsministerium sowohl im August 1996 als auch im Januar 1999 einen Bedarf von elf Fahrzeugen.

Der Landesrechnungshof erwartete, dass die Landesvorschrift dem Maßnahmenkatalog angeglichen wird und dass auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Betriebskostenrechnung kurzfristig eine Reduzierung der Fahrzeuge erfolgt.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass zwischenzeitlich das LS mit Verfügung vom 20.3.2000 den neuen Regelbestand der SM unter Einhaltung der Empfehlungen des MK 8 festgelegt hat. Die Reduzierung des überschüssigen Fahrzeugbestandes werde bis spätestens 2003 abgeschlossen sein.

- (155) Für die Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Straßenbauverwaltung ist seit 1994 das LS zuständig. In den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 wurden Aufträge mit einem Lieferumfang von rd. 21 Mio. DM vergeben.

Ausschließlich ein Sachbearbeiter des LS stellte die Beschaffungsanträge, legte die Vergabeart und den Bieterkreis fest, fertigte Aufforderungen zur Angebotsabgabe, war Mitglied der Vergabekommission, protokollierte die Vergabe und bereitete die Auftragserteilungen vor.

In den drei Haushaltsjahren wurden diese Aufträge nahezu ausschließlich freihändig vergeben; lediglich 0,8 % wurde beschränkt ausgeschrieben. Öffentliche Ausschreibungen konnten nicht festgestellt werden.

Der Landesrechnungshof bemerkte hierzu, dass die im Rahmen eines Beschaffungsvorganges sehr verschiedenen Funktionen organisatorisch sorgfältig zu trennen sind. So ist zwischen Bedarfs-, Beschaffungs- und Verwendungsbereich zu unterscheiden. Diese Bereiche sollten personell voneinander getrennt werden. Grundsätzlich sollten mit Ausschreibungen Personen nicht befasst sein, die auch an der Vertragsabwicklung beteiligt sind.

Der Landesrechnungshof empfahl die Schaffung einer Vergabestelle, um so das Vier-Augen-Prinzip zu wahren und eine Aufgabentrennung zu ermöglichen. Diese Stelle hat bei Vergaben die Bestimmungen des § 55 Landeshaushaltsordnung zu beachten, wonach die Leistungen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen, öffentlich auszuschreiben sind. Im Rahmen des Wettbewerbes kann sichergestellt werden, dass die verfügbaren Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

Das Wirtschaftsministerium teilte hierzu mit: *„Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr hat mit der Richtlinie vom 05.01.1999 ... die Aussonderungen sowie Ersatz- und Neubeschaffungen von Fahrzeugen und Geräten neu geregelt. Die Beschaffungen erfolgen nur noch auf dem Ausschreibungswege unter strikter Einhaltung des EU- und nationalen Vergaberechts. Dies betrifft insbesondere das Prinzip der öffentlichen Ausschreibung.*

Das Landesamt wird die Einhaltung des „Vieraugenprinzips“ gewährleisten.“

Mit dieser neuen Regelung folgte das Wirtschaftsministerium den Bemerkungen des Landesrechnungshofes.

- (156) Grundlage für das Führen von Fahrzeugakten, Fahrtenbüchern und Fahrzeugkostenblättern ist Nr. 5 der Kfz-Richtlinien M-V vom 28. Februar 1991 bzw. vom 29. Oktober 1996, wonach für jedes Dienstkraftfahrzeug eine Fahrzeugakte zu führen ist, aus der alle für die Beurteilung des Dienstkraftfahrzeuges in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht erforderlichen Angaben zu ersehen sind. Außerdem sind ein Fahrtenbuch und ein Fahrzeugkostenblatt anzulegen.

Der Vergleich der Fahrzeugakten mit den Fahrzeugkostenblättern und Fahrtenbüchern führte u. a. zu folgenden Feststellungen:

a) SM Waren

Das Fahrzeug MST-2014 (Kleingeräteträger) fuhr lt. Fahrzeugkostenblatt im September 1997 eine Strecke von 470 km, obwohl die Einsatzzeit mit 0 Stunden und der gesamte Monat als Stillstand ausgewiesen wurde.

Für das Einsatzfahrzeug NZ-2288 wurde im Fahrzeugkostenblatt 1997 für Januar eine Fahrtstrecke von 2.407 km mit einem Kraftstoffverbrauch von 2,62 Ltr./100 km

ausgewiesen. 1998 wurde über acht Monate eine Fahrleistung von insgesamt 16.094 km bei einer Einsatzzeit von 0 Stunden ausgewiesen.

b) SM Demmin

Das Fahrzeugkostenblatt 1996 weist für den LKW DM-115 im Monat Juni eine Fahrleistung von 200 km und einen Kraftstoffverbrauch von 75 Ltr./100 km aus, obwohl das Fahrzeug 0 Stunden im Einsatz war. Der gesamte Monat war als Stillstand ausgewiesen.

Für den Unimog DM-117 weist das Fahrzeugkostenblatt 1996 aus, dass im Monat September bei einer Einsatzzeit von sieben Stunden 60 km gefahren wurden und dabei 82 Liter Kraftstoff verbraucht wurden. Das entspricht einem Verbrauch von 136 Ltr./100 km.

Das Fahrzeugkostenblatt 1996 weist im März für das Fahrzeug Multicar DM-118 bei 0 Einsatzstunden 55 km aus. Im Juni waren es 2.378 km in 5,5 Stunden. Das entspricht einer Fahrgeschwindigkeit von 432 km/Stunde bei einem ausgewiesenen Kraftstoffverbrauch von 1,79 Ltr./100 km.

Der Landesrechnungshof bemerkte, dass die Eintragungen der Feststellung des Kostenaufwandes sowie der Wirtschaftlichkeit dienen sollen. Deshalb müssen die Unterlagen gewissenhaft und vollständig geführt werden.

Hierzu teilte das Wirtschaftsministerium mit: *„Die Führung der Fahrtenbücher wurde von allen Straßenbauämtern unterschiedlich, zum Teil noch unter Nutzung der Altbestände von Bordbüchern, gehandhabt. Mit Einführung der Betriebskostenrechnung sind einheitliche Vorgaben erforderlich. Die Straßenbauverwaltung wird künftig landeseinheitliche Fahrtenbücher verwenden. ...*

Die Ermittlung des Kraftstoffverbrauches/km über einen Monat allein aus den Fahrtenbüchern führt zu falschen Ergebnissen. ... In das Fahrtenbuch wird datumsmäßig die getankte Menge eingetragen. Da die aus dem Vormonat sich noch im Fahrzeug befindliche Menge ebenso wie die Menge, die in den nachfolgenden Monat mit hingenommen wird, nicht in die Rechnung eingehen, kann nur eine Betrachtung über mehrere Monate reale Werte ergeben ...“

Des Weiteren wies das Wirtschaftsministerium darauf hin, dass der Kraftstoffverbrauch auch von der Einsatzweise (z. B. Transport oder Bankettmahd) des Fahrzeuges abhängt.

„Die Straßenbauverwaltung ... erfasst alle Daten seit 01.01.1999 in einer DV-gestützten Betriebskostenabrechnung.“

Der Landesrechnungshof folgt der Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums nur teilweise. Die Mängel der Fahrzeugakten und Fahrtenbücher sind hauptsächlich darin begründet, dass die Eintragungen in die Unterlagen nicht gewissenhaft und vollständig erfolgten. Allein durch die Einführung landeseinheitlicher Fahrtenbücher lassen sich diese Mängel nicht beseitigen. Er erwartet daher, dass durch organisatorische Maßnahmen die Mängel abgestellt werden.

- (157) Die SBÄ können für den Einsatz von Fremdfahrzeugen im Rahmen des Winterdienstes Verträge nach Muster A (garantierte Vergütungspauschale auch ohne Einsatz) oder Muster B (Bezahlung nur bei Einsatz der Fahrzeuge) mit Fremdfirmen abschließen.

Mit dem Vertrag A wird dem Unternehmen eine Vergütungspauschale als Risiko des Verdienstaufalles durch Vorhalten eines Fahrzeuges auch ohne Einsatz gewährt. Deshalb verfügte das LS, dass der Abschluss des Vertrages nach Muster A nur vorzunehmen ist, wenn nachweislich die vertragliche Bindung von Fahrzeugen für den Straßenwinterdienst nur mit diesem Vertragsmuster erfolgreich ist.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei zwei SBÄ die Verträge ausschließlich nach Muster B und bei den anderen zwei SBÄ die Verträge nach beiden Mustern abgeschlossen wurden. Diese beiden SBÄ hatten aktenkundig nicht nachgewiesen, dass eine vertragliche Bindung nur auf der Basis des Vertrages nach Muster A möglich war.

Haushaltsmittel in Höhe von 120.000 DM, die als Vergütungspauschale an Unternehmen für die Winterperiode 1997/1998 gezahlt wurden, ohne dass dafür Winterdienstleistungen erbracht wurden, hätten eingespart werden können.

Das Wirtschaftsministerium teilte hierzu mit. *„Die SBÄ Stralsund und Güstrow haben Verträge nach dem Muster A nur in den Bereichen abgeschlossen, in denen sich keine Unternehmen zu Verträgen nach dem Muster B bereitklärt haben, die Fahr-*

zeuge jedoch zur Sicherstellung des Winterdienstes benötigt werden. Die nach dem Vertragsmuster A gebundenen Fahrzeuge werden bei Bedarf vorrangig eingesetzt.

Die SBÄ sind angewiesen worden, den Abschluss von Verträgen nach dem Muster A zukünftig eingehender zu begründen.“

Die Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums ist auch im Nachhinein nicht geeignet, den Abschluss von Verträgen nach Muster A zu rechtfertigen, da eine nachvollziehbare Begründung nicht vorgelegt wurde.

Der Landesrechnungshof hält daher seine Bemerkung, wonach für diese Winterperiode 120.000 DM als Vergütungspauschale ohne Gegenleistung bezahlt wurden, aufrecht. Die Anweisung des Wirtschaftsministeriums, die Abschlüsse von Verträgen „zukünftig eingehender zu begründen“, geht fehl, da jegliche Begründung fehlte. Die SBÄ sind daher nochmals darauf hinzuweisen, Akten zukünftig so zu führen, dass ein sachkundiger Dritter in der Lage ist, sich den Vorgang nach Aktenlage zu erschließen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Förderung der Erlebnistherme Güstrow

Die Erlebnistherme Güstrow – ein kombiniertes Freizeit- und Sportbad – ist ein Projekt der Freizeit- und Immobiliengesellschaft Güstrow (FIG), einer Tochtergesellschaft der im Eigentum der Kommune stehenden Stadtwerke Güstrow. Das Projekt ist mit erheblichen finanziellen Risiken für die FIG, die Stadtwerke Güstrow und die Stadt Güstrow verbunden.

Das Wirtschaftsministerium hat sich für eine Förderung der Erlebnistherme aus öffentlichen Mitteln entschieden, obwohl erhebliche Zweifel bestanden, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens mit der erforderlichen Sicherheit nachgewiesen worden war.

Sachverhalt

- (158) Die Erlebnistherme Güstrow ist ein Projekt der Freizeit- und Immobiliengesellschaft Güstrow mbH (FIG). Das Stammkapital dieser Gesellschaft beträgt 100.000 DM. Die Gesellschaftsanteile der FIG werden von der Stadtwerke Güstrow GmbH (Stadtwerke) gehalten, deren Alleingesellschafterin die Stadt Güstrow ist. Die FIG ist auf Grund dieser Konstellation nach § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 lit. a Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) i. V. m. § 12 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrages prüfungspflichtig gemäß Abschn. III Kommunalprüfungsgesetz (KPG). Die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts hat danach entsprechend den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften zu erfolgen.
- (159) Im Zuge der Jahresabschlussprüfung 1997 wies der Abschlussprüfer auf die Planungen der FIG für die Erlebnistherme Güstrow hin. Vorgesehen war – und ist – der Bau eines kombinierten Freizeit- und Sportbades, verbunden mit einer „Saunawelt“ und einem Restaurant. Bei einem Investitionsvolumen von rd. 28 Mio. DM musste mit

Auswirkungen des Vorhabens auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der FIG – einer kleinen Kapitalgesellschaft im Sinne von § 267 Abs. 1 HGB – gerechnet werden. Der Landesrechnungshof beauftragte deshalb den Jahresabschlussprüfer gemäß § 14 Abs. 1 i. V. m. § 15 Abs. 1 KPG, vorab die Finanzierung der Erlebnistherme zu prüfen.

- (160) Der Zwischenbericht des Jahresabschlussprüfers zur Finanzierung der Erlebnistherme wurde dem Landesrechnungshof am 8.5.1998 vorgelegt. Danach vergaben die Stadtwerke bereits 1993 den Auftrag für ein betriebliches Planungsgutachten an ein süddeutsches Planungs- und Architekturbüro. In den darauf folgenden Jahren bis einschließlich 1997 wurden die Planungen – u. a. im Wege der Erteilung weiterer Planungsaufträge an externe Fachfirmen – fortgeführt. Die Kosten in Höhe von rd. 2,16 Mio. DM wurden von den Stadtwerken aufgebracht.
- (161) Am 12.5.1997 stellte die FIG bei dem Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern einen Antrag auf Gewährung eines Investitionszuschusses in Höhe von rd. 14,41 Mio. DM für die Erlebnistherme aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Laut Antrag bezifferte sich das gesamte Investitionsvolumen auf rd. 28,83 Mio. DM.
- (162) Bereits am 20.5.1997 übertrug die FIG dem vorbezeichneten süddeutschen Planungsbüro die Gesamtplanung der Therme. Mit Beschluss der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke vom 12.8.1997 wurde die Geschäftsführung der Stadtwerke mit der Organisation der Erlebnistherme und der Durchführung des Badbetriebs beauftragt und zugleich der Übertragung dieser Aufgaben an die FIG zugestimmt. Der Aufsichtsrat der Stadtwerke genehmigte am gleichen Tage den Bau und Betrieb der Erlebnistherme durch die FIG sowie die Aufnahme von Krediten für das Vorhaben in Höhe von max. 13 Mio. DM.
- (163) Nach europaweiter Ausschreibung vergab die FIG am 21.11.1997 den Bau der Erlebnistherme für eine Auftragssumme von rd. 24,27 Mio. DM netto an ein hamburgisches Unternehmen. Zu diesem Zeitpunkt lag keine Förderzusage des Wirtschaftsministeriums vor. Dementsprechend stand der Auftrag unter dem Vorbehalt
- „... der Bewilligung der beauftragten (sic) Fördermittel. Der Auftragnehmer wird bis zum 15.2.1998 die Arbeiten vorbereiten. Für den Fall, dass eine Bewilligung nicht*

erfolgen sollte, stellt der Auftragnehmer die FIG von jeglichen Forderungen bis zu diesem Termin frei.“

- (164) Auch die vorgesehene Aufnahme von Darlehen durch die FIG in Höhe von 13 Mio. DM zur Bauzeit- und Bauendfinanzierung der Therme war im Zeitpunkt der Auftragsvergabe nicht sichergestellt. Die Hausbank der Stadtwerke hatte eine Finanzierung des Vorhabens abgelehnt. Erst nach Vergabe der Bauleistungen erklärte sich ein deutsches Bankhaus prinzipiell zur Gewährung der Kredite bereit. Die schriftliche Grundsatzzusage der Bank vom 26.11.1997 sieht vor, dass die Kreditmittel ab einer Höhe von mehr als 6 Mio. DM nur dann zur Auszahlung kommen, wenn die FIG u. a. eine sogenannte harte Patronatserklärung ihrer Muttergesellschaft – der Stadtwerke – sowie eine Bindungserklärung der Stadt Güstrow beibringt.
- (165) Die Bauarbeiten für die Erlebnistherme begannen am 19.12.1997. Vom gleichen Tage datiert auch die harte Patronatserklärung der Stadtwerke. Sie enthält unwiderrufliche Verpflichtungen gegenüber der finanzierenden Bank, die FIG finanziell so auszustatten, dass diese Gesellschaft jederzeit ihren Verpflichtungen aus den Darlehensverträgen nachkommen kann, und die Anteile an der FIG nur im Einvernehmen mit der Bank zu veräußern. Die geforderte Bindungserklärung der Stadt Güstrow wurde vom Bürgermeister erst am 26.1.1998 unterzeichnet. Darin verpflichtete sich die Kommune, ohne vorherige Zustimmung der finanzierenden Bank ihre Anteile an den Stadtwerken weder zu veräußern noch zu belasten, solange Ansprüche aus Kreditverträgen gegen die FIG bestehen.
- (166) Am 8./22.1.1998 schloss die FIG die vorgesehenen Darlehensverträge über insgesamt 13 Mio. DM mit einer luxemburgischen Tochtergesellschaft des vorbezeichneten deutschen Bankinstitutes zu den Bedingungen der Grundsatzzusage vom 26.11.1997 ab. Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes stellte jedoch die Bank der FIG Kreditmittel **zum Zwecke der Baufinanzierung** frühestens Ende des Jahres 1999 zur Verfügung. Zwar zahlte die Bank im ersten Quartal 1998 einen Kredit in Höhe von 6 Mio. DM aus. Diese Mittel wurden jedoch – offenbar auf Grund einer vorherigen Absprache mit der FIG – bei der Bank wieder angelegt, und zwar zu einem niedrigeren Zinssatz als den nach dem Darlehensvertrag vom 8./22.1.1998 von der FIG zu entrichtenden.

- (167) Mit Baubeginn übernahmen die Stadtwerke die Zwischenfinanzierung des Bauvorhabens. Zu diesem Zweck gewährten die Stadtwerke der FIG in den Jahren 1998 und 1999 Darlehen in Höhe von insgesamt 2,75 Mio. DM (1998) und 1,8 Mio. DM (1999). Die Stadtwerke und die FIG vereinbarten einen Zinssatz von 5 % p. a. und Rückzahlung der Darlehen bei Auskehrung von Fördermitteln. Einen weiteren Zwischenfinanzierungskredit in Höhe von 1,5 Mio. DM nahm die FIG am 12.7.1999 bei einem Bankinstitut auf, vermutlich um hiermit Darlehen der Stadtwerke abzulösen. Die Aufwendungen der Stadtwerke für Planungs- und Beratungsleistungen in den Jahren 1994 bis 1997 in Höhe von rd. 2,16 Mio. DM (vgl. Tz. 160) wurden von den Stadtwerken zum 18.12.1998 als Kapitalrücklage in die FIG übertragen.
- (168) Die Baustelle der Erlebnistherme wurde am 7.12.1998 vorübergehend bis zum 12.4.1999 stillgelegt, da nach wie vor weder ein Zuwendungsbescheid ergangen war (vgl. Tz. 163) noch Mittel aus den Darlehensverträgen vom 8./22.1.1998 (vgl. Tz. 166) zur Baufinanzierung ausgereicht worden waren. Die Kosten der Bauunterbrechung in Höhe von insgesamt rd. 1,65 Mio. DM wurden der FIG vom Bauunternehmer entsprechend der Vertragslage (vgl. Tz. 163) in Rechnung gestellt.
- (169) Im Zuge des Förderverfahrens reichte die FIG bei dem Wirtschaftsministerium eine Prognose zur Besuchererwartung vom April 1997 und eine Ergebnisvorschau („*Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen*“) des süddeutschen Planungsbüros (Stand: Oktober 1997) ein. Um der Forderung des Wirtschaftsministeriums zu entsprechen, den Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Therme durch eine Machbarkeitsstudie eines unabhängigen Gutachters zu führen, beauftragte die FIG am 30.3.1998 eine Wirtschaftsberatungsgesellschaft aus dem Rhein-Main-Gebiet mit der Plausibilitätsprüfung der eingereichten Prognosen. Das Gutachten der Wirtschaftsberatungsgesellschaft wurde am 24.4.1998 vorgelegt und dem Wirtschaftsministerium zugeleitet.
- (170) Wie sich später herausstellte, hatte die FIG bereits im Herbst 1997 eine hamburgische Unternehmensberatung gleichfalls mit der Plausibilitätsprüfung betraut. Die FIG machte dieses Gutachten vom 29.10.1997 bislang weder dem Wirtschaftsministerium noch dem „Zweitgutachter“ aus dem Rhein-Main-Gebiet zugänglich.
- (171) Anlässlich einer Besprechung am 3.6.1998 wies der Landesrechnungshof die Vertreter der Stadt Güstrow, der Stadtwerke und der FIG sowie das Wirtschaftsministerium

und das Innenministerium darauf hin, dass das Gutachten der Wirtschaftsberatungsgesellschaft aus dem Rhein-Main-Gebiet vom 24.4.1998 gravierende Schwächen enthalte. Es sei zweifelhaft, ob auf dieser Grundlage der Wirtschaftlichkeitsnachweis für die Therme gelingen könne.

- (172) Unter dem 15.7.1998 legte die FIG dem Wirtschaftsministerium eine weitere Ausarbeitung zum Besucherpotenzial der Erlebnistherme vor. Die Verfasserin der Studie, ein Unternehmen aus Süddeutschland (im Folgenden als „A-Therme“ bezeichnet), betreibt ein Erlebnisbad bzw. berät die Betreiber von Erlebnisbädern im Wege sogenannter Betreiberkooperationen und ist über ihre Geschäftsführung personell mit dem von der FIG mit der Planung der Erlebnistherme beauftragten Büro verflochten. Die A-Therme erklärte zugleich gegenüber der FIG und dem Wirtschaftsministerium ihre Bereitschaft, über eine Betreiberkooperation mit der FIG zur Sicherung eines wirtschaftlichen Betriebs der Erlebnistherme Güstrow zu verhandeln. In der Folgezeit reichte die FIG bei dem Wirtschaftsministerium zwei weitere Aktenvermerke der A-Therme vom 20.8.1998 („*Umsatzauswertung Eintrittserlöse*“) und 24.8.1998 („*Aussagen zur Gesamtattraktivität Erlebnistherme*“) ein. Mit Schreiben vom 11.9.1998 an das Wirtschaftsministerium erklärte der Landesrechnungshof, dass auch unter Berücksichtigung der Ausarbeitungen der A-Therme Zweifel an der dauerhaften Rentabilität der Erlebnistherme verblieben.
- (173) Die FIG und die A-Therme nahmen in der zweiten Jahreshälfte 1998 Vertragsverhandlungen über die vorgeschlagene Betreiberkooperation für die Erlebnistherme auf. Dem Landesrechnungshof wurden über das Wirtschaftsministerium wiederholt, zuletzt am 15.1.1999, Entwürfe von Kooperationsverträgen zugeleitet. Der Landesrechnungshof hat mit Schreiben vom 26.1.1999 an das Wirtschaftsministerium darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Betreiberkooperation nach Ausweis des Vertragsentwurfs vom 15.1.1999 voraussichtlich nicht in ausreichendem Maße zur Gewährleistung der dauerhaften Rentabilität der Erlebnistherme beitragen könne.
- (174) Trotz dieser Sachlage bewilligte das Wirtschaftsministerium mit Bescheid vom 15.2.1999 einen Investitionszuschuss von höchstens rd. 14,04 Mio. DM. Bei einer zuwendungsfähigen Investitionssumme von rd. 28,09 Mio. DM ergab sich ein effektiver Fördersatz von 50 %. Von der FIG als Eigenmittel beizutragen waren rd. 1,47 Mio. DM, der Rest in Höhe von 13 Mio. DM als Fremdmittel. Das Wirt-

schaftsministerium stellte die Förderung unter die Bedingung, dass sich die A-Therme durch Vertrag über eine Betreiberkooperation verpflichtet, jährlich bis zu ca. 400.000 DM zum Verlustausgleich beizutragen. Das Wirtschaftsministerium wies die FIG mit dem Zuwendungsbescheid ausdrücklich auf ihre Verpflichtung hin, unverzüglich alle Tatsachen mitzuteilen, die der Bewilligung, Inanspruchnahme oder dem Belassen der Zuwendung entgegenstünden. Der vom Wirtschaftsministerium geforderte Vertrag über die Betreiberkooperation zwischen der FIG und der A-Therme wurde am 8.4.1999 abgeschlossen. Das Wirtschaftsministerium sah trotz des Vertragsabschlusses zunächst von einer Auszahlung der Fördermittel ab.

- (175) Der Landesrechnungshof leitete nach Herausgabe des Zuwendungsbescheids am 17.3.1999 ein Verfahren zur Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungen des Landes für die FIG ein. Mit Schreiben vom gleichen Tage wurde die FIG zur Übermittlung des bisher von ihr zurückgehaltenen Wirtschaftlichkeitsgutachtens der hamburgischen Unternehmensberatungsgesellschaft vom 29.10.1997 gebeten. Die FIG entsprach am 20.4.1999 dieser Bitte. Nach Durchsicht kam der Landesrechnungshof zu dem Schluss, dass das Gutachten die vorhandenen Zweifel an der Rentabilität der Erlebnistherme noch bestärkt. Mit Schreiben vom 7.7.1999 wies der Landesrechnungshof daher das Wirtschaftsministerium auf die weit hinter den Projektionen der FIG zurückbleibenden Prognosen der Gutachter für das Besucherpotenzial der Therme und die erzielbaren Eintrittserlöse hin. Der Landesrechnungshof vertrat ferner in seinem Schreiben die Auffassung, dass der Kooperationsvertrag zwischen der FIG und der A-Therme vom 8.4.1999 jedenfalls wegen seiner zu kurzen Laufzeit die Wirtschaftlichkeit der Erlebnistherme nicht dauerhaft sicherstellen könne.
- (176) Anlässlich einer Besprechung im Wirtschaftsministerium am 15.9.1999 wiederholte der Landesrechnungshof diese Bedenken. Darüber hinaus vertrat der Landesrechnungshof die Auffassung, dass die Bindungserklärung der Stadt Güstrow vom 26.1.1998 gegenüber der finanzierenden Bank (vgl. Tz. 165) einer kommunalrechtlichen Genehmigung bedürfe, diese jedoch ausstehe, weswegen die Auszahlung der Darlehen nicht gesichert sei. Weiterhin wurde das Wirtschaftsministerium darauf hingewiesen, dass die Vorenthaltung des Wirtschaftlichkeitsgutachtens vom 29.10.1997 – einer aus Sicht des Landesrechnungshofes im Förderverfahren ent-

scheidungserheblichen Information – durch die FIG Sanktionen bis hin zur Aufhebung des Förderbescheids vom 15.2.1999 rechtfertigen könne.

- (177) Der Jahresabschlussprüfer der FIG für das Geschäftsjahr 1997 vertrat ebenfalls die Auffassung, das Verschweigen des Gutachtens vom 29.10.1997 im Förderverfahren könne im Ergebnis den Bestand des Bewilligungsbescheids und damit die Finanzierung der Erlebnistherme gefährden. Er erteilte am 10.9.1999 aus diesem Grund das Testat nur mit der Einschränkung, dass u. a.

„1.

2. durch die Nichtvorlage des Gutachtens an das Wirtschaftsministerium M-V und an den Abschlussprüfer im Jahr 1998 der Fördermittelbescheid vom 15.2.1999 nicht kassiert wird.“

- (178) Wegen seiner fortbestehenden Zweifel an der Wirksamkeit der Bindungserklärung vom 26.1.1998 und – daraus folgend – an der Verpflichtung der Bank, die zugesagten Darlehen auszureichen, ergänzte der Landesrechnungshof das Testat des Jahresabschlussprüfers gemäß § 16 Abs. 4 KPG um folgenden Feststellungsvermerk vom 28.9.1999:

„Die Gesamtfinanzierung der „Güstrower Erlebnistherme“ dürfte gefährdet sein, weil die der Kreditsicherung dienende Bindungserklärung der Stadt Güstrow vom 26.1.1998 ... ein nicht genehmigungsfähiges Rechtsgeschäft besonderer Art (§ 58 Abs. 1 und 3 Satz 2 Kommunalverfassung) darstellt. Bei dieser Ausgangslage dürften auch die Voraussetzungen für die Auszahlung der beantragten und durch Zuwendungsbescheid zugesagten Fördermittel nicht gegeben sein. Damit kann im Ergebnis die Unternehmensfortführung in Frage gestellt sein.“

- (179) Ungeachtet aller Bedenken erklärte das Wirtschaftsministerium mit Schreiben an den Landesrechnungshof vom 23.11.1999, man halte am Förderbescheid vom 15.2.1999 fest und werde die Fördermittel auszahlen, sobald auch die finanzierende Bank ihre Mittel freigebe. Letztere bestätigte der FIG mit Schreiben vom 17.12.1999

„... zur Vorlage beim Landesrechnungshof, dass unsere ... Kreditzusagen unverändert gelten, sodass die Durchfinanzierung Ihres Investitionsvorhabens unter Berücksichtigung von Eigen- und Fördermitteln gegeben ist und wir diese Mittel nach Baufortschritt anteilig mit den übrigen Finanzierungsmitteln valutieren werden.“

Am 29.12.1999 wurde eine erste Förderrate in Höhe von rd. 3,55 Mio. DM an die FIG ausgereicht. Die Bank überwies eine erste Tranche des Kredits in Höhe von 4 Mio. DM am 25./27.1.2000 an die FIG.

Bewertung des Förderverfahrens

Zusammenfassung

- (180) Das Wirtschaftsministerium hat mit Bescheid vom 15.2.1999 eine Grundsatzentscheidung für die Förderung der Erlebnistherme getroffen, obwohl zu diesem Zeitpunkt erhebliche Zweifel bestanden, ob die Gesamtfinanzierung des Vorhabens – insbesondere die dauerhafte Rentabilität der Therme – mit der erforderlichen Sicherheit nachgewiesen worden war (siehe nachfolgend Tzn. 181 bis 198). An seiner Förderentscheidung hat das Ministerium fest gehalten, obwohl in der Folgezeit neue Tatsachen bekannt wurden, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Wirksamkeit des Förderbescheids in Frage stellten, bzw. eine Aufhebung der Bewilligung gerechtfertigt hätten (vgl. nachfolgend Tzn. 199 bis 201).

Fehlender Nachweis der Gesamtfinanzierung

- (181) Voraussetzung der Förderung der Güstrower Erlebnistherme aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist der Nachweis der Gesamtfinanzierung. Die Gesamtfinanzierung privatwirtschaftlicher Objekte bedeutet die
- Darstellung der Eigen- und Fremdmittel für die Herstellung des Objekts (Bauzeit- und Bauendfinanzierung) sowie
 - die dauerhafte Rentabilität des Vorhabens, also die Erwirtschaftung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung und des Kapitaldienstes für die Fremdmittel aus dem Betriebsergebnis.

Rentabilität der Erlebnistherme

- (182) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ist es zweifelhaft, ob der dauerhafte wirtschaftliche Betrieb der Erlebnistherme im Zeitpunkt der Förderentscheidung des

Wirtschaftsministeriums mit der erforderlichen Sicherheit nachgewiesen worden war. Die Bandbreite, innerhalb der sich das Vorhaben rechnet, ist schon bei Zugrundelegung der Planzahlen der FIG bzw. des von der FIG beauftragten süddeutschen Planungsbüros vom Oktober 1997 („Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen“) sehr schmal. Jede negative Abweichung von den Prognosen dürfte unmittelbar die Wirtschaftlichkeit gefährden und im Ergebnis die Erwirtschaftung des Kapitaldienstes für die Fremdfinanzierungsmittel in Frage stellen. Der Landesrechnungshof ist aus den folgenden Gründen der Auffassung, dass die von der FIG vorgelegten und vom Wirtschaftsministerium akzeptierten Planzahlen insoweit bedeutende Risikopotenziale aufweisen.

- (183) Die FIG ist bei der Berechnung des Besucherpotenzials mit jährlich 160.000 Gästen von sehr optimistischen Annahmen ausgegangen. Der Landesrechnungshof hat das Wirtschaftsministerium frühzeitig, u. a. mit Schreiben vom 11.9.1998, darauf hingewiesen, dass sich diese Prognose auf Erfahrungen aus dem Betrieb anderer Thermen stützt, die sich – im Gegensatz zu Güstrow – entweder in touristischen Schwerpunktgebieten oder in Verdichtungsräumen mit mehr als 2 Mio. Einwohnern befinden. Zudem hat der Landesrechnungshof bezweifelt, dass die Konkurrenz der Erlebnistherme mit anderen geplanten oder im Bau befindlichen Bädern (vor allem Warmmünde und Röbel) ausreichend in den vorgelegten Planzahlen berücksichtigt worden ist. Bei der Plausibilitätsprüfung der Prognosen der FIG vom 24.4.1998 legte das Wirtschaftsberatungsinstitut aus dem Rhein-Main-Gebiet denn auch nur ein Besucherpotenzial von jährlich 145.000 Gästen zu Grunde.
- (184) Es dürfte auch keineswegs gesichert sein, dass das von der FIG eingeplante durchschnittliche Eintrittsentgelt für Freizeitbad und Saunabnutzung in Höhe von 16,50 DM netto pro Gast dauerhaft erzielbar ist. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes liegt dies deutlich über den Preisen von Vergleichsbädern. Nicht zuletzt im Hinblick auf die unterdurchschnittlichen Einkommensverhältnisse im Einzugsbereich der Therme spricht vieles dafür, dass die Eintrittspreise der Erlebnistherme Güstrow deutlich vorsichtiger kalkuliert werden müssen als vorgesehen. Das Wirtschaftsberatungsinstitut aus dem Rhein-Main-Gebiet kam bei der Plausibilitätsprüfung der Wirtschaftlichkeitsprognose der FIG vom 24.4.1998 zu dem Ergebnis, die Eintrittspreise seien im Vergleich zu Standardthermen um knapp 50 % höher ange-

setzt. Sie lägen allerdings – so das Institut ohne nähere Begründung – noch innerhalb des Spektrums des relevanten Wettbewerbsmarktes.

- (185) Der Landesrechnungshof sieht sich in seinen Zweifeln, ob die Planzahlen der FIG für Besucherpotenzial und Eintrittserlöse realisiert werden können, durch das lange von der FIG zurückgehaltene Gutachten der hamburgischen Unternehmensberater vom 29.10.1997 bestärkt. Die Gutachter setzen das Besucherpotenzial mit lediglich jährlich rd. 125.000 Gästen an (FIG: 160.000) und berechnen den durchschnittlich pro Besucher erzielbaren Eintrittspreis um netto 13,40 DM (FIG: 16,50 DM). Ferner werden die Betriebskosten der Erlebnistherme mit jährlich ca. 250.000 bis 280.000 DM höher angesetzt als durch die FIG. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass der Kapitaldienst für die Bankdarlehen – geschweige denn eine angemessene Eigenkapitalrendite – selbst dann nicht erwirtschaftet werden kann, wenn die optimistische Berechnung des Besucherpotenzials mit 160.000 Gästen p. a. zu Grunde gelegt wird.
- (186) Der Landesrechnungshof hat keinen Anhaltspunkt dafür, dass die zusätzlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Zwischenfinanzierung des Vorhabens durch die Stadtwerke bei der Förderentscheidung des Wirtschaftsministeriums berücksichtigt worden sind. Wie ausgeführt, hatten die Stadtwerke allein in den Jahren 1998 und 1999 der FIG Darlehen zur Zwischenfinanzierung in Höhe von insgesamt 4,55 Mio. DM zum Zinssatz von 5 % p. a. gewährt, da in diesem Zeitraum weder Fremd- noch Fördermittel zur Finanzierung der Therme zur Verfügung standen (vgl. Tzn. 168 und 179). Allein im Jahr 1998 sind hierfür mutmaßlich Zinsaufwendungen in Höhe von rd. 40.000 DM angefallen. Dem Wirtschaftsministerium wird nicht verborgen geblieben sein, dass die FIG den Bau der Therme seit dem Jahreswechsel 1997/1998 nur über kostenträchtige Zwischenfinanzierungen vorangetrieben haben konnte. Nach Lage der Dinge musste im Zeitpunkt der Förderentscheidung davon ausgegangen werden, dass bis zur Tilgung der Kredite der Stadtwerke noch ein Vielfaches der bereits angefallenen Zinsaufwendungen hinzukommen würde. Nach den dem Landesrechnungshof vorliegenden Informationen beliefen sich allein im Geschäftsjahr 1999 die Zinsaufwendungen für die Zwischenfinanzierungskredite der Stadtwerke auf 160.000 DM, für den weiteren Kredit vom 12.7.1999 (vgl. Tz. 167) auf 41.000 DM. Diese Mehrkosten können in den im Wirtschaftsministerium vorlie-

genden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der FIG bzw. des beauftragten süddeutschen Planungsbüros vom Oktober 1997 und in der Plausibilitätsprüfung der Wirtschaftsberatungsgesellschaft aus dem Rhein-Main-Gebiet vom 24.4.1998 noch nicht berücksichtigt worden sein. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es angezeigt gewesen, in dieser Situation von der FIG eine Aktualisierung der vorhandenen Wirtschaftlichkeitsprognosen unter Berücksichtigung der hinzugekommenen und voraussichtlich künftig hinzukommenden Zinsaufwendungen zu verlangen. Das Wirtschaftsministerium hat darauf offenbar verzichtet und seine Förderentscheidung getroffen, obwohl es nicht über die für eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit des Thermenbetriebs erforderlichen Daten verfügte.

Dasselbe gilt hinsichtlich der zusätzlichen Forderungen des hamburgischen Bauunternehmers in Höhe von rd. 1,65 Mio. DM gegen die FIG, die im Zusammenhang mit der Stilllegung der Thermenbaustelle zwischen dem 7.12.1998 und dem 12.4.1999 (vgl. Tz. 168) stehen. Gemäß den Regelungen des Auftrags vom 21.11.1997 (vgl. Tz. 163) gehen diese Stillstands- oder Bereitstellungskosten zu Lasten der FIG und müssen von ihr aus dem Betriebsergebnis wieder erwirtschaftet werden. Eine entsprechende Neubewertung der Rentabilität der Therme ist aber offenbar weder von der FIG vorgenommen noch vom Wirtschaftsministerium gefordert worden.

Keine Berücksichtigung bei der Wirtschaftlichkeitsprognose der FIG und bei der Förderentscheidung des Wirtschaftsministeriums haben offenbar auch die Mehraufwendungen der FIG (1998: 92.000 DM; 1999: 123.000 DM) aus dem Zinsdifferenzgeschäft mit der finanzierenden Bank (vgl. Tz. 166) gefunden. Allerdings ist in diesem Fall dem Landesrechnungshof nicht bekannt, ob das Wirtschaftsministerium von der FIG über dieses Geschäft in Kenntnis gesetzt worden ist.

- (187) Die Finanzierung des Fremdmittelanteils in Höhe von 13 Mio. DM an der Investitionssumme durch eine deutsche Bank (vgl. Tzn. 164 und 166) ist kein Indiz für die Rentabilität der Erlebnistherme. Die Darlehenszusage des Kreditinstituts dürfte im Hinblick auf die Patronatserklärung der Muttergesellschaft der FIG, der Stadtwerke Güstrow, vom 19.12.1997 und die Bindungserklärung der Stadt Güstrow vom 26.1.1998 abgegeben worden sein. Bei Einbindung der Kommune und ihrer Unternehmen in Investitionen auch unter Haftungsgesichtspunkten verliert nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes für die finanzierenden Banken die Fra-

ge, ob Zins und Tilgung aus dem Betriebsergebnis erwirtschaftet werden können, an Bedeutung. Für den Fall der Zahlungsunfähigkeit der Investorin kann sich die Bank an andere, finanziell in der Regel ungleich leistungsfähigere Schuldner halten. Bezeichnenderweise hat die Bank nach Mitteilung der FIG an den Landesrechnungshof ihre Finanzierungszusage nicht von einem gutachterlichen Nachweis der Rentabilität der Erlebnistherme abhängig gemacht.

- (188) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist auch der im Zeitpunkt der Förderentscheidung des Wirtschaftsministeriums (15.2.1999) weit gehend ausgehandelte und später (am 8.4.1999) auch abgeschlossene Vertrag über die Betreiberkooperation nicht geeignet, die Zweifel an der Rentabilität der Erlebnistherme auszuräumen. Eine Verpflichtung der A-Therme, sich am Verlustausgleich mit jährlich bis zu 400.000 DM zu beteiligen, besteht nur während der Laufzeit des Vertrags bis zum 31.12.2005. Verluste, die nach diesem Zeitpunkt entstehen, sind jedenfalls von der FIG oder ggf. ihrer Konzernmutter, den Stadtwerken Güstrow, zu tragen. Gerade in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts kommen aber voraussichtlich besondere finanzielle Belastungen auf die FIG zu. Wie sich aus dem Plausibilitätsgutachten vom 24.4.1998 ergibt, weist die von der Gesellschaft gewählte Finanzierungsstrategie für die Jahre 2007 bis 2010 auffällige Spitzen bei der Tilgung auf.
- (189) Der Kooperationsvertrag sieht außerdem vor, dass die A-Therme für ein Honorar von jährlich insgesamt 200.000 DM die FIG bei dem Betrieb der Therme berät. Für Dienstleistungen vor Inbetriebnahme sind weitere 415.000 DM zu zahlen. Zwar sollen diesen Aufwendungen – so die Behauptung der Kooperationspartner – in gleichem Umfang Einsparungen der FIG bei den Betriebskosten gegenüberstehen. Auch auf Nachfrage des Landesrechnungshofes waren die Vertragsparteien jedoch nicht in der Lage, die erhofften Einsparungen in Höhe von 200.000 DM jährlich auf einzelne Kostenpositionen herunterzubrechen. Jedenfalls hat der Landesrechnungshof nicht feststellen können, dass die FIG ihren voraussichtlichen Personalbedarf für die Therme im Hinblick auf die Betreiberkooperation reduziert hätte, obwohl im Hinblick auf die externe Beratung durch die A-Therme gerade bei den Personalkosten Einsparungen erwartet werden müssten. Im Ergebnis geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Betreiberkooperation zunächst eine Erhöhung der Betriebskosten bewirkt. Diese (noch) nicht quantifizierbare Kostensteigerung wäre bei einer eventu-

ellen Beteiligung der A-Therme am Verlustausgleich naturgemäß gegenzurechnen. Sollten im Extremfall dem Beratungshonorar keinerlei Kostenreduzierungen gegenüberstehen, würde bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise die A-Therme lediglich bis zu 200.000 DM jährlich zum Verlustausgleich beitragen müssen.

- (190) Zusammenfassend ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes davon auszugehen, dass die Wirtschaftlichkeit der Erlebnistherme im Zeitpunkt der Herausgabe des Zuwendungsbescheids am 15.2.1999 nicht mit der erforderlichen Sicherheit nachgewiesen worden war. Die Zweifel an der Rentabilität bestehen fort.

Der Abschlussprüfer schränkte seinen Bestätigungsvermerk vom 24.1.2000 für den Jahresabschluss 1998 hinsichtlich der wirtschaftlichen Verhältnisse der FIG dementsprechend wie folgt ein:

„Für den Berichtszeitraum geben die wirtschaftlichen Verhältnisse zu wesentlichen Beanstandungen keinen Anlass. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass mit der Inbetriebnahme des Kombibades eine andere Beurteilung erforderlich wird.“

Gemäß § 16 Abs. 4 KPG wurde der vorbezeichnete Bericht des Abschlussprüfers vom Landesrechnungshof um folgenden Feststellungsvermerk vom 13.4.2000 ergänzt:

„Hinsichtlich der derzeit in Bau befindlichen und mutmaßlich im Sommer 2000 fertig gestellten „Güstrower Erlebnistherme“ berechtigen Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch Gutachter sowie eigene Erkenntnisse des Landesrechnungshofes unverändert zu ernsthaften Zweifeln an der Rentabilität des Projektes und damit der Erwirtschaftung des Kapitaldienstes für die aufgenommenen Kredite. Diese Zweifel werden durch den Umstand verstärkt, dass die Zinsbelastung infolge der Aufnahme zusätzlicher Kredite zur teilweisen Bauzeitfinanzierung höher ausfallen wird als ursprünglich vorgesehen.“

Darstellung der Fremdmittel

- (191) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ist ferner davon auszugehen, dass im Zeitpunkt der Förderentscheidung des Wirtschaftsministeriums die Ausreichung der Darlehen in Höhe von 13 Mio. DM durch das deutsche Kreditinstitut und damit die Gesamtfinanzierung des Vorhabens auch hinsichtlich der Fremdmittel nicht gesichert

war. Die Förderung der Erlebnistherme Güstrow durch das Wirtschaftsministerium begegnet auch unter diesem Aspekt Bedenken. Im Einzelnen:

- (192) Bereits die Grundsatzzusage der Bank vom 26.11.1997, dann auch das Kreditangebot der Bank vom 5.1.1998 lassen keinen Zweifel daran, dass eine Auszahlung der Kredite über einen Betrag von 6 Mio. DM hinaus u. a. erst nach Abgabe der Bindungserklärung durch die Stadt Güstrow erfolgen würde. Zwar hat die Stadt die geforderte Erklärung abgegeben. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist jedoch fraglich, ob die Bindungserklärung vom 26.1.1998 wirksam geworden ist.
- (193) Der Landesrechnungshof hält die Bindungserklärung vom 26.1.1998 für genehmigungspflichtig gemäß § 58 Abs. 3 Satz 2 KV M-V, da ihre Abgabe für die Stadt Güstrow wirtschaftliche Auswirkungen hat, die mit der Übernahme einer Bürgschaft oder dem Abschluss eines Gewährvertrags im Sinne von § 58 Abs. 1 Satz 1 KV M-V vergleichbar sind.
- (194) Der Zweck der Bindungserklärung dürfte darin liegen, dass sich die Stadt Güstrow zur Beibehaltung eines Zustands verpflichtet, der ihre Haftung für die Verbindlichkeiten der FIG aus den Kreditverträgen mit der Bank aus dem Gesichtspunkt der Konzernhaftung begründet. Solange die Stadt Güstrow über ihre Eigengesellschaft, die Stadtwerke, die FIG kontrolliert und Vorgaben für ihre geschäftliche Tätigkeit macht, ist letztere in einen qualifizierten faktischen Konzern eingebunden mit der Folge einer entsprechenden Haftung der Stadt. Die Bindungserklärung soll mithin eine bestehende faktische „Sicherheit“ für die Laufzeit der Kredite gewährleisten. Ein Herausbrechen der Stadtwerke – und damit der FIG – würde gegen das mit der Bindungserklärung eingegangene rechtsgeschäftliche Veräußerungsverbot verstoßen und die Stadt Güstrow gegenüber der Bank auf Schadenersatz verpflichten. Wegen der Verpflichtung zur Naturalrestitution (§ 249 Satz 1 BGB) bedeutet dies eine fortgesetzte Konzernhaftung der Stadt Güstrow auch bei Auflösung des qualifizierten faktischen Konzerns durch Veräußerung der Stadtwerke.
- (195) Mit der Bindungserklärung werden im Ergebnis langfristige (Kreditlaufzeiten: bis zu 17 Jahren) und der Höhe nach letztlich nicht abschätzbare Haftungsrisiken der Stadt Güstrow festgeschrieben. Zugleich wird die Kommune in ihrer Dispositionsbefugnis über ihr Vermögen (hier: die Gesellschaftsanteile an den Stadtwerken) ebenso wirk-

sam eingeschränkt, als ob die Anteile als Sicherheit verpfändet worden wären. Durch § 58 KV M-V wird jedoch der Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften vor nicht überschaubaren Risiken bezweckt, die mit der Bestellung von Sicherheiten für Verbindlichkeiten verbunden sein können. Daneben ist die Sicherung der Dispositionsbefugnis der Gemeinden über ihr Vermögen – und damit im Ergebnis auch des Bestands und notfalls der wirtschaftlichen Verwertung des Vermögens – intendiert. Die Bindungserklärung tangiert diese gesetzlich geschützten gemeindlichen Interessen. Zwar stellt die Bindungserklärung keine Bürgschaft oder keinen Gewährvertrag im Sinne von § 58 Abs. 1 Satz 1 KV Mecklenburg-Vorpommern dar; von ihren Auswirkungen her ist sie derartigen Rechtsgeschäften jedoch gemäß § 58 Abs. 3 Satz 2 KV M-V gleichzustellen. Die Bindungserklärung bedarf mithin gemäß § 58 Abs. 3 Satz 1 KV M-V der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

Der Landesrechnungshof teilt aus den genannten Gründen nicht die Auffassung des Innenministeriums, die Bindungserklärung lasse zwar einzelne Elemente eines Gewährvertrages erkennen; die Stadt Güstrow verpflichte sich jedoch nicht, für einen bestimmten Erfolg oder Schaden zu haften/zu garantieren, sodass die Voraussetzungen des § 58 KV M-V nicht gegeben seien.

- (196) Eine Genehmigung der Bindungserklärung durch die Rechtsaufsichtsbehörde ist bislang nicht erfolgt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegen die Voraussetzungen für eine Genehmigung der Erklärung auch nicht vor. Die Genehmigung ist (nur) für den Fall zu erteilen, dass der Abschluss des Rechtsgeschäfts zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde erforderlich ist (§ 58 Abs. 1 Satz KV M-V). Der Betrieb einer Erlebnistherme ist als gewerbliche Tätigkeit im touristischen Bereich – anders als der Betrieb eines kommunalen Schwimmbades – keine kommunale Aufgabenerfüllung im Sinne von § 2 Abs. 1 und 2 KV M-V. Daraus folgt, dass auch die Abgabe einer Bindungserklärung zum Zwecke der Sicherstellung der Finanzierung einer Erlebnistherme keine Wahrnehmung kommunaler Aufgaben ist.
- (197) Im Ergebnis dürfte die Bank mangels wirksamer Bindungserklärung der Stadt zumindest zwischenzeitlich berechtigt gewesen sein, die Auszahlung der Kredite an die FIG zu verweigern. Ob der offenbar mindestens bis Ende 1999 gültigen Vereinbarung zwischen FIG und Bank, den im ersten Quartal 1998 ausgereichten Kredit von 6 Mio. DM wieder zu einem für die FIG ungünstigen Zinssatz bei der Bank anzule-

gen (vgl. Tz. 166), auch Zweifel an der Wirksamkeit der Bindungserklärung zu Grunde lagen, vermag der Landesrechnungshof nicht zu beurteilen; ausgeschlossen werden kann diese Möglichkeit jedenfalls nicht.

- (198) Die Bank hat allerdings mit Schreiben vom 17.12.1999 erklärt, ihre Kreditzusagen vom 5.1.1998 gelten unverändert (vgl. Tz. 179). Die Durchfinanzierung der Therme sei gegeben und die Kredite würden nach Baufortschritt anteilig mit den übrigen Finanzierungsmitteln valutiert werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird aus der genannten Erklärung aber nicht der Schluss gezogen werden können, dass die Bank ihrerseits auf die Wirksamkeit der Bindungserklärung vertraut hat und deshalb die Bereitstellung der Darlehen bzw. Fremdmittel für das Thermenprojekt jederzeit gesichert gewesen ist. Vielmehr dürfte das Schreiben der Bank eine Reaktion sein auf die Ankündigung des Wirtschaftsministeriums vom November 1999 (vgl. Tz. 179), die Fördermittel für die Erlebnistherme trotz aller sachlichen und rechtlichen Bedenken auszuzahlen. Diese Entscheidung des Wirtschaftsministeriums kann nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ohne weiteres als **politisches Votum** für die Erlebnistherme gewertet werden. Wenn aber das Land sich für alle Beteiligten ersichtlich mit Nachdruck hinter das Projekt und seine Betreiber gestellt hat, wird die Wirksamkeit der Bindungserklärung der Stadt Güstrow für die finanzierende Bank bei ihrer Entscheidung, ob die Darlehensverträge vom 8./22.1.1998 durchgeführt werden oder nicht, kaum ausschlaggebend gewesen sein.

Bestätigung der Förderentscheidung trotz neuer Erkenntnisse

- (199) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass auch nach Herausgabe des Zuwendungsbescheids und Abschluss des Kooperationsvertrags vom 8.4.1999 keine Verpflichtung des Landes zur Förderung der Erlebnistherme bestanden hätte.
- (200) Die Verpflichtung der A-Therme zur Beteiligung am Betriebsrisiko ist, wie in Tz. 188 ausgeführt, bis zum 31.12.2005 befristet. Der Zuwendungsbescheid vom 15.2.1999 macht nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch eine entsprechende vertragliche Pflicht zumindest für die vorgesehene Betriebsdauer der Therme zur Bedingung für eine Förderung. Die einschlägige Nebenbestimmung des Bescheides sieht eine zeitliche Beschränkung des Verlustausgleichs bis Ende des Jahres 2005 nicht vor. Zudem war auch dem Wirtschaftsministerium bekannt, dass die FIG einen

Betrieb der Therme weit über das Jahr 2005 hinaus beabsichtigte; zu dieser Planung bestand im Übrigen auch schon deshalb keine Alternative, weil Zins und Tilgung für die Bankdarlehen auch nach dem Jahr 2005 weiter aus dem Betriebsergebnis der Therme erwirtschaftet werden müssen (vgl. Tz. 188). Wenn das Wirtschaftsministerium die Nebenbestimmung über den Abschluss des Kooperationsvertrags zur Bedingung der Förderung machte, so sollte hiermit der **dauerhafte wirtschaftliche Betrieb** der Therme gesichert werden. Eine Auslegung der Nebenbestimmung, die eine **vorübergehende Gewährleistung** der Rentabilität genügen ließe, widerspräche dieser allen Beteiligten bekannten Intention des Wirtschaftsministeriums. Im Ergebnis ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass der Abschluss des Kooperationsvertrages vom 8.4.1999 nicht zum Bedingungseintritt geführt und damit auch keine Verpflichtung zur Förderung ausgelöst hat.

- (201) Auch das Versäumnis der FIG, dem Wirtschaftsministerium vor dessen Entscheidung über die beantragte Zuwendung das Gutachten der hamburgischen Unternehmensberater vom 29.10.1997 – oder zumindest dessen Existenz – zur Kenntnis zu geben, hätte nach Einschätzung des Landesrechnungshofes eine Verpflichtung zur Förderung ausgeschlossen. Das Gutachten weckt ernsthafte Zweifel an der Rentabilität der Therme (vgl. Tz. 185). Aus diesem Grunde wäre die FIG zur Benachrichtigung des Wirtschaftsministeriums verpflichtet gewesen. Die Zurückhaltung dieser förder- bzw. subventionserheblichen Information hätte das Ministerium zur Aufhebung des Förderbescheids berechtigt.

Stellungnahmen der Beteiligten

- (202) Das Innenministerium sieht in seiner Stellungnahme vom 15.6.2000 die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes zur Frage der Genehmigungspflichtigkeit der Bindungserklärung (vgl. Tzn. 193 bis 195) als nicht unumstritten an. Folgte man der Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes, so wäre die Bindungserklärung als Sicherheit zu Gunsten Dritter im Sinne von § 58 Abs. 1 Satz 2 KV M-V einzustufen. In diesem Fall komme es darauf an, ob ein öffentliches Interesse im Sinne von § 58 Abs. 1 Satz 3 KV M-V an der Abgabe der Bindungserklärung bestehe; dies wäre von der Stadt Güstrow darzulegen und von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde zu prüfen.

Die FIG ist der Meinung, dass sich die Rentabilität der Erlebnistherme nach ihrer Eröffnung im August 2000 in der Praxis erweisen werde.

Das Prüfverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen – Flughafen Parchim –

Da zum Zeitpunkt der ersten Bewilligung noch kein endgültiges Nutzungskonzept für den Flughafen vorlag, haben sich die zuwendungsfähigen Ausgaben für die geplanten Infrastrukturmaßnahmen in den Jahren 1994 bis 1997 um rd. 34 Mio. DM erhöht.

Reduzierte Planungen, Übergangslösungen sowie die zeitliche Verschiebung einzelner Maßnahmen führten dazu, dass die wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung nicht immer Gewähr leistet war. Allein die Interimslösung zur Passagierabfertigung wird zu geschätzten zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 698.000 DM führen.

Der Zuwendungsempfänger vernachlässigte notwendige Bauherrenaufgaben. Die erforderliche rechtzeitige Beteiligung der zuständigen technischen Verwaltung erfolgte teilweise zu spät, wodurch die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Baumaßnahme beeinträchtigt wurde.

Der Zuwendungsempfänger hat erheblich gegen die Vergabevorschriften der VOB verstoßen. So wurden z. B. bei zwei fehlerhaften Vergabeentscheidungen Mehrausgaben in Höhe von rd. 60.000 DM in Kauf genommen. Bei einer Leistung erfolgte eine Überzahlung von rd. 50.000 DM.

- (203) Das Wirtschaftsministerium bewilligte dem Landkreis Parchim Zuwendungen aus GA-Mitteln als Projektförderung für bauliche Investitionen zum Zweck des Ausbaus des Flughafens Parchim. Der Landkreis Parchim beauftragte mit der Durchführung der Investitionen und der Grundstücksverwaltung den hierfür gegründeten Eigenbetrieb Grundstücksverwaltung Flughafen Parchim.

Die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben für den Flughafen Parchim haben sich von 1994 bis 1997 in der 2. Ausbaustufe von zunächst rd. 8,49 Mio. DM auf rd. 32,81 Mio. DM und in der 3. Ausbaustufe von rd. 17,26 Mio. DM auf rd. 27,19 Mio. DM erhöht.

Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass zum Zeitpunkt der ersten Bewilligung noch kein endgültiges Nutzungskonzept für den Flughafen Parchim vorlag. Erst im Verlauf der Förderung wurde das notwendige Finanzvolumen ersichtlich. Ein solches Verfahren erschwert die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit, der auch bei der Bewilligung von Zuwendungen an Dritte zu beachten ist.

Das Wirtschaftsministerium teilte hierzu mit:

„Die Feststellung, dass die verschiedenen Aktualisierungen die Bearbeitung erschweren, ist berechtigt. Im Interesse einer möglichst kurzfristigen Realisierung und Abwicklung eines bedarfsgerechten Verkehrsaufkommens wurde der eingeschlagene Verfahrensweg als zweckmäßig erachtet. In Zukunft wird das WM noch stärker darauf achten, dass Nutzungskonzepte rechtzeitig vorliegen.“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig Zuwendungen erst dann gewährt werden, wenn das Gesamtfinanzvolumen ermittelt wurde und die Gesamtfinanzierung des Vorhabens einschließlich der Folgekosten gesichert ist.

- (204) Um 1997 den Charterflugbetrieb aufnehmen zu können, wurden in Abstimmung mit dem Wirtschaftsministerium die ursprünglichen Planungen reduziert und der Bau des Betriebsgebäudes, welches übergangsweise als Passagierterminal genutzt werden sollte, vorgezogen. Hieran orientierten sich auch alle nachfolgenden Maßnahmen in den jeweiligen Ausbaustufen. Die Entscheidung für eine Interimslösung brachte Nachteile, die die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendung nicht immer Gewähr leistete.

So wurde beispielsweise nur ein Abschnitt – der ursprünglich drei geplanten Abschnitte des Vorfeldes – ausgeführt. Auf diesem Teilbereich wurden Flugzeuge betankt, obwohl er den sich aus der Nutzung ergebenden Anforderungen nicht gerecht wurde. So fehlte z. B. eine Abscheideanlage, die die ordnungsgemäße Ableitung von verunreinigtem Oberflächenwasser sicher stellt. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass hierdurch schwer wiegende Umweltbelastungen entstehen können.

Das zuständige Bauordnungsamt des Landkreises Parchim stimmte der Nutzung des Betriebsgebäudes als Interimslösung zur Passagierabfertigung aus bauordnungsrechtlichen Gründen nur für die Dauer von drei Jahren nach Fertigstellung zu. Allein für die nach Aufgabe der übergangsmäßigen Nutzung des Betriebsgebäudes nicht wieder verwendbaren Bauteile und Ausstattungen werden geschätzte zusätzliche Ausgaben in Höhe von 515.000 DM und für den Umbau zum Betriebsgebäude weitere 183.000 DM entstehen. Das Erreichen des Zuwendungszwecks erscheint gefährdet, wenn nicht bis zum März 2001 die bauliche Endlösung für die Passagierabfertigung erreicht ist bzw. die vom Bauordnungsamt erteilten kostenträchtigen Auflagen umgesetzt werden.

Das Wirtschaftsministerium gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass sich durch die erforderlichen Umplanungen zwar der Planungsaufwand erhöht habe, jedoch die Baukosten entscheidend verringert werden konnten. Daher könne von einer nicht wirtschaftlichen Verwendung der Mittel nicht ausgegangen werden.

Des Weiteren teilte das Wirtschaftsministerium mit, dass Eigenbetrieb und Betreiber versuchen würden, die Probleme im Bereich des Vorfeldes kurzfristig zu lösen.

Die Mehrkosten für die zusätzliche Ausstattung des Betriebsgebäudes als Interimslösung würden dadurch kompensiert, dass kurzfristig und kostengünstig eine angemessene Passagierabfertigung, die dem zu erwartenden Passagieraufkommen der nächsten Jahre entsprechen würde, gesichert werden konnte. Das Wirtschaftsministerium weist daraufhin, dass mit dieser Variante Baukosten in Höhe von ca. 4,1 Mio. DM für ein Terminal nicht erforderlich geworden seien.

Der Eigenbetrieb habe zwischenzeitlich mit dem zuständigen Bauordnungsamt erste Kontakte aufgenommen, um bei Bedarf eine Verlängerung der befristeten Genehmigung als Abfertigungshalle zu bekommen. Das Wirtschaftsministerium geht davon

aus, dass Interimslösungen mindestens fünf Jahre Bestand haben und sich damit die zusätzlichen Ausgaben kompensiert hätten.

Der Landesrechnungshof vermag die Argumentation des Wirtschaftsministeriums nicht nachzuvollziehen. So werden die im Bereich des Vorfeldes notwendigen Maßnahmen zu weiteren Ausgaben führen.

Eine Verlängerung der Genehmigung als Abfertigungshalle bewirkt lediglich, dass die vom Landesrechnungshof angeführten Ausgaben zu einem späteren Zeitpunkt entstehen werden. Das Wirtschaftsministerium führte in seiner Stellungnahme keinen Nachweis, dass die zusätzlichen Ausgaben kompensiert werden.

Der Landesrechnungshof hält daher seine Bemerkung, wonach die Interimslösung die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendung nicht immer Gewähr leistet, aufrecht.

- (205) Eine Mitwirkung der fachlich zuständigen technischen Verwaltung bei der Planung und der Erarbeitung der Antragsunterlagen gem. Nr. 3 bis 5 ZBau war oftmals wegen des bereits fortgeschrittenen Planungsstandes nicht im gebotenen Umfang möglich. Die notwendige konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem Zuwendungsempfänger, dem Zuwendungsgeber und der zuständigen technischen Verwaltung gerade in der Vorplanungsphase war nicht immer gegeben. Es konnten mögliche Einsparungen von Bauausgaben nicht im gebotenen Umfang genutzt werden. Darüber hinaus waren mit der baufachlichen Prüfung der Investitionen für den Flughafen neben dem Wirtschaftsministerium vier weitere technische Dienststellen einschließlich nachgeordneter Behörden betraut.

Der Landesrechnungshof schlug daher vor, dass bei vergleichbaren Maßnahmen zukünftig geprüft werden sollte, ob durch mögliche Zentralisierung der baufachlichen Prüfung der Verwaltungsaufwand reduziert werden kann.

Das Wirtschaftsministerium erklärte, die prüfenden Behörden seien in der Regel frühzeitig beteiligt worden. Bei den bemängelten Teilmaßnahmen sei zur Zeitminimierung die Planung im laufenden Verfahren mit den Prüfbehörden abgestimmt und gefertigt worden. Die angemahnte frühzeitige Beteiligung sei im Einzelfall nicht möglich gewesen, sie werde in Zukunft mehr beachtet.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme der Verwaltung zur Kenntnis. Er wird die Erörterung fortsetzen, da nach seiner Auffassung ein „*in der Zukunft mehr beachten*“ nicht ausreicht, um den Bestimmungen der LHO zu genügen.

- (206) Zwei Vergabeentscheidungen im Rahmen der ersten Öffentlichen Ausschreibungen waren nicht VOB-konform, da die bei der Wertung des Angebotes des jeweils preisgünstigsten Bieters herangezogenen Begründungen, wie z. B. ungenügende Fachkunde oder Leistungsfähigkeit, nicht nachvollziehbar waren (§ 25 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A). Der Nachweis, dass der Zuschlag auf das annehmbarste Gebot erteilt wurde, konnte somit nicht erbracht werden. Durch die Auftragsvergabe an die zweitgünstigsten Bieter nahm der Eigenbetrieb bewusst einen Mehrpreis von 58.664,20 DM bei der Maßnahme Erschließung und Einzäunung bzw. von 1.594,78 DM bei der Maßnahme NDB/DME¹⁵ Baulos II in Kauf.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass bei der fachtechnischen Prüfung nach Nr. 9 ZBau der Maßnahme Erschließung und Einzäunung die Mehrkosten bei der Auftragsvergabe als nicht zuwendungsfähig erachtet worden seien. Das Ministerium habe sich diesem Vorschlag angeschlossen. Im bemängelten zweiten Vergabefall sei über die Zuwendungsfähigkeit der Mehrkosten im Zuge der Prüfung des Verwendungsnachweises noch zu entscheiden.

- (207) Der Landesrechnungshof konnte eine Reihe von z. T. immer wiederkehrender Verstöße gegen die Regelungen der VOB feststellen. Es kam mehrfach zu produktbezogenen Ausschreibungen (Beleuchtung Parkplatz, Trafo, Zaunanlage usw.). Es wurden erhebliche Abweichungen der Mengenansätze vom ausgeschriebenen zum ausgeführten Leistungsumfang und Ersatz von nicht zur Ausführung gekommenen Positionen festgestellt. Besonders auffällig wurde dies im Leistungsbereich Erdarbeiten, in dem sich der Leistungsumfang der tatsächlich ausgeführten Arbeiten teils mehr als verdoppelte, teils aber auch deutlich reduzierte. Dies deutet darauf hin, dass die erforderlichen Mengen vor der Ausschreibung nicht hinreichend genau ermittelt wurden. Darüber hinaus kam es zu einer Vielzahl von Nachträgen, die den ursprünglich ausgeschriebenen Leistungsumfang erheblich veränderten. Zusammenfassend stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Qualität der Leistungsverzeichnisse nach Eindeu-

¹⁵ Non Directional Radiobeacon/Distance Measuring Equipment (Navigationshilfen)

tigkeit und Vollständigkeit in erheblichem Umfang nicht den Forderungen der VOB entsprach. Den Angeboten fehlte damit die konkrete Kalkulationsgrundlage. Dies führte wiederum dazu, dass oftmals nicht die annehmbarsten Angebote den Zuschlag erhielten. Es ist deshalb dringend erforderlich insbesondere die Leistungsverzeichnisse inhaltlich genauer zu prüfen, bevor diese durch den Auftraggeber zur Ausschreibung freigegeben werden.

Nur so können Abweichungen von den Bestimmungen der VOB frühzeitig erkannt und z. B. kostenträchtige Nachträge vermieden werden.

Nach Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums erfolge eine genaue Prüfung durch den Zuwendungsgeber bei der Prüfung des Verwendungsnachweises. Der Landesrechnungshof wartet das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung ab.

- (208) Eine Firma bot für die Errichtung der Fertigteil-Kombistation – einer Teilleistung der Baumaßnahme Trafo 06 – im Nebenangebot einen Pauschalpreis in Höhe von 220.230 DM. Der Auftrag wurde unter Einbeziehung dieses Nebenangebotes erteilt. In der vom Ingenieurbüro anerkannten Schlussrechnung für den Trafo 06 wurde jedoch nicht der vereinbarte Pauschalpreis abgerechnet.

Dies führte zu einer Überzahlung von 50.852 DM zzgl. MwSt.

Das Wirtschaftsministerium teilte hierzu mit, dass zwischenzeitlich eine Rückzahlung erfolgt sei. Gleichzeitig sei die Honorarrechnung berichtigt worden und zu viel gezahlte Honorare zurückerstattet worden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Erfüllung der Lehrverpflichtung der Professoren

Im Rahmen seiner Prüfung konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen, ob die Professoren einer Universität und einer Fachhochschule ihr Lehrdeputat erfüllt haben. Aussagefähige Unterlagen über die Durchführung der Lehrverpflichtungen wurden nicht geführt.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur muss seiner Pflicht als Dienstvorgesetzter nachkommen und unverzüglich das notwendige Regelwerk erlassen.

- (209) Der Landesrechnungshof hat die Erfüllung der Lehrverpflichtung der Professoren im Wintersemester 1997/98, im Sommersemester 1998 sowie im Wintersemester 1998/99 an drei Hochschulen des Landes geprüft und dabei im Wesentlichen festgestellt:
- (210) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat bislang den Umfang der dienstrechtlichen Lehrverpflichtungen (Regellehrverpflichtung) des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes nicht durch Rechtsverordnung geregelt. Es ist damit dem Auftrag gemäß § 47 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LHG) nicht nachgekommen. Darüber hinaus hat es auch die notwendigen Regelungen zum Nachweisverfahren nicht getroffen. Die geprüften Hochschulen haben infolgedessen keine aussagefähigen und verlässlichen Unterlagen zum Nachweis der von den Professoren erbrachten Lehre geführt.

Grundlage für den Umfang der Lehrverpflichtungen bildet zurzeit nur das Regelwerk der Kultusministerkonferenz, auf das die Professoren des Landes im Rahmen der Berufungsverhandlungen verpflichtet worden sind. Dieses Regelwerk enthält nicht in jedem Fall abschließende Festlegungen und bedarf der landesrechtlichen Ausfüllung.

- (211) Die Erfüllung der Lehrverpflichtung wurde bislang weder vom Ministerium noch von den Hochschulen geprüft. Das Ministerium hat zwar im Jahre 1993 von den Hochschulen Angaben „*über die Belastung der in den Lehrprozess eingebundenen Hochschulangehörigen*“ erbeten. Es hat die Unterlagen jedoch nie ausgewertet und so auch nicht festgestellt, dass einige Professoren den Umfang ihrer Lehrverpflichtung nicht erreicht hatten.
- (212) Professoren einer Hochschule haben in zahlreichen Fällen das Regelwerk der Kultusministerkonferenz zu Anrechnungen und Ermäßigungen mangelhaft umgesetzt. Bei Beachtung der Vorschriften würde sich der angegebene Lehrumfang im Allgemeinen reduzieren.
- (213) Nur eine Hochschule konnte zur Überzeugung des Landesrechnungshofes darlegen, dass ihre Professoren ihre Lehrverpflichtung erfüllt haben. Ob die Professoren der anderen beiden Hochschulen, einer Universität und einer Fachhochschule, ihr Deputat erfüllt haben, konnte mit vertretbarem Aufwand nicht festgestellt werden. Soweit Unterlagen der Hochschulen vorhanden sind, belegen sie die Erfüllung jedenfalls nicht für alle Professoren.
- (214) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur aufgefordert, nunmehr die nach § 47 LHG gebotene Rechtsverordnung unverzüglich zu erlassen. In der Verordnung ist nicht nur der dienstrechtliche Umfang der Lehrverpflichtung einschließlich insbesondere der möglichen Anrechnungen und Ermäßigungen zu regeln. Vielmehr ist es auch geboten, Regelungen darüber aufzunehmen, in welcher Form und in welchem Verfahren die Erfüllung der Lehrverpflichtung nachzuweisen ist. Der Landesrechnungshof hat angeregt, zur Vermeidung unnötiger Rechtsstreitigkeiten im Zuge der geplanten Novellierung des LHG die Ermächtigung in § 47 LHG insofern zu erweitern.
- (215) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ist den Ausführungen des Landesrechnungshofes beigetreten. Die eingetretene zeitliche Verzögerung bis zum Erlass einer Rechtsverordnung sei nicht auf eine abweichende Rechtsauffassung, sondern ausschließlich auf begrenzte Kapazitäten im Ministerium zurückzuführen, die zu Prioritätensetzungen gezwungen hätten. Das Ministerium habe den Hochschulen im Oktober 1999 den Entwurf einer Lehrverpflichtungsverordnung zur Stellung-

nahme übersandt. Auf Grund der in der Prüfungsmitteilung aufgezeigten Defizite sei beabsichtigt, in die Verordnung auch Regelungen darüber aufzunehmen, in welcher Form und in welchem Verfahren die Erfüllung der Lehrverpflichtung nachzuweisen ist. Das Anhörungsverfahren mit den Hochschulen sei jedoch noch nicht abgeschlossen.

(216) Der Landesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Landeszuschuss zum Finanzplan des Klinikums Greifswald

Die Verwaltung der Landesmittel weist erhebliche Mängel auf.

Durch nicht ordnungsgemäße Beschaffungen ist ein Auftragsvolumen von rd. 8,5 Mio. DM dem Wettbewerb entzogen worden.

- (217) Der Landesrechnungshof hat die Zuschüsse geprüft, die das Land in den Jahren 1997 und 1998 der Medizinischen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald für die Beschaffung von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen und für Investitionen gewährt hat. Die Zuschüsse betragen für das Haushaltsjahr 1997 13 Mio. DM und für 1998 6,74 Mio. DM.

Aktenführung

- (218) Für eine ordnungsgemäße Verwaltung ist eine korrekte Aktenführung unerlässlich. Am Anfang jeder Schriftgutverwaltung steht die Aktenordnung, aus der sich die systematische Zuordnung der Akten und das jeweilige Aktenzeichen ergeben und das Aktenverzeichnis, das Auskunft gibt über die tatsächlich angelegten Akten und das damit auch dem gewollten oder ungewollten Verlust von Akten vorbeugt.
- (219) Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofs haben ergeben, dass in der Verwaltung des Klinikums weder ein Aktenplan noch ein Aktenverzeichnis vorhanden waren. In dem geprüften Bereich existierten Akten nur zu einzelnen Beschaffungsvorgängen. Das bedeutete nicht nur, dass der Landesrechnungshof bei dem Auffinden der erforderlichen Akten auf die Mithilfe der Sachbearbeiter angewiesen war, sondern auch, dass für die Prüfung von grundsätzlichen und übergreifenden Vorgängen, wie z. B. die intern getroffenen Anordnungen zum Beschaffungswesen, entsprechende Akten erst angelegt werden mussten. Dies erschwerte nicht nur die Prüfung und lässt die Frage offen, ob sich der Landesrechnungshof auch wirklich ein vollständiges Bild von den geprüften Vorgängen machen konnte. Auch die Klinikleitung selber

war gehindert, sich in dem geprüften Bereich zuverlässig über gegenwärtige oder vergangene Verwaltungsvorgänge zu informieren.

Das Klinikum hat erklärt, dass „eine erste Fassung einer Aktenordnung ... zum 31.3.2000 vorliegen“ werde.

Ermittlung des Investitionsbedarfs

- (220) Als Betriebseinheit der Universität hat das Klinikum bei der Anmeldung seines Finanzbedarfs die §§ 6 und 7 LHO zu beachten, wonach nur solche Ausgaben berücksichtigt werden dürfen, die bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung zur Aufgabenerfüllung in dem jeweiligen Haushaltsjahr notwendig sind. Dieser gesetzlichen Vorgabe ist das Klinikum in den beiden geprüften Jahren nicht in erforderlicher Weise nachgekommen:

Auf ein entsprechendes Schreiben der Klinikverwaltung hin haben die 51 Kliniken und sonstigen medizinischen Einrichtungen des Klinikums ihren Finanzbedarf für das Wirtschaftsjahr 1997 angemeldet. Eine stichprobenweise Prüfung durch den Landesrechnungshof ergab, dass das Klinikum im Rahmen seiner Bedarfsermittlung die Anmeldungen der Kliniken jeweils unverändert übernommen und zum Gegenstand der zentralen Anmeldung beim Ministerium gemacht hat. Auch in den Fällen, in denen die Anmeldung der Kliniken nicht oder nicht hinreichend begründet waren, sind die Anmeldungen unverändert berücksichtigt worden.

Für das Jahr 1998 hat das Klinikum eine Bedarfsermittlung auch nicht mehr ansatzweise durchgeführt. Es hat die Bedarfsanmeldungen der Kliniken für das Jahr 1997 unverändert auch für das Jahr 1998 verwendet, indem es dem damaligen Kultusministerium für die Beratungen des Haushaltsplanes – mit aktualisiertem Datum – dieselbe Anmeldung vorgelegt hat wie 1997. Das Kultusministerium hat dies nicht beanstandet. Es hat damit auch hingenommen, dass das Klinikum die erforderliche Bedarfsplanung nicht durchgeführt hat.

Das Klinikum begründet das Fehlen der Bedarfsplanung und sein rechtswidriges Vorgehen mit der in den Jahren 1997 und 1998 vorliegenden Unmöglichkeit, vorausschauend zu planen. Inzwischen sei aber „durch eine Anweisung an den Finanzdezernenten sichergestellt, dass in Zukunft eine bedarfsgerechte Anmeldung stattfinden wird.“

Mittelbewirtschaftung

- (221) Im Haushaltsjahr 1997 hat das Klinikum die bei Titel 0732 682 03 „Zuschuss des Landes für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände“ (bis 10.000 DM) und bei Titel 0732 891 02 „Zuschuss des Landes für Investitionen (ohne Grossgeräte und Bauvorhaben) der Medizinischen Fakultät der EMAU Greifswald“ (von über 10.000 DM bis 150.000 DM) veranschlagten Mittel in Höhe von zusammen 13 Mio. DM ohne Rücksicht auf den konkreten Bedarf beim Kultusministerium abgefordert. Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass das Klinikum von diesen Mitteln jedoch nur 8.427.018,17 DM ausgegeben hat. Den Differenzbetrag in Höhe von 4.572.981,83 DM übertrug es auf das Folgejahr.

Die zweckentsprechende Verwendung der 8.427.018,17 DM konnte das Klinikum nicht nachweisen; denn bei der Buchung auf den Sachkonten hat das Klinikum die Differenzierungen, die mit den Titeln vorgegeben waren, unbeachtet gelassen. Das Gleiche gilt auch für das Haushaltsjahr 1998, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass in diesem Haushalt die Beschaffungen nur noch bei dem Titel 0772 891 02 „Zuschüsse des Landes für Investitionen (ohne Grossgeräte und Bauvorhaben)“ veranschlagt waren.

Die nicht vorgenommene und 1998 auch nicht geforderte Differenzierung nach Investitionen bis 10.000 DM und über 10.000 DM hatte zur Folge, dass das Klinikum sowohl 1997 als auch 1998 die gesamten Beschaffungsmittel als Investitionen nach dem Investitionsfördergesetz abrechnete. Förderfähig waren jedoch nur Investitionen, die sich im Rahmen der maßgeblichen Beträge, nämlich 10.000 bis 150.000 DM (1997) bzw. 250.000 DM (1998), bewegten. Die unzulässige Abrechnung der gesamten Beschaffungsmittel bedeutet, dass die im Wesentlichen vom Bund zur Verfügung gestellten Investitionsmittel in einem nicht ohne weiteres zu beziffernden Umfang zweckwidrig verwendet worden sind. Insofern liegt hier ein Sachverhalt vor, über den der Landesrechnungshof in anderem Zusammenhang bereits in seinem Jahresbericht 1999 (Tzn. 87 bis 95) berichtet hat.

Das Klinikum hat hierzu u. a. erklärt: „Mit der Installation der SAP R 3 - Software zum Jahresende 1999 und der entsprechenden Softwareausstattung werden wir ab sofort EDV-technisch in der Lage sein, die vom LRH gewünschte Zuordnung und

Buchung automatisch vorzunehmen, um damit den Ansprüchen der korrekten Buchführung Genüge zu leisten.“

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur verweist auf die Verantwortung des Klinikums. Das Ministerium „*wird künftig detaillierte Abrechnungen zur IfG-Förderung von der Fakultät abfordern.*“

Beschaffungsordnung

- (222) Das Klinikum hat sich eine Beschaffungsordnung erst zum 1.6.1998 gegeben, die jedoch zu Beginn der örtlichen Erhebungen im November 1998 den mit der Beschaffung befassten Mitarbeitern des Klinikums noch nicht bekannt war. Ohne diese Beschaffungsordnung hatte das Dezernat Ver- und Entsorgung, in dem alle Beschaffungsvorgänge für das Klinikum zentral angenommen und bearbeitet werden, weitgehend die Beschaffung so vorgenommen, wie von den beantragenden Instituts- und Klinikdirektoren gewünscht. Auf Grund von Ausschließlichkeitserklärungen oder anderen Vorgaben sah sich das Dezernat Ver- und Entsorgung außer Stande, vergaberechtlichen Vorschriften Geltung zu verschaffen.

Eine stichprobenweise Prüfung der Beschaffungsvorgänge hat ergeben, dass in 42 von 56 Beschaffungsanträgen der Jahre 1997 und 1998 die Antragsteller einen bestimmten Hersteller oder Lieferanten benannt haben. Diesem Wunsch ist – zum Teil auch gegen den Widerstand der Sachbearbeiter im Dezernat Ver- und Entsorgung – in 27 Fällen entsprochen worden.

Der Landesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass Ausschließlichkeitserklärungen zu einer Nichtanwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen geführt haben.

Das Klinikum erklärt u. a. hierzu: „*Die Mitarbeiter sind angewiesen, in Zukunft auch gegen den Willen der Antragsteller Ausschließlichkeitserklärungen weniger zu beachten als die wirtschaftliche Beschaffung. Inwieweit dieses Vorgehen einen Eingriff in die Freiheit von Lehre und Forschung, die auch die Auswahl von Gerät und Methoden einschließt, bedeutet, mag dahingestellt bleiben.*“

Beschaffungen

- (223) Der Landesrechnungshof hat 56 stichprobenweise ausgewählte Beschaffungsvorgänge geprüft und zwar 26 Vorgänge aus dem Jahre 1997 mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 2.458.464,95 DM und 30 Vorgänge aus dem Jahr 1998 mit einem Volumen von insgesamt 3.381.661,50 DM. Es war festzustellen:
- Bei keinem der 56 Beschaffungsvorgänge ist eine Öffentliche Ausschreibung durchgeführt worden, in 26 dieser Fälle war jedenfalls gem. Wertgrenzenerlass eine Öffentliche Ausschreibung zwingend vorgeschrieben.
 - Von den 56 Beschaffungen sind 50 Aufträge freihändig vergeben worden, rechtlich zulässig war die Freihändige Vergaben jedoch nur in 21 Fällen.
 - In sechs Fällen ist die Leistung beschränkt ausgeschrieben worden, obwohl dieses in neun Fällen erforderlich gewesen wäre.

Durch diese Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen sind in den Jahren 1997 und 1998 Mittel in Höhe von rd. 6 Mio. DM dem Wettbewerb entzogen worden. Geht man davon aus, dass sich auch in den nicht geprüften Fällen vergleichbare Feststellungen treffen lassen, verdoppelt sich das finanzielle Volumen. Dadurch, dass Unternehmen überwiegend unter Ausschluss des Wettbewerbs die Aufträge erhalten haben, kann ein unwirtschaftlicher Mitteleinsatz unterstellt werden.

Auf Grund der weit gehenden Missachtung vergaberechtlicher Bestimmungen hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass Mängel bei der Vergabe und nicht nachvollziehbare Entscheidungsfindungen den Verdacht wecken, es könnten bei der Entscheidungsfindung persönliche Interessen im Spiel gewesen sein und dass in geeigneten Fällen auch Regress zu nehmen ist.

Ausgewählte Einzelfälle

Zentralüberwachung

- (224) In einer Klinik und Poliklinik sollte die Zentralüberwachung für die Intensivtherapiestation und die Notaufnahme erweitert und leistungsfähiger gemacht werden. Im Januar 1996 beantragte die Klinik, durch entsprechende Hardware die vorhandene zentrale Monitorüberwachung (Gerät des Herstellers A) zu erweitern. Im August 1996

wurde entschieden, zunächst zu diesem Überwachungssystem eine Rhythmusanalytik für kardiologische Patienten zu beschaffen. Das Klinikum erteilte im Dezember 1997 an das Unternehmen A den Auftrag für die Lieferung, Installation und Vernetzung der Monitore im Wert von 328.873,43 DM und im Februar 1998 an das Unternehmen B den Auftrag für die Lieferung und Installation des Fluid-Management-Systems im Wert von 81.075 DM. Beide Aufträge sind ohne weiteres an die Unternehmen A und B vergeben worden.

Nach der Lieferung stellte sich heraus, dass eine Schnittstellenlösung zwischen beiden Systemen nicht bestand. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Dezember 1998 befand sich die Zentralüberwachung noch nicht in einem betriebsbereiten Zustand.

Bei ordnungsgemäßer Ausschreibung wäre die Schnittstellenlösung Gegenstand des Auftrags gewesen. Auf Grund der separaten Aufträge hatte das Klinikum für eine Schnittstellenlösung selber zu sorgen. Überdies hat es das Klinikum versäumt, sich um eine Finanzierung nach dem HBFG zu bemühen. Dies hätte eine 50%ige Mitfinanzierung durch den Bund bedeutet.

Das Klinikum begründet die separaten Beschaffungen mit den beiden vorhandenen Systemen, verkennt dabei aber, dass die Erweiterung und Verknüpfung der Systeme als eine Leistung hätten ausgeschrieben werden können.

Röntgenanlage

- (225) Unter dem 30.11.1995 beantragte eine Klinik die Beschaffung einer gebrauchten Röntgenanlage, die ihr am 20.11.1995 angeboten worden war. Ein handschriftlicher Vermerk auf der Auftragsbestätigung des Lieferanten vom 6.12.1995 belegt, dass die Röntgenanlage für 149.000 DM bereits im November 1995 geliefert und eingelagert worden ist. Aus einem Schreiben des Dezernates Ver- und Entsorgung vom 8.1.1997 an den Verwaltungsdirektor geht hervor, dass das Röntgengerät „*nicht körperlich aktiviert werden (konnte), weil die Güter im Wesentlichen noch unausgepackt in den Einrichtungen vorgefunden wurden*“.

Zur Komplettierung und damit zur Inbetriebnahme des eingelagerten Röntgengerätes stellte die Klinik am 7.1.1997 den Antrag zur Beschaffung eines Röntgengenerators zum Preis von 87.993,40 DM und eines Deckenstativs zum Preis von

119.470,05 DM. Laut der Schreiben der Klinik vom 2.7.1997 sind die Geräte „*laut Gesetz in Betrieb genommen und laufen jetzt im Patientenbetrieb*“.

Auf eine Ausschreibung der beiden Geräte hat das Klinikum verzichtet, weil sie mit dem bereits vorhandenen kompatibel sein mussten. Nach alledem erweist sich die Beschaffung der gebrauchten Röntgenanlage als übereilt und nur scheinbar günstig. Bei einer einheitlichen Beschaffung hätte sich auch hier der Bund an den Kosten beteiligen können.

Das Klinikum bestätigt den Sachverhalt, hält aber den Kauf des gebrauchten Gerätes nach wie vor für „*außerordentlich günstig*“, ohne auf die nach dem HBFG mögliche Mitfinanzierung durch den Bund einzugehen.

Mobiliar

- (226) Unter den Auftragsnummern 607 bis 616 hat das Klinikum am 27.5.1998 zehn separate Einzelaufträge mit einem Gesamtwert von 30.730,49 DM zum Kauf von Möbeln an das Unternehmen C erteilt. Eine Ausschreibung hat in keinem Fall stattgefunden. Die Aufträge sind mit der Begründung freihändig vergeben worden, dass der einzelne Auftragswert unter 25.000 DM liegt.

Bei diesem Möbelkauf handelt es sich um einen einheitlichen Beschaffungsvorgang, für den eine Beschränkte Ausschreibung mit der Folge eines günstigeren Wettbewerbspreises durchzuführen gewesen wäre. Die Aufteilung der Maßnahme in zehn Beschaffungsvorgänge bedeutete nicht nur unnötigen Verwaltungsaufwand, sondern auch insofern einen Schaden für das Land, als ein größeres Beschaffungsvolumen zu günstigeren Preisen führt.

Das Klinikum hat aus diesem Vorgang insofern Konsequenzen gezogen, als es nunmehr die Beschaffung von Mobiliar über Rahmenverträge abwickelt. Damit bleibt jedoch offen, ob in Fällen wie dem vorliegenden auch dafür gesorgt ist, dass Aufträge nur zu Wettbewerbspreisen vergeben werden.

Krankenhausbetten

- (227) Mit Datum vom 15.10.1997 stellte die Pflegedienstleitung den Antrag zur Beschaffung von 25 „*Betten mit Zubehör, wie im Angebot der Firma St. beschrieben*“ mit

einem veranschlagten Wert von 100.000 DM. Der Antrag trägt nur die Unterschrift des Pflegedienstleiters. Der Antrag ist – ohne einen weiteren Vermerk oder Namenszug – durch Änderung der Zahl „25“ auf „125“ (andere Schriftfarbe der nachträglich vorgesetzten „1“) auf das Fünffache – auf 125 Betten erhöht worden. Die im Antrag angegebenen Beschaffungskosten blieben dagegen unverändert bei 100.000 DM, dem Preis für 25 Betten. Die Bestellung von 125 Betten hätte jedoch zu einem Auftragsvolumen von ca. 500.000 DM geführt und hätte mithin europaweit ausgeschrieben werden müssen.

Die durchgeführte Beschränkte Ausschreibung war durch Verwendung entsprechender Passagen aus dem Katalog des Unternehmens St. speziell auf diesen Anbieter zugeschnitten, dessen Produkte auch den Zuschlag erhielten, obwohl von einem anderen Anbieter eine um rd. 100.000 DM günstigere Offerte abgegeben worden war. Ungeklärt blieb auch die wundersame Vermehrung der benötigten Betten auf ein Vielfaches der ursprünglichen Zahl, was durchaus nicht für eine planvolle Beschaffung spricht.

Das Klinikum hat zu diesem Vorgang auf eine personelle Umbesetzung verwiesen.

Inventarisierung

- (228) Das Klinikum ist seiner Verpflichtung nach § 3 Satz 3 KHBV zur jährlichen Aufstellung eines Inventars nicht nachgekommen. Erst Ende des Jahres 1996 hat es sich von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein Inventar aufstellen lassen. Die Gesellschaft hat festgestellt, dass zum Zeitpunkt ihrer Tätigkeit ein zweijähriger Rückstand in der Anlagenbuchhaltung bestand. Darüber hinaus ergab die Inventur folgende Feststellungen:
- Geräte im Anschaffungswert von insgesamt 147.400 DM waren nicht auffindbar (Computer, Overheadprojektoren u. a.).
 - Insgesamt 59 in den Jahren 1994 bis 1996 beschaffte Anlagegüter konnten nicht ‘körperlich aktiviert’ werden, weil sie im Wesentlichen noch unausgepackt in den Einrichtungen lagern (Hardware, Fäkalienpülen u. a.).
 - Meldungen der Einrichtungen über Aussonderungen (‘Abgänge’) und Umsetzungen erfolgten nur mangelhaft.

Das Klinikum hat hierzu erklärt, die „Anlagennachweise werden spätestens bei der Erstellung der Jahresabschlüsse vollständig vorliegen. Sie werden in Zukunft zeitnah erstellt.“ Den z. T. ungeklärten Verbleib von Geräten erklärt das Klinikum mit einer hohen Personalfuktuation, die dazu führe, dass Geräte ohne entsprechende Anträge umgesetzt oder ausgesondert worden sind.

Jahresabschlüsse und deren Prüfung

- (229) Das Klinikum ist der gesetzlichen Vorgabe, seine Jahresabschlüsse innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres vorzulegen, bisher nie nachgekommen. Die Verspätung betrug bis zu 20 Monate. Seit 1993 hat das Klinikum überdies erhebliche Mittel aufgewendet, um die Jahresabschlüsse prüfen zu lassen. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat folgende Leistungen in Rechnung gestellt:

Jahresabschluss	Leistungszeitraum	Stunden á 260 DM	Stunden á 210 DM	Stunden á 190 DM	Stunden á 150 DM	Gesamtstunden	Brutto-Rechnungsbetrag(incl. Auslagenersatz) in DM
1994	19.1.96 – 12.12.96	519	753	1.081	1.380	3.733	895.153,62
1995	14.2.97 – 15.8.97	367	1.265	921	1.119	3.672	888.511,20
1996	4.11.97 – 31.3.98	626	1.918	534	1.205	4.283	1.059.755,64

Tabelle 16: Zusammenstellung der Leistungen des Wirtschaftsprüfungsunternehmens

Mit Rücksicht darauf, dass für die Prüfung des Klinikums Rostock im Verlauf der Jahre 1996 bis 1998 nur durchschnittlich 106.900 DM aufzuwenden waren, hat der Landesrechnungshof Zweifel geäußert, ob es sich bei den in Rechnung gestellten Leistungen ausschließlich um Leistungen handelt, die der Prüfung der Jahresabschlüsse zuzurechnen sind.

Das Klinikum hat bestätigt, die „Kosten für den Jahresabschluss enthalten auch Kosten für Organisationsanalysen und Kosten für die Unterstützung der Abschlussarbeiten für den Jahresabschluss“. Das bedeutet, dass das Klinikum einen Teil seiner Verwaltungsaufgaben von Außenstehenden hat vornehmen lassen und dass die Prüfungsgesellschaft den von ihr zu prüfenden Jahresabschluss z. T. selbst erstellt hat.

Im Übrigen erklärte das Klinikum: „In der Zwischenzeit konnte ein Bilanzbuchhalter eingestellt werden, sodass die Jahresabschlussarbeiten in Zukunft hauseigen durchgeführt werden können.“

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Fortbildung der Lehrer

Das Landesinstitut für Schule und Ausbildung (L.I.S.A.) hat mit seiner Terminplanung für zentrale Fortbildungsveranstaltungen bewusst in Kauf genommen, dass in den Schuljahren nach 1996/97 jeweils rund 60.000 Unterrichtsstunden zur Vertretung angefallen sind. Das verfügbare Zahlenmaterial gibt keinen Aufschluss darüber, in welchem Umfang Unterricht wegen Fortbildung tatsächlich ausgefallen ist.

Die geprüften Schulaufsichtsbehörden verfügten von Einzelfällen abgesehen nicht über Übersichten, aus denen sich ergab, ob und in welchem Umfang die vorgeschriebene schulinterne Fortbildung stattgefunden hat. Diese Schulaufsichtsbehörden hatten sich auch keinen Überblick darüber verschafft, in welchem Umfang die Lehrer im Übrigen ihrer gesetzlichen Pflicht zur Fortbildung nachkommen.

- (230) Der Landesrechnungshof hat u. a. die Fortbildung der Lehrer in den Jahren 1996 bis 1998 geprüft.

Vertretungsunterricht und Unterrichtsausfall

- (231) Nach § 53 Abs. 1 Schulgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V) haben Schüler grundsätzlich einen Anspruch auf Unterricht nach Maßgabe der Stundentafel. Daraus folgt, dass Vertretungsunterricht und Unterrichtsausfall infolge von Fortbildung der Lehrer zu vermeiden sind. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Fallen Vertretungsstunden an,

werden die Personalausgaben dann steigen, wenn für die Stunden nicht nur der „etatmäßige“ Lehrer, sondern auch der Vertretungslehrer zu bezahlen ist.

(232) Gleichwohl sieht Nr. 4 des Erlasses „Fortbildung der Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ die Möglichkeit vor, Lehrern für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen je Schuljahr fünf und mehr Tage Dienstbefreiung zu gewähren.

(233) Das L.I.S.A. hatte für das zweite Schulhalbjahr 1997/98 u. a. 279 zentrale Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer allgemein bildender Schulen und 152 Veranstaltungen für Lehrer beruflicher Schulen in den einschlägigen Broschüren bereits mit konkreten Terminen angekündigt. Die Prüfung hat ergeben, dass Fortbildungsveranstaltungen in erheblichem Umfang innerhalb der regelmäßigen Unterrichtszeit stattfinden sollten:

- Für Lehrer allgemein bildender Schulen sollte an 161 Wochentagen, d. h. von Montag bis Freitag, Fortbildung innerhalb der regelmäßigen Unterrichtsstunden stattfinden, für Lehrer beruflicher Schulen an 206 Tagen.
- Betrachtet man den geplanten Umfang der Fortbildung in Tagen, so waren 34,5 % der Fortbildung für Lehrer allgemein bildender Schulen innerhalb der regelmäßigen Unterrichtszeit geplant, für Lehrer beruflicher Schulen sogar 67,3 %. Auffallend sind dabei auch die Fortbildungsangebote für Schulleiter allgemein bildender Schulen. 95,8 % der für sie vorgesehenen Fortbildungen waren in der regelmäßigen Unterrichtszeit angesetzt.

Damit sollte für Lehrer allgemein bildender Schulen nur 65,5 % der Fortbildung außerhalb der regelmäßigen Unterrichtsstunden, ganz überwiegend nachmittags, durchgeführt werden. Im Bereich der beruflichen Schulen waren es sogar nur 32,7 %. Für diese Fortbildungsveranstaltungen war überwiegend das Wochenende geplant.

- Soweit Fortbildungen für Zeiten außerhalb der regelmäßigen Unterrichtsstunden vorgesehen waren, entfiel nur der kleinere Teil auf Ferienzeiten. Für Lehrer allgemein bildender Schulen waren an 56 Ferientagen Veranstaltungen geplant, sie machten nur 12 % des Fortbildungsumfanges aus. Für Lehrer beruflicher Schulen waren an 37 Tagen Fortbildungen an Ferientagen angesetzt, dies sind 12,1 % des

Fortbildungsumfanges. Auffällig ist, dass in zahlreichen Lernbereichen für Lehrer beider Schulformen Veranstaltungen in den Ferien überhaupt nicht vorgesehen waren.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat die Richtigkeit der Feststellungen des Landesrechnungshofes für das zweite Schulhalbjahr 1997/98 anerkannt. Allerdings wendet das Ministerium ein, eine grundsätzliche Verlagerung der Fortbildungen in die unterrichtsfreie Zeit (Schulferien) würde Probleme im Hinblick auf die Arbeitszeitregelungen für Lehrkräfte aufwerfen. Das L.I.S.A. habe über mehrere Jahre hinweg festgestellt, dass Fortbildungen während der Schulferien von Lehrern kaum wahrgenommen würden. Das L.I.S.A. sei aber bestrebt, Fortbildungsveranstaltungen verstärkt außerhalb der regelmäßigen Unterrichtsstunden (nachmittags, an Wochenenden) anzubieten. Es sei im übrigen nicht möglich – wegen der damit verbundenen Häufung gleichzeitiger Fortbildungsveranstaltungen – auf Grund der Personal- und Mittelausstattung des L.I.S.A., Fortbildungen künftig ausschließlich in die Schulferien zu verlegen.

Die Einwände des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur gegen Fortbildung in den Ferien sind nicht überzeugend. Generell ist jede Lehrkraft – auch und gerade in den Ferien – zur Teilnahme an Veranstaltungen der Lehrerfortbildung verpflichtet, soweit dadurch der nach Beamten- und Tarifrecht zustehende Urlaubsanspruch nicht gemindert wird.

Auch die Absicht, Fortbildungstermine verstärkt in die Woche nachmittags oder an Wochenenden zu legen, ist nicht unproblematisch, da diese Zeiten zum Teil für die Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben (Korrigieren von Klassenarbeiten, Unterrichtsvorbereitung) benötigt werden, im Übrigen aber auch der Erholung der Lehrkräfte dienen müssen.

- (234) An allgemein bildenden Schulen sind nach den eigenen Angaben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur in den Schuljahren 1996/97, 1997/98 und 1998/99 wegen Fort- und Weiterbildung der Lehrer jeweils durchschnittlich über 60.000 Unterrichtsstunden zur Vertretung angefallen, das sind pro Klasse durchschnittlich 4,61 Stunden. Das verfügbare Zahlenmaterial gibt allerdings unmittelbar keinen Aufschluss darüber, in welcher Größenordnung dieser Unterricht nicht vertreten wurde, sondern sogar ausfiel. Der Landesrechnungshof schätzt diesen Unter-

richtsausfall wegen Fort- und Weiterbildung auf durchschnittlich rd. 20.000 Stunden pro Schuljahr.

Zur Feststellung des Landesrechnungshofes, dass schätzungsweise 20.000 Stunden pro Schuljahr ausgefallen sind, teilt das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit, dass es insbesondere wegen des langfristigen Anmeldeverfahrens für Fortbildungen davon ausgehe, dass Unterricht zwar vertreten werden muss, nicht aber ausfällt.

Diese Stellungnahme ist unbefriedigend, da Vertretungsunterricht qualitativ nicht dem ursprünglich vorgesehenen Unterricht entsprechen kann.

Für die beruflichen Schulen hat der Landesrechnungshof auch nicht näherungsweise ermitteln können, wie viele Unterrichtsstunden wegen Fort- und Weiterbildung zur Vertretung angefallen bzw. sogar ausgefallen sind. Das Bildungsministerium hat nämlich in der Vergangenheit grundlegende Daten zum Vertretungsunterricht nicht kontinuierlich erhoben. Erst recht waren weitergehende Angaben zu den Gründen für Vertretung und Ausfall nicht verfügbar.

Das Ministerium weist darauf hin, dass sich der durchschnittliche Unterrichtsausfall gegenüber dem geprüften Zeitraum vermindert und im November 1999 nur noch 5,6 % betragen habe. Diese statistischen Angaben beantworten nicht die aufgeworfenen Fragen nach dem durch Fortbildung der Lehrer bedingten Vertretungsunterricht bzw. Unterrichtsausfall.

- (235) Mit seiner Terminplanung hat das L.I.S.A. bewusst in Kauf genommen, dass Unterrichtsstunden in erheblichem Umfang zur Vertretung anfallen oder sogar ausfallen. Der Landesrechnungshof hat seiner Erwartung Ausdruck gegeben, dass das L.I.S.A. Fortbildungsveranstaltungen künftig grundsätzlich für Termine plant, die außerhalb der Unterrichtszeiten bzw. Unterrichtsstunden liegen. Er hat das Bildungsministerium auch gebeten zu prüfen, ob es bei den geltenden Regelungen zur Dienstbefreiung für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen bleiben kann.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur erklärt, die geltende Regelung zur Dienstbefreiung solle beibehalten werden, da sich die Dienstbefreiungen nicht auf Unterrichtszeiten bezögen.

Diese Erklärung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur ist nicht nachzuvollziehen. Es bedarf außerhalb der regelmäßigen Unterrichtsstunden, also wenn – vom Standpunkt des Lehrers aus betrachtet – kein Schuldienst im engeren Sinne zu leisten ist, für die Teilnahme an einer Fortbildungsveranstaltung keiner Dienstbefreiung.

Schulinterne Fortbildung

- (236) Nach Nr. 5 des Erlasses „Fortbildung der Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ist in jeder öffentlichen Schule schulinterne Lehrerfortbildung in eigener Verantwortung zu planen und durchzuführen. In Vorbereitung dieser schulinternen Fortbildung haben die Schulleiter jeweils der zuständigen Schulaufsichtsbehörde ein durch die Lehrer und die Schulkonferenz beschlossenes Programm vorzulegen. Je Schulhalbjahr, an beruflichen Schulen je Schuljahr, ist die Fortbildung an jeder Schule an einem unterrichtsfreien Tag als pädagogische Klausurtagung durchzuführen.
- (237) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als zuständige Schulaufsichtsbehörde der beruflichen Schulen verfügte nicht über eine Übersicht zu schulinternen Fortbildungen für das Schuljahr 1998/99 an den 46 öffentlichen beruflichen Schulen, aus der sich ablesen ließe, ob und in welchem Zeitpunkt die vorgeschriebene schulinterne Fortbildung stattgefunden hat.

Der Landesrechnungshof hat im Ministerium insofern 24 Schulakten zweier Schulaufsichtsbezirke durchgesehen und dabei Folgendes festgestellt:

- In keiner Schulakte befand sich das in Vorbereitung schulinterner Fortbildung durch die Schulleiter vorzulegende Programm.
- 19 Schulakten (79 %) enthielten auch keine anderen Hinweise auf schulinterne Fortbildung. Aussagen zu den Veranstaltungsterminen sind insoweit nicht möglich.

Den übrigen fünf Schulakten waren die geplanten Termine der Fortbildungen zu entnehmen. Diese sollten jeweils an einem regelrechten Unterrichtstag, nämlich zwischen Montag und Freitag, stattfinden. Nur eine der fünf beabsichtigten Veran-

staltungen sollte an einem unterrichtsfreien Tag, einem Ferientag nach der Allgemeinen Ferienverordnung, stattfinden.

- (238) Den vier staatlichen Schulämtern obliegt die Schulaufsicht über die 858 allgemein bildenden Schulen. Der Landesrechnungshof hat bei zwei Schulämtern geprüft. Im Wesentlichen hat er festgestellt:
- In einem Schulamt konnte für das Schuljahr 1998/99 nur einer der acht Schulräte eine Übersicht vorlegen, die aufzeigte, ob und in welchem Umfang die Schulen des Zuständigkeitsbereichs schulinterne Fortbildung geplant hatten. Im anderen Schulamt hat nur einer von zehn Schulräten eine solche Übersicht geführt.
 - Soweit Übersichten überhaupt vorhanden waren, war diesen nicht zu entnehmen, dass die Schulämter geprüft hatten, ob die schulinterne Fortbildung für einen unterrichtsfreien Tag vorgesehen war.
- (239) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur um Äußerung gebeten, wie die Schulaufsichtsbehörden künftig feststellen werden, ob die schulinterne Fortbildung regelgerecht durchgeführt wird.
- (240) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur teilt hierzu für den Bereich der allgemein bildenden Schulen mit, die Versäumnisse würden ausgeräumt, es sei ein Formblatt erstellt worden, in welchem die angemahnten Angaben zur schulinternen Fortbildung einzutragen wären.

Persönliche Fortbildung

- (241) Die Lehrer an öffentlichen Schulen sind nach § 100 Abs. 5 SchulG M-V verpflichtet, sich fort- und weiterzubilden.
- (242) Bei ordnungsgemäßer Handhabung müssten die Personalakten annähernd Aufschluss darüber geben, in welchem Umfang die Lehrer ihrer gesetzlichen Pflicht zur Fortbildung nachgekommen sind.

Der Landesrechnungshof hat beim Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur 80 Personalakten von Lehrern beruflicher Schulen eingesehen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang diese im Zeitraum 1990 bis 1999 an Fortbildungen teilgenommen haben. Gegenstand der Prüfung waren jeweils 20 Personalakten von Lehrern an vier beruflichen Schulen verschiedener Schulträger. Der Landesrechnungshof

stellte fest, dass sich in 22 der 80 Personalakten (27,5 %) überhaupt keine Teilnahmebescheinigungen befanden. Die übrigen 58 Akten enthielten insgesamt 269 solcher Bescheinigungen. Auf einen Lehrer, der an Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen hat, entfielen damit in zehn Jahren durchschnittlich 4,54 Veranstaltungen.

- (243) Der Landesrechnungshof hat weiterhin in zwei Schulämtern zusammen 115 Personalakten durchgesehen, um zu erkennen, in welchem Umfang Lehrer allgemein bildender Schulen an Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen haben. Dabei ergab sich:
- In einem Schulamt enthielten 40 von 60 geprüften Personalakten (66,6 %) von Lehrern an Grund- und Förderschulen, an Realschulen und an Gymnasien für den Zeitraum 1990 bis 1999 keinerlei Bescheinigungen über die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen.
In sechs der Personalakten waren für den zehnjährigen Zeitraum jeweils nur ein oder zwei Nachweise abgelegt.
In den restlichen 14 Akten befanden sich für diese Periode durchschnittlich jeweils 16 Teilnahmenachweise. Durchschnittlich entfielen auf einen dieser Lehrer also 1,6 Veranstaltungen pro Jahr. Allerdings hat ein Lehrer allein an 31 Veranstaltungen teilgenommen, zwei Lehrer sogar an 39.
 - Im anderen Schulamt fanden sich in den durchgesehenen 55 Personalakten von Lehrern an Grundschulen, an Realschulen und an Gymnasien für den Zeitraum von 1990 bis 1999 in 38 Akten (69,1 %) keinerlei Hinweise auf absolvierte Fortbildung. Die übrigen 17 Akten enthielten insgesamt 179 Nachweise bzw. eigene Aufstellungen der Lehrer. Durchschnittlich hat ein Lehrer in zehn Jahren danach 10,5 Fortbildungsveranstaltungen absolviert, pro Jahr also nur rund eine.
- (244) Der Landesrechnungshof hat um Mitteilung gebeten, ob die Schulaufsichtsbehörden künftig selbst prüfen werden, ob die Lehrer ihrer gesetzlichen Pflicht zur Fortbildung nachkommen.
- (245) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur teilt hierzu für den Bereich der allgemein bildenden Schulen mit, es sei nunmehr ein einschlägiges Formblatt erstellt worden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Abfindungen für Waldarbeiter

Der vom Landtag beschlossene Stellenplan 1996 sah für 474 Waldarbeiterstellen kw-Vermerke zum 31.12.1996 vor. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden aber nur 101 Stellen abgebaut, sodass im Haushaltsjahr 1997 zusätzliche Ausgaben in Höhe von rd. 11 Mio. DM aufgewendet werden mussten. Erst zum 30.6.1997 war der Abbau der Stellen vollen Umfangs abgeschlossen. Durch die Nichtbeachtung der für die Zahlung von Abfindungen geltenden Vorschriften wurden darüber hinaus rd. 770.000 DM zu viel ausgegeben.

- (246) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (Landwirtschaftsministerium) die Festsetzung der Vorruhestandsgelder und die Zahlung von Abfindungen durch die ehemaligen Forstdirektionen zur Durchsetzung des Personalabbaukonzeptes 1996 geprüft.

Entwicklung und Durchführung des Personalabbaukonzeptes 1996

- (247) Mit dem am 12.1.1996 vom Landtag beschlossenen Stellenplan 1996 wurden 474 Waldarbeiterstellen mit kw-Vermerken zum 31.12.1996 versehen. Insgesamt waren die Anzahl der Stellen für Waldarbeiter von 1.399 auf 925 Stellen und der Finanzbedarf um 30.296.200 DM zu senken.

Die abzubauenen 474 Stellen waren besetzt. Voraussetzung für den Vollzug der kw-Vermerke war damit, einen erheblichen Teil der Waldarbeiter zum Ausscheiden zu veranlassen, da die natürliche Fluktuation und Einstellungsstopps nicht ausreichten und betriebsbedingte Kündigungen vermieden werden sollten.

Hierfür standen dem Landwirtschaftsministerium und der Forstverwaltung zunächst nur die Regelungen des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung von Waldarbeitern

vom 6. Juli 1992 i. d. F. des Änderungstarifvertrages vom 18.4.1994 (Sozial-TV) zur Verfügung.

Nach den Regelungen des Sozial-TV erhielten Waldarbeiter, die wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar waren, eine Abfindung (§ 2 Abs. 1 Buchst. a):

- Wurde das Arbeitsverhältnis gekündigt (betriebsbedingte Kündigung), betrug die – abhängig von der zurückgelegten Beschäftigungszeit gestaffelte – Abfindung mindestens die Hälfte und höchstens das Fünffache des Monatslohnes und durfte den Betrag von 10.000 DM nicht übersteigen (§ 2 Abs. 2 Unterabs. 1).
- Wurde das Arbeitsverhältnis durch Auflösungsvertrag beendet, konnte die Abfindung ohne Beachtung der Höchstgrenze von 10.000 DM bis auf das Siebenfache der Bezüge erhöht werden (§ 2 Abs. 2 Unterabs. 2).

Die von einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses betroffenen Mitarbeiter waren auf der Grundlage einer Sozialauswahl und einer abgeschlossenen Einzelfallprüfung zu ermitteln. Bei der Sozialauswahl waren insbesondere Alter, Beschäftigungsjahre, Familienstand, Mitgliedschaft im Personalrat, Schwerbeschädigung und Kinder mit eigenem Einkommen zu berücksichtigen.

- (248) Da nach Einschätzung der Landesregierung einerseits für Kündigungen im größeren Umfang das Prozessrisiko zu hoch war, andererseits die tariflichen Regelungen nicht ausreichten, um das Ausscheiden sozialverträglich abzufedern, hat der Finanzausschuss des Landtages am 11.6.1996 zugestimmt, dass der nur für besonders anerkannte „Bereiche mit Personalüberhang“ geltende Erlass des Finanzministeriums zur Gewährung übertariflicher Leistungen vom 12.4.1996 auch für die Waldarbeiter angewendet werden konnte.

Die konkreten Festlegungen hierzu ergeben sich insbesondere aus Anwendungsregelungen des Landwirtschaftsministeriums, die ab 1.8.1996 in Kraft traten.

Der Erlass des Finanzministeriums ließ zu, dass bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern übertarifliche Abfindungen oder Vorruhestandsgelder gewährt werden konnten. Eine weitere Möglichkeit war der Übergang auf Teilzeitarbeit mit befristetem Kündigungsschutz.

Nach den Anwendungsregelungen des Landwirtschaftsministeriums erhielten ausscheidende Waldarbeiter eine – abhängig von der zurückgelegten Beschäftigungszeit

gestaffelte – Abfindung von mindestens 10.000 DM und höchstens 60.000 DM. Diese Höchstgrenze wurde ab 1.1.1996 an die allgemeinen Lohnerhöhungen angepasst. Außerdem sahen die Anwendungsregelungen Bestimmungen über Vorruhestand und Teilzeit vor.

- (249) Ab Erlass der Anwendungsregelungen begann das Landwirtschaftsministerium mit der Umsetzung und stellte Sozialauswahlkriterien für eine Reihung der zu entlassenden Waldarbeiter auf. Erst nach Festlegung dieser Sozialauswahlkriterien und Zustimmung durch den dafür zuständigen Hauptpersonalrat Forst konnten die Sozialauswahl im Einzelnen durchgeführt und Kündigungsschreiben ausgehändigt werden. Die Vorlage dieser Schreiben bei der Arbeitsverwaltung war lt. Angaben des Landwirtschaftsministeriums Voraussetzung dafür, dass diese die Klärung der gegen sie gerichteten Ansprüche im Einzelnen vornahm. Sodann wurde bei Bereitschaft zur einvernehmlichen vertraglichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Auflösungsvertrag mit Abfindung oder Vorruhestandsregelung) die Kündigung unter Vereinbarung der ordentlichen Kündigungsfristen zurückgenommen. Das gesamte Verhalten des Landwirtschaftsministeriums war davon geleitet, aus politischen Gründen auf alle Fälle betriebsbedingte Kündigungen und Gerichtsverfahren um die Wirksamkeit von Kündigungen und die hierbei zu Grunde liegenden Kriterien der Sozialauswahl und um Mitbestimmungsfragen zu vermeiden.
- (250) Wegen der Dauer der Kündigungsfristen war es nur möglich, bis zum 31.12.1996 101 statt der vorgesehenen 474 Stellen Waldarbeiter abzubauen. Damit waren insgesamt 373 Waldarbeiter überplanmäßig beschäftigt.
- Die kw-Vermerke wurden erst mit Ablauf des 30.6.1997 endgültig vollzogen. Daher musste das Land für die Finanzierung der überplanmäßig beschäftigten Waldarbeiter Ausgaben in Höhe von rd. 11 Mio. DM leisten.
- (251) Mit Erlass vom 1.10.1997 hat das Finanzministerium zugestimmt, dass die übertariflichen Regelungen auch für die Beendigung von maximal 462 Beschäftigungsverhältnissen der sogenannten „Treuhandwaldarbeiter“ angewendet werden durften. Dies geschah mit der Maßgabe, dass die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) in Höhe der tariflichen Abfindungen Kostenerstattungen gegenüber dem Landeshaushalt vornahm. Die ehemaligen Forstdirektionen haben in den Jahren

1997 und 1998 auf diesem Wege 113 Beschäftigungsverhältnisse mit „Treuhandwaldarbeitern“ gelöst. Die BVVG hat dem Land Mecklenburg-Vorpommern in allen Fällen die nach dem Sozial-TV zustehenden Abfindungsbeträge erstattet; das Land hat demzufolge nur die darüber hinausgehenden – übertariflich gezahlten – Beträge finanziert.

Überzahlungen bei Handhabung der Anwendungsregelung

- (252) Zur Realisierung der kw-Vermerke bei den Waldarbeitern und bei der Auflösung der Beschäftigungsverhältnisse von „Treuhandwaldarbeitern“ wurden nach den dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen in insgesamt 426 Fällen übertarifliche Leistungen in Anspruch genommen, deren Gesamtsumme 9.404.100 DM beträgt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es bei der Handhabung der Anwendungsregelungen zu Überzahlungen gekommen ist.

Ausdehnung der Anwendungsregelungen auch auf andere Fälle
als die der Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen

- (253) Die Zahlung einer übertariflichen Abfindung soll lt. Ziffer II Nr. 1.1 der Anwendungsregelungen betriebsdingte Kündigungen vermeiden. Das Landwirtschaftsministerium hat aber in einigen Fällen übertarifliche Abfindungen gezahlt, wenn die Notwendigkeit einer betriebsbedingten Kündigung nicht bestand, zwar auch dann
- wenn die Auflösung des Arbeitsverhältnisses auf eigenen Wunsch des Arbeitnehmers erfolgte
(in zwölf Fällen wurden insoweit 429.095,90 DM gezahlt),
 - wenn sich die gesundheitliche Nichteignung der Waldarbeiter gezeigt hatte
(sechs Fälle – 205.850,94 DM),
 - wenn sich die Waldarbeiter zuvor Pflichtverstöße hatten zukommen lassen
(drei Fälle – 88.933,14 DM).

Das Landwirtschaftsministerium hat sein Verhalten auf Ziffer III Nr. 1.1 lit. f der Anwendungsregelungen gestützt, wonach ein Auflösungsvertrag g r u n d s ä t z - l i c h nicht abzuschließen ist, wenn ohne nähere Prüfung erkennbar ist, dass eine be-

triebsbedingte Kündigung arbeitsrechtlich (insbesondere aus Gründen der Sozialauswahl) nicht zulässig wäre.

- (254) Der Landesrechnungshof kann es nachvollziehen, dass das Landwirtschaftsministerium die Anwendungsregelung möglichst weit auslegte, um jede Möglichkeit zu nutzen, den geforderten Personalabbau zu erreichen. Gleichwohl hält er seine Bedenken hiergegen aufrecht. Er weist darauf hin, dass die Anwendungsregelungen letztlich auf den Sozialtarifvertrag und dessen Sinn und Zweck zurückgehen. Nach § 2 Sozial-TV geht es um wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbare Arbeitnehmer oder um Arbeitnehmer, deren bisherige Beschäftigungsstelle ersatzlos aufgelöst wird oder bei Verschmelzung, Eingliederung oder wesentlicher Änderung des Aufbaus der Beschäftigungsstelle die bisherige oder eine anderweitige Verwendung nicht mehr möglich ist. In den Hinweisen zur Durchführung des Tarifvertrags heißt es in deren Ziffer III Nr. 1 lit. b, dass Fälle wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder mangelnder persönlicher Eignung nicht erfasst sind. Hieraus folgt, dass die Abfindungsregelungen eng auszulegen sind.

Das Landwirtschaftsministerium behält seine Rechtsansicht bei.

Volle Abfindungen statt Vorruhestandsgeld

- (255) Die Anwendungsregelungen des Landwirtschaftsministeriums bestimmen, dass Waldarbeitern in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis, die zum Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses mindestens das 55. Lebensjahr und sechs Monate vollendet haben und auf der Grundlage des § 54 MTW-O eine mehr als zwölfjährige Beschäftigungszeit nachweisen können, ein Vorruhestandsgeld angeboten werden kann, soweit ihr Arbeitsverhältnis zur Vermeidung einer ansonsten notwendigen betriebsbedingten Kündigung durch Auflösungsvertrag beendet wird.

Das Vorruhestandsgeld beträgt 80 % des maßgebenden monatlichen Nettoarbeitsentgeltes abzüglich des Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in zwei Fällen trotz vorhandener Voraussetzungen kein Vorruhestandsgeld, sondern höhere Abfindungen von jeweils über 60.000 DM gezahlt wurden.

- (256) Demgegenüber hat das Landwirtschaftsministerium ausgeführt, der Waldarbeiter sei in seiner Entscheidung frei, welche der beiden Regelungen er in Anspruch nehmen wolle.

Dem Landwirtschaftsministerium ist zuzugestehen, dass das Regelungswerk nicht eindeutig ist. Sicher ist nur, dass Vorruhestandsgeld und Abfindungen nicht gleichzeitig gezahlt werden sollten. Es liegt nahe anzunehmen, dass die Regelung über das Vorruhestandsgeld die speziellere ist. Bestände in der Tat ein Wahlrecht, so wäre der Arbeitgeber aus Gründen der Fürsorgepflicht gehalten, den Arbeitnehmer dabei zu beraten, wie er seine Wahl ausüben solle. Das hätte vorausgesetzt, dass für jeden einzelnen in Betracht kommenden Mitarbeiter eine Vergleichsrechnung aufgemacht worden wäre. Derartige Vergleichsberechnungen sind dem Landesrechnungshof jedoch nicht aufgefallen. Bedenkt man, wie intensiv im Übrigen das Landwirtschaftsministerium die Beratung der Waldarbeiter durchgeführt hat, hätte es eigentlich auch auf Wahlmöglichkeiten hinweisen müssen.

Zahlung übertariflicher Abfindungen trotz bevorstehendem Rentenbeginn

- (257) Nach den Anwendungsregelungen erhält ein Waldarbeiter, der innerhalb der nächsten 30 Monate eine Altersrente bezieht bzw. beantragen kann, grundsätzlich keine übertarifliche Abfindung. In den Fällen, in denen die Differenz bis zum Eintritt in eine Altersrente kleiner als 30 Monate ist, wird für jeden fehlenden Monat ein Abzug von 2.000 DM vorgenommen.

Der Landesrechnungshof hatte beanstandet, dass in drei Fällen bei der Festlegung der Höhe der übertariflichen Abfindungen der Zeitpunkt des Eintretens in eine Altersrente nicht berücksichtigt worden ist und damit eine Überzahlung von 25.154,48 DM eingetreten ist.

- (258) Das Landwirtschaftsministerium meint, bei Abschluss der Auflösungsverträge bzw. deren Wirksamwerden sei noch nicht absehbar gewesen, ob die Forstwirte in die Arbeitslosigkeit gehen würden und damit überhaupt erst die Voraussetzungen für einen Rentenbezug erfüllt würden. Es sei denkbar, dass eine anderweitige Tätigkeit von ihnen aufgenommen worden sei und sie somit erst ab 63 Jahren Rente beziehen könnten. Eine Berichtspflicht bestehe insoweit nicht.

- (259) Ohne eine nachvertragliche Berichtspflicht anzunehmen, läuft das Regelungswerk nach Ansicht des Landesrechnungshofes aber leer. Er gibt weiter zu bedenken, dass das Landwirtschaftsministerium bei der Zahlung von Vorruhestandsgeldern bei Auflösungsverträgen eine nachvertragliche Berichtspflicht vereinbart hat. Es hätte bei Abfindungen trotz bevorstehendem Rentenbeginn in gleicher Weise verfahren müssen.

Im Übrigen muss sich das Landwirtschaftsministerium vorhalten lassen, dass es in zwei Fällen sehr wohl Abzüge in Höhe von 10.000 bzw. 36.000 DM vorgenommen hat. Ein Grund für diese uneinheitliche Verfahrensweise ist nicht ersichtlich.

Zahlung von Vorruhestandsgeld bei gleichzeitigem Rentenbezug

- (260) Die Anwendungsregelungen des Landwirtschaftsministeriums legen fest, dass der Anspruch auf Vorruhestandsgeld längstens bis zum Zeitpunkt des gesetzlich frühestmöglichen Bezuges einer Altersrente besteht. In diesem Fall ist das die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in sechs Fällen der Zeitpunkt des frühestmöglichen Bezuges einer Altersrente nicht beachtet und die Zahlung eines Vorruhestandsgeldes nicht eingestellt wurde. Die zuviel gezahlten übertariflichen Leistungen betragen insgesamt 19.236,19 DM.

- (261) Das Landwirtschaftsministerium teilt den Standpunkt des Landesrechnungshofes. Auf die Rückforderungsbescheide des Landwirtschaftsministeriums sind zwischenzeitlich schon Zahlungen geleistet worden.

Empfehlungen/Forderungen des Landesrechnungshofes

- (262) Der Landesrechnungshof hat das Landwirtschaftsministerium gebeten sicherzustellen, dass künftig bei allen Zahlungen die einschlägigen tariflichen Regelungen und bei übertariflichen Leistungen § 51 LHO und die dazu getroffenen Festlegungen des Finanzministeriums beachtet werden. Gleichzeitig hat er gefordert, in etwaigen künftigen Regelungswerken die sich bislang gezeigten Auslegungsprobleme durch klarere Formulierungen zu beheben.

Soweit überzahlte Beträge nicht mehr zurückerstattet und damit finanzielle Schäden nicht mehr ausgeglichen werden können, hat er gebeten, die Regressfrage zu prüfen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Ausgaben für die Wildschadensausgleichskasse

Mecklenburg-Vorpommern hat als einziges Bundesland durch Gesetz Wildschadensausgleichskassen errichtet und diesen die Erstattung von Wildschäden übertragen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat als Eigenjagdbesitzer 1992 bis 1998 viel zu hohe Beiträge von insgesamt 1.524.241,47 DM an die Wildschadensausgleichskassen entrichtet.

Die Neufassung des Landesjagdgesetzes trägt den Bedenken des Landesrechnungshofes weitgehend Rechnung.

- (263) Auf Grund des § 29 Abs. 4 Bundesjagdgesetz (BJagdG) i. V. m. § 27 Landesjagdgesetz (LJagdG) vom 10.2.1992 hat Mecklenburg-Vorpommern als einziges Bundesland Wildschadensausgleichskassen (WAK) für von Dam-, Rot- und Schwarzwild verursachte Wildschäden eingerichtet.
- (264) Nach § 27 Abs. 1 Satz 2 LJagdG a. F. in Verbindung mit einer dazu ergangenen nicht veröffentlichten Verwaltungsvorschrift wurden die WAK als mitgliederlose Körperschaft des öffentlichen Rechts bei den unteren Jagdbehörden eingerichtet. Die Beiträge sind von den Jagdbehörden festgesetzt worden. Beitragspflichtig waren die Eigenjagdbesitzer – also auch das Land Mecklenburg-Vorpommern – und die Jagdgenossenschaften.
- (265) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat 1992 bis 1998 Beiträge in Höhe von 1.524.241,47 DM gezahlt. Demgegenüber wurden dem Land Wildschäden auf angegliederten Flächen in Höhe von 419,29 DM von der WAK ersetzt. Die Wildschäden in den Eigenjagdbezirken des Landes, die vom Land selbst zu bezahlen waren, betragen insgesamt 11.675,90 DM. Die Leistungen des Landes waren also weit übersetzt. Dies wird auch aus der folgenden Tabelle deutlich:

Jahr	Wildschaden in Höhe von	Beiträge des Landes	Landesanteil in %
1992	268.797,00 DM	628.145,32 DM	233,6
1993	932.719,94 DM	261.038,91 DM	28,0
1994	1.162.614,77 DM	100.789,53 DM	8,7
1995	1.489.082,62 DM	177.479,15 DM	11,9
1996	2.211.334,88 DM	101.891,85 DM	4,6
1997	1.309.454,86 DM	159.959,20 DM	12,2
1998	1.137.071,29 DM	94.937,51 DM	8,3
Ges.	8.511.075,36 DM	1.524.241,47 DM	17,9

Tabelle 17: Gegenüberstellung der Wildschäden und Beiträge des Landes

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat es bis zur Novellierung des LJagdG trotz des krassen Missverhältnisses zwischen den zu zahlenden Beiträgen und den Ersatzleistungen versäumt, die Höhe der Beiträge des Landes zu überprüfen.

- (266) Nach § 29 BJagdG sind in gemeinschaftlichen Jagdbezirken grundsätzlich die Jagdgenossenschaften und in Eigenjagdbezirken der Eigenjagdbesitzer für den Wildschaden verantwortlich, die Ersatzpflicht kann auf die Jagdpächter übertragen werden.

Diese grundsätzliche Regelung bedarf abgesehen von Sonderfällen (z. B. Spezialkulturen) keiner Ausdehnung oder Ergänzung, insbesondere ist eine Mithaftung von landwirtschaftlichen Betrieben (§ 27 Abs. 2 LJagdG), die eine „normale“ Landwirtschaft betreiben (vgl. § 32 Abs. 2 BJagdG), nicht erforderlich.

Durch die bisherige Praxis des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurden die Jagdgenossenschaften und ihre Mitglieder auf Kosten des Landes Mecklenburg-Vorpommern, anderer Eigenjagdbesitzer und der Landwirtschaft subventioniert.

- (267) Das Verwaltungsgericht Greifswald hat in einem Urteil vom 5.3.1999 (Az.: 6 A 1633/97) zu § 27 des LJagdG a. F. die WAK in ihrer bisherigen Form in Frage gestellt. Der Landkreis Nordvorpommern hat deshalb 1999 die Erhebung der Beiträge ausgesetzt.

- (268) Die Neufassung des § 27 LJagdG, die am 1.4.2000 in Kraft getreten ist, trägt den Bedenken gegen die bisherige Form der WAK Rechnung, insbesondere besteht für Eigenjagdbesitzer grundsätzlich keine Beitragspflicht. Die vom Land aufzubringenden Beiträge werden deshalb um rd. 90 % reduziert. Landwirte mit einer Nutzfläche von mindestens 75 ha sollen zwar Mitglieder der WAK (§ 27 Abs. 1 LJagdG) werden, sie sind aber von der Beitragspflicht befreit. In der Beitragssatzung können jedoch Art und Umfang von Sachbeiträgen bestimmt werden.

Offen bleibt allerdings die Frage, warum in Mecklenburg-Vorpommern – anders als in allen anderen Bundesländern – für die Regulierung der Wildschäden Sonderregelungen getroffen werden.

- (269) Das Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat bei der Novellierung des LJagdG den Feststellungen des Landesrechnungshofes weitgehend Rechnung getragen und eingeräumt, dass versäumt wurde, rechtzeitig für eine Anpassung der Beiträge Sorge zu tragen.

Rückforderung einer Zuwendung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei ist nicht bereit, eine Zuwendung in Höhe von 263.000 DM in Form eines Konsolidierungsdarlehens zurück zu fordern, obwohl der Landesrechnungshof mehrfach nachgewiesen hat, dass der Zuwendungsempfänger sich nicht an wesentliche Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides gehalten hat.

- (270) Im Rahmen der Prüfung der „Zuführung an das Sondervermögen entsprechend Landwirtschaftssondervermögensgesetz“ hat der Landesrechnungshof u. a. festgestellt, dass einem Wiedereinrichter ein Konsolidierungsdarlehen in Höhe von 263.000 DM bewilligt und ausgezahlt wurde, obwohl die Voraussetzungen für die Gewährung dieses öffentlichen Darlehens nicht vorlagen. Ihm fehlte z. B. die berufliche Qualifikation als unabdingbare Zuwendungsvoraussetzung, außerdem hatte er Verwendungsnachweise über die frühere investive Förderung nicht termingerecht vorgelegt (s. a. Jahresbericht 1997 Tz. 260 - 2. u. 4. Spiegelstrich). Der Landtag ist auf Vorschlag des Finanzausschusses dieser Beanstandung des Landesrechnungshofes (Drs. 2/3909) im Rahmen seiner 88. Sitzung am 23.6.1998 beigetreten.
- (271) In einem weiteren Prüfverfahren hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger einen Gebührenbescheid über 196,00 DM für eine Untersuchung zur Anerkennung „eines leukoseunverdächtigen Bestandes“ nicht beglichen hat. Der Zuwendungsempfänger gab letztlich am 1.7.1997 eine eidesstattliche Versicherung über seine Vermögensverhältnisse ab, dass er über keinerlei Zahlungsmittel verfüge.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat daraufhin zwar ebenfalls festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger zahlungsunfähig ist, ein Anlass für die Rückforderung der Zuwendungen wurde in der Zahlungsunfähigkeit jedoch nicht gesehen. Künftig will es in derartigen Fällen Einsicht in das Schuldnerverzeichnis nehmen oder Rücksprachen bei der Landesbezirkkasse halten.

- (272) Im Rahmen der Prüfung der Tierseuchenkasse von Mecklenburg-Vorpommern (TSK) hat der Landesrechnungshof nunmehr zusätzlich festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger trotz Mahnung von 1997 bis 1999 auch keine Beiträge an die TSK geleistet hat. Diese hat auf Grund der eidesstattlichen Versicherung auf Vollstreckungsmaßnahmen verzichtet. Der Kostenschuldner hat keine Stundungsanträge gestellt und die Forderungen der TSK ignoriert. Nach § 69 Abs. 3 Nr. 2 Tierseuchengesetz (TierSG/BGBI. I 1995 S. 2038) entfällt der Anspruch des Tierhalters/Tierbesitzers auf Entschädigung im Falle des Auftretens einer anzeigepflichtigen Tierseuche, wenn schuldhaft die Beitragspflicht nicht erfüllt wurde. Dies trifft im vorliegenden Fall zu.

Wegen eines Beitragsrückstandes in Höhe von insgesamt rd. 1.200 DM würden im Schadenfall für den Zuwendungsempfänger im vorliegenden Fall möglicherweise finanzielle Verluste von ca. 150.000 DM eintreten.

- (273) Der Zuwendungsempfänger hat in der Vergangenheit wesentliche Nebenbestimmungen von Zuwendungsbescheiden nicht beachtet. Dies und seine außerordentliche Leichtfertigkeit im Umgang mit finanziellen Verpflichtungen müssten nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Kündigung und Rückforderung des öffentlichen Darlehens zur Folge haben. Außerdem liegt in dem nicht gedeckten Tierseuchenrisiko eine erhebliche Gefährdung des Darlehens.

- (274) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat den Sachverhalt bestätigt und teilte mit, dass der Zuwendungsempfänger seinen Liquiditätsengpass nicht überwunden hat und sich auch an der Vermögenslosigkeit grundsätzlich nichts geändert habe.

Trotzdem hält das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei eine Rückforderung der Gesamtzuwendung für unverhältnismäßig. Es setzt dabei die Höhe der Beitragsrückstände der TSK zur Höhe der öffentlichen Darlehen ins Verhältnis, auch seien *Widerruf und Rückforderung gegenwärtig ungeeignet, um die verausgabten Mittel in den Landeshaushalt zurückzuführen.*

- (275) Zum Grundsatzproblem, dass ein Zuwendungsempfänger erkennbar bereits zum Zeitpunkt der Gewährung des Konsolidierungsdarlehens nicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Wirtschaftsführung bietet, und den sich daraus ergebenden notwen-

digen Konsequenzen für das Zuwendungsverfahren hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei nicht Stellung genommen. Auch der finanzielle Schaden beim Auftreten eines Seuchenfalls und die damit verbundenen Folgen für den Landeshaushalt scheinen für das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei kein Problem zu sein.

Prüfung von Zuwendungen für die freiwillige Straffälligenhilfe und von Zuwendungen zur Anlaufhilfe zum Aufbau einer verbesserten Opferhilfe und -beratung

Das Justizministerium vergab Zuwendungen für die freiwillige Straffälligenhilfe und Zuwendungen zur Anlaufhilfe zum Aufbau einer qualifizierten Opferhilfe und -beratung nicht immer im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften. So hat es bei der Vergabe von Zuwendungen für den Aufbau einer Beratungsstelle für Opfer von Straftaten in Rostock die Verwendungsnachweise nicht geprüft und infolgedessen nicht benötigte Zuwendungsmittel nicht zurückgefordert. Ihm war daher auch nicht aufgefallen, dass die Berater nur eine geringe Anzahl von Fällen zu bearbeiten hatten und nicht ausgelastet waren.

- (276) Der Landesrechnungshof prüfte Ausgaben des Landes aus den Jahren 1995 bis 1998 für die Förderung der freiwilligen Straffälligenhilfe und aus den Jahren 1997 bis 1998 für die Anlauffinanzierung zum Aufbau einer verbesserten Opferhilfe und -beratung. Sinn und Zweck dieser Zuwendungen ist es im Wesentlichen, Straffällige zu resozialisieren und Opfern von Straftaten zu helfen. Der Mitteleinsatz richtet sich nach der „Richtlinie für die Zuwendungen zur Förderung der freiwilligen Straffälligenhilfe“ vom 24. Januar 1996 (AmtsBl. M-V S. 215) bzw. der „Richtlinien zur Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs im allgemeinen Strafrecht“ vom 14. Juli 1997 (AmtsBl. M-V S. 686).
- (277) Der Landesrechnungshof stellte u. a. fest, dass in einigen der Bescheide an einzelne Zuwendungsempfänger Festlegungen zum Finanzierungsplan und zu den Bewilligungszeiträumen nicht ausreichend waren und Bestimmungen der zuwendungsfähigen

gen Ausgaben gänzlich fehlten. Einige Verwendungsnachweise waren nicht unverzüglich geprüft und Rückforderungen daher nicht erhoben worden.

Das Justizministerium akzeptierte im Wesentlichen die Feststellungen des Landesrechnungshofes und sagte zu, die gegebenen Hinweise künftig zu beachten.

Landesverband für Straffälligenhilfe

- (278) Der Landesverband für Straffälligenhilfe, einer der Zuwendungsempfänger, verwendet Zuwendungen des Landes für die Ausreichung von Darlehen. Diese dienen hauptsächlich der Entschuldung Haftentlassener und darüber hinaus in vier Fällen dem Erwerb eines Führerscheins und in einem Fall der Beseitigung von Tätowierungen. Im Haushaltsjahr 1997 wurden 3.200,60 DM für Führerscheine und 13.554,60 DM für die Entfernung der Tätowierungen ausgegeben.
- (279) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Verwendung der Zuwendungen für die Vergaben von Darlehen in der „Richtlinie für die Zuwendungen zur Förderung der freiwilligen Straffälligenhilfe“ vom 24.1.1996 nicht vorgesehen ist und demnach unberechtigte Ausgaben von Landesmitteln darstellen. Die Vergaben dieser Darlehen sind zwar soziale Maßnahmen, die der Resozialisierung Straffälliger dienen und in den Katalog der förderungsfähigen Maßnahmen nach Nr. II Satz 1 der Richtlinie eingeordnet werden können. Nr. V der Richtlinie legt jedoch für die Bemessung der Zuwendungen lediglich Personal- und Sachausgaben zu Grunde. Ausgaben für Darlehen sind nicht vorgesehen und demnach nicht zuwendungsfähig.
- (280) Weiter stellte der Landesrechnungshof fest, dass dem Landesverband entgegen VV Nr. 7.2 zu § 44 Abs. 1 LHO Zuwendungen ausgezahlt wurden, obwohl er sie nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Verwendungszweckes benötigte. Stattdessen legte er das Geld auf einem Festgeldkonto an.

Der Landesverband hatte ferner nicht den von den Richtlinien geforderten grundsätzlichen Einsatz an Eigenmitteln in Höhe von 5 % aufgebracht. Er begründete dies damit, dass die einzige Einnahmequelle Bußgelder seien und diese dafür nicht ausreichten.

- (281) Das Justizministerium teilt die Auffassungen des Landesrechnungshofes. Es sieht sich durch dessen Feststellung seinerseits veranlasst, eine Prüfung beim Landesverband vorzunehmen. Es will nach anderen Finanzierungs- und Förderungsmöglichkeiten suchen und zieht dabei auch ein Stiftungsmodell in Erwägung, das bereits in anderen Bundesländern angewandt wird.

Opferberatungsstelle in Rostock

- (282) Das Projekt „Aufbau einer Opferberatungsstelle“ in Rostock war für den Zeitraum von 1997 bis 1999 vorgesehen. Das Justizministerium bewilligte dafür Zuwendungen im Jahr 1997 in Höhe von 102.800 DM, 1998 in Höhe von 118.200 DM und 1999 in Höhe von 108.500 DM.

Der Landesrechnungshof prüfte die Zuwendungen zur Anlauffinanzierung der Opferberatungsstelle Rostock und stellte fest, dass die bereits vorliegenden Verwendungsnachweise über die Zuwendungen aus den Jahren 1997 und 1998 vom Justizministerium noch nicht geprüft worden waren. Das Justizministerium erklärte das Versäumnis damit, dass es vorgesehen habe, die Verwendungsnachweise erst nach Abschluss des gesamten Projektes im Zusammenhang zu prüfen. Darüber hinaus erfahre das Projekt durch die Juristische Fakultät der Universität Rostock eine wissenschaftliche Begleitung, die nicht gestört werden solle.

- (283) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass diese neuartige Beratungsstelle eine gewisse Entwicklungszeit durchlaufen musste, um sie beurteilen zu können und dass eine Evaluation auf der Grundlage der vorgesehenen Begleitforschung eine umfassendere Beurteilung ermöglichen könnte als der zum Verwendungsnachweis gehörende relativ kürzere Sachbericht. Der Landesrechnungshof weist jedoch darauf hin, dass Zuwendungen zweckgebundene Leistungen sind, für die gem. VV Nr. 11.1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO am Ende jeder Verwendungsprüfung ein Urteil darüber abgegeben werden muss, ob der beabsichtigte Zweck auch erreicht worden ist. Eine zeitnahe Auswertung der Verwendungsnachweise bei Beachtung der Vorlagefristen durch den Zuwendungsempfänger hätte unter Umständen ergeben, dass es keinen Sinn macht, weitere Mittel oder Mittel in der bisherigen Höhe zu veranschlagen. Durch die unterlassene Prüfung der Verwendungsnachweise hat sich das Justizministerium faktisch selbst der Möglichkeit einer Erfolgskontrolle beraubt. Die Auswertung der Sachbe-

richte hätte dabei nicht zwangsläufig störend wirken müssen. Sie hätte auch als Ergänzung der wissenschaftlichen Begleitung verstanden werden können.

- (284) Indem das Justizministerium die unverzüglichen Prüfungen der Verwendungsnachweise unterlassen hat, verstieß es gegen VV Nr. 11 zu § 44 Abs. 1 LHO. Bei der vorgeschriebenen Prüfung der Verwendungsnachweise wäre zunächst aufgefallen, dass die Verwendungsnachweise jeweils verspätet abgegeben worden waren. Es wäre auch bemerkt worden, dass nicht verwendete Mittel 1997 in Höhe von 9.270,22 DM und 1998 4.637,59 DM vom Zuwendungsempfänger hätten erstattet werden müssen.
- (285) Darüber hinaus wäre aufgefallen, dass aus dem Sachbericht folgt, dass die vorhandenen drei Beratungsfachkräfte in 21 Monaten drei Fälle pro Monat bearbeitet haben. Diese Arbeitsleistung erscheint dem Landesrechnungshof äußerst gering.
- (286) Das Justizministerium stimmte dem Landesrechnungshof dahingehend zu, dass die personelle Ausstattung der Beratungsstelle insbesondere im Vergleich mit derjenigen der Beratungsstellen in der Gerichts- und Bewährungshilfe zu hoch erscheint. Es beabsichtige – etwa bei Wegfall der Fördermittel der BfA – keine Aufstockung der Finanzhilfe. Eine Fachkraft und eine Verwaltungskraft in Teilzeitanstellung seien seiner Meinung nach künftig ausreichend.

Allerdings ist das Justizministerium nach wie vor der Ansicht, dass es trotz der relativ geringen Auslastung der Mitarbeiter der Beratungsstelle keinerlei Veranlassung gehabt habe, schon während der Projektlaufzeit einzugreifen. Vielmehr habe es dem Projekt den vorgegebenen Zeitrahmen von zwei Jahren und vier Monaten zur Entwicklung vollen Umfangs einräumen müssen.

Mit dieser Einstellung wäre denn aber nur ein einziger Verwendungsnachweis – statt jährlich zu erstellender Verwendungsnachweise – zu vereinbaren gewesen, der am Ende der Projektlaufzeit hätte vorgelegt werden müssen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einbeziehung von Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung in das Zuwendungsverfahren

Alle Ressorts, die Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung in das Zuwendungsverfahren einbeziehen, müssen stets kritisch prüfen, ob diese über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen bzw. in welcher Qualität die übertragenen Aufgaben erfüllt werden.

- (287) Der Landesrechnungshof hat in seinen Jahresberichten regelmäßig anhand von Beispielen Mängel in der Zuwendungspraxis der Ministerien aufgezeigt, u. a. im Nachtrag zum Jahresbericht 1995. Im Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums ist der Landesrechnungshof nun in einem ausgewählten Förderbereich der Frage nachgegangen, in welcher Qualität Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung die ihnen übertragenen Aufgaben im Zuwendungsverfahren erfüllen.
- (288) Seit 1994 bewilligt nicht nur das Landesjugendamt Zuwendungen zur Förderung der Jugendarbeit. Im Rahmen einiger Förderprogramme werden seitdem die Fördermittel den Letztempfängern nicht direkt, sondern in einem zweistufigen Verfahren zur Verfügung gestellt: Zunächst bewilligt das Ministerium die Haushaltsmittel an Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung. Diese Zuwendungsempfänger der ersten Stufe prüfen ihrerseits die Anträge der Zuwendungsempfänger der zweiten Stufe, d. h. der Letztempfänger, gewähren diesen Zuwendungen und haben deren Verwendungsnachweise zu prüfen.
- (289) Der Landesrechnungshof hat örtliche Erhebungen bei drei Zuwendungsempfängern der ersten Stufe durchgeführt und bei elf Letztempfängern die Abrechnung von 39 Maßnahmen geprüft, die 1998 gefördert wurden.
- (290) Die Prüfung hat ergeben, dass die Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Zuwendungsempfänger der ersten Stufe, häufig gegen Bestimmungen des (Zuwendungs-) Rechts verstoßen haben. Beispielsweise zeigte sich:

- Ein Zuwendungsempfänger hat einen Teil der ihm obliegenden hoheitlichen Aufgaben seinerseits einem eingetragenen Verein übertragen, obwohl dieser zur Wahrnehmung dieser Aufgabe mangels Beleihung gar nicht befugt war.
 - Ein anderer Zuwendungsempfänger hat nicht schlüssige oder unvollständige Finanzierungspläne akzeptiert.
Er hat selbst dann Zuwendungen bewilligt, wenn Antragsteller die geplanten Durchführungszeiträume in ihren Projekten nicht angegeben haben.
 - Die Zuwendungsempfänger erstellten keine regelrechten Vermerke zur Antragsprüfung. Anhand der Akten ist somit nicht nachprüfbar, von welchen Gesichtspunkten sie sich bei der konkreten Bewilligung haben leiten lassen.
 - Die Zuwendungsempfänger haben es zudem unterlassen zu prüfen, ob die Gesamtfinanzierung des Vorhabens auch dann noch gesichert ist, wenn sie die Zuwendung nicht in der beantragten Höhe bewilligt haben.
 - Die Zuwendungsbescheide enthielten nicht immer alle nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO notwendigen Mindestbestandteile. Sie waren auch im Übrigen nicht frei von Mängeln.
 - Zwei Zuwendungsempfänger haben es nicht beanstandet, wenn die Letztempfänger im Verwendungsnachweis nicht die Gesamtmaßnahme, sondern nur den Zuwendungsbetrag abgerechnet haben.
 - Die Zuwendungsempfänger fertigten keine Vermerke über Umfang und Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung.
 - Ein Zuwendungsempfänger hat einfache Verwendungsnachweise ohne Belege akzeptiert, ohne dass der Landesrechnungshof dem Verfahren zugestimmt hatte.
- (291) Trotz dieser festgestellten Mängel hat es der Landesrechnungshof nicht für zwingend geboten gehalten, dass das Ministerium den geprüften Stellen die Befugnis zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben wieder entzieht. Er hat es aber für erforderlich gehalten, die betroffenen Mitarbeiter intensiv zu schulen, da diese überwiegend weder über die erforderlichen Rechtskenntnisse noch über die notwendige Verwaltungserfahrung verfügen. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und den Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung nicht in dem Moment enden kann, in dem

die Aufgabe übertragen wird. Das Ministerium muss vielmehr die Arbeit der Beliehenen weiter kritisch begleiten, auch in Gestalt einer weiter gehenden Verwendungsnachweisprüfung als bisher.

Schließlich hat der Landesrechnungshof angeregt, in den vorgesehenen Verwaltungsvorschriften zum damals noch geltenden § 44 b LHO (jetzt: § 44 Abs. 3 LHO) Mindestanforderungen zu formulieren, die erfüllt sein müssen, bevor juristischen Personen des privaten Rechts die Befugnis verliehen wird, Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

- (292) Das Sozialministerium hat sich acht Monate nach Erhalt der Prüfungsmitteilung noch nicht zur Sache geäußert.
- (293) Das Finanzministerium ist der Ansicht, es sei nicht erforderlich, Mindestanforderungen detailliert vorzugeben. Bereits nach dem Wortlaut des § 44 Abs. 3 LHO dürfe eine Beleihung nur erfolgen, wenn die zu beleihende juristische Person die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben bietet. Das zuständige Fachministerium sei folglich schon von Gesetzes wegen verpflichtet, vor der Beleihung umfassend zu prüfen, ob die zu Beleihenden über die erforderliche Sachkunde verfügen, insbesondere über Kenntnisse im Haushalts- und Zuwendungsrecht sowie im allgemeinen Verwaltungsrecht. Im Übrigen sähe auch der Bund in seinen Verwaltungsvorschriften derartige Bestimmungen nicht vor.
- (294) Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass alle Ressorts, die Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung in das Zuwendungsverfahren einbeziehen wollen bzw. einbezogen haben, stets kritisch prüfen, ob diese über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen bzw. in welcher Qualität die übertragenen Aufgaben von ihnen erfüllt werden.

Die Prüfung hat gezeigt, dass jedenfalls das Sozialministerium den gesetzlichen Beleihungsvoraussetzungen nicht die erforderliche Bedeutung beigemessen hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte eine Ergänzung der Verwaltungsvorschriften durchaus zu einer Verbesserung der Verwaltungspraxis beitragen, indem der unbestimmte Rechtsbegriff „Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung“ weiter konkretisiert wird. Hilfreich könnte es schon sein, wenn die zuständigen

Fachministerien auf diesem Weg daran erinnert würden, dass eine Beleihung nur dann in Betracht kommt, wenn die zu Beleihenden über die notwendige

- Zuverlässigkeit,
- Fachkunde,
- Rechtskenntnis und
- Leistungsfähigkeit

verfügen. Nur dann kann das Fachministerium davon ausgehen, dass die übertragenen Aufgaben auf Dauer ordnungsgemäß erfüllt werden.¹⁶

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹⁶ Das Finanzministerium hat nach Redaktionsschluss mitgeteilt, es wolle die Verwaltungsvorschriften wie vom Landesrechnungshof angeregt ergänzen.

Ausgaben des Landes für Schutzimpfungen und Umgang des Landeshygieneinstituts M-V mit den Impfstoffen

Das Landeshygieneinstitut M-V hat die ihm obliegenden Aufgaben als Arzneimittelgroßhändler bei der Dokumentation, Weitergabe und Verwendung von Impfstoffen nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

Der Verbleib von Impfstoffen, die aus Landesmitteln finanziert wurden, ist ungeklärt.

Das Landeshygieneinstitut hat Impfstoffe von Impfstoffherstellern unentgeltlich angenommen und damit Mitarbeiter und deren Familienangehörige geimpft sowie an eine Klinik weitergegeben.

- (295) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben des Landes für Schutzimpfungen und für die Bekämpfung bestimmter Infektionskrankheiten durch örtliche Erhebungen im Landeshygieneinstitut und beim Sozialministerium geprüft.

Nach § 14 Bundes-Seuchengesetz i. d. F. d. Bekanntmachung vom 18. Dezember 1979 (BGBl. I S. 2262) sind als Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten öffentliche unentgeltliche Schutzimpfungen (auf freiwilliger Basis) vorgesehen. Nach § 2 des Gesetzes über die Kostenträger nach dem Bundesseuchengesetz in Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Juli 1992 (GVOBl. M-V S. 389) trägt das Land die für die von den Gesundheitsämtern unentgeltlich durchzuführenden Impfungen nach § 14 Bundes-Seuchengesetz entstehenden Impfstoffkosten. Das Sozialministerium hat durch Erlasse vom 16.9.1994, 15.1.1996 und zuletzt vom 19.5.1998 (AmtsBl. M-V 1998 S. 635) den Umfang der öffentlich empfohlenen Impfungen festgelegt und bestimmt, dass die Gesundheitsämter die Bestellungen für die erforderlichen Impfstoffe an das Landeshygieneinstitut zu richten haben.

Das Landeshygieneinstitut tritt in diesem Zusammenhang als Impfstoffgroßhändler auf. Es bestellt die von den Gesundheitsämtern der Landkreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns angeforderten Impfstoffe bei Impfstoffherstellern und gibt auf kurzfristige Anforderungen der Gesundheitsämter auch Impfstoffe aus seinem Bestand an die Gesundheitsämter weiter. Betriebe und Einrichtungen, die Großhandel mit Arzneimitteln betreiben, haben die Betriebsverordnung für Arzneimittelgroßhandelsbetriebe vom 10. November 1987 (BGBl. I S. 2370) anzuwenden. Danach hat das Landeshygieneinstitut besondere Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Lagerung, Auslieferung und Dokumentation einzuhalten.

Das Landeshygieneinstitut führt ein Nachweisbuch über die Bestände an Impfstoffen und deren Abgabe.

Nachweis und Dokumentation

- (296) Nach der Betriebsverordnung für Arzneimittelgroßhandelsbetriebe hat das Landeshygieneinstitut über die Art und Menge der erworbenen und abgegebenen Arzneimittel sowie über Namen und Anschriften der Lieferanten Aufzeichnungen zu führen und diese mindestens fünf Jahre aufzubewahren.

Die Prüfung der Dokumentationsunterlagen im Landeshygieneinstitut hat ergeben, dass dort lediglich die Lieferscheine aus den Jahren 1998 und 1999 vorhanden waren. Lieferscheine aus den vorangegangenen Jahren fehlen in den Unterlagen. Nach Angaben des Landeshygieneinstitutes seien diese vernichtet worden.

- (297) Als Folge dieses Vorgehens war die vom Gesetz geforderte lückenlose Dokumentation der beim Landeshygieneinstitut eingegangenen Impfstoffe nicht mehr möglich. Der Landesrechnungshof konnte so auch nicht mehr erkennen, in welchem Umfang Impfstoffhersteller dem Landeshygieneinstitut in den vergangenen Jahren Impfstoffe unentgeltlich zur Verfügung gestellt hatten.

- (298) Das Sozialministerium hat in seiner Stellungnahme die Beanstandung im Wesentlichen anerkannt. Es musste eingestehen, dass „*die Lieferscheine ... in Unkenntnis der Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren nur zwei Jahre aufgehoben*“ wurden.

- (299) Für jede Betriebsstätte, die Arzneimittelgroßhandel betreibt, ist eine Person zu bestellen, die insbesondere für den Umgang mit Arzneimitteln verantwortlich ist. Bei den im Nachweisbuch verzeichneten Entnahmen von Impfstoffen sind in den Jahren 1994 bis 1997 in zwölf Fällen insgesamt 50 Entnahmen von Impfstoffen gegen Hepatitis A, Hepatitis B und Frühsommer-Meningoenzephalitis (FSME) entweder nicht abgezeichnet oder es haben andere Personen die Entnahmen abgezeichnet als die hierfür lt. Betriebsverordnung Berechtigte. An Stelle einer Unterschrift ist auch bei verschiedenen Entnahmen „gez.“ in Verbindung mit einem Namen in Druckbuchstaben angegeben. Es ist also nicht eindeutig, ob die jeweils angegebene Person auch tatsächlich die Impfstoffe entnommen hatte oder eine andere, die sich des angegebenen Namens lediglich bedient hat.

Unterlagen, die erkennen lassen, ob über die ordnungsgemäß Bestellte hinaus weitere Personen zur Entnahme von Impfstoffen bestellt wurden, hat das Landeshygieneinstitut nicht vorgelegt. Als Ursache für die insofern nicht ordnungsgemäßen Impfstoffentnahmen hat das Landeshygieneinstitut die zeitweise Abwesenheit der berechtigten Person z. B. wegen Urlaubs angegeben.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Landeshygieneinstitut als Arzneimittelgroßhändler sicherstellt, dass entsprechend der Betriebsverordnung für Arzneimittelgroßhandelsbetriebe eine ordnungsgemäße Dokumentation, insbesondere auch der Entnahme von Impfstoffen erfolgt. Insofern ist auch nachvollziehbar zu dokumentieren, welche Personen mit der Impfstoffentnahme beauftragt worden sind und die Impfstoffe tatsächlich entnommen haben.

Verwendung der Impfstoffe

- (300) Ein Arzneimittelgroßhändler hat die Aufzeichnungen entsprechend der Betriebsverordnung für Arzneimittelgroßhandelsbetriebe so zu führen, dass ohne weiteres nachvollziehbar ist, welche Impfstoffe nach Art, Menge und Charge verbraucht, weitergegeben oder sonst nicht mehr vorhanden sind.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in den Jahren 1995 bis 1999 von den aus Landesmitteln finanzierten Impfstoffen der Verbleib von insgesamt 25 Impfstoffen gegen Hepatitis A und Hepatitis B nicht nachvollziehbar dokumentiert ist.

Das Sozialministerium hat dazu mitgeteilt, dass „*die verantwortlichen Mitarbeiter ... angewiesen*“ wurden, „*die Dokumentation der verbrauchten Impfstoffe ordnungsgemäß vorzunehmen, da sonst keine Aussage zu den verbrauchten Impfstoffen rückwirkend mehr getroffen werde könne*“. Angaben zum Verbleib der Impfstoffe hat es nicht gemacht.

Somit ist der Verbleib der aus Landesmitteln finanzierten Impfstoffe ungeklärt.

Unentgeltliche Annahme und Abgabe von Impfstoffen

- (301) Die Schutzimpfung gegen FSME gehört gemäß den Erlassen des Sozialministeriums ausdrücklich zu den sogenannten Indikationsimpfungen. Das heißt, die Impfung soll besonders gefährdete Personen gegen die durch Zecken übertragbare FSME schützen, die z. B. in Endemiegebieten wohnen oder sich dort aufhalten. Das Sozialministerium hat in einem Vermerk vom 27.4.1998 festgestellt, dass „*die FSME-Impfung auch innerhalb Deutschlands eine Reiseimpfung*“ bleibt, „*die der Impfling selbst zu bezahlen hat*“, es sei denn, die Krankenkassen übernehmen die Kosten.

Insgesamt hat das Landeshygieneinstitut in den Jahren 1993 bis 1997 lt. Nachweisbuch 146 FSME-Impfstoffe erhalten und zwar nach Auskunft der Direktorin unentgeltlich. Laut Impfstoffdokumentation hat das Landeshygieneinstitut in Rostock von den 146 Impfstoffen 97 Impfstoffe selbst verwendet, 36 an die Klinik für Innere Medizin der Universität Rostock und einen an die Außenstelle Greifswald weitergegeben. Zwölf Impfstoffe sind verfallen.

Weil die Lieferscheine vernichtet worden waren, konnte der Landesrechnungshof weder die genaue Bezeichnung der Impfstoffe, die Namen und Anschriften der Impfstofflieferanten, noch den Umfang der einzelnen Lieferungen feststellen (siehe auch Tzn. 296 f.). Es kann deswegen auch nicht ausgeschlossen werden, dass das Landeshygieneinstitut über die im Nachweisbuch aufgeführten Impfstoffe hinaus weitere Lieferungen erhalten hat.

Im Landeshygieneinstitut in Rostock haben in dem genannten Zeitraum lt. Nachweisbuch 32 Personen insgesamt 96 Impfungen gegen FSME unentgeltlich erhalten. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass von den 32 geimpften Personen 18 Personen Mitarbeiter des Landeshygieneinstitutes waren bzw. sind. Unter den

restlichen 14 geimpften Personen waren die Ehepartner, Kinder und Bekannte von fünf Mitarbeitern des Landeshygieneinstitutes.

Der Landesrechnungshof hält die unentgeltliche Annahme dieser Impfstoffe für nicht unbedenklich, jedenfalls mit Rücksicht darauf, dass das Landeshygieneinstitut mit den Herstellern in regelmäßigen Geschäftsbeziehungen steht und insofern durch die Annahme der Impfstoffe in seiner Unbefangenheit gegenüber den Herstellern beeinträchtigt sein kann.

Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dass der FSME-Impfstoff *„dem LHI kostenlos in mehreren Lieferungen angeboten“* wurde, *„da kurzfristig das Verfallsdatum eintrat“* und dass in der *„Schweriner Impfstelle nur extrem selten die Nachfrage nach einer FSME-Impfung gestellt wurde“* und deswegen *„die Direktorin des Landeshygieneinstitutes ... entschieden“* hat, *„dass ... sinnvollerweise Mitarbeiter des Institutes bzw. der Universitätsklinik in Rostock bzw. deren Angehörige geimpft werden, für die ansonsten die Krankenkassen die Finanzierung übernommen hätten.“* Nach Auffassung des Sozialministeriums wäre es *„aus medizinischen und finanziellen Gründen nicht nachvollziehbar, wenn diese dem LHI kostenlos angebotenen Impfstoffe vernichtet worden wären,“*.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Sozialberichterstattung

Das Sozialministerium hat die vom Landtag geforderten Sozialberichte um Jahre verspätet vorgelegt. Obwohl der Landtag die Sozialberichterstattung initiiert hatte, um bei den Haushaltsberatungen eine Entscheidungshilfe zu bekommen, sind die Berichte zu diesem Zweck nicht verwendet worden. Der lange Erarbeitungszeitraum hat die Aktualität der Berichte beeinträchtigt.

Bei der Erteilung des Auftrages für die Berichte hat das Sozialministerium Vergabe- und Preisvorschriften nicht eingehalten.

Der zurzeit der Prüfung vorliegende erste Sozialbericht entspricht nicht den Vereinbarungen, die das Sozialministerium mit der beauftragten Hochschule getroffen hat. Ohne Vertragsänderung kam es zu Abweichungen von der Themenstellung und vereinbarte inhaltliche Schwerpunkte wurden nicht berücksichtigt.

Die Abrechnungsübersichten sind unvollständig und enthalten Unstimmigkeiten. Nicht erbrachte Leistungen wurden mit abgerechnet.

Zweckverfehlung

- (302) Der Landtag beschloss am 21.4.1994 eine langfristig angelegte Sozialberichterstattung zu sechs Themenkomplexen über die soziale Lage in Mecklenburg-Vorpommern. Das Sozialministerium beauftragte daraufhin eine Hochschule des Landes mit der Erarbeitung von je einem Gutachten zu den Themenkomplexen:

- „Kinderreiche Familien, Alleinerziehende und Frauen“ sowie
- „Arbeitslose einschließlich arbeitsloser Behinderter, Langzeitarbeitslose einschließlich langzeitarbeitsloser Behinderter“.

Weitere Berichte hat das Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Frauen nicht in Auftrag gegeben. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Februar 1999 war lediglich der erste Bericht veröffentlicht.

Obwohl der Landtag den Vorlagetermin für den ersten Bericht so vorgesehen hatte, dass dessen Ergebnisse in die Beratung des Landeshaushalts für 1997 einfließen sollten, lagen beide Berichte so spät vor, dass sie erst für die Beratungen zum Haushaltsplanentwurf 1999 hätten nutzbar gemacht werden können.

- (303) Eine Durchsicht der in Frage kommenden Protokolle von Ausschuss- und Landtagsitzungen ergab jedoch, dass die Ergebnisse der Sozialberichterstattung in der parlamentarischen Beratung keinen Niederschlag gefunden haben und die Berichte entsprechend auch nicht Grundlage für Entscheidungen des Landtages im Zusammenhang mit der Bewilligung von Mitteln für Maßnahmen im sozialen Bereich waren. Damit hat die Sozialberichterstattung den gewollten Zweck verfehlt. Für die Sozialberichterstattung hat das Land insgesamt rd. 1,1 Mio. DM ausgegeben.

Das Sozialministerium hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass der Landtag die Sozialberichterstattung genutzt hat; außerdem seien die Berichte innerhalb der Landesverwaltung und in den Verwaltungen der Gebietskörperschaften sowie bei freien Trägern und zahlreichen Vereinen, Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen von Nutzen gewesen.

Fehlende Aktualität

- (304) Die im ersten Gutachten enthaltenen Analysen und Empfehlungen beruhen überwiegend auf drei bis vier Jahre zurückliegenden statistischen Angaben. Ein wesentlicher Grund dafür ist der relativ lange Zeitraum von annähernd drei Jahren vom Beginn der Erarbeitung bis zur Übergabe des ersten Sozialberichtes an den Landtag. Viele der verwendeten Daten unterliegen einem schnellen Veränderungsprozess, der sich auf den Inhalt der getroffenen Analysen und unterbreitete Empfehlungen auswirken

kann. Der Nutzen des Gutachtens war dadurch erheblich gemindert, da die zu Grunde liegenden Daten z. T. nicht mehr aktuell waren, als das Gutachten vorlag.

Das Sozialministerium hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass weitgehend die jeweils verfügbaren aktuellen Daten Eingang in die Berichte gefunden haben und dass im Übrigen die Verwendung aktuellerer Daten nicht zu erheblichen Änderungen der Berichte geführt hätte. Zur Begründung seiner Auffassung führt das Sozialministerium außerdem an, dass der Sozialausschuss des Landtages den Zwischen- und Abschlussbericht des ersten Sozialberichtes jeweils vor der Abnahme zur Kenntnis erhalten und darauf hin keine Meinung geäußert und keine Hinweise gegeben hat.

Auftragserteilung und Preisvereinbarung

- (305) Das Sozialministerium hat ohne ausreichende Markterkundung für beide Gutachten freihändig Aufträge entsprechend den Vorstellungen des Landtages (vgl. Drs. 1/4358) an eine Hochschule des Landes vergeben. Es hat vorher nicht geprüft, ob und ggf. wie auszuschreiben war oder ob etwa auch eine Beauftragung nach § 33 Abs. 4 Landeshochschulgesetz in Frage gekommen wäre, wonach Professoren auf Anforderung verpflichtet sind, Gutachten ohne besondere Vergütung zu erstellen. Das Sozialministerium sah sich darüber hinaus außer Stande, selbst eine Leistungsbeschreibung für die Vergabe der Gutachten zu erarbeiten und beauftragte die Hochschule mit der Erstellung der Leistungsbeschreibung, die später auch mit der Erarbeitung des Gutachtens beauftragt worden ist.
- (306) Das Sozialministerium und die Hochschule haben unter Ausschluss des Wettbewerbs und auch ohne Berücksichtigung der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953 (BAnz. Nr. 244 vom 18.12.1953) für beide Gutachten Festpreise vereinbart. Diese Vereinbarung von Festpreisen, die sich außerhalb der Vergabevorschriften und außerhalb des Preisrechtes bewegt, war preisrechtlich unzulässig. Die Festpreise waren überdies von der Hochschule nur überschlägig kalkuliert und vom Sozialministerium ohne weiteres akzeptiert worden.
- Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten, die vereinbarten und auch gezahlten Preise einer Preisprüfung unterziehen zu lassen.

Das Sozialministerium vertritt die Auffassung, dass es in den Verträgen für den ersten und zweiten Sozialbericht Marktpreise vereinbart hat.

Der Bitte des Landesrechnungshofes, die vereinbarten und auch gezahlten Preise einer Preisprüfung unterziehen zu lassen, hat es noch nicht entsprochen.

Mangelhafte Auftragserfüllung

(307) Das Sozialministerium und die mit der Gutachtenerstellung beauftragte Hochschule hatten für das erste Gutachten die Bearbeitung der drei Teilthemen:

- Kinderreiche Familien,
- Alleinerziehende und
- Frauen

vertraglich vereinbart. Bei der gutachterlichen Stellungnahme zu diesen Themen sollten folgende inhaltlichen Schwerpunkte berücksichtigt werden:

- Qualifizierte Analyse der sozialen Problemlagen,
- Bestandsaufnahme sowie Analyse der privaten und öffentlichen Steuerungsressourcen, die auf soziale Problemlagen Einfluss nehmen,
- Unterbreitung mittel- und langfristig wirksamer Vorschläge zur Optimierung der verschiedenen Ressourcen im Hinblick auf Ansatzpunkte, Bestand, Ausmaß, Vernetzung, administrative Effizienz und soziale Wirksamkeit,
- Unterbreitung von Vorschlägen für andere soziale Entwicklungsmodelle und Aufzeigen von Möglichkeiten der Hilfe zur Selbsthilfe.

(308) Eine Durchsicht des ersten Gutachtens ergibt, dass das Teilthema „Frauen“ nicht behandelt ist. Damit war der Umfang des Gutachtens etwa um ein Drittel geringer als ursprünglich vereinbart. Eine Änderung der vertraglichen Vereinbarungen, insbesondere auch hinsichtlich des Leistungspreises, haben die Vertragspartner nicht vorgenommen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass der erste Bericht erschöpfend nur den Inhaltsschwerpunkt „Qualifizierte Analyse der sozialen Problemlagen“ behandelt. Die weiteren Schwerpunkte sind nicht enthalten. Trotzdem hat das Sozialministerium das Gutachten als vertragsgemäße Leistung anerkannt und den vollen Preis gezahlt.

Im Widerspruch zum Wortlaut des Vertrages vom 14.12.1995 behauptet das Sozialministerium in seiner Stellungnahme nunmehr, dass das Teilthema „Frauen“ kein selbständiges Teilthema ist. Das Sozialministerium konnte die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass durch die fehlende Bearbeitung dieses Teilthemas der Umfang des Gutachtens um ein Drittel geringer ist, nicht widerlegen. Es vertritt überdies die Auffassung, dass eine Drittelung der Gesamtaufwendungen für die drei Teilthemen nicht möglich ist, da diese miteinander verflochten sind. Dieses Argument überzeugt jedoch nicht, da die Verflechtung keine Auswirkung auf den Aufwand für jedes Teilthema hat.

Mangelhafte Prüfung der Abrechnung

- (309) In den Verträgen für das erste und das zweite Gutachten sind jeweils Personalausgaben für drei Mitarbeiter und jeweils für den Zeitraum von 24 Monaten vorgesehen, die die Hochschule im Rahmen der Abschlagszahlungen auch erhalten hat. Auf Grund der in den Akten befindlichen Angaben der beauftragten Hochschule konnte der Landesrechnungshof nur einen Personaleinsatz für das erste Gutachten von 20 Monaten und von 21 Monaten für das zweite Gutachten ermitteln. Hiernach wurden insgesamt nur 41 Monate Personaleinsatz geleistet, jedoch 48 Monate abgerechnet. Dadurch hat die beauftragte Hochschule rund 67.000 DM zu viel abgerechnet, die das Land gezahlt hat.

In einem engen Zusammenhang damit steht der Nachweis für Sachausgaben und Dienstleistungen: Im Vertrag für das erste Gutachten sind 29.622,10 DM für Sachausgaben und Dienstreisen vereinbart und in dieser Höhe abgerechnet worden. Gezahlt wurden jedoch 68.029,00 DM, dies sind Mehrausgaben in Höhe von 38.406,90 DM.

Das Sozialministerium behauptet in der Stellungnahme zum Prüfbericht, dass es sich bei den Angaben zur Mittelverwendung nur um eine „... grobe Übersicht ...“ handelt, obwohl in dem entsprechenden Informationsschreiben der zuständigen Abteilung des Sozialministeriums vom 11.12.1997 von einer „... präzisierten Aufstellung ...“ der Personalkosten die Rede ist. Hinsichtlich der für den Personaleinsatz abgerechneten Monate behauptet das Sozialministerium nunmehr, dass in der verkürzten Zeit mehr

Personal gleichzeitig beschäftigt worden sei. Aus den Unterlagen des Ministeriums ist dieser vermehrte gleichzeitige Einsatz von Personal jedoch nicht ersichtlich.

- (310) An der Erstellung des ersten und des zweiten Gutachtens waren Personen beteiligt, die möglicherweise gleichzeitig in einem Anstellungsverhältnis zu der beauftragten Hochschule standen. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass die Hochschule Mittel für die Vergütung dieser Personen einerseits vom Bildungsministerium und andererseits im Rahmen der vertraglich vereinbarten Vergütung für die Gutachten auch vom Sozialministerium erhalten hat.

Das Sozialministerium hat in seiner Stellungnahme die insoweit geäußerten Bedenken des Landesrechnungshofes bisher nicht ausräumen können.

- (311) Laut Abrechnung für das erste Gutachten sind Ausgaben für den „Forschungsfonds“ und „Allgemeine Overhead-Kosten der Kooperationspartner“ als Bestandteil der Sachausgaben geführt, ihre Höhe jedoch nicht beziffert. Es handelt sich hier um Positionen, die im Vertrag nicht vorgesehen sind.

Das Sozialministerium hat den vereinbarten Leistungspreis in voller Höhe gezahlt, ohne auch insofern diesen deutlich erkennbaren Unstimmigkeiten nachzugehen.

Das Sozialministerium bestätigt die Feststellung des Landesrechnungshofes, geht aber davon aus, dass die Universität berechtigt war, für die erbrachten Leistungen finanzielle Mittel für den Forschungsfonds und zur Deckung von Overhead-Kosten zu berechnen. Ungeklärt bleibt, wie die Universität die dafür erforderlichen Einsparungen bei den anderen geplanten Ausgaben vorgenommen hat, da der vereinbarte Gesamtbetrag nicht überschritten worden ist.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Institutionelle Förderung einer Schule

Ein Zuwendungsempfänger hat mit Hilfe einer Zuwendung die Preise für Übernachtung und Verpflegung zum Wohle Dritter gestützt.

Der Zuwendungsempfänger hat ferner erhebliche eigene Einnahmen bei der Anforderung der Zuwendung nicht berücksichtigt und diese daher früher als erforderlich angefordert. Er hat seine Mittel auch nicht ertragreich angelegt.

- (312) Das Sozialministerium gewährt einem eingetragenen Verein seit Jahren eine institutionelle Förderung u. a. für den Betrieb einer rechtlich nicht selbstständigen Schule. Diese bietet die Möglichkeit zu übernachten und von der eigenen Küche zubereitete Mahlzeiten einzunehmen. Die Schule wird nicht nur von den Mitgliedsorganisationen des Vereins und deren eigenen Mitgliedern, sondern auch von Dritten genutzt, soweit freie Kapazitäten vorhanden sind.

Übernachtung und Verpflegung

- (313) Die verschiedenen Zimmerpreise der Schule ergeben sich aus dem unterschiedlichen Ausstattungsgrad der Zimmer. Beispielsweise haben Gäste für die erste Übernachtung ohne Frühstück im Einzelzimmer 33 DM zu zahlen, für jede weitere Nacht 31 DM. Für ein Bett in einem Mehrbettzimmer, ebenfalls ohne Frühstück, verlangt die Schule für die erste Übernachtung 23 DM, danach 21 DM.
- (314) Der Landesrechnungshof muss davon ausgehen, dass diese Preise unter den anfallenden Selbstkosten liegen, konnte dies aber nicht mit letzter Sicherheit feststellen. Der Zuwendungsempfänger hat es nämlich bisher versäumt zu berechnen, welche Kosten mit den Zimmerpreisen eigentlich auszugleichen wären. Zudem buchte er bisher Entgelte aus Übernachtungsleistungen einerseits und Verpflegungsleistungen andererseits nicht auf verschiedenen Konten. Liegen die Preise tatsächlich unter den Selbstkosten und handelt es sich bei den Gästen nicht um Mitglieder des Vereins bzw. sei-

ner Mitgliedsorganisationen, bezuschusst das Land mit der institutionellen Förderung im Ergebnis einen fremden Geschäftszweck, an dem kein originäres erhebliches Landesinteresse bestehen kann.

- (315) Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den von der Schule verkauften „Werkessen“, die sie ihren eigenen Mitarbeitern und Beschäftigten benachbarter Unternehmen anbietet. Die Mitarbeiter zahlen für ein Mittagessen seit 1995 bei einem Wareneinsatz von 3,50 DM lediglich einen Preis von 2,85 DM. Von Fremden werden zwar 5 DM verlangt, der Landesrechnungshof geht aber davon aus, dass dieser Betrag nicht kostendeckend sein kann. Nähere Feststellungen waren auch hier nicht möglich, weil der Zuwendungsempfänger die Kosten und Erlöse der Küche nicht gesondert erfasst hat. Auch insoweit finanziert der Verein aus der Zuwendung Ausgaben für Zwecke, an denen kein erhebliches Landesinteresse besteht.
- (316) Wenn der Verein Zuwendungen, die er vom Grundsatz her für andere Zwecke erhalten hat, dafür eingesetzt hat, die Preise zum Wohle Dritter und seiner eigenen Mitarbeiter zu stützen, so bedeutet dies eine zweckfremde Mittelverwendung. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass es zur Erzielung von Kostendeckungsbeiträgen durchaus auch einmal sinnvoll sein kann, Produkte oder Leistungen unter ihren Selbstkosten zu verkaufen. Allerdings sind jedenfalls die durch den Verkauf des Werkessens anzunehmenden Kostendeckungsbeiträge 1998 so gering gewesen, dass sie kaum ins Gewicht fallen dürften. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, für das Werkessen wenigstens kostendeckende Entgelte zu kalkulieren und zu verlangen, ansonsten müsse seine Produktion eingestellt werden. Er hat das Sozialministerium weiterhin aufgefordert zu prüfen, ob es im Landesinteresse liegen kann, mit der Zuwendung die Übernachtung Dritter zu fördern oder ob von diesen nicht zumindest kostendeckende Preise zu verlangen sind.
- (317) Das Sozialministerium hat erklärt, der Zuwendungsempfänger habe seinen Kontenrahmen geändert und buche nunmehr Übernachtungs- und Verpflegungsleistungen auf verschiedenen Konten. Auf dieser Grundlage werde er die Zimmerpreise und das Werkessen neu kalkulieren. Schon jetzt verlange er von seinen Mitarbeitern 5 DM für ein Mittagessen.

Das Ministerium selbst will darauf hinwirken, dass von „sportfremden“ Gästen für Übernachtungen kostendeckende Preise verlangt werden.

- (318) Der Landesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen. Er erwartet, dass das Sozialministerium sich die Kalkulationen vorlegen lässt und in eigener Zuständigkeit prüft, ob die sich hieraus ergebenden Preise kostendeckend sind. Sodann wird das Ministerium abschließend zu entscheiden haben, welche Konsequenzen zuwendungsrechtlich zu ziehen sind.

Guthaben

- (319) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Schule in den Haushaltsjahren 1997 und 1998 über erhebliche Guthaben auf ihrem Geschäftskonto verfügte. Der Verein hat die vorhandenen Guthaben bei der Berechnung der Landeszuwendung nicht berücksichtigt und diese daher mindestens zum Teil zu früh angefordert:

Mittelanforderung des Vereins		Kontostand des Geschäftskontos der Schule	
Datum	Höhe (DM)	Datum	Höhe (DM)
01.07.1998	598.325,59	30.06.1998	121.245,98
26.08.1998	307.924,96	26.08.1998	261.541,77
03.11.1998	296.232,06	30.10.1998	133.439,90

Tabelle 18: Gegenüberstellung der Mittelanforderungen und der Kontostände des Vereins

- (320) Darüber hinaus wurden die erheblichen Guthaben auf dem Geschäftskonto der Schule lediglich mit 0,5 % p. a. verzinst. Nach dem im Zuwendungsrecht geltenden Subsidiaritätsprinzip wäre der Verein aber gehalten gewesen, alles Mögliche zu tun, die notwendigen Mittel selbst aufzubringen. Dazu gehört auch, zunächst nicht benötigtes Geld vorübergehend möglichst ertragreich anzulegen.
- (321) Dem Land sind durch diese Verfahrensweise vermeidbare Zinsaufwendungen entstanden. Der Landesrechnungshof hat das Sozialministerium gebeten zu prüfen, ob einerseits der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise zu widerrufen und eine Rückforderung zu stellen ist, und andererseits, ob für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen verlangt werden.

- (322) Das Sozialministerium hat mitgeteilt, es werde die erforderlichen Prüfungen auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes durchführen. Der Landesrechnungshof wird sich über das Ergebnis informieren lassen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Neubau eines Fachkrankenhauses

Der Krankenhausträger hat aus dem Besitz seines Firmenverbundes ein Grundstück für rd. 806.000 DM erworben und unzulässigerweise als „förderfähige Ausgabe“ geltend gemacht.

Im Krankenhaus wurden an Stelle der genehmigten 200 Betten Flächen für insgesamt 223 Betten geschaffen. Dies stellt eine Überschreitung des Förderzieles dar und führte zu vermeidbaren Mehrausgaben von rd. 9,5 Mio. DM.

Durch Aufstockung und Nutzungsänderung eines Bauteiles schaffte der Krankenhausträger die Möglichkeiten zur Aufstellung weiterer mindestens 20 Betten, die nicht genehmigt waren.

Zur Wahrnehmung seiner Bauherrenaufgaben zahlte der Träger für die Projektsteuerung und wirtschaftliche Betreuung rd. 3,0 Mio. DM an zwei zur Firmengruppe gehörende Unternehmen und machte diesen Betrag geltend.

Für nicht zum direkten Krankenhausbetrieb gehörende vermietete Bereiche hat der Träger Baukosten von rd. 800.000 DM ungerechtfertigt geltend gemacht.

Der Fördermittelempfänger gab rd. 170.600 DM für Einrichtungsgegenstände vermieteter Nutzungsbereiche, Hotelfernsehgeräte zur Ausleihe, u. ä. aus und machte diese ungerechtfertigt geltend.

In den Freiflächen wurden insgesamt mindestens 133 PKW-Stellflächen ausgeführt und abgerech-

net. Damit wurde die nach bauordnungsrechtlichen Vorschriften erforderliche Anzahl um mindestens 56 Plätze überschritten. Die Mehrausgaben wurden geltend gemacht.

- (323) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer örtlichen Prüfung einen Krankenhausneubau als Fördermaßnahme gemäß § 29 Landeskrankenhausgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (LKHG M-V) vom 8. Dezember 1993 (GVOBl. M-V S. 990) stichprobenweise geprüft.

Der Krankenhausneubau sollte lt. Fördermittelbescheid vom 28.12.1994 für eine Kapazität von 200 Betten errichtet werden. Das Sozialministerium bewilligte hierfür Fördermittel nach § 29 Abs. 3 LKHG M-V in Höhe von 77.450.000 DM als Festbetragsfinanzierung. Zusätzlich übernommen wurden bis zu 6,45 % Zinsen jährlich auf den jeweils vorfinanzierten Betrag (§ 28 Abs. 3 LKHG M-V).

Obwohl der Krankenhausbetrieb bereits im Sommer 1995 aufgenommen wurde und letzte Zahlungen im Jahre 1997 erfolgten, lag bis 1999 kein abschließend geprüfter Verwendungsnachweis im Sozialministerium vor.

Grundstückskauf

- (324) Der Krankenhausträger hat die für den Erwerb eines Grundstückes aus dem Grundbesitz des zugehörigen Firmenverbundes entstandenen Ausgaben von rd. 806.000 DM im Verwendungsnachweis geltend gemacht.

Der Landesrechnungshof stellte die Förderfähigkeit dieser Maßnahme in Frage. Er verwies dabei auf § 32 Abs. 1 Nr. 3 LKHG M-V, wonach Kosten für den Erwerb von Grundstücken auf Antrag nur dann gefördert werden, soweit ohne die Förderung die Aufnahme oder Fortführung des Krankenhausbetriebes gefährdet wäre. Dies war nicht der Fall, da das Grundstück zum Gesamtbesitz des Firmenverbundes gehörte.

Die Absicht, Leistungen für den Grundstückserwerb nach § 32 Abs. 1 Nr. 3 LKHG M-V in Anspruch zu nehmen, hätte spätestens mit dem Antrag auf Fördermittel nach § 29 LKHG M-V mitgeteilt und begründet werden müssen. Dies geschah nicht.

Das Sozialministerium teilte dazu mit, es sei mit dem Landesrechnungshof der Auffassung, *„dass die vom Fördermittelempfänger im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Kosten für den Grundstückserwerb gemäß § 32 Landeskrankenhausgesetz M-V nicht förderfähig sind. Bei der abschließenden Prüfung des Verwendungsnachweises, die noch aussteht, wird dies zu berücksichtigen sein.“*

Bettennachweis

- (325) Die fachtechnische Prüfung des Verwendungsnachweises durch das zuständige Landesbauamt ergab, dass 205 Betten, davon 18 Betten in Einbettzimmern, die installationsmäßig und flächenmäßig wie Zweibettzimmer ausgelegt sind, aufgestellt wurden. Der Landesrechnungshof stellte dazu fest, dass an Stelle der im Fördermittelbescheid genehmigten 200 (Plan-)Betten Flächen für $205 + 18 = 223$ Betten geschaffen wurden. Er erkannte darin eine Überschreitung des Förderzieles, die zu vermeidbaren Mehrausgaben von 9.544.609 DM (23 Betten x 414.983 DM/Bett) geführt hat.

Das Sozialministerium wurde gebeten, Rückforderungsmöglichkeiten – trotz der erfolgten Festbetragsfinanzierung – zu prüfen.

Dazu wurde wie folgt Stellung genommen:

„Eine tragfähige Einschätzung der Kosten pro Bett am Fachkrankenhaus ... setzt den Abschluss des Verwaltungsverfahrens und damit die abschließende Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Sozialministerium voraus. Diese Prüfung steht bislang aus.“

Das Sozialministerium wird bei der abschließenden Prüfung des Verwendungsnachweises unter Beachtung der tatsächlichen Bedarfsentwicklung am Fachkrankenhaus ... und in Ansehung der Festbetragsfinanzierung auch Rückforderungsmöglichkeiten prüfen.“

Hierzu bemerkt der Landesrechnungshof:

Die Kosten pro Bett wurden auf der Grundlage des ungeprüften Verwendungsnachweises ermittelt. Änderungen im Verwendungsnachweis führen insoweit auch zu Änderungen der Kosten pro Bett.

- (326) Für die Unterbringung von Andachts-, Konferenz- und Bibliotheksräumen war ein eingeschossiger Anbau geplant und genehmigt. Ausgeführt wurde ein zweigeschossiger Bau mit Wohnungen für Ärzte und Schwestern. Der Umbau der Wohnungen zu Krankenzimmern erfolgte im Jahre 1998.

Der Landesrechnungshof kritisierte, dass die Umbaumaßnahme die Möglichkeit zur Aufstellung weiterer 20 Betten schafft.

Das Sozialministerium teilte dazu mit, es habe bislang keine abschließende förderrechtliche Entscheidung über den Bauteil 6 getroffen. Sollte eine Förderung dieses Bauteils aus etwaigen eingesparten Mitteln erfolgen, so setze dies eine Nutzung des Bauteils 6 als Krankenhaus voraus. Die Nutzung als Wohnraum sei nicht als solche Nutzung zu betrachten.

Der Landesrechnungshof wartet die förderrechtliche Entscheidung ab.

Betreuungsvertrag

- (327) Der Träger beauftragte zwei zur Firmengruppe gehörende Unternehmen mit der Projektsteuerung und wirtschaftlichen Betreuung der Baumaßnahme. Für diese Leistungen wurden im Verwendungsnachweis rd. 3 Mio. DM abgerechnet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei diesen Leistungen um typische Bauherrenaufgaben, die somit nicht zu den „förderfähigen Investitionskosten“ nach § 29 LKHG M-V zählen.

Das Sozialministerium ist mit dem Landesrechnungshof der Auffassung, dass die Wahrnehmung der typischen Bauherrenaufgaben nicht zu den „förderfähigen Investitionskosten“ zählt. Das Sozialministerium wird die vom Landesrechnungshof angeführten Rechnungen über Projektsteuerung und wirtschaftliche Baubetreuung in einem Gesamtvolumen von 2.998.860,75 DM bei der Prüfung des abschließenden Verwendungsnachweises durch den Fördermittelempfänger nach Maßgabe dieser Rechtsauffassung prüfen.

Zusätzliche Nutzungsbereiche

- (328) Im Fachkrankenhaus sind auf einer Gesamtfläche von rd. 240 m² nicht zum unmittelbaren Krankenhausbetrieb gehörende Nutzungsbereiche wie Cafeteria, Frisör, Kiosk und Sauna gebaut worden. Die dafür ermittelten Baukosten in Höhe von rd. 800.000 DM sind im Verwendungsnachweis enthalten.

Der Landesrechnungshof hat die Förderfähigkeit dieser Maßnahmen bestritten.

Das Ministerium nahm dazu wie folgt Stellung:

„Das Sozialministerium ist mit dem Landesrechnungshof der Auffassung, dass Flächen für Cafeteria, Friseur, Kiosk und Sauna nicht zum direkten Krankenhausbetrieb gehören und deshalb als nicht förderfähig anzusehen sind.

Dieser Umstand wird durch das Sozialministerium bei der Prüfung des abschließenden Verwendungsnachweises Berücksichtigung finden.“

Der Landesrechnungshof wartet die Entscheidung des Ministeriums ab.

Nicht „förderfähige sonstige Ausgaben“

- (329) Der Fördermittelempfänger hat im Verwendungsnachweis Ausgaben abgerechnet, die mit der Funktion „Fachkrankenhaus“ nicht im Zusammenhang stehen. So wurden für

- | | |
|--|---------------|
| – die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen für vermietete bzw. verpachtete Funktionsbereiche | ca. 63.600 DM |
| – die Beschaffung von Hotelfernsehgeräten zur Ausleihe | ca. 70.700 DM |
| – Personalnebenkosten wie Reisekosten, Stellenanzeigen, Umzugskosten usw. | ca. 36.300 DM |

insgesamt ca. 170.600 DM im Verwendungsnachweis als förderfähige Kosten abgerechnet.

Der Landesrechnungshof hat die Anerkennung dieser Ausgabe in Frage gestellt.

Dazu teilte das Sozialministerium mit, es sei mit dem Rechnungshof der Auffassung, dass die angesprochenen „Ausgaben nicht als förderfähig“ anzusehen seien. Bei der Prüfung des abschließenden Verwendungsnachweises werde dies zu berücksichtigen sein.

PKW-Stellflächen

- (330) Im Lageplan vom 26.6.1995 werden für das Fachkrankenhaus mit 230 Betten insgesamt 133 PKW-Stellflächen ausgewiesen.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landesbauordnung (LBauO M-V) sind für ein derartiges Fachkrankenhaus mit überregionaler Bedeutung bei der ausgewiesenen Bettenkapazität maximal 77 PKW-Stellplätze erforderlich.

Das Sozialministerium wurde gebeten, die für die über die notwendige Anzahl hinausgehenden Stellflächen entstandenen Ausgaben nicht anzuerkennen.

Dazu teilte das Ministerium mit:

„Nach Auffassung des Sozialministeriums gibt die für Stellplätze einschlägige Verwaltungsvorschrift zur Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern lediglich Auskunft darüber, wie viele Stellplätze beim Neubau eines Krankenhauses bauordnungsrechtlich zwingend vorzuhalten sind. Der tatsächliche Bedarf eines Krankenhauses an Stellplätzen liegt nach Auffassung des Sozialministeriums weit über den in der Verwaltungsvorschrift zur Landesbauordnung angegebenen Richtzahlen. Das Sozialministerium wird den Fördermittelempfänger auffordern, mit dem abschließenden Verwendungsnachweis den tatsächlichen Bedarf an Stellplätzen näher zu begründen. Sollten die Ausgaben für die zusätzlich realisierten Stellplätze einschließlich der damit verbundenen Zuwegungen durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert worden sein, so wird das Sozialministerium in Anbetracht der Festbetragsfinanzierung von einer Kürzung auf entsprechende Antragstellung des Fördermittelempfängers und bei begründeter Darlegung der tatsächlichen Bedarfssituation verzichten.“

Der Landesrechnungshof hat die Stellungnahme zur Kenntnis genommen und dem Ministerium mitgeteilt:

Die VV zur LBauO M-V enthält für vergleichbare Bauvorhaben Richtzahlen für den durchschnittlichen Bedarf an PKW-Stellplätzen. Dieser liegt für ein Krankenhaus mit 230 Betten und überörtlicher Bedeutung zwischen 58 und 77 Stellplätzen.

Der Landesrechnungshof erkennt in dieser Vorschrift einen vom Land selbst gesetzten Standard, der nur in besonders begründeten Ausnahmefällen überschritten werden sollte. Für Fördermaßnahmen des Landes gelten die Bestimmungen des § 7 LHO, wonach die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

Auch wenn der Träger den Mehrbedarf an Stellplätzen im Nachhinein begründet und die zusätzlichen Ausgaben aus Einsparungen an anderer Stelle gedeckt werden können, bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Auffassung, da für ihn Ausnahmetatbestände nicht erkennbar sind.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen und dienstlich anerkannten privaten Kfz im nachgeordneten Bereich des Umweltministeriums

Bei der Entscheidung, ob ein Dienst-Kfz gekauft oder geleast werden sollte, wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – wie in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO gefordert – durchgeführt.

Die Auslastung der Dienst-Kfz könnte durch stärkeren Einsatz verbunden mit der ersatzlosen Aussonderung einiger Fahrzeuge verbessert werden.

Bei der Nutzung privater Kfz wurden unerlaubterweise erhöhte Wegstreckenentschädigungen von insgesamt rd. 5.000 DM abgerechnet.

Auf Grund der Verlagerung eines Amtes für Umwelt und Natur wurde eigens für einige Mitarbeiter zur Bewältigung des neuen Arbeitsweges ein Kleinbus eingesetzt.

- (331) Der Landesrechnungshof prüfte von Juli bis Oktober 1999 in den sechs Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur (StÄUN) sowie im Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) die Beschaffung von Dienst-Kfz, den Einsatz dieser Fahrzeuge sowie von privaten PKW, die für dienstliche Zwecke genutzt werden durften (dienstlich anerkannt privateigene Kfz). Diese örtlichen Erhebungen gehörten zu einer Querschnittsprüfung, die mit der Pilotprüfung in der Fahrbereitschaft der Landesregierung – Geschäftsbereich des Innenministeriums – begonnen hatte (vgl. Jahresbericht 1999 Tzn. 207 bis 241) und die fortgesetzt wird.

Beschaffung eines Dienst-Kfz durch Kauf oder Leasing

- (332) Bei der Beschaffung der Dienst-Kfz musste das Ministerium entscheiden, ob das Fahrzeug gekauft oder geleast werden sollte. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Ministerium seit 1996 eines der ersten war, das überwiegend Kleinwagen für Selbstfahrer im Wege des Leasing beschaffte. Bis zu den örtlichen Erhebungen wurden etwa 50 Dienst-Kfz geleast.

Der Entscheidung, ein Fahrzeug zu leasen oder zu kaufen, gingen seinerzeit keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voraus, die Aspekte wie z. B. die zeitlich unterschiedlichen Zahlungsströme bei Kauf bzw. Leasing, Rückgabe- bzw. Instandsetzungskosten bei geleasten Kfz und die tatsächliche Instandhaltungskostenentwicklung beim Kauf berücksichtigten. Die Überlegungen waren seinerzeit davon geprägt, dass zu wenig Mittel in den Investitionstiteln veranschlagt waren, um den Bedarf zu befriedigen; zugleich sollte der Sicherheitsstandard in den Fuhrparks erhöht werden.

Auch in den nachfolgenden Jahren wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle, wie sie gemäß VV zu § 7 LHO vorgeschrieben sind, durchgeführt.

- (333) Gemäß Berechnungen des Landesrechnungshofes nach der Kapitalwertmethode wäre das Leasen eines Selbstfahrer-Kfz durchaus wirtschaftlicher als der Kauf. Sobald jedoch nur eine geringe Laufleistung erreicht wird oder hohe Instandhaltungskosten zu erwarten sind, sollte das Kfz gekauft werden. Ausgaben für das Nachrüsten von Leasing-Kfz, z. B. mit Hängerzugvorrichtungen oder Standheizungen, führten ebenfalls zur Unwirtschaftlichkeit des Leasings.

Hohe Instandhaltungskosten für z. B. Lackierungen sind bei den neuen Leasing-Kfz dann nicht zu vermeiden, wenn – wie in den StÄUN oder dem LUNG durchaus üblich – die Fahrzeuge im Gelände bzw. auf weniger gut ausgebauten Wegen gefahren werden. Der Landesrechnungshof fordert daher, dass in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob der Kauf oder das Leasen eines Kfz wirtschaftlicher ist.

Einsatz der Dienst-Kfz

- (334) Die Dienst-Kfz werden in den Ämtern unterschiedlich eingesetzt. Die Auslastung (Nutzungstage bezogen auf die Arbeitstage in 1998) lag zwischen 59 % und 78 %.

Die Kilometerleistungen lagen im Betrachtungszeitraum 1998 zwischen rd. 20.000 km und rd. 25.000 km. Hierbei handelt es sich um die Durchschnittswerte der in die Wertung einbezogenen Fahrzeuge je Amt.

Das Ergebnis muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes, insbesondere in den Ämtern mit einer geringen Auslastung, durch einen stärkeren Einsatz der Fahrzeuge verbessert werden. Er schlägt als Maßnahme vor, den Fahrzeugbestand in den sechs StÄUN und dem LUNG durch ersatzlose Aussonderung von mindestens einem Geländewagen, einem Kleinbus und fünf PKW zu reduzieren. Bei drei Mittelklassewagen sollte bei künftigen Ersatzbeschaffungen auf kleinere Fahrzeuge umgestiegen werden.

Einsatz von dienstlich anerkannten privateigenen Kfz

- (335) In den StÄUN und dem LUNG waren zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 42 private Kfz für den dienstlichen Einsatz anerkannt. Die Anerkennung hat zur Folge, dass für die dienstliche Nutzung des Kfz eine gegenüber der normalen Wegstreckenentschädigung i. H. v. 0,38 DM pro Kilometer erhöhte Entschädigung von 0,52 DM pro Kilometer abgerechnet werden darf. Die Anerkennungsverfügungen setzen jedoch voraus, dass das private Fahrzeug erst zum Einsatz kommen darf, wenn kein Dienst-Kfz zur Verfügung steht.
- (336) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zwei Mitarbeiter erhöhte Wegstreckenentschädigungen unerlaubterweise in Rechnung gestellt hatten, was von der Verwaltung nicht bemerkt worden war. So rechnete ein Mitarbeiter rd. 1.400 DM ab; sein privates Kfz war jedoch noch nicht durch eine erforderliche schriftliche Verfügung für den dienstlichen Einsatz anerkannt. Außerdem machte er für die Nutzung seines privaten Kfz rd. 2.800 DM geltend, obwohl für die Dienstreisen ein Dienst-Kfz zur Verfügung stand. Ein weiterer Mitarbeiter verband seine Dienstgänge und Dienstreisen mit Heimfahrten und rechnete für die Nutzung seines dienstlich anerkannt privateigenen Kfz Wegstreckenentschädigungen i. H. v. rd. 760 DM ab. Auch wurden Entschädigungen für Fahrkilometer zwischen Wohnort und Dienststelle in Anspruch genommen. Die Kosten für den Weg zur Arbeit sind, wie für jeden anderen Arbeitnehmer auch, privat zu tragen.

Der Landesrechnungshof forderte, dass geprüft wird, inwieweit die Beträge zurückgefordert werden können.

Pendelbus für Mitarbeiter des StAUN Ueckermünde

- (337) Seit der Schließung des StAUN Anklam in 1995 werden aus dem Gedanken der Fürsorgepflicht heraus einige Mitarbeiter von Anklam mit einem Kleinbus zum StAUN Ueckermünde hin und zurück transportiert. Das Fahrzeug wird von einem Arbeiter des StAUN gefahren.

Hintergrund war die Entscheidung, im Zuge der Auflösung von StÄUN eine sozialverträgliche Lösung für die Bediensteten zu schaffen, die dadurch einen längeren Arbeitsweg zurücklegen mussten und nicht motorisiert waren. Gegen Zahlung von 5,20 DM je Tag durfte der Kleinbus für den Weg vom Wohnort zum StAUN und zurück benutzt werden. Entgegen der ursprünglichen Genehmigung stellte der Landesrechnungshof einen z. T. wechselnden Nutzerkreis fest. Einige reisten mit dem privaten PKW an. Nicht alle Berechtigten nutzten diese Transportmöglichkeit täglich, dafür fuhren andere Mitarbeiter mit.

- (338) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der täglich zurückzulegende Arbeitsweg Privatsache des Arbeitnehmers. Er hält auch einen Zeitraum von nunmehr fünf Jahren als Übergangszeit für zu lang. Die seinerzeit betroffenen Mitarbeiter müssten sich längst auf die Situation, nicht mehr in Anklam, sondern in Ueckermünde zu arbeiten, eingestellt haben.

Er forderte das Umweltministerium auf, das derzeit praktizierte Verfahren zu beenden.

- (339) Für 1998 ermittelte der Landesrechnungshof, dass mit dem Kleinbus von 26.545 km nur 3.900 km für eigentliche Dienstreisen zurückgelegt wurden. Dies entspricht einem Anteil von 14 % an der Gesamtjahreslaufleistung.

Der Kleinbus sollte wegen zu geringer Auslastung ersatzlos ausgesondert werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuschüsse des Landes zur Förderung von Abwasseranlagen

Die Kläranlage der Gemeinde Lohmen wird nur zu einem geringen Teil ausgelastet. Ursprünglich sollten 16 Gemeinden angeschlossen werden; derzeit entsorgt lediglich die Gemeinde Lohmen ihre Abwässer in der Kläranlage. Darüber hinaus soll eine der für den Anschluss vorgesehenen Gemeinden für den Bau einer eigenen Kläranlage Zuwendungen in Höhe von 640.000 DM erhalten.

Das Umweltministerium zahlte Zuwendungen aus, obwohl zu diesem Zeitpunkt keine Anlagenehmigungen nach Landeswassergesetz für den Bau der Ortsentwässerung und der Kläranlage vorlagen. Dies führte dazu, dass mit Zuwendungen des Landes ungenehmigte Anlagen errichtet wurden.

Die Abwässer werden in ein Gewässerbett eingeleitet, in dem zeitweise kein Wasser vorhanden ist. Um die Abwässer einem weiter entfernt gelegenen Gewässer zuzuführen, wurde ein neuer Gewässerabschnitt ohne vorherige Durchführung eines wasserrechtlichen Verfahrens hergestellt.

Obwohl der Zweckverband über Eigenmittel verfügte und diese hätte einsetzen müssen, bewilligte das Umweltministerium Zuwendungen in Höhe von 457.200 DM. Hierdurch verstieß das Ministerium gegen das Subsidiaritätsprinzip.

- (340) Den Gemeinden obliegt gemäß § 40 Abs. 1 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669) die Abwasserbeseitigung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Das Umweltministerium gewährte in den Jahren 1991 und 1993 der Gemeinde Lohmen für den Bau der Ortsentwässerung und der Kläranlage insgesamt 3,17 Mio. DM Fördermittel. Die Gesamtausgaben dieser Maßnahmen betragen nach den vorliegenden ungeprüften Verwendungsnachweisen ca. 8,1 Mio. DM.

Die Kläranlage ist seit August 1996 in Betrieb. Sie wurde für den biologischen Teil mit einer Kapazität von 2.250 Einwohnergleichwerten (EGW) und für den mechanischen und schlammtechnischen Teil mit einer Kapazität von 4.500 EGW gebaut.

Zurzeit werden jedoch nur Abwässer von ca. 650 EGW einschließlich mobiler Anfuhr von Abwasser und Schlamm aus abflusslosen Sammelgruben und von Schlamm aus Kleinkläranlagen gereinigt. Diese geringe Auslastung der Kläranlage (25 % biologischer Teil; 12,5 % mechanischer und schlammtechnischer Teil) kann einerseits zu betriebstechnischen Schwierigkeiten führen, andererseits sind die Kosten pro behandeltem Kubikmeter Abwasser unverhältnismäßig hoch.

Der Landesrechnungshof empfahl zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, die Anlage weiterhin derart gering ausgelastet zu fahren oder die Anlage mit weiteren entfernter gelegenen Anschlusskapazitäten auszulasten.

Das Umweltministerium teilte hierzu mit, dass an die Kläranlage Lohmen zurzeit 2087 EGW angeschlossen seien. Dies entspreche bei einer Kapazität von 2.250 EGW einer Auslastung von 97,7 %.

Der Landesrechnungshof hält diese Angaben für nicht korrekt, da z. B. nicht alle Werte anhand der ATV-Arbeitsblätter in EGW umgerechnet und entgegen dem ATV-Arbeitsblatt 123 die Fäkalschlammmenge hinzugezählt wurde.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegt die Zahl der tatsächlichen Anschlüsse bei max. 1000 EGW. Es ist daher notwendig, die Anschlüsse zu ermitteln, auf der Grundlage der ATV-Arbeitsblätter in EGW umzurechnen und eine Plausibilitätskontrolle anhand der gemessenen Einleitmenge durchzuführen.

Selbst wenn der vom Umweltministerium ermittelte Anschlusswert dem tatsächlichen entsprechen würde, so führte dies lediglich zu einer 50%igen Auslastung des mechanischen Teils der Kläranlage.

Der Landesrechnungshof hält daher sein Prüfersuchen zur Ermittlung der tatsächlichen Auslastung und Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufrecht.

- (341) Die geplante und geförderte Kapazität der Kläranlage wurde u. a. damit begründet, dass die Abwässer von 15 umliegenden Gemeinden in der Kläranlage Lohmen mitgereinigt werden sollten. Keine dieser 15 Gemeinden wurde jedoch bisher an die Kläranlage angeschlossen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Zweck der Zuwendung nicht erfüllt, da bis jetzt lediglich eine der 16 Gemeinden an die Kläranlage angeschlossen wurde. Gemäß § 49 Abs. 3 Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG M-V) vom 10. August 1998 (GVOBl. S. 743) muss das Umweltministerium darüber entscheiden, ob die Zuwendungsbescheide ganz oder teilweise widerrufen werden müssen.

Obwohl die Gemeinde Reimershagen an die Kläranlage Lohmen angeschlossen werden sollte, befürwortete das StAUN einen Antrag des Wasserversorgungs- und Abwasserzweckverbandes Güstrow-Bützow-Sternberg (WAZ) für den Bau des 1. und 2. Bauabschnittes der Ortsentwässerung und des 3. Bauabschnittes der Kläranlage Reimershagen und teilte dem Umweltministerium mit, dass die geplante Maßnahme in Höhe von 640.000 DM förderfähig sei.

Der Landesrechnungshof bemerkte, dass dies zu einer unzulässigen Doppelförderung führen werde, da der WAZ als Zuwendungsempfänger für die Abwasserentsorgung Reimershagen sowohl im Verfahren Kläranlage Lohmen als auch im Verfahren Kläranlage Reimershagen Fördermittel erhalten würde.

Das Umweltministerium teilte hierzu mit: *„Die Anträge auf Förderung der Ortsentwässerung und der Kläranlage bezogen sich ausschließlich auf die abwasserseitige Erschließung der OT Lohmen/Garden mit einer dieser Bedarfsgröße angepassten Kapazität der 1. Ausbaustufe von 2.250 EGW. ... Lediglich bei den Vorleistungen ist der Vorwurf des LRH einer „Doppelförderung“ in Teilen berechtigt, wenn die umliegenden Ortsteile dezentral abwassertechnisch erschlossen werden. ... Da aus heutiger Sicht die Vorleistung für die 2. Ausbaustufe sowohl unwirtschaftlich als auch in diesem Teil durch die Abwasserbeseitigungskonzeption in Frage gestellt ist, wird hier der ursprüngliche Zweck der Zuwendung nicht erreicht. Deshalb wird vorgeschlagen, anhand der Bauteilrechnungen und der Dimensionierungsberechnung der Pla-*

nung für die Kläranlage, den bisher nicht quantifizierten Anteil der Vorleistungen für die 2. Ausbaustufe an den förderfähigen Gesamtkosten zu ermitteln.“

Der Landesrechnungshof folgt der Auffassung des Umweltministeriums nicht und bemerkt hierzu:

In dem Antrag des WAZ auf Zuwendungen vom 28. Mai 1993 (Kläranlage) war erstmalig von zwei Ausbaustufen die Rede: „In der 1. Ausbaustufe beträgt die Kapazität der Kläranlage 2.500 EGW, die ab 1995 in einer 2. Ausbaustufe auf insgesamt 5.000 EGW erweitert wird. ... Im weiteren sollen in den nächsten Jahren nachfolgend aufgeführte Ortslagen an die Kläranlage Lohmen angeschlossen werden...“.

Aus Antrag und Zuwendungsbescheiden geht nicht hervor, dass sich der Zuwendungszweck auf die jeweilige Ausbaustufe beschränken sollte. Es bestanden keine Zweifel an der Realisierung der 2. Ausbaustufe. Somit umfasste der Zuwendungszweck beide Ausbaustufen. Auch bei einer Bewilligung von Zuwendungen für einzelne Ausbaustufen muss eine Prüfung zur Gesamtförderfähigkeit des Vorhabens durchgeführt werden. Diese erfolgte bei der Kläranlage Lohmen für eine Kapazität von 4.500 EGW.

Falls zu einem Zeitpunkt der Zuwendungszweck auf den Bau der Kläranlage für die Ortschaft Lohmen und das Gewerbe beschränkt sein sollte, hätte die Förderfähigkeit einer reduzierten Anlage geprüft werden müssen. Ein geänderter Zuwendungszweck geht jedoch aus keinem der Bescheide hervor. Insofern hält der Landesrechnungshof seine Bemerkung aufrecht, wonach durch den Nichtanschluss der umliegenden Gemeinden an die Kläranlage der Zuwendungszweck nicht erfüllt wurde.

Gleichwohl kann der Landesrechnungshof unter Zurückstellung seiner Bedenken dem Vorschlag des Umweltministeriums folgen, sofern gesichert ist, dass die beabsichtigten dezentralen Lösungen zu einer wirtschaftlicheren Abwasserbeseitigung führen.

- (342) Das StAUN erteilte am 31.5.1994 die wasserbehördliche Genehmigung für den Bau der Ortsentwässerung Lohmen. Die wasserbehördliche Genehmigung für den Bau der Gemeinschaftskläranlage Lohmen wurde am 22.5.1995 erteilt.

Das Umweltministerium erteilte bereits 1991 für den Bau der Ortsentwässerung und 1993 für den Bau der Kläranlage Zuwendungsbescheide, wonach die bewilligten Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr zu verwenden waren.

Hierzu bemerkte der Landesrechnungshof, dass die Fördermittel der Gemeinde Lohmen somit vor Erteilung der Anlagengenehmigung zur Verfügung standen. Die Zuwendungen hätten zwar während der Anlagengenehmigungsverfahren bei Vorliegen prüffähiger Unterlagen bewilligt werden können; die Mittelauszahlung hätte aber erst nach Erteilung der Anlagengenehmigungen erfolgen dürfen. Da dies das Umweltministerium jedoch nicht beachtete, wurde zeitweise der Bau einer ungenehmigten Anlage gefördert.

Die Handlungen der Bewilligungs- und Genehmigungsbehörde waren nicht aufeinander abgestimmt.

Das Umweltministerium teilte hierzu mit: *„Mit dem Bau der Abwasseranlagen wurde vor Erteilung der Genehmigungen nach § 38 LWaG M-V begonnen. Der Baubeginn der Ortsentwässerung und z. T. der Kläranlage datiert vor Inkrafttreten des LWaG M-V. ... Vor Inkrafttreten des LWaG M-V bestand kein entsprechender Genehmigungstatbestand. Allerdings die weiteren Bauabschnitte ... bedurften einer Genehmigung nach § 38 LWaG M-V.*

Ab 1994 wurden die Zahlungsanforderungen der Zuwendungsempfänger erst bedient, wenn ein entsprechender Prüfvermerk des zuständigen Staatlichen Amtes vorlag mit der Bestätigung, dass die einzureichenden Vergabeunterlagen, die beantragten Vorschusszahlungen des Zuwendungsempfängers ordnungsgemäß und vollständig im StAUN vorlagen mit entsprechender Einhaltung der Vorlagefristen.“

Mit diesen Maßnahmen folgte das Umweltministerium den Forderungen des Landesrechnungshofes.

- (343) Die Abwässer der Kläranlage werden einem Gewässerbett zugeführt. Zum Zeitpunkt der Ortsbesichtigung führte die Vorflut kaum Wasser. Der Wasserstand betrug ca. 5 cm bei einer Breite von ca. 50 cm. Es ist nicht auszuschließen, dass die Vorflut zeitweise gar kein Wasser führt. Die Vorflut entwässert über einen neu geschaffenen Grabenabschnitt zur Bresenitz.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte aus wasserrechtlicher Sicht abgewogen werden müssen, ob das Abwasser der Bresenitz direkt zuzuführen ist. Die Entscheidung für eine geeignete Einleitungsstelle schließt die Standortwahl der Kläranlage mit ein. Eine ungeeignete Vorflut muss dazu führen, dass die Kläranlage an dem gewählten Standort nicht errichtet werden kann. Werden durch empfindliche Gewässer zusätzliche Einleitungsbedingungen erforderlich, ist abzuwägen, ob die gewählte Verfahrensweise wirtschaftlich noch vertretbar ist oder ob ein anderer geeigneter Standort gefunden werden muss. Dieser Abwägungsprozess und die notwendige Variantenuntersuchung fanden nicht statt. Die Kläranlage wurde durch die falsche Wahl der Einleitungsstelle und des sich daraus ergebenden Standortes von vornherein mit hohen Kosten belastet.

Weiterhin bedurfte die Herstellung eines Gewässerabschnitts gemäß § 31 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz-WHG) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110, ber. S. 1386) der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Aus den Unterlagen geht nicht hervor, dass ein wasserrechtliches Verfahren zur Herstellung eines Gewässers durchgeführt wurde.

Der Landesrechnungshof empfahl Untersuchungen zur Verträglichkeit der Gewässer. Er bat zu prüfen, ob eine Verlegung der Einleitungsstelle notwendig oder eine Vorschaltung eines Schönungsteiches oder einer Drosselstrecke ausreichend ist.

Das Umweltministerium teilte hierzu mit: *„Die grundsätzlichen Bedenken des Landesrechnungshofes zur ... Wahl der Einleitungsstelle sind richtig. ... Im Rahmen der Abwassereinleitung wurde eine neue direkte Verbindung des Binnengrabens mit der Bresenitz hergestellt. ... Planfeststellungen nach § 31 WHG treffen nur auf wesentliche Umgestaltungen eines Gewässers (Ausbau) zu. Ob die Herstellung einer neuen direkten Verbindung des Binnengrabens mit der Bresenitz diese Qualität erfüllt, ist vorderhand nicht zu beantworten. ... Den Empfehlungen des Landesrechnungshofes, die Einleitungsstelle der Kläranlage Lohmen hinsichtlich Gewässerbelastung noch einmal fachbehördlich zu untersuchen, wird gefolgt.“*

Der Landesrechnungshof widerspricht nachdrücklich der Auffassung des Umweltministeriums, dass für die Herstellung eines Gewässerabschnittes nicht in jedem Fall die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens notwendig ist. Gemäß § 31 Abs. 2 WHG bedarf *„die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestal-*

... der vorherigen Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens Entgegen der Auffassung des Umweltministeriums trifft dieser Paragraph nicht nur für die wesentliche Umgestaltung zu. Es handelt sich bei der „Herstellung, Beseitigung oder wesentlichen Umgestaltung“ um eine Aufzählung. Somit erfordern sowohl die Herstellung, um die es sich im vorliegenden Fall handelt, als auch die Beseitigung und die wesentliche Umgestaltung eines Gewässers immer die vorherige Durchführung des Planfeststellungsverfahrens.

Zu berücksichtigen ist, dass der Binnengraben zeitweise kein oder sehr wenig Wasser führt und deshalb als Vorflut ungeeignet ist. *„Solche Benutzungen [das Einleiten in ein Gewässerbett, das nur zeitweilig von Wasser durchflossen wird] sind sogar besonders problematisch, weil der Gütezustand des Gewässers in Zeiten fehlenden natürlichen Abflusses der Beschaffenheit der eingeleiteten Stoffe entspricht.“* (Czychowski: Wasserhaushaltsgesetz, 7. Auflage. München, S. 161, Rdn. 38 zu § 3)

Der Landesrechnungshof wartet das Prüfergebnis zur Gewässerbelastung ab.

- (344) Der WAZ beantragte die Erhöhung des Fördersatzes von 38 auf 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, weil beim Gesamtvorhaben eine Kostenreduzierung erzielt werden konnte, sodass bei dem Fördersatz von 38 % der bewilligte Zuschuss von 1,05 Mio. DM nicht in voller Höhe in Anspruch genommen werden konnte. Beantragt wurde die Anhebung des Fördersatzes auf 60 % bei gleichzeitiger Beibehaltung der bewilligten Gesamtzuschusshöhe von 1,05 Mio. DM.

Aus den Unterlagen ging nicht hervor, dass der WAZ die Maßnahme ohne den Zuwendungsbetrag, der sich aus der Differenz der Fördersatzerhöhung ergibt, nicht hätte realisieren können. Trotzdem erteilte das Umweltministerium einen Änderungsbescheid, in dem der Fördersatz von 38 auf 60 % erhöht wurde. Damit standen dem WAZ weiterhin 1,05 Mio. DM statt 592.800 DM zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof bemerkte, dass die Erhöhung des Fördersatzes von 38 auf 60 % gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, wonach der Zuwendungsempfänger gehalten ist, zuerst und vor allem seine Eigenmittel einzusetzen, um den Zweck zu erfüllen. Die Leistungen des Landes dürfen nur bestehende Finanzierungslücken schließen helfen.

Das Umweltministerium teilte hierzu mit: *„Die Bemerkungen des Landesrechnungshofes sind grundsätzlich richtig. Für die Entscheidung der Bewilligungsbehörde war maßgebend die absolute Höhe des Zuschusses. ... In diesem Falle ... konnte dem Antrag stattgegeben werden, ohne dass eine Benachteiligung anderer Zuwendungsempfänger zu besorgen war. Die absolute Zuwendungshöhe wurde beibehalten.“*

Der Landesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht und bemerkt, dass für die Entscheidung nicht maßgebend ist, ob eine Benachteiligung anderer Zuwendungsempfänger zu besorgen ist. Da der WAZ Eigenmittel für die Realisierung der Maßnahme hatte, durfte die Erhöhung des Fördersatzes nicht bewilligt werden.

- (345) Die Abwasseranlagen der Gemeinde Lohmen führten zu hohen vertanen Ausgaben, da u. a.
- eine doppelte Planung erfolgte,
 - eine lange Bauunterbrechung notwendig wurde,
 - die Kläranlage viel zu groß bemessen wurde,
 - hohe Anforderungen an die Einleitparameter auf Grund der falschen Standortwahl gestellt wurden. Dies machte z. B. eine Stickstoff- und Phosphorelimination erforderlich, und die Reinigungsstufen der Kläranlage mussten entsprechend bemessen werden.

Der Landesrechnungshof bemerkte hierzu, dass das StAUN als technische Fachbehörde für die Wasserbehörden die gesamte Maßnahme Kläranlage und Ortskanalisation Lohmen unzureichend betreut hatte.

Während der Planungsphasen nahm die fachtechnische Behörde keinen Einfluss auf wesentliche Grundsatzfragen wie Standort, Einleitungsstelle, Anschluss/Kapazität, Varianten. Stattdessen wurde zugestimmt, Zuwendungen zu bewilligen und Mittel auszuführen, obwohl prüffähige Unterlagen nicht vorlagen.

Durch eine fachlich umfassendere Betreuung während des Verfahrens hätten diese kostentreibenden Fehlentscheidungen vermieden werden können.

Weiterhin wirkte sich auf den Maßnahmenablauf ungünstig aus, dass vom StAUN keine Koordination vorgenommen wurde und die Verfahren zur Erlaubnis der Gewässerbenutzung, zur Genehmigung von Anlagen und zur Bewilligung von Zuwendungen unabgestimmt nebeneinander herliefen.

Dem Umweltministerium wurde empfohlen zu prüfen, wie zukünftig ein besser koordinierter und fachlich betreuter Verfahrensablauf erreicht werden kann.

Das Umweltministerium teilte hierzu mit: *„Die Kritik des Landesrechnungshofes am Zuwendungsverfahren für das Projekt Lohmen wird als berechtigt anerkannt. ... Die Beteiligten werden im Folgenden bemüht sein, negative Auswirkungen für die Anschlusssteilnehmer, den Betrieb der Anlagen und den Gewässerschutz zu verhindern. Das UM hat im Rahmen interner Aufgabenkritik das Zuwendungsverfahren ständig weiterentwickelt und dabei auch die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigt.“*

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Einnahmen nach dem Abwasserabgabengesetz

Das Umweltministerium veranschlagte über Jahre die Einnahmen aus der Abwasserabgabe nicht mit der gebotenen Genauigkeit.

Einnahmen in zweistelliger Millionenhöhe wurden dem Landeshaushalt nicht zeitgerecht zugeführt. Bei allen drei Formen der Abwasserabgabe bestanden Vollzugsdefizite.

- (346) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Einnahmen des Landes nach dem Abwasserabgabengesetz geprüft. Er hat dazu örtliche Erhebungen in den Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur (StÄUN) Schwerin, Rostock und Stralsund sowie bei den Landräten der Landkreise Rügen, Bad Doberan, Güstrow und Mecklenburg-Strelitz durchgeführt.

Allgemeines

- (347) Die Abgaben nach dem Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) werden vom Land erhoben und richten sich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers. Sie sind dem Grunde und der Höhe nach in diesem Gesetz festgelegt. Die Abwasserabgabe wird in unterschiedlichen Formen und Verfahren festgesetzt,
- für Großeinleitungen von Schmutzwasser (Einleitungen von mehr als 8 m³/Tag),
 - für Kleininleitungen von Schmutzwasser und
 - für das Einleiten von Niederschlagswasser in Gewässer.
- (348) Nach dem Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (AbwAG M-V) vom 23. März 1993 (GVOBl M-V S. 243) sind seit dem 1.1.1995 die StÄUN zuständig für die Durchführung des Abwasserabgabengesetzes bei Einleitungen in Gewässer erster Ordnung mit Ausnahme der Kleininleitungen, im Übrigen die Landräte und Oberbürgermeister (Bürgermeister) der kreis-

freien Städte als Wasserbehörden. Die Mehrzahl der Festsetzungen ist durch die zuletzt genannten Behörden vorzunehmen.

Veranschlagung

- (349) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Abweichungen zwischen der Veranschlagung und den tatsächlichen Einnahmen aus der Erhebung der Abwasserabgabe in den Haushaltsjahren 1992 bis 1998 (Einzelplan 13) bis zu 15,6 Mio. DM jährlich betragen.

(in Mio. DM)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ansatz	5,0	5,0	9,0	6,0	7,0	8,0	6,0
Ist	—	5,0	24,6	11,7	5,8	19,1	15,4
Abweichung	-5,0	0	+15,6	+5,7	-1,2	+11,1	+9,4

Damit wurde der § 11 Abs. 2 LHO nicht beachtet, nach dem der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthält. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als die Veranschlagung der Einnahmen wegen ihrer Zweckbindung unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der zu veranschlagenden Ausgaben innerhalb der Titelgruppen 61 und 63 hat.

Das Umweltministerium bestätigte die Feststellungen des Landesrechnungshofes und teilte mit, die Haushaltsansätze für das Haushaltsjahr 1999 seien auf 10 Mio. DM und für 2000 auf 14 Mio. DM erhöht worden. Um künftig die Genauigkeit der Schätzungen zu verbessern, sei beabsichtigt, Regeln zur Nachweisung der Abwasserabgabe für die Vorausschau eines Dreijahreszeitraumes zu erarbeiten.

Vollzug des Abwasserabgabengesetzes

- (350) Infolge eines unzutreffenden Überleitungserlasses des Umweltministeriums hinsichtlich der Änderung der Zuständigkeiten gemäß § 15 Abs. 2 AbwAG M-V kam es zu Verzögerungen bei der Erhebung der Abwasserabgabe. Einnahmen in zweistelliger Millionenhöhe konnten dem Landeshaushalt nicht zeitgerecht zugeführt werden. Darüber hinaus wurde ein erhöhter Verwaltungsaufwand notwendig, weil ca. ein Drittel aller Bescheide nach Widersprüchen der Abgabepflichtigen von den StÄUN auf Grund sachlicher „Unzuständigkeit“ zurückgenommen und von den Landräten

und Oberbürgermeistern (Bürgermeistern) der kreisfreien Städte als Wasserbehörden erneut erlassen werden musste.

Das Umweltministerium bestätigte die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Überleitungserlass, ebenso die eingetretenen Folgen. Es sei beabsichtigt, eine Zentrale Stelle Abwasserabgabe/Wasserentnahmeentgelt einzurichten, um von dort Regelungen zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze vorzubereiten und mit den Festsetzungsbehörden abzustimmen. Hierzu gehöre auch, die Auswirkung von Vorgaben auf die Arbeit der Verwaltung sorgfältig abzuschätzen und die zu erwartenden Kosten darzustellen.

- (351) Der Stand der Festsetzungen der Abwasserabgabe für Großeinleitungen sowie für Kleineinleitungen von Schmutzwasser war bei den verschiedenen geprüften Wasserbehörden unterschiedlich weit fortgeschritten. Beispielsweise waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 1998 für die Veranlagungsjahre 1995/1996 maximal 66 % der Abgabenbescheide für Großeinleitungen erlassen. Ein Landkreis hatte die Abgabepflichtigen noch gar nicht veranlagt.

Die Festsetzungen der Kleineinleiterabgabe waren für die Veranlagungsjahre 1996/1997 bei einem Landkreis nahezu vollständig erfolgt, bei drei anderen nur etwa zur Hälfte.

Dadurch konnten Einnahmen des Landes nicht rechtzeitig und vollständig erhoben werden, es wurde gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen.

Das Umweltministerium führte aus, auch bei den übrigen nicht geprüften Festsetzungsbehörden bestünde in ähnlicher Form ein Vollzugsdefizit. Durch die Novellierung des Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz, die Konzentration und Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und regelmäßige Prüfungen sollen Voraussetzungen für den Abbau der Vollzugsdefizite geschaffen werden.

- (352) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass insbesondere von den Landräten als Wasserbehörden die Niederschlagswasserabgabe, die für das Einleiten von Niederschlagswasser in Gewässer über eine öffentliche Kanalisation und von befestigten gewerblichen Flächen ab drei Hektar berechnet wird, weitgehend noch nicht erhoben wurde. Es wurde angeregt, ein Konzept zu entwickeln, wie und in welchem Zeitrahmen die Voraussetzungen geschaffen werden können, diese Abgabe zu erheben.

Das Umweltministerium teilte mit, es werde diese Empfehlung aufgreifen und eine allgemein gültige Handlungsanleitung auf der Grundlage des Konzeptes eines Abwasserzweckverbandes entwickeln.

- (353) Grundlage für die Festsetzung der Abwasserabgabe für Großeinleitungen ist die in der wasserrechtlichen Erlaubnis festgeschriebene Jahresschmutzwassermenge. Sie beeinflusst die Abgabenhöhe erheblich.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Festlegungen zur Höhe der Jahresschmutzwassermenge im abgaberechtlichen Sinne in den wasserrechtlichen Erlaubnissen häufig fehlten. Als Folge davon hatten die Festsetzungsbehörden

- die von den Abgabepflichtigen erklärten Werte scheinbar kritiklos übernommen und auf die in diesem Fall vorgeschriebenen Schätzungen durch die StÄUN verzichtet (§ 6 Abs. 1 Satz 4 AbwAG),
- oftmals den in den Erklärungen angegebenen Trinkwasserverbrauch verwendet, ohne den vorgeschriebenen pauschalen Zuschlag von 100 % für Fremdwasser zu berücksichtigen (Erlass des Umweltministeriums vom 10.2.1997).

Das Umweltministerium bestätigte die Feststellungen des Landesrechnungshofes und teilte mit, dass auf diese Erfordernisse durch Erlass noch einmal deutlich hingewiesen werde.

Ausgewählte Einzelfeststellungen

- (354) Die Wasserbehörde des Landkreises Güstrow verrechnete teilweise die geschuldete Kleineinleiterabgabe mehrerer Gemeinden in Höhe von 888.885 DM mit den getätigten Investitionen eines Abwasserzweckverbandes in dessen Verbandsgebiet, obwohl der Zweckverband hinsichtlich der Kleineinleiterabgabe nicht abgabepflichtig ist.

Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 AbwAG M-V sind an Stelle von Einleitern, die weniger als 8 m³ je Tag Schmutzwasser aus Haushaltungen und ähnliches Schmutzwasser einleiten, die Gemeinden abgabepflichtig. Der Landesrechnungshof hielt die Verrechnung für unzulässig. Die Kleineinleiterabgabe war von den Gemeinden zu erheben und dem Landeshaushalt zuzuführen.

Das Umweltministerium hielt die vorgenommene Verrechnung für zulässig, da der Zweckverband im Gemeindeeigentum befindliche Kleinkläranlagen übernommen habe. Insofern sei die Abgabepflicht von der Gemeinde gemäß § 6 Abs. 1 AbwAG M-V auf den Zweckverband übergegangen. Die untere Wasserbehörde habe deutlich unterschieden zwischen der Abgabepflicht gemäß § 6 Abs. 1 und Abs. 2 AbwAG M-V.

Dieser Argumentation kann sich der Landesrechnungshof nicht anschließen. Das Abwasserabgabengesetz ermächtigt die Länder zu bestimmen, welche öffentlich-rechtlichen Körperschaften an Stelle von Kleineinleitern abgabepflichtig sind. In Mecklenburg-Vorpommern sind dies die Gemeinden (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 AbwAG M-V). Dabei ist es unerheblich, wer Eigentümer der Anlagen ist.

§ 6 Abs. 1 Satz 1 AbwAG M-V, wonach übernehmende Körperschaften des öffentlichen Rechts und Verbände abgabepflichtig sind, soweit aus Verbandsanlagen Abwasser in Gewässer eingeleitet wird, lässt sich auf die Abwasserabgabe für Kleineinleiter nicht anwenden. Auch die weiteren Regelungen des § 6 AbwAG M-V knüpfen an diese Unterscheidung an. So können Gemeinden gemäß § 6 Abs. 4 AbwAG M-V die von ihnen nach Absatz 2 zu entrichtenden Abwasserabgaben auf die Eigentümer oder Nutzungsberechtigten der Grundstücke umlegen, auf denen das Abwasser anfällt.

- (355) Im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens gegen die Festsetzung von nicht verrechenbaren Abgabenanteilen in Höhe von 423.234 DM auf der Grundlage behördlicher Überwachungsergebnisse musste dem Widerspruch eines Abgabepflichtigen durch die Festsetzungsbehörde stattgegeben werden, weil die Probenahme nicht wie vorgeschrieben durchgeführt wurde. Der Landesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass künftig der exakten Nachweisführung bei Probenahmen im Rahmen der behördlichen Überwachung von Abwassereinleitungen eine größere Bedeutung zukommen muss.

Das Umweltministerium schloss sich der Einschätzung des Landesrechnungshofes an.

- (356) Durch späte Festsetzungen der Abwasserabgabe, insbesondere bei gewerblichen Einleitern, entsteht die Gefahr, dass Forderungen nicht mehr realisiert werden können. In

einem Fall war es nicht mehr möglich, die 1998 für die Veranlagungsjahre 1993 und 1994 festgesetzte Abwasserabgabe in Höhe von 110.407 DM zu vereinnahmen, da zwischenzeitlich gegen den Abgabenschuldner ein Gesamtvollstreckungsverfahren eingeleitet wurde und die Fristen zur Aufnahme in die Gesamtvollstreckungstabelle bereits abgelaufen waren.

Das Umweltministerium stimmte den Feststellungen zu. Um den Verwaltungsablauf zu beschleunigen, sei ein Bündel von Maßnahmen, beispielsweise die Intensivierung der Fachaufsicht und der Schulungen, erforderlich, mit dessen Umsetzung begonnen sei.

Hinweise und Anregungen

(357) Als Ergebnis seiner stichprobenweisen Prüfung des Vollzugs des Abwasserabgabengesetzes in Mecklenburg-Vorpommern hatte der Landesrechnungshof Hinweise für mögliche Verwaltungsvereinfachungen und zur Sicherung einer zeitgerechteren Einnahmeerhebung formuliert:

- Überarbeitung der wasserrechtlichen Erlaubnisbescheide,
- Erstellung von Vorauszahlungsbescheiden zur Sicherung einer kontinuierlichen Einnahmeerhebung,
- verstärkte Nutzung der Möglichkeit der Verwendung von Schätzungen durch die StÄUN,
- Intensivierung der Schulungen,
- Ausbau der Zentralen Stelle Abwasserabgabe/Wasserentnahmeentgelt,
- Einführung eines Berichtssystems,
- Prüfungen im Rahmen der Fachaufsicht.

Das Umweltministerium teilte die Auffassung des Landesrechnungshofes. Es sehe ebenso die Überarbeitung der wasserrechtlichen Erlaubnisbescheide als Grundvoraussetzung einer richtigen und zeitgerechten Abgabenerhebung durch die Wasserbehörden als vordringlich an. Eine entsprechende Handlungsanweisung einschließlich eines Musterbescheides für die Erlaubnis zur Einleitung von gereinigtem Abwasser sei in Bearbeitung. Die weiteren Anregungen des Landesrechnungshofes würden auf-

gegriffen und soweit möglich und zweckmäßig parallel zum Novellierungsverfahren des AbwAG M-V umgesetzt.

- (358) Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass einige Probleme beim Vollzug des Abwasserabgabengesetzes im Land Mecklenburg-Vorpommern auf „unglückliche“ bzw. unzureichende Regelungen im Ausführungsgesetz des Landes aus dem Jahre 1993, insbesondere bezüglich der Abgabepflicht und der Festsetzungsfrist, zurückzuführen sind. Außerdem wurde eine Anpassung des Landesgesetzes an das zwischenzeitlich geänderte Abwasserabgabengesetz des Bundes für notwendig erachtet. Das Umweltministerium teilte mit, die Anregungen des Landesrechnungshofes würden im Rahmen der Novellierung des Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz einbezogen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen aus der Abwasserabgabe

Während der Durchführung des Seenprojektes hätten bei richtiger Anwendung der Vergabevorschriften unnötige Mehrausgaben von rund 577.000 DM vermieden werden können.

Ausgaben wurden geleistet, obwohl sie nicht immer der vorgesehenen Zweckbindung des Abwasserabgabengesetzes entsprachen.

- (359) Aus dem zweckgebundenen Aufkommen der Abwasserabgabe werden in Mecklenburg-Vorpommern Maßnahmen zur Förderung der Gewässergüte finanziert und Ausgaben zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen geleistet. Die Veranschlagung der Ausgabeermächtigungen erfolgt bei den Titelgruppen 61 (neun Einzeltitel) und 63 (vier Einzeltitel) innerhalb des Kapitels 1302 im Einzelplan 13 in Höhe der veranschlagten Einnahmen aus der Abwasserabgabe.

Seenprojekt

- (360) Das Land leistete aus dem Haushaltstitel 1302 533 61 „Aufträge an Dritte im Rahmen der Durchführung des Abwasserabgabengesetzes“ seit 1995 unter anderem Ausgaben von rd. 4,5 Mio. DM für das Seenprojekt Mecklenburg-Vorpommern. Mehr als zwei Drittel der Gesamtausgaben wurden für die Vergabe öffentlicher Aufträge an Dritte eingesetzt. Dieses Projekt umfasst ca. 600 Seen mit einer jeweiligen Fläche über 10 Hektar, deren aktuelle Beschaffenheit mit Hilfe flächendeckender Untersuchungen ermittelt wird.
- (361) Der Landesrechnungshof beanstandete, dass Aufträge zur Vermessung und Untersuchung der Seen nach Freihändigen Vergaben (rd. 1,8 Mio. DM) und nach Beschränkten Ausschreibungen (rd. 1,4 Mio. DM) ausgelöst wurden. Damit wurde gegen § 55 Nr. 1 LHO verstoßen, wonach dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen

und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Das Umweltministerium teilte mit, dass aus Gründen der Qualitätssicherung und der Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Auftragnehmer zu stellen waren. Damit war eine Ausnahme vom Gebot der Öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist auch bei Auftragsvergaben nach Öffentlichen Ausschreibungen gewährleistet, dass die vom Umweltministerium gestellten Ansprüche erfüllt werden. Einer Ausnahme bedurfte es daher nicht.

- (362) Bei vier Ausschreibungen wurden nach der Angebotseröffnung die Gesamtleistungen in Lose unterteilt und an verschiedene Bieter zu den von ihnen angebotenen Preisen vergeben. Dabei ergaben sich Preisunterschiede im Einzelfall von bis zu 100 % für die gleichen Leistungen. Nach der Auftragserteilung betrugen die Mehrausgaben gegenüber den jeweils günstigsten Bietern insgesamt 576.507,86 DM.

Der Landesrechnungshof beanstandete, dass

- nicht bereits in der Aufforderung zur Angebotsabgabe ein Vorbehalt wegen der Teilung in Lose, insbesondere des Umfangs der Lose, und die mögliche Vergabe der Lose an verschiedene Bieter gemäß § 17 Nr. 3 Abs. 2 lit. d VOL/A enthalten war,
- durch die nachträgliche Aufteilung in Lose das Vergabeverfahren nicht mit der Zuschlagserteilung beendet war, sondern nochmals das Einverständnis jedes einzelnen Bieters eingeholt werden musste und
- der Zuschlag auf Grund der oben beschriebenen Auftragsvergabe nicht auf das jeweils wirtschaftlichste Angebot erteilt wurde.

Das Umweltministerium teilte mit, dass die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der nachträglichen Aufteilung in Lose künftig beachtet würden. Darüber hinaus wies es darauf hin, dass der Zuschlag auf Grund der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Auftragnehmer (detaillierte Fachkenntnisse und langjährige Erfahrungen) nicht auf das kostengünstigste, sondern vielmehr auf das insgesamt wirtschaftlichste Angebot erfolgt sei.

Letzteres bezweifelt der Landesrechnungshof. Bei einer Beschränkten Ausschreibung fordert der Auftraggeber nur Firmen auf, die nach seiner Einschätzung über die zur Erfüllung des Auftrages notwendige Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügen. Wenn aber alle Bieter geeignet sind und die Leistungen entsprechend der Leistungsbeschreibung angeboten werden, dann ist nur noch der Preis das entscheidende Vergabekriterium.

Mittelbewirtschaftung

- (363) Der Landesrechnungshof beanstandete, dass Haushaltsmittel aus der Abwasserabgabe im geprüften Zeitraum mehrfach für Zwecke verwendet wurden, für die an anderer Stelle des Einzelplanes 13 Haushaltstitel mit entsprechenden Haushaltsansätzen vorhanden waren. Im Einzelnen finanzierte das Umweltministerium:
- im Jahr 1998 Aufträge in Höhe von insgesamt 49.339,58 DM für das ehemalige Geologische Landesamt, die bei dem sachlich zutreffenden Titel 1304 533 01 „Ausgaben auf Grund von Werkverträgen zur Durchführung geologischer Untersuchungen“ zu buchen waren,
 - einen Anteil von 154.800,00 DM zur Beschaffung eines automatischen Analysesystems für das Labor des StAUN Schwerin,
 - in den Jahren 1997/1998 Ausgaben des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) in Höhe von 180.373,79 DM, die dem Titel 1305 534 03 „Untersuchung von Proben auf Schadstoffe im Gewässerbereich“ zuzuordnen waren,
 - darüber hinaus wurden 308.026,01 DM im Jahre 1998 zu Lasten eines Titels aus der Titelgruppe 61 und zu Gunsten des Haushaltstitels 1305 534 03 umgebucht.

Das Umweltministerium teilte mit, dass im Fall der Ausgaben für das ehemalige Geologische Landesamt eine Kofinanzierung der Maßnahmen vorgenommen wurde, da die Ergebnisse zum überwiegenden Teil dem Gewässerschutz zugute kämen. Sie hätten der Vorbereitung des Moorschutzprogramms (siehe Haushaltsplan 2000, Kapitel 1302 MG 04) gedient. Hinsichtlich der Anteilfinanzierung zur Beschaffung des Analysesystems für das Labor des StAUN Schwerin sei der sachliche und fachliche Bezug gleichfalls gegeben. Mangels eines entsprechenden Titels der Hauptgruppe 8 in der Titelgruppe 61 sei die Zuweisung aus dem Titel 533 61 erfolgt. Gleichwohl

könnten die Überlegungen des Landesrechnungshofes nachvollzogen werden, den Mittelbedarf aus Gründen der Klarheit des Haushalts an einer Stelle zu veranschlagen. Gleiches wird zu den Ausgaben des LUNG ausgeführt. Die Veranschlagung an nur einer Stelle im Haushalt soll künftig beachtet werden. Eine zweckentfremdete Verwendung der Haushaltsmittel werde jedoch bei allen aufgeführten Ausgaben nicht gesehen.

Der Auffassung des Umweltministeriums kann so nicht gefolgt werden. Die Festlegung der jeweiligen Zweckbestimmung der einzelnen Haushaltstitel im Haushaltsplan und deren finanzielle Ausstattung wird mit der Feststellung durch das Haushaltsgesetz beschlossen. Der Haushaltsplan ist gemäß § 2 LHO die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Gemäß § 45 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden. Insofern handelt es sich bei den oben angeführten Ausgaben um nicht zweckentsprechend verausgabte Haushaltsmittel. Dessen ungeachtet können die Ausgaben aus fachlicher Sicht durchaus der Zweckbindung des Abwasserabgabengesetzes entsprechen. Nur hätte dem auch mit der vorherigen Veranschlagung im Haushaltsplan Rechnung getragen werden müssen. Dies war hier nicht der Fall.

- (364) Die aus dem Haushaltstitel 1302 883 61 „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte“ in den Jahren 1994 bis 1996 für die Sanierung der Sondermülldeponie Waldeshöhe geleisteten Ausgaben in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM hielt der Landesrechnungshof mit der Zweckbindung der Abwasserabgabe nicht vereinbar.

Die Finanzierung der Sanierung der Sonderabfalldeponie aus den Einnahmen der Abwasserabgabe entspricht weder den im Abwasserabgabengesetz des Landes angeführten vorrangigen Einsatzziele noch der Zweckbindung nach § 13 AbwAG. Die Haushaltsmittel sind den Einnahmen aus der Abwasserabgabe zuzuführen.

Das Umweltministerium teilte mit, die Feststellungen des Landesrechnungshofes würden im Grunde geteilt. Die Zahlungen seien ursprünglich als Vorfinanzierung gedacht gewesen. Durch die vermögensrechtliche Zuordnung gehöre die ehemalige Deponie nunmehr zum allgemeinen Liegenschaftsvermögen des Landes. Im Zuge der Verhandlungen zum Haushalt 1997 habe das Umweltministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium auf eine Rückführung der Haushaltsmittel zu den Ein-

nahmen aus der Abwasserabgabe verzichtet, weil die Zahlungen nicht den Zweckbestimmungen des Abwasserabgabengesetzes widersprechen und gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht verstoßen worden sei. Außerdem seien ausreichende Fördermittel auch an anderer Stelle des Haushaltsplanes für die Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen veranschlagt, sodass durch den Einsatz der Haushaltsmittel für die Sanierung der Deponie keine nachteiligen Wirkungen auf die Gebührenbelastung der Bevölkerung zu befürchten seien.

Die Argumentation des Umweltministeriums kann nicht überzeugen. Die Finanzierung der Sanierung der Deponie mit Einnahmen aus der Abwasserabgabe sowie aus einem Haushaltstitel, der für die Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen vorgesehen war, widerspricht sehr wohl haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 45 Abs. 1 LHO) und wird gerade nicht von der Zweckbestimmung des Abwasserabgabengesetzes erfasst. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Abwasserabgabe als Sonderabgabe mit Lenkungscharakter nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben eingesetzt werden darf. Ihre Zweckbestimmung ist gesetzlich festgeschrieben. Insofern erstaunt der Verzicht des Umweltministeriums auf Rückführung der Haushaltsmittel. Der Landesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die rd. 2,6 Mio. DM den Einnahmen aus der Abwasserabgabe zurückzuführen sind.

Förderung der Seeschiffentsorgung nach MARPOL I und II

- (365) Das Land gewährt Zuwendungen zur ordnungsgemäßen Entsorgung von Seeschiffen in den Häfen Mecklenburg-Vorpommerns für Stoffe nach MARPOL Anlagen I und II. Die Finanzierung hierfür erfolgt seit 1997 aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe. Im Haushaltsjahr 1998 wurden rd. 293.000 DM eingesetzt.
- (366) Bis zum Ende des Jahres 1998 wurden zuwendungsfähige Ausgaben bis zu einem Betrag von 500 DM entsprechend Nr. 5.2 der MARPOL-Förderrichtlinie mit 100 % bezuschusst. Damit sollte die Entsorgungsbereitschaft kleinerer Schiffe erhöht werden. Tatsächlich wurde diese Regelung von den Reedereien, insbesondere der großen Fährschiffe, in der Weise genutzt, dass mitunter an einem Tag pro Schiff ohne Notwendigkeit mehrere Entsorgungen zu einem Preis von bis zu 500 DM veranlasst wurden. Beispielsweise wurde ein Schiff am 16.12.1998 vier Mal entsorgt.

Der Landesrechnungshof hielt es für erforderlich zu überprüfen, ob mit der derzeitigen Förderung die gewünschten Ergebnisse erzielt werden.

Das Umweltministerium teilte mit, die beobachtete Entsorgungspraxis in den Häfen widerlaufe dem Ziel der MARPOL-Richtlinie und werde als nicht wünschenswert bezeichnet. Bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie solle eine eindeutige Formulierung getroffen werden, die den Missbrauch durch schrittweise Entsorgung im Voraus ausschließe.

- (367) Der Landesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass der Erläuterungserlass des Umweltministeriums vom 16.3.1999 an die Bewilligungsbehörden im Widerspruch zu der seit dem 1.1.1999 geänderten Förderrichtlinie steht. Bisher wurden die von den Schiffseignern eingereichten Rechnungen über 500 DM gesplittet. Die Ausgaben bis 500 DM wurden mit 100 % bezuschusst, der darüber liegende Betrag nur mit 50 % (neu: 75 %). Dies entspricht dem Richtlinienwortlaut. Im Gegensatz dazu wären nach dem Erlass in einem solchen Fall die Gesamtausgaben mit 75 % zu bezuschussen. Eine Vollfinanzierung könnte künftig nur gewährt werden, wenn die Gesamtentsorgungsausgaben maximal 500 DM betragen.

Der Landesrechnungshof hatte angemahnt, Förderrichtlinie und Erläuterungserlass in Übereinstimmung zu bringen.

Das Umweltministerium geht in seiner Stellungnahme bisher nicht konkret auf die derzeit fehlende Übereinstimmung von Förderrichtlinie und Erläuterungserlass ein. Gleichwohl hält es die Förderrichtlinie auch in diesem Punkt für überarbeitungsbedürftig. Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass nach seiner Auffassung der Erläuterungserlass in der bestehenden Form nicht angewendet werden darf.

- (368) Bei den örtlichen Erhebungen in zwei Bewilligungsbehörden (StÄUN) wurde festgestellt, dass:
- die Anträge formlos, mitunter als Sammelanträge, gestellt wurden, obwohl die Förderrichtlinie einen Antragsvordruck verlangt,
 - die Frist gemäß Richtlinie, nach der die Anträge auf Bewilligung einer Zuwendung bis zwei Wochen nach der durchgeführten Entsorgung einzureichen sind, häufig ohne Folgen nicht beachtet wurde,

- die Zuwendungsbescheide zum Teil hinsichtlich der Festlegung:
 - der Zuwendungsart,
 - der Finanzierungsart,
 - des Umfangs der zuwendungsfähigen Ausgaben unvollständig waren,
- die Zuwendung bereits vor Bestandskraft der Zuwendungsbescheide ausgezahlt wurde.

Das Umweltministerium bestätigt die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Es teilt mit, dass ein Antragsvordruck bereits erarbeitet worden sei, die Antragsfrist bei Überarbeitung der Förderrichtlinie auf Grund der Erfahrungen von zwei auf vier Wochen verlängert werden soll und die Zuwendungsbescheide von den Bewilligungsbehörden hinsichtlich der Vollständigkeit der Angaben gemäß § 44 LHO überprüft worden seien. Künftig würden nachträglich im Folgejahr keine Fördermittel mehr bewilligt.

(369) Aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe wurden seit 1997 erstmals

- Zuschüsse für die Entsorgung von Schiffen nach MARPOL I und II,
- die Gerätebeschaffung zur Ölbekämpfung im Ufer- und Hafengebiete,
- die Ausrüstung von Feuerwehren mit Ölbekämpfungsmitteln,
- die Ausstattung von Wasserwehren sowie
- die Bekämpfung von Meeresverschmutzungen

gemäß der Veranschlagung im Haushaltsplan finanziert. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Ausgaben für diese Zwecke nicht aus zweckgebundenen Einnahmen geleistet.

Der Landesrechnungshof war der Auffassung, dass die Ausgaben aller oben angeführten Maßnahmen nicht der vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweckbindung entsprechen und daher nicht aus der Abwasserabgabe finanziert werden durften.

Das Umweltministerium stimmte dem Landesrechnungshof hinsichtlich der Finanzierung der Ausstattung von Wasserwehren zu, hielt jedoch die Finanzierung aller anderen Maßnahmen aus den Einnahmen der Abwasserabgabe für zulässig. Bedenken wurden lediglich hinsichtlich der Zuschüsse für die Entsorgung von Schiffen nach MARPOL geäußert.

Dieser Auffassung kann sich der Landesrechnungshof nicht anschließen. Die Abwasserabgabe mit ihrer Anreiz- und Ausgleichsfunktion entspricht dem vom Bundesverfassungsgericht gebildeten Typus der Sonderabgabe mit Lenkungscharakter (Beren-des: Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage. München 1995, S. 14). Diese Sonderabgabe stößt auf enge kompetenzrechtliche Grenzen. Sie darf nicht zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben und ihr Aufkommen darf nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden. Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus. Zwischen den Belastungen und den Begünstigungen, die die Sonderabgabe bewirkt, muss eine sachgerechte Verknüpfung bestehen. Das ist der Fall, wenn das Abgabeaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also „gruppennützig“ verwendet wird (BVerfG, NJW 1981, S. 329). Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, eine derartige Sachnähe ist nicht gegeben, wenn die Haushaltsmittel z. B. für die Entsorgung von Schiffen nach MARPOL oder für die Bekämpfung von Meeresverschmutzungen eingesetzt werden. Abschließend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass nicht beabsichtigt war, die vom Umweltministerium durchgeführten Maßnahmen an sich zu beanstanden, sondern dass lediglich deren Finanzierung aus der Abwasserabgabe für nicht sachgerecht gehalten wurde.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Organisation der Querschnittsfunktionen als Führungsinstrumentarium im Ministerium für Arbeit und Bau

Der Landesrechnungshof hat bei der Fortsetzung seiner Querschnittsprüfung der Organisation der Querschnittsfunktionen als Führungsinstrumentarium in der Landesverwaltung auch im Ministerium für Arbeit und Bau noch Defizite festgestellt. Im Ministerium für Arbeit und Bau fehlt u. a. ein langfristiges Personalentwicklungskonzept mit einem darauf abgestimmten Fortbildungskonzept.

- (370) Der Landesrechnungshof untersucht zurzeit im Rahmen einer Querschnittsprüfung in den obersten Landesbehörden die organisatorische Zuordnung und die Aufgabenerledigung der Querschnittsaufgaben (u. a. Innerer Dienst, Haushalt, Organisation, Informationstechnik und Personalwesen). Einen Schwerpunkt bildet dabei die Frage des Zusammenwirkens der mit den Querschnittsaufgaben betrauten Organisationseinheiten im Hinblick auf ihre Funktion als Führungsinstrumentarium.

Über die ersten Ergebnisse dieser Untersuchung beim Bildungsministerium hat der Landesrechnungshof in den Tzn. 381 bis 411 seines Jahresberichtes 1999 berichtet. Die Prüfung wurde im Ministerium für Arbeit und Bau fortgesetzt.

Organisation, Informationstechnik, Innerer Dienst

- (371) Die Querschnittsaufgaben „Organisation“, „Informationstechnik“ und „Innerer Dienst“ sind im Ministerium für Arbeit und Bau in einem Referat zusammengefasst.
- (372) Der Landesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass die Umsetzung des Informationssystems für die Arbeitsmarktpolitik (ISAP) von den für Grundsatzfragen von IT und Organisation zuständigen Stellen des Ministeriums für Arbeit und Bau bisher nicht im wünschenswerten Umfang begleitet wurde. Das für die Organisation zuständige Referat hat bislang keine eigenen Aktivitäten im Hinblick auf die organi-

satorischen Auswirkungen des Projektes auf die Abteilung Arbeit des Ministeriums für Arbeit und Bau, die Versorgungsämter und die Landesbezirkskassen entwickelt. Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, dass sich die Abteilung 1 und insbesondere das für Organisation zuständige Referat künftig stärker als bisher mit den Konsequenzen, die sich aus der Einführung von ISAP ergeben, auseinandersetzen. Dazu gehört es auch, eine frühzeitige Beteiligung des Finanzministeriums zu sichern. Das Ministerium für Arbeit und Bau hat die o. a. Mängel eingeräumt. Es hat jedoch die Auffassung vertreten, dass das Organisationsreferat sich nur mit den Auswirkungen innerhalb des Ministeriums zu befassen habe.

Dieser Auffassung kann der Landesrechnungshof nicht entsprechen. Die Einführung des Verfahrens muss zentral durch das Ministerium für Arbeit und Bau organisiert werden. Dort müssen alle Informationen zusammenlaufen, koordiniert und gegebenenfalls an die entsprechenden Stellen weitergegeben werden.

Personalwesen

- (373) Für eine vorausschauende Planung der Aufgabenentwicklung des Ministeriums und der nachgeordneten Dienststellen ist eine regelmäßige, systematische Vorausschau der Personalbestandsentwicklung erforderlich. Dazu bedarf es aussagefähiger, fortzuschreibender Personalbemessungsgrundlagen. Dies bezieht sich nicht nur auf die quantitative, sondern gleichermaßen auf die qualitative Personalbemessung.

Ein systematisches Personalentwicklungskonzept für das Ministerium und seinen nachgeordneten Bereich mit einem darauf abgestimmten Fortbildungskonzept hat der Landesrechnungshof nicht vorgefunden.

Er empfiehlt, dass das Ministerium für Arbeit und Bau ein Personalentwicklungskonzept nach den im Jahresbericht 1999 Tz. 397 an das Bildungsministerium gegebenen Hinweisen für das gesamte Ressort erarbeitet.

Das Ministerium für Arbeit und Bau hat darauf hingewiesen, dass es erst 1998 gebildet wurde. Es hat jedoch die Erarbeitung eines Personalkonzeptes zugesagt.

- (374) Die Stellenausstattung des Personalreferates erscheint, gemessen an der durchschnittlichen Personalausstattung der Personalreferate der übrigen obersten Landesbehörden, zu hoch.

Der Landesrechnungshof hält eine Verminderung des Personalreferates um zwei Stellen für angemessen. Um jedoch eine gesicherte auf die konkrete Situation bezogene Aussage treffen zu können, hat er das Ministerium für Arbeit und Bau gebeten, eine eigene aufgabenkritische Überprüfung durchzuführen.

- (375) Gemäß Kabinettsbeschluss vom 22.6.1999 soll das IT-gestützte „Elektronische Personal-, Organisations- und Stellenverwaltungssystem“ (EPOS) in der Landesverwaltung eingeführt werden. Neben der Personalverwaltung und der Stellenverwaltung soll EPOS auch die Möglichkeit bieten, im Bereich des Organisationswesens angewendet zu werden. Das Ministerium für Arbeit und Bau plant, das Verfahren im Jahre 2000 in seinem Personalreferat einzuführen.

Der Landesrechnungshof befürwortet die Einführung von EPOS. Seiner Auffassung nach hat das Ministerium hierbei allerdings zu wenig berücksichtigt, dass EPOS nicht nur ein Personal- und Stellenverwaltungssystem, sondern auch ein Organisationsverwaltungssystem enthält. So ist es unter anderem möglich, die Weiterentwicklung der Aufbauorganisation und die Fortschreibung des Geschäftsverteilungsplanes mit Unterstützung von EPOS zu bearbeiten.

Steuerung und Koordinierung

- (376) Grundlage für eine effektive und effiziente Verwaltung muss die systematische Steuerung ihrer Aufgaben sein (vgl. Tz. 398 des Jahresberichtes 1999). Im Ministerium für Arbeit und Bau wird mit von der Leitung vorgegebenen Arbeitszielen gearbeitet, die sich in erster Linie aus der zwischen den Koalitionsparteien ausgehandelten Koalitionsvereinbarung ergeben. Das Ministerium für Arbeit und Bau hat aufbauend auf die Koalitionsvereinbarung die Arbeitsziele für diese Legislaturperiode festgeschrieben. Darüber hinaus ist eine Rechtsetzungsübersicht und -planung sowie eine Zusammenstellung der durch das Ministerium für Arbeit und Bau federführend zu betrachtenden Koalitionspunkte aufgestellt worden. Diese Unterlagen werden fortgeschrieben und unterliegen der Kontrolle durch den Stabsbereich oder das Justizariat.

Nach Darstellung des Ministeriums für Arbeit und Bau sind diese Instrumente geeignet, zielgerichtet arbeiten zu können.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes sind die Elemente „Erfolgskontrolle“ und „Aufgabenkritik“ zu wenig ausgeprägt. Die Aufgabenkritik darf nicht den Fachabteilungen überlassen bleiben. Sie muss wegen des erforderlichen fachlichen Abstandes auf Dauer einer Organisationseinheit außerhalb der Fachabteilung zugewiesen werden.

- (377) Das Ministerium für Arbeit und Bau hat zur Förderung von Maßnahmen im Wohnungswesen und Städtebauförderung ein jährliches Finanzvolumen von über 1 Mrd. DM zu verwalten. Deshalb ist eine regelmäßige Finanzkontrolle durch das Instrument einer Innenrevision unverzichtbar, um mögliche Unregelmäßigkeiten im Finanzgebahren von vorn herein weitestgehend ausschließen zu können. Mit Bildung des Ministeriums für Arbeit und Bau ist die Aufgabe der Innenrevision laut Geschäftsverteilungsplan einer Stelle im Referat für „Allgemeine Haushaltsangelegenheiten“ zugeordnet worden. Nach Darstellung des Ministeriums für Arbeit und Bau ist mit der systematischen Aufgabenwahrnehmung unmittelbar nach Abschluss der örtlichen Erhebungen begonnen worden.

Wegen der hohen Finanzvolumina in den Abteilungen „Wohnungswesen und Städtebauförderung“ und „Arbeit“ im Ministerium für Arbeit und Bau fordert der Landesrechnungshof, die begonnenen Finanzkontrollen intensiv fortzusetzen. Insbesondere sollte die Planung und Verwendung der Fördermittel kontrolliert werden.

Weitere Feststellungen

- (378) Im Rahmen seiner Prüfung sind dem Landesrechnungshof weitere organisatorische Mängel aufgefallen, die in keinem unmittelbaren Bezug zum Prüfungsthema stehen. Im Einzelnen handelt es sich um Folgendes:

Referatsgrößen

- (379) Die Zahl der Mitarbeiter in einem Referat soll gemäß § 8 Abs. 1 GGO I in der Regel mindestens vier betragen. Nach Maßgabe des § 64 GGO I sollte diese Bestimmung bis zum 1.1.1999 umgesetzt sein. Das Ministerium für Arbeit und Bau hat seine Ab-

teilungen bis auf die Abteilung „Arbeit“, die aus dem Sozialministerium hervorgegangen ist, gemäß den Bestimmungen der GGO I neu gegliedert. Es hatte vorgesehen, die Referate der Abteilung „Arbeit“ bis zum Sommer den in den übrigen Abteilungen bereits vollzogenen Veränderungen anzupassen. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen war die Umsetzung allerdings noch nicht vollzogen.

Der Landesrechnungshof hält es nunmehr für geboten, die Referatsgrößen der Abteilung Arbeit den Bestimmungen der GGO I baldigst anzupassen. Er hat gebeten, die im Zusammenhang mit der Einführung von ISAP stehenden Aufgabenveränderungen in der Abteilung „Arbeit“ bei der Anpassung zu berücksichtigen.

Das Ministerium für Arbeit und Bau hat mitgeteilt, dass mit in Kraft treten des neuen Geschäftsverteilungsplanes zum 1.4.2000 auch eine Anpassung der Organisation der Abteilung „Arbeit“ gemäß § 8 Abs. 1 GGO I erfolgt sei.

Zeichnungsbefugnis

- (380) Die Befugnis zur Schlusszeichnung soll nach § 32 GGO I den Mitarbeitern übertragen werden, denen die sachliche Zuständigkeit für eine Fachaufgabe durch Geschäftsverteilungsplan zugewiesen ist. Diese Vorschrift soll dazu beitragen, die Mitarbeiter stärker in die Verantwortung für ihre Arbeitsergebnisse zu nehmen und die Referatsleiter zu entlasten. Darüber hinaus wurde auch das Ziel verfolgt, die Motivation, Leistungsbereitschaft und Verantwortung der Mitarbeiter zu erhöhen. Damit war es nicht mehr erforderlich, den Referatsleitern die Schlusszeichnung zu übertragen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb dem Ministerium für Arbeit und Bau vorgeschlagen, die bisher erteilten Zeichnungsbefugnisse kritisch zu überprüfen.

Vertretungsregelungen

- (381) Gemäß § 34 GGO I richtet sich die Vertretung der Abteilungsleiter und der Referatsleiter nach dem Geschäftsverteilungsplan. Die Vertretung soll durch einen Mitarbeiter derselben Organisationseinheit wahrgenommen werden.

Im Ministerium für Arbeit und Bau werden Referatsleiter von zugeordneten Referenten, sonst aber von anderen Referatsleitern vertreten. Der Landesrechnungshof hat

Zweifel, dass nur die im Ministerium für Arbeit und Bau getroffene Regelung qualitätsgerechte Vertretung garantiert. Nach seinen Erfahrungen war ein qualitativer Abfall nicht zu erkennen, wenn die Vertretung durch einen Mitarbeiter derselben Organisationseinheit wahrgenommen wurde. Zudem befürchtet der Landesrechnungshof bei einer lediglich auf gleicher Hierarchieebene vorgesehenen Vertretung, dass die fachlichen Kompetenzen der in den Organisationseinheiten tätigen Mitarbeiter nicht genügend erschlossen werden können.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, die einzelnen Vertretungsregelungen zu überdenken und gegebenenfalls im Sinne der GGO I zu ändern.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Vergabeverfahren des Landkreises Demmin

Bei der Prüfung der Vergabeverfahren des Landkreises wurde eine Vielzahl von Form- und Verfahrensfehlern festgestellt.

Durch die Bevorzugung von ortsansässigen Firmen nahm die Kreisverwaltung Mehrausgaben in Höhe von mindestens 600.000 DM in Kauf.

Der Landesrechnungshof kann Manipulationen bei einigen Vergabeverfahren nicht ausschließen.

Allgemeines

(382) Der Landesrechnungshof hat die Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen sowie Bauleistungen durch den Landkreis Demmin der Jahre 1994 bis 1998 geprüft.

Von 1995 bis 1998 wurden 136 Aufträge für Leistungen mit einem Auftragsvolumen von mehr als 5.000 DM vergeben. Davon wurden 72 Beschaffungsaufträge (rd. 53 % der erfassten Vorgänge) sowie einige Dienstleistungsverträge geprüft.

In die Prüfung wurden außerdem 27 Hochbaumaßnahmen mit Gesamtausgaben von rd. 80 Mio. DM und 29 Tiefbaumaßnahmen mit Gesamtausgaben von rd. 23,3 Mio. DM einbezogen.

(383) Der Landesrechnungshof stellte eine Vielzahl von Form- und Verfahrensfehlern fest. Insbesondere sind zu beanstanden

- nicht eindeutige und nicht erschöpfende Leistungsbeschreibungen (§ 9 Nr. 1 VOB/A, § 8 Nr. 1 VOL/A),
- die unzulässige Abweichung vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung (§ 3 Nr. 2 VOB/A und VOL/A),
- die unzureichende Veröffentlichung von Öffentlichen Ausschreibungen (§ 17 Nr. 1 VOB/A und VOL/A),

- die Bevorzugung von kreisansässigen Unternehmen unter Missachtung des Wettbewerbsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbotes (§ 2 Nrn. 1 u. 2 VOB/A und VOL/A),
- die Beschränkung des Bieterkreises bei Beschränkten Ausschreibungen auf kreisansässige Unternehmen (§ 8 Nr. 1 VOB/A, § 7 Nr. 1 VOL/A),
- unzulässige Bietergespräche nach der Submission und vor der Auftragserteilung (§ 24 Nr. 3 VOB/A, § 24 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A),
- die mangelhafte Erstellung und Prüfung der Rechnungsbelege (§ 14 VOB/B).

(384) Die Tätigkeit des Landrats¹⁷ als Aufsichtsratsvorsitzender und Gesellschafter in der durch den Landkreis beauftragten Firma M war rechtswidrig, eine schriftliche Nebentätigkeitserlaubnis lag nicht vor, sie hätte auch nicht erteilt werden dürfen (§ 68 Abs. 2 Nr. 2 LBG M-V).

Der Landrat durfte auch nicht an der Entscheidung über Vergaben an Firmen, an denen er beteiligt war oder für die er eine leitende Funktion bekleidete, mitwirken (§ 20 VwVfG M-V, §§ 24, 115 Abs. 7 KV M-V).

Schwer wiegende Verstöße gegen das Vergaberecht

(385) Bei einigen Vergabeverfahren waren die Verstöße gegen wichtige Grundsätze der Verdingungsordnungen so auffällig und schwer wiegend, dass sie Hinweise auf manipulierte Auftragsvergaben sein können.

1. Vergabe von Reinigungsaufträgen an die kreisansässige Firma A

(386) Die Firma A führt die Reinigungsarbeiten in der Berufsschule Malchin und in den drei Schulen für individuelle Lebensbewältigung („G-Schulen“) für rd. 448.000 DM pro Jahr aus. Die Inhaberin dieser Firma ist Bürgermeisterin einer kreisangehörigen Gemeinde. Durch die Auswahl der Firma A nahm die Kreisverwaltung für die Reinigung der Berufsschule Mehrausgaben in Höhe von rd. 71.000 DM und bei der Reini-

¹⁷ Der Landrat wurde mit Anordnung des Innenministeriums vom 22. November 1999 vom Dienst freigestellt und geht voraussichtlich ab 1. August 2000 in den Ruhestand.

gung der „G-Schulen“ in Höhe von rd. 1.600 DM pro Jahr in Kauf.

Die Reinigung des Krankenhauses in Demmin wurde der Firma A ohne Ausschreibung übertragen.

1.1 Reinigung Berufsschule in Malchin und „G-Schulen“

- (387) Die Reinigungen der Berufsschule Malchin und der „G-Schulen“ wurden nur beschränkt ausgeschrieben, obwohl keiner der Gründe vorlag, nach denen eine Beschränkte Ausschreibung zulässig ist.

Der Zuschlag wurde nicht auf das jeweils wirtschaftlichste Angebot erteilt. Dies wurde mit Kriterien, die nicht Forderung der Verdingungsunterlagen waren (tarifliche Bezahlung, Personalübernahme), bzw. mit einer angeblichen Unterkalkulation der Konkurrenzfirma B begründet. Diese Kriterien durften für die Vergabeentscheidungen nicht herangezogen werden, da es sich nicht um eine Forderung aus der Leistungsbeschreibung handelte. Die angebliche Unterkalkulation des Angebotes der Firma B wurde bisher nicht nachgewiesen.

- (388) Bei der Wertung der Angebote der Firma A wurde ein 10%iger Rabatt berücksichtigt, obwohl das eine Angebot keinen Hinweis darauf enthält (Reinigung „G-Schulen“) bzw. im anderen die Angabe des Rabattes nicht zweifelsfrei ist (Reinigung Berufsschule Malchin).
- (389) Durch die Auswahl der aufgeförderten Bieter wurde der Wettbewerb durch die Kreisverwaltung eingeschränkt.

a) Berufsschule Malchin

Zur Angebotsabgabe wurden neben der Firma A u. a. auch die Firmen B und C aufgefördert. Die Firma B hatte vor der Ausschreibung die Reinigungsleistung durchgeführt. Der Vertrag war wegen unzureichender Leistung gekündigt worden. Es dürfte deshalb von Anfang an nicht beabsichtigt gewesen sein, der Firma B den Zuschlag zu erteilen. Die Firma C gehört zu einer ortsansässigen Dienstleistungsgruppe, die ein deutlich überhöhtes Angebot abgab. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Dienstleistungsaufträge im Landkreis Demmin im Wesentlichen zwischen der Firma A (ca. 1,2 Mio. DM pro Jahr, rd. 39 %) und der Firma C (ca. 1,5 Mio. DM pro Jahr, rd. 48 %) aufgeteilt sind.

b) „G-Schulen“

Auch hier wurden die Firmen A, B und C zur Angebotsabgabe aufgefordert. Das Angebot der Firma C war rechnerisch günstiger als das der Firma A, dennoch wurde es nicht gewertet, weil die Firma C am 1.8.1996 ihr Angebot zurückgezogen hatte. Gemäß § 18 Nr. 3 VOL/A können Angebote nur bis zum Ablauf der Angebotsfrist – 12.7.1996 – zurückgezogen werden. Die Rücknahme des Angebotes war somit nicht rechtswirksam. Durch die Nichtberücksichtigung des Angebotes der Firma C beschränkte sich die Auswahl nur noch auf die Bieter A und B.

1.2 Reinigung des Kreiskrankenhauses Demmin

- (390) Die Reinigung des Kreiskrankenhauses wurde von der Krankenhausverwaltung öffentlich ausgeschrieben. Bei der Bieterauswahl wurde darauf geachtet, dass es sich um Firmen handelte, die über Erfahrungen in der Krankenhausreinigung und das dafür erforderliche qualifizierte Personal verfügten. Den Zuschlag erhielt die Firma D u. a. auch deshalb, weil sie langjährig im Krankenhausbereich tätig war und gute Referenzen hatte. Der am 9.6.1995 geschlossene Vertrag trat am 1.7.1995 in Kraft. Bereits am 20.9.1995 wurde er mit Wirkung zum 31.12.1995 zunächst ohne Angabe von Gründen gekündigt. Die Kündigung wurde gegenüber der Firma D erst auf Nachfrage mit Schlechtleistung – Mängel bei der Auftragsdurchführung – begründet. Eine schriftliche Abmahnung, die Voraussetzung für eine fristlose Kündigung war, erfolgte nicht. Auf Grund mündlicher Hinweise wurden die Mängel, von denen allenfalls vier die fristlose Kündigung gerechtfertigt hätten, beseitigt. Die Kündigung des Vertrages war somit nicht gerechtfertigt und erfolgte offenkundig mit dem Ziel, die Reinigung des Krankenhauses anderweitig zu vergeben.
- (391) Nach der Kündigung des Vertrages wurde die Reinigung freihändig an die Firma A vergeben, obwohl sie keine Erfahrungen und Referenzen in der Krankenhausreinigung hatte. Sie verfügte zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal über einen staatlich geprüften Desinfektor. Die Freihändige Vergabe wurde damit begründet, dass sie gemäß § 26 Nr. 5 VOL/A zulässig war, weil die vorhergehende Ausschreibung aufgehoben wurde. Diese Begründung trifft hier nicht zu, da nicht die Ausschreibung aufgehoben (§ 26 Nrn. 1 bis 4 VOL/A), sondern der Vertrag gekündigt wurde. Die

Leistung hätte deshalb nur auf Grund einer neuen Ausschreibung vergeben werden dürfen.

- (392) Im Vorfeld der Vertragsabschlüsse ist offenbar die Vertraulichkeit nicht ausreichend gewahrt worden (§ 22 Nr. 6 Abs. 1 VOL/A). Aus einem – dem Landesrechnungshof in Kopie vorliegenden – Vermerk des Wirtschaftsleiters des Krankenhauses für die Verwaltungsdirektorin geht hervor, dass der Inhaberin der Firma A die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich mit dem Angebot der Firma D zu beschäftigen. Die Firma A konnte damit auf Betriebskenntnisse der Vorarbeiterin der Firma D über die tatsächlich geleisteten Einsatzstunden im Kreiskrankenhaus Demmin und in einem Objekt in Stavenhagen zurückgreifen. Der Vermerk deutet auch darauf hin, dass es zwischen der Inhaberin der Firma A und der Verwaltungsdirektorin des Kreiskrankenhauses Absprachen gegeben hat: *„Aus diesem Grund will...(die Inhaberin der Firma A)...mit Ihnen noch die Verbindung zwecks Klärung aufnehmen.“* Insgesamt entsteht auf Grund des Vermerkes der Eindruck, dass hier gezielt nach Gründen für eine Kündigung der Firma D gesucht wurde, um den Auftrag der Firma A zu geben. So heißt es in dem Vermerk: *„... c) jetzt müssen Sie definitiv entscheiden, wie es weiter geht, ... Ich holte gestern noch kurz Herrn ... ins Krankenhaus und er gab mir verschlossen das Angebot der Firma D für Sie. Somit hoffe ich, Ihnen eine Aussage für die Frau...(Inhaberin der Firma A) ... erstellt zu haben.“*

Die Kreisverwaltung behauptet, dass ihr dieser Vermerk unbekannt sei.

2. Aufbau und Ausrüstung von Einsatzwagen für den Rettungsdienst

- (393) Von der Kreisverwaltung wurden der Aufbau und die Ausrüstung von drei Rettungstransportwagen und einem Krankentransportwagen ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt die Firma E aus Neubrandenburg.

Bei der Öffnung der Angebote ergab sich auf Grund der angebotenen Preise für die Firma E bei den Rettungstransportwagen der Platz vier und beim Krankentransportwagen der Platz sechs in der Bieterreihenfolge.

Bei der Wertung der Angebote wurde zusätzlich ein Schreiben der Firma E berücksichtigt, das ohne Datum mit normaler Post im Nachgang zum Angebot eingegangen ist und das keinen Eingangsvermerk enthält. Die ursprünglich angebotenen Preise

wurden darin deutlich reduziert. Ob dieses Schreiben innerhalb der Angebotsfrist eingegangen war und ungeöffnet aufbewahrt wurde, konnte nicht geklärt werden. Die Berücksichtigung dieses Schreibens veränderte die Bieterreihenfolge dahingehend, dass das Angebot für die Rettungstransportwagen Platz zwei und für den Krankentransportwagen Platz eins erreichte.

3. Anmietung von Kopierern

- (394) Die Kreisverwaltung schrieb die Anmietung von Kopiergeräten einschließlich Service aus. Es beteiligten sich acht Fachhändler. Das Angebot des günstigsten Anbieters – der Firma F – wurde nicht gewertet, da es sich nach Meinung der Kreisverwaltung um ein Dumpingangebot handelte.

Vor einer Entscheidung über die Vergabe nahm die Kreisverwaltung Kontakt mit der Herstellerfirma G auf, deren Produkte durch die Firma F und einen weiteren Bieter angeboten wurden. Die Firma G bestätigte, dass das Angebot der Firma F kein reales Angebot sei und allenfalls dem Verdrängungswettbewerb diene. Sie erklärte sich selbst bereit, die Leistung zu diesem Preis zu erbringen. Obwohl die Firma G nicht an der Ausschreibung teilgenommen hatte, erhielt sie unzulässig den Auftrag.

4. Neubau einer Rettungswache in Jarmen

- (395) Die Kreisverwaltung hat die Bauleistungen in mehreren Losen vergeben. Die Aufträge erhielten ausschließlich kreisangehörige Firmen, darunter die Dachdeckerfirma H, deren Inhaber der Bruder des Landrats ist.

Unzulässige Eingriffe in das Vergabeverfahren können bei folgenden Sachverhalten nicht ausgeschlossen werden.

- (396) Die wesentlichen Teile der Angebotsunterlagen, die dem Landesrechnungshof bei den örtlichen Erhebungen vorgelegt wurden, waren nicht durch Stempel, Perforation o. ä. gekennzeichnet. Eine nachträgliche Änderung oder Ergänzung war deshalb möglich.
- (397) Bei Einzelpositionen der Angebote, die zum Zuge kamen, sind Einheitspreise und Gesamtbeträge durch Übertuschen oder Streichen der ursprünglichen Preise geändert

worden. Es konnte nicht festgestellt werden, durch wen und wann diese Änderungen vorgenommen wurden. Die Kreisverwaltung hat sie bei der Submission angeblich nicht bemerkt und auch nicht erkannt, dass dadurch die Bieterreihenfolge verändert worden ist.

Durch diese „Korrekturen“ wurden bei zwei Losen die bei der Submission drittplatzierten Bieter, die Firmen H und P aus dem Kreis Demmin, Preisgünstigste und erhielten den Auftrag.

- (398) Zwei Lose wurden ohne entsprechende Ausschlussgründe und gegen die Empfehlung des mit der Angebotsprüfung beauftragten Ingenieurbüros nicht an die preisgünstigsten Bieter, sondern an die im Kreis ansässigen Firmen N und R vergeben. Dies führte zu Mehrausgaben von mindestens 3.400 DM. Die Kreisverwaltung begründete die Vergabe u. a. damit, dass die Firma N ein zuverlässiger, durch Referenzobjekte ausgewiesener Baupartner des Kreises sei und ihren Betriebssitz unweit der Rettungswache habe.

- (399) Im Angebot für die Dachdeckerarbeiten der Firma H fehlten in zwei Positionen Angaben für die Einheitspreise und deren Gesamtbetrag, es enthielt auch keinen Hinweis, dass die unter diesen Positionen erfassten Leistungen auf Grund des angebotenen Fabrikats entbehrlich sind. Das Angebot war damit unvollständig (§ 21 VOB/A).

Das Angebot wurde von einem Ingenieurbüro geprüft. Dies hat die Unvollständigkeit offenbar nicht bemerkt, jedenfalls aber nicht auf die Notwendigkeit einer Aufklärung über den Inhalt des Angebots hingewirkt (§ 24 Nr. 1 Abs. 1 VOB/ A).

Auch die Kreisverwaltung hat die fehlenden Angaben nicht bemerkt.

Ein unvollständiges Angebot muss gemäß § 25 Nr. 1 lit. b i. V. m. § 21 Nr. 1 Abs. 1 Satz 1 VOB/A von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden.

- (400) Der Auftragnehmer hat die Rechnung übersichtlich aufzustellen und dabei die Reihenfolge der Posten einzuhalten und die in den Vertragsbestandteilen enthaltenen Bezeichnungen zu verwenden (§ 14 Nr. 1 Satz 2 VOB/ B).

Die Kreisverwaltung hat es hingenommen, dass die Schlussrechnungen für einzelne Lose im Vergleich zum vereinbarten Leistungsverzeichnis andere Positionsnummern in geänderter Reihenfolge, geänderte Leistungsbeschreibungen und geänderte Ein-

heitspreise enthielten. Bei den Dachdeckerarbeiten wurde beispielsweise in einer wesentlichen Position ein höherer Einheitspreis als vertraglich vereinbart abgerechnet, obwohl aus den Unterlagen eine Vereinbarung eines neuen Preises gemäß § 2 VOB/B nicht ersichtlich ist. Dies führte zu Mehrausgaben in dieser Position von rd. 3000 DM.

5. Schließung der Deponie Dorotheenhof

- (401) Das Schließen und Abdecken der Deponie Dorotheenhof erfolgte in den Jahren 1996 bis 1999 und wurde öffentlich ausgeschrieben. Der Gesamtauftragswert belief sich auf rd. 3 Mio. DM. Die Aufträge für drei Lose – rd. 94 % des Gesamtauftragswertes – erhielt die ortsansässige Firma J unter Verletzung des Diskriminierungsverbotes (§ 2 Nr. 2 VOB/A).

5.1 Los II – Abfallumlagerung/Herstellung der Sandausgleichsschicht

- (402) Das Los II wurde auf Grund eines Nebenangebotes, das nicht gewertet werden durfte, vergeben. Nach der Submission lag die Firma J an achter Stelle. Nach rechnerischer Prüfung und Wertung der Nebenangebote durch ein beauftragtes Ingenieurbüro schob sich das Angebot der Firma J auf den dritten Platz. Nach fachlicher Wertung durch das Ingenieurbüro wurden die zwei preiswerteren Angebote von der Auftragsvergabe ausgeschlossen.

In dem Nebenangebot bot die Firma J einen Pauschalbruttobetrag von 188.800 DM unter der Bedingung, dass sie als Sandausgleichsschicht Material, welches auf einem Parkplatz lagerte, einbauen kann. Das Nebenangebot wurde unzulässigerweise gewertet, obwohl zum Zeitpunkt der Vergabe keine abschließende Untersuchung des Bodenmaterials, als wesentliche Voraussetzung für die Wertung, vorlag. Schon vor der Vorlage des Untersuchungsergebnisses waren wesentliche Leistungen des Loses II erbracht worden. Diese Verfahrensweise war mit erheblichen finanziellen Risiken für den Landkreis verbunden.

5.2 Los III – Oberflächenabdeckung Bauabschnitt 1a und 1b

- (403) Bei der Wertung des Nebenangebotes N 3 der Firma J für das Los III wurden unzulässige Bietergespräche geführt.

Nach der Submission und nach rechnerischer Prüfung der Angebote war die Firma J mit einem Angebotspreis von 1.054.627,90 DM auf Platz sieben. Das preisgünstigste Angebot betrug 949.961,53 DM.

Neben dem Hauptangebot wurden durch die Firma J vier Nebenangebote eingereicht, von denen drei gewertet wurden. Dadurch wurde das Angebot der Firma J das preisgünstigste und erhielt den Auftrag.

Im Nebenangebot N 3 wurde angeboten, an Stelle des geforderten Dichtungsmaterials eigenes Baumaterial mit Minderkosten von 80.500 DM zu verwenden. Das prüfende Ingenieurbüro äußerte dazu im Vergabevermerk Bedenken, weil die Eignung des Materials noch nicht nachgewiesen worden war.

In einem hierzu geführten Bietergespräch mit der Firma J einigte man sich darauf, dass das Nebenangebot als Pauschalnachlass in Höhe von 80.500 DM gewertet wird, falls sich die Nichteignung des Materials herausstellen sollte.

Mit dieser Änderung wurde nach der Angebotseröffnung der Einheitspreis in einen Pauschalpreis geändert. Darin liegt eine unzulässige Absprache, die eine Wettbewerbsbeschränkung darstellt. Das Nebenangebot hätte von der Wertung ausgeschlossen werden müssen (§ 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. c VOB/A). Bei Nichtwertung des Nebenangebotes der Firma J hätte sich eine andere Bieterreihenfolge ergeben.

5.3 Los V – Oberflächenabdeckung Bauabschnitt 2 bis 4

- (404) Drei Nebenangebote (N 1, 3, 6) der Firma J für das Los V hätten nicht berücksichtigt werden dürfen, auch wenn sich dadurch eine günstigere Bausumme ergeben hat.

Nach rechnerischer Prüfung der Angebote war eine nicht ortsansässige Firma mit einem Auftragswert von 1.944.925,45 DM der preisgünstigste Anbieter. Auf Platz zwei lag die Firma J mit einem Auftragswert von 1.987.707,56 DM. Nach Auswertung der Nebenangebote, die nicht hätten gewertet werden dürfen, erhielt Firma J mit einem Auftragswert von 1.714.875,56 DM den Zuschlag.

- (405) Mit der Wertung des Nebenangebotes N 1 für das Los V erhielt die Firma J einen unzulässigen Preisvorteil.

In diesem Nebenangebot wurde vorgeschlagen, auf die Erstellung der Baustraße mit einer Kostenersparnis von 48.300 DM zu verzichten. Das prüfende Ingenieurbüro hatte gegen den Verzicht Bedenken, in Folge dessen wurde zwar die Baustraße in der Auftragssumme nicht berücksichtigt, jedoch der Einheitspreis für den Fall bestätigt, dass die Baustraße nötig sein würde. Tatsächlich wurde die Baustraße gebaut und mit 16.502,50 DM (netto) abgerechnet.

Nach der Herausnahme bestimmter Leistungsbereiche aus einzelnen Angeboten ist eine einheitliche Wertung nicht mehr möglich, da die Bieter hinsichtlich des Gesamtpreises ein Angebot abgeben und Einzelpositionen in unterschiedlicher Höhe kalkulieren.

- (406) Das Nebenangebot N 3 für das Los V wurde dadurch möglich, dass schon erbrachte Leistungen bei der Ausschreibung nicht berücksichtigt worden sind.

Im Nebenangebot N 3 schlug die Firma J vor, die vorgesehene Gasausgleichsschicht nur in einer Schichtstärke von 0,35 m auszuführen, da sie im Gegensatz zu ihren Konkurrenten auf Grund von Vorleistungen im Rahmen des Loses III wusste, dass eine mindestens 15 cm starke Sandschicht schon vorhanden war. Das Nebenangebot wurde für eine Teilfläche (1,8 ha) mit einer Nettoeinsparung von 36.900 DM gewertet.

- (407) Auch das Nebenangebot N 6 für das Los V hätte wegen eines fehlenden Eignungsnachweises und einer nicht plausiblen Begründung eines Preisnachlasses von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.

In diesem Nebenangebot wurde angeboten, für rd. 20.000 m³ kulturfähigen Oberboden Bodenmaterial aus **eigenen** Lagerbeständen einzubauen, woraus eine Gesamteinsparung von 150.000 DM (netto) resultierte, obwohl bereits im Ausschreibungstext die Verwendung **eigenen** Bodenmaterials gefordert wurde. Für ein Nebenangebot war somit kein Raum, denn Änderungsvorschläge oder Nebenangebote können nur dann Platz haben, wenn die Leistung inhaltlich anders angeboten wird, als sie in der Leistungsbeschreibung gefordert ist.

6. Kreiskrankenhaus Demmin

- (408) Die umfangreichste Baumaßnahme für den Landkreis Demmin war der Neubau des Kreiskrankenhauses mit einem Auftragswert im 1. Bauabschnitt von rd. 55 Mio. DM. Die Maßnahme wurde europaweit ausgeschrieben. Die Planungsleistungen und die Baubegleitung einschließlich der Wertung der Angebote erfolgte durch eine Planungsgesellschaft und ein Architekturbüro. Das Vergabeverfahren war mit erheblichen Mängeln behaftet. Im Einzelnen wird zur Vergabe der Aufträge festgestellt:

6.1 Angebote zum 1. Bauabschnitt

- (409) Die Angebote zum 1. Bauabschnitt waren nicht, wie in § 22 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A vorgeschrieben, in den wesentlichen Teilen gekennzeichnet. Eine nachträgliche Änderung oder Ergänzung kann nicht ausgeschlossen werden.

6.2 Erdarbeiten 1. Bauabschnitt

- (410) Die Qualität des Leistungsverzeichnisses entsprach nicht den Forderungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (§ 9 Nr. 1 VOB/A), da wesentliche Informationen für ein eindeutiges Leistungsverzeichnis fehlten. Umfangreiche notwendige Leistungen wurden mit der Folge höherer Preise dem Wettbewerb entzogen.

Im Gewerk „Erdarbeiten“ (Los 1) war die Firma J preisgünstigster Bieter, sie erhielt den Auftrag mit der reduzierten Auftragssumme von 629.759,55 DM. Schlussgerechnet wurde das Los 1 einschließlich der Nachträge mit 1.121.749,94 DM (brutto). Dies entspricht einer Steigerung um rd. 78 %.

- (411) Obwohl schon in einem Baugrundgutachten vom 10.6.1993 die Bodenverhältnisse den Bodenklassen 4 bis 5 zugeordnet und auf vorhandene Steinblöcke verwiesen wurde, wurde aus nicht mehr klärbaren Gründen dem Leistungsverzeichnis des Loses vom 1.10.1993 die Bodenklasse 3 zu Grunde gelegt.

Auch die Kalkulation der Angebote beruhte auf der Bodenklasse 3. Tatsächlich entsprachen die Bodenverhältnisse eher den Bodenklassen 5 bis 6. Infolge dessen wurden Nachträge notwendig.

Mit dem 1. Nachtrag wurde wegen der tatsächlichen Bodenverhältnisse eine Zulage von 8,65 DM/m³ für den Aushub der Baugrube gewährt. Der Gesamtpreis erhöhte sich durch die Zulagen und die größeren Mengen beim Bodenaushub um rd. 250 % von 56.940 DM auf 198.407,51 DM (netto).

- (412) Mit einem weiteren Nachtrag wurden Zulagen in Höhe von je 14,85 DM/m³ für den Bodenaushub und seinen Abtransport im Bereich der vorhandenen Einfahrt und der Unterfangung am Altbau gewährt. Die Mehrausgaben hierfür beliefen sich auf rd. 13.000 DM. Begründet wurde dies mit einem geänderten Bauablauf, dem laufenden Krankenhausbetrieb und erschwerten Bedingungen beim Ablösen des Bodens. Die Zulage ist nicht gerechtfertigt, da schon in den Ausschreibungsunterlagen auf diese erschwerten Bedingungen hingewiesen wurde.
- (413) Über einen weiteren Nachtrag wurde die Dränage geändert. Zusätzliche Ausgaben von rd. 38.000 DM (netto) wurden notwendig, weil Hinweise des Baugrundgutachtens vom 10.6.1993 nicht ausreichend beachtet wurden.

Darüber hinaus ist bei einer Einbautiefe von mehr als 3 m eine Sonderausführung der Dränage nötig. Dieses Erfordernis ist umso mehr bei einer Aushubtiefe von 8 m und der unmittelbaren Nähe des Krankenhausbaus zur Tollense gegeben.

Die Kreisverwaltung ist der Meinung, dass die zum Zeitpunkt der Ausschreibung vorgesehene Dränage hinsichtlich der Wassermenge ausreichend gewesen sei. Ob das Baugrundgutachten dem mit der Erstellung des Leistungsverzeichnisses beauftragten Architekturbüro bekannt gewesen sei, sei nicht mehr zu klären. Auf mögliche Fehler des Architekturbüros kann sich die Kreisverwaltung nicht berufen, da für die Richtigkeit der Leistungsbeschreibung in erster Linie die Leitung der Verwaltung verantwortlich ist.

6.3 Erdarbeiten 2. und 3. Bauabschnitt

- (414) Die Erdarbeiten für den 2. und 3. Bauabschnitt wurden mit einer Gesamtsumme von 128.917,88 DM freihändig vergeben, weil der Auftragnehmer – die ortsansässige Firma J – für die Deponie Dorotheenhof die ausschließliche Kipperlaubnis hatte und der Boden besonders gut für die Deckelung der Deponie geeignet sei.

Diese Begründung einer Freihändigen Vergabe entspricht nicht den Kriterien des § 3 Nr. 4 VOB/A. Auch andere Unternehmer hätten eine Kipperlaubnis auf der kreis-eigenen Deponie erhalten können.

6.4 Rohbauarbeiten 1. Bauabschnitt

- (415) Der Grundsatz, nach dem in der Leistungsbeschreibung alle Leistungen eindeutig und erschöpfend darzustellen sind, wurde auch bei den Rohbauarbeiten missachtet. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung lagen noch nicht alle für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses notwendigen Unterlagen in der entsprechenden Ausführungsqualität vor (Planungsmängel). Die Arbeiten durften deshalb noch nicht ausgeschrieben werden (§ 16 Nr. 1 VOB/A).

Zwischen den ausgeschrieben und den ausgeführten Leistungen ergaben sich folglich erhebliche Abweichungen. Allein in der Obergruppe – Beton- und Stahlbetonarbeiten – wurden von 142 Positionen 85 nicht ausgeführt. In dieser Obergruppe wurden die später vereinbarten Leistungen mit rd. 1,4 Mio. DM (netto) abgerechnet.

Wesentliche Leistungen wurden damit über die Nachträge dem Wettbewerb entzogen und freihändig vergeben.

- (416) Bei der Vergabe der Leistungen für die Rohbauarbeiten im 1. Bauabschnitt wurde der günstigste Bieter, die Bietergemeinschaft L, von der Vergabe ausgeschlossen, obwohl Gründe, die einen Ausschluss rechtfertigen, nicht vorlagen. Ein Unternehmen darf erst dann ausgeschlossen werden, wenn es **nachweislich** eine schwere Verfehlung begangen hat, die seine Zuverlässigkeit als Bieter in Frage stellt. Dieser Nachweis konnte nicht erbracht werden.

Die Bietergemeinschaft K war bei Eröffnung der Angebote am 20.1.1994 für die Rohbauarbeiten 1. Bauabschnitt auf Platz zehn. Zu der Bietergemeinschaft K gehört die Firma M, deren Aufsichtsratsvorsitzender und Gesellschafter der Landrat war.

Nach rechnerischer Prüfung und unter Berücksichtigung der Nebenangebote lag die Bietergemeinschaft L auf dem ersten und die Bietergemeinschaft K mit einem Mehrpreis von rd. 50.000 DM auf dem zweiten Platz. Dennoch erhielt die Bietergemeinschaft K den Auftrag mit einem Auftragswert von 8.172.093,03 DM.

- (417) Ein angebotener Nachlass der Bietergemeinschaft L wurde nicht gewertet, obwohl dies möglich gewesen wäre.

Die Bietergemeinschaft L hat auf Seite 1 des Angebotsleistungsverzeichnisses einen Nachlass von 278.144,23 DM – 4 % der Auftragssumme – angeboten. Dieser Nachlass wurde jedoch nicht auf das zum Angebot gefertigte Anschreiben übertragen. Obwohl die Bietergemeinschaft L auf den Übertragungsfehler hingewiesen hat, wurde der Nachlass bei der Wertung des Angebotes nicht berücksichtigt.

Der Übertragungsfehler hätte im Rahmen der rechnerischen Prüfung auffallen und bei der Wertung berücksichtigt werden müssen. Gemäß § 24 Nr. 1 VOB/A ist es gestattet, Aufklärung über die Ermittlung der Preise für die Gesamtleistung oder für die Teilleistung zu verlangen. Unstatthaft sind gemäß § 24 Nr. 3 VOB/A Verhandlungen insbesondere über die Änderung der Preise. Der Nachlass lag hier schon bei Angebotsabgabe vor, sodass Verhandlungen über den Preis nicht notwendig waren. Die Bietergemeinschaft L war schon ohne Berücksichtigung des Nachlasses der günstigste Bieter. Unter Berücksichtigung des Nachlasses hätten weitere rd. 280.000 DM gespart werden können.

- (418) Im Leistungsverzeichnis für die Rohbauarbeiten wurden Teile der schon im Los 1 beauftragten Erdarbeiten erneut ausgeschrieben und später auch abgerechnet.

Mit den Erdbauarbeiten im Los 1 wurde bereits eine Baugrube mit ca. 2840 m² Grundfläche und einer Tiefe von 8 m abgerechnet. Im Leistungsverzeichnis der Erdarbeiten für das Rohbaulos (Los 2) wurde die vorhandene Baugrube jedoch nur mit einer Tiefe von ca. 4 m angegeben.

Günstige Angebote einzelner Positionen im Los 1 wie das Liefern, Einbringen und Verdichten der Kiestragschicht wurden nicht ausgeführt und mit Leistungspositionen innerhalb des Loses 2 zu höheren Preisen beauftragt und abgerechnet. Für den Landesrechnungshof besteht der Verdacht, dass Leistungen in Höhe von ca. 220.000 DM doppelt bzw. zusätzlich abgerechnet wurden.

6.5 Rohbauarbeiten 2. und 3. Bauabschnitt

- (419) Mit dem Los 4 wurden die Rohbauarbeiten für die Sanierung und Erweiterung des 2. und 3. Bauabschnittes öffentlich ausgeschrieben. Nach Submission (10.6.1998)

war die Firma M (Aufsichtsratsvorsitzender und Gesellschafter war der Landrat) der zweitgünstigste Bieter. Unter Berücksichtigung eines Nachlasses und eines Skontos von jeweils 2 % wurde sie preisgünstigste Bieterin und erhielt den Auftrag mit einer Auftragssumme von 4.155.144,19 DM. Die gebotenen Preisnachlässe und Skonti aller Bieter waren in der Niederschrift zur Verdingungsverhandlung nicht enthalten. Der Zeitpunkt der Eintragung des Skontos im Ausschreibungsangebot konnte nicht zweifelsfrei belegt werden. Bei der Vergabe des Loses 4 wurde die Dokumentationspflicht – eine wesentliche Voraussetzung für die Transparenz des Vergabeverfahrens – missachtet.

7. Tiefbaumaßnahmen des Landkreises

- (420) Für den Ausbau der Kreisstraße *DM 28*, der mit Mitteln des Landes gefördert wurde, erhielt die Firma N aus dem Landkreis Demmin auf Anweisung des Landrats den Auftrag, obwohl sie nach rechnerischer Prüfung und Wertung nur zweitgünstigster Bieter war. Triftige Gründe für die Nichtberücksichtigung des erstplatzierten Bieters lagen nicht vor. Dem Landkreis Demmin entstand durch die Bevorzugung der Firma ein Schaden, weil vom Straßenbauamt Ausgaben in Höhe von rd. 58.000 DM – die Differenz zwischen den Angeboten des erst- zum zweitplatzierten Bieter – nicht als zuwendungsfähig anerkannt wurden. Die Landesförderung wurde entsprechend gekürzt.

8. Finanzierung und Neubau eines Gymnasiums in Demmin

- (421) Der Landkreis beabsichtigte den Neubau eines Gymnasiums mit integriertem Musikgymnasium und einer Drei-Felder-Sporthalle. Dazu schrieb der Landkreis den Bau und dessen Finanzierung im Nichtoffenen Verfahren europaweit aus. Mit Erlass des Innenministeriums vom 8.6.1999 wurden aus vergaberechtlicher Sicht erhebliche Bedenken, die auch durch den Landesrechnungshof geteilt wurden, gegen die Vergabe des Neubaus und der Finanzierung des Gymnasiums in Demmin dargestellt. Trotz dieser Bedenken beschloss der Kreistag die Vergabe an die Firma O mit ihrem Baupartner, der ortsansässigen Firma M, deren Aufsichtsratsvorsitzender und Gesellschafter der Landrat war.

Bei Durchsicht der Protokolle zu den durchgeführten Bietergesprächen wurde festgestellt, dass an allen Bietergesprächen der Landrat persönlich teilnahm, obwohl er gemäß § 20 VwVfG M-V i. V. m. §§ 24, 115 Abs. 7 KV M-V von der Mitwirkung auszuschließen war. Mit der Teilnahme des Landrates an allen Bietergesprächen, der als Gesellschafter und Aufsichtsratsvorsitzender der Firma M ein persönliches Interesse an der Beauftragung hatte, entstand für die Firma O mit ihrem Baupartner, der Firma M, ein objektiver Vorteil.

Der Beschluss wurde vom Innenministerium noch am gleichen Tag ausgesetzt und am 13.7.1999 durch den Kreistag aufgehoben, die Bekanntmachung der Aufhebung der Ausschreibungen gemäß § 26 VOL/A wurde angeordnet.

- (422) Aus den Akten (Dezernentenprotokolle) ergibt sich, dass die Kreisverwaltung schon **vor** Ausschreibung und Wertung der Angebote Kontakte zur Firma O hielt. Ein echter Wettbewerb sollte offenbar unterlaufen werden.

Die Kreisverwaltung weist darauf hin, dass sie auch zu anderen Firmen, die die Absicht äußerten, sich an der späteren Ausschreibung des Vorhabens „Neubau Gymnasium Demmin“ zu beteiligen, Verbindung hatte.

Zusammenfassung

- (423) Die Kreisverwaltung hat die Verstöße gegen das Vergaberecht im Wesentlichen eingeräumt, macht aber geltend, dass die Mitarbeiter nicht immer ausreichend über die entscheidungsrelevanten Tatsachen und Rechtsprobleme unterrichtet waren.

Gegen den Landrat laufen staatsanwaltschaftliche Ermittlungen.

Der Landrat hat durch seinen Rechtsanwalt zu dem Jahresbericht Stellung genommen. Er ist der Meinung, dass die Tätigkeit des Landrats als Aufsichtsratsvorsitzender der Firma M nicht rechtswidrig und dass die Vergabe der Leistungen für das Kreiskrankenhaus Demmin und die Tiefbaumaßnahmen rechtmäßig sei. Zu den übrigen Feststellungen wollte er sich in Hinblick auf das laufende Strafverfahren nicht äußern.

Der Inhaber der Firma H hat durch den gleichen Rechtsanwalt der Veröffentlichung des Berichts widersprochen, weil „*die Schlussfolgerungen und Vorwürfe des Landesrechnungshofes in hohem Maße spekulativ und nicht geeignet sein, Vergabeverstöße zu belegen*“.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Privatisierung der Sport- und Kongresshalle und der Halle am Fernsehturm in Schwerin – Reaktion der Landesregierung und der Landeshauptstadt Schwerin auf den Bericht vom 4.6.1999

Die Landeshauptstadt Schwerin hat in den Jahren 1997 und 1998 die Privatisierung der Sport- und Kongresshalle und der Halle am Fernsehturm auf der Grundlage eines untauglichen Konzepts einer zahlungsunfähigen Investorin betrieben. Dem zurzeit suspendierten Wirtschafts- und Finanzdezernenten und dem Oberbürgermeister der Stadt sind bei der Umsetzung des Projekts zahlreiche, zum Teil gravierende Pflichtverstöße unterlaufen.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat nach dem unvermeidlichen Scheitern der Hallenprivatisierung im Oktober 1998 zum Teil überhaupt nicht, zum Teil nicht unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Schadensbegrenzung getroffen.

Anlass der Prüfung

- (424) Die Landeshauptstadt Schwerin hat den Landesrechnungshof am 18.11.1998 gebeten, die Vorgänge um die Privatisierung der Sport- und Kongresshalle sowie der Halle am Fernsehturm in Schwerin zu prüfen. Der Landesrechnungshof hat der Stadt und der Landesregierung am 19.1.1999 einen Berichtsentwurf übermittelt und die abschließende Fassung seiner Prüfungsmitteilung am 4.6.1999 vorgelegt.

Wesentliche Feststellungen im Bericht vom 4.6.1999

- (425) Die Landeshauptstadt Schwerin stimmte im Jahr 1997 dem Konzept eines Investors zur Privatisierung beider Hallen zu. Umgesetzt werden sollte es durch die Schweriner

Hallengesellschaft (SHG). Das Konzept der SHG für die Privatisierung der Hallen hatte nie eine tatsächliche Chance gefördert zu werden. Das Wirtschaftsministerium hätte nur dann Fördermittel ausgezahlt, wenn die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert gewesen wäre. Im Zuwendungsbescheid vom 29.9.1997 wird auf diese Voraussetzung für die Förderung hingewiesen. Von der Sicherung der Gesamtfinanzierung hätte nur ausgegangen werden können, wenn die SHG eigene Mittel in Höhe von 16,2 Mio. DM aufgebracht und einen Bankkredit über weitere 52,3 Mio. DM erhalten hätte. Unter diesen Bedingungen wäre die ebenfalls vom Begriff der Gesamtfinanzierung umfasste Prognose eines rentablen Betriebs der Hallen gerechtfertigt gewesen.

Die SHG hat zu keiner Zeit über größere finanzielle Mittel verfügt. Als im Oktober 1998 der Konzern der Wohnungsgesellschaft Schwerin GmbH (WGS-Konzern) auf Veranlassung des Wirtschafts- und Finanzdezernenten der Landeshauptstadt Schwerin 6,26 Mio. DM der bekanntermaßen insolventen SHG zahlte, wurde das Geld größtenteils zur Tilgung von bisher aufgelaufenen Schulden verwendet. Der Versuch der Landeshauptstadt, Käufer für die SHG zu finden, die die geforderte Kapitalausstattung aufbringen, musste scheitern. Nur wenn der Hallenbetrieb eine angemessene Rendite hätte erwarten lassen, wäre möglicherweise ein Investor gefunden worden, der 16,2 Mio. DM in die SHG gesteckt hätte. Schon nach den viel zu optimistischen Annahmen des SHG-Konzepts wäre aber kein nennenswerter Gewinn erwirtschaftet worden, der an den Investor hätte ausgeschüttet werden können.

Die Bemühungen der SHG um einen Kredit in Höhe von über 52 Mio. DM hatten keinen Erfolg, weil die SHG kein Kreditinstitut hatte davon überzeugen können, dass aus dem Hallenbetrieb der Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) annähernd erwirtschaftet werden könnte.

Auch das Unternehmen, mit dem die SHG Anfang Oktober 1998 einen Generalübernehmervertrag geschlossen hatte, verpflichtete sich nicht zur Finanzierung des Projekts, sondern nur zur Durchführung der Baumaßnahmen gegen pünktliche Zahlungen der SHG bei Fertigstellung der einzelnen Bauabschnitte.

- (426) Das Konzept der SHG zur Hallenprivatisierung ist unbrauchbar. Es beruht auf überzogenen Prognosen für Besucherzahlen und Umsatzerlöse. Der Landesrechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür, dass das Konzept – wie behauptet – aus den betriebli-

chen Zahlen der Ostseehalle Kiel abgeleitet ist. Im Quervergleich mit anderen Hallenbetrieben zeigt sich, dass ein auf Dauer wirtschaftlich erfolgreicher Betrieb auf Grundlage des Konzepts der SHG nicht möglich ist.

- (427) Der Versuch zur Rettung des Privatisierungskonzepts der SHG unter Einbindung des WGS-Konzerns ist gescheitert. Mit dem Kaufpreis in Höhe von 1 Mio. DM für die 21 %ige Minderheitsbeteiligung an der Alleingeschafterin der SHG, der SHG-Verwaltungsgesellschaft, und den Darlehen an die SHG in Höhe von insgesamt 5,26 Mio. DM konnte lediglich die Gesamtvollstreckung über die SHG vorläufig abgewendet werden. Mittel zur Durchführung des Hallenprojekts standen der SHG nach wie vor nicht zur Verfügung. Mit einer Rückzahlung der Darlehen durch die vermögenslose SHG ist nicht zu rechnen.
- (428) Auf Grund verbindlicher Beschlüsse der WGS-Gesellschaften durften Darlehen und Kaufpreis erst dann ausgezahlt werden, wenn die Finanzierung des Hallenumbaus und -betriebs auf Dauer sichergestellt war. Der Wirtschafts- und Finanzdezernent hat am 16.10.1998 unter Verstoß gegen diese Beschlusslage veranlasst, dass das Geld an die SHG floss.
- (429) Dem Wirtschafts- und Finanzdezernenten war bekannt, dass die Mittel unter anderem zum Ausgleich einer Forderung des SHG-Geschäftsführers, des Kaufmanns A, gegen die SHG in Höhe von 2,92 Mio. DM verwendet werden würden. Hierbei handelte es sich um das Honorar für das Privatisierungskonzept. Der SHG-Geschäftsführer hat zu Unrecht von der SHG die Zahlung dieses Honorars verlangt, weil das Gutachten in erheblichem Maße mangelbehaftet und jedenfalls die Forderung nicht fällig gewesen war. Dies hätte der Dezernent erkennen müssen, wenn er eine Prüfung der Forderung veranlasst hätte.
- (430) Der Wirtschafts- und Finanzdezernent hat maßgeblich die Durchführung des SHG-Konzepts unter Einbindung der WGS-Unternehmensgruppe in der geschilderten Form betrieben. Er hat damit fortgesetzt gegen seine Pflichten als Beigeordneter der Landeshauptstadt Schwerin und als Aufsichtsratsmitglied in den Gesellschaften des WGS-Konzerns verstoßen.
- (431) Der Oberbürgermeister war darüber informiert, dass der Wirtschafts- und Finanzdezernent das Engagement des WGS-Konzerns bei der SHG an der Beschlusslage der

Stadtvertretung und den Zuständigkeiten in der Verwaltung der Landeshauptstadt vorbei betrieb. Der Oberbürgermeister war von der Geschäftsführung der WGS wiederholt eindringlich darauf hingewiesen worden, dass das Hallenprojekt für die städtischen Unternehmen erhebliche finanzielle und rechtliche Risiken mit sich bringe. Er hat dennoch keine Schritte unternommen, dem Dezernenten das Hallenprojekt zu entziehen. Der Oberbürgermeister ist damit seiner Letztverantwortung für die gesamte Verwaltung der Stadt (§ 38 Abs. 2 Satz 2 KV M-V) nicht gerecht geworden.

- (432) Ohne Zustimmung der Stadtvertretung hätte der WGS-Konzern die Minderheitsbeteiligung an der SHG Verwaltungsgesellschaft im Nennwert von 10.500 DM nicht für 1 Mio. DM erwerben dürfen. Die Verantwortung für diesen Rechtsverstoß liegt bei dem Oberbürgermeister (§ 38 Abs. 3 KV M-V).
- (433) Der Wirtschafts- und Finanzdezernent und der Oberbürgermeister, der zugleich den Aufsichtsratsvorsitz bei der WGS innehat, haben die Stadtvertretung über die beabsichtigte Einbindung des WGS-Konzerns in die Hallenprivatisierung unzutreffend und nicht nachvollziehbar informiert. Dies hätten die Stadtvertreter nach Auffassung des Landesrechnungshofes spätestens in der Sitzung am 12.10.1998 erkennen müssen. Bei dieser Gelegenheit machte der Dezernent offensichtlich unklare und widersprüchliche Aussagen zum Stand der Hallenprivatisierung. Die Stadtvertreter haben trotzdem keine wirksamen Schritte unternommen, um einen Einstieg der städtischen Unternehmen in das Hallenprojekt bis zur Klärung der offenen Fragen zurückzustellen.
- (434) Dem WGS-Konzern stehen nach Auffassung des Landesrechnungshofes Schadensersatzansprüche insbesondere gegen den suspendierten Wirtschafts- und Finanzdezernenten der Landeshauptstadt Schwerin zu. Für den Fall, dass die Stadt ihrem Unternehmen den Schaden ersetzen sollte, wäre sie selbst Anspruchsinhaberin.

Vorschläge des Landesrechnungshofes mit Bericht vom 4.6.1999

- (435) Das Wirtschaftsministerium sollte von der Herausgabe von Förderbescheiden absehen, bis der Nachweis der Gesamtfinanzierung geführt worden ist oder der Investor die Rentabilität des Vorhabens plausibel dargelegt hat. Besondere Vorsicht ist bei

Vorhaben kommunaler Gesellschaften und bei der Einbindung dieser Unternehmen in die Projekte privater Investoren angezeigt.

- (436) Die Landesregierung sollte prüfen, ob ein Mindestmaß an kaufmännischer und betriebswirtschaftlicher Qualifikation der Vertreter der Gemeinden in Aufsichtsgremien von Unternehmen und Einrichtungen gesetzlich vorgeschrieben werden sollte. Darüber hinaus sollte erwogen werden, die entsprechende Qualifikation von den Aufsichtsbehörden überprüfen zu lassen.
- (437) Die Landeshauptstadt Schwerin sollte prüfen, ob die Nutzung der bisherigen Hallen aufgegeben werden sollte und an deren Stelle eine neue Mehrzweckhalle mit etwa 4.000 bis 7.000 Plätzen mit flexiblen Nutzungsmöglichkeiten an einem zentral gelegenen Standort in Schwerin neu errichtet werden sollte.

Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

- (438) Das Wirtschaftsministerium hat dem Vorschlag des Landesrechnungshofes entsprochen, bei der Förderung von Investitionen die Rentabilität des Vorhabens nach strengerem Maßstäben zu prüfen, wenn kommunale Unternehmen als Investoren auftreten. Das Landesförderinstitut wurde vom Wirtschaftsministerium angewiesen, die vom Investor vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit den jeweiligen Branchenkennzahlen zu vergleichen. Das Wirtschaftsministerium hat ferner mitgeteilt, dass nunmehr in der Förderpraxis – wie vom Landesrechnungshof vorgeschlagen – von der Erteilung eines Förderbescheids abgesehen werde, solange der Investor nicht den Nachweis der Gesamtfinanzierung führt oder die Rentabilität des Projektes plausibel dargelegt habe. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist bei Einhaltung dieser Vorgaben der Förderung von unrentablen Projekten, in die kommunale Gesellschaften auf Veranlassung ihrer Gesellschafter eingebunden worden sind, wirksam vorgebeugt.

Stellungnahme des Innenministeriums

- (439) Das Innenministerium hat zur Frage des Landesrechnungshofes, ob sich die erforderliche kaufmännische und betriebswirtschaftliche Qualifikation der Vertreter der Gemeinden in den Aufsichtsgremien kommunaler Unternehmen und Einrichtungen ge-

setzunglich und durch entsprechende Überprüfung sichern lasse (vgl. Tz. 436), mitgeteilt, dass kurzfristig keine Entscheidung hierüber anstünde. Derartige Regelungen wären mit einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verbunden und müssten einer grundlegenden Prüfung unterzogen werden. Im Übrigen müsse sich ein Aufsichtsratsmitglied nach der gegenwärtigen Rechtslage die Kenntnisse und Fähigkeiten aneignen, die es benötige, um die anfallenden Geschäftsvorgänge ohne fremde Hilfe sachgerecht beurteilen zu können. Unabhängig davon werde geprüft, inwieweit den kommunalen Körperschaften durch Runderlass Hinweise bei der Besetzung der Aufsichtsräte und ggf. weiterer Gesellschaftsorgane gegeben werden können. Diese Prüfungen sind nach Auskunft des Innenministeriums nicht abgeschlossen.

Stellungnahme der Landeshauptstadt Schwerin

- (440) Die Landeshauptstadt hat sich zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 4.6.1999 nicht direkt geäußert. Sie hat jedoch im Schriftverkehr ausdrücklich Bezug genommen auf ihre Stellungnahme vom 31.3.1999 zum Berichtsentwurf des Landesrechnungshofes vom 19.1.1999.

Darin bemängelt die Stadt im Wesentlichen, der Landesrechnungshof und die vom Landesrechnungshof beauftragten Gutachter seien zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, das Privatisierungskonzept vom 19.2.1997 sei weder schlüssig noch tragfähig. Zum einen berücksichtige der Landesrechnungshof nicht, dass bei erfolgter Privatisierung die bisherigen jährlichen Kostenbelastungen des städtischen Haushalts durch den Hallenbetrieb entfielen, zum anderen sei auch nicht in die Bewertung eingeflossen, dass bei einer Privatisierung zwingend erforderliche Investitionen in die Hallen vom Investor – und nicht der Stadt – vorgenommen werden würden.

Schließlich habe der Landesrechnungshof auch nicht eine Fortschreibung der Konzeption vom 21.8.1998 einbezogen, die in den Kostenansätzen teilweise erhebliche Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Planung vorgesehen habe.

- (441) Mit Stellungnahme vom 12.5.2000 zu diesem Jahresberichtsbeitrag trägt die Landeshauptstadt weiter vor, die mangelnde Tragfähigkeit des Privatisierungskonzeptes sei jedenfalls bis zum 15.10.1998 nicht erkennbar gewesen. Das Wirtschaftsministerium habe bis zu diesem Zeitpunkt ebensowenig Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens geäußert wie das Innenministerium im Rahmen der kommunalaufsichtli-

chen Genehmigung der Erbbaurechtsverträge mit der SHG. Auch der Landesrechnungshof sei erst nach Einholung eines umfangreichen Gutachtens und nach sechsmonatiger Prüfdauer zu der Erkenntnis gekommen, das Privatisierungskonzept sei nicht schlüssig.

- (442) Die Landeshauptstadt Schwerin macht mit ihrer Stellungnahme vom 12.5.2000 ferner deutlich, dass das Scheitern der Privatisierung vom Landesrechnungshof auch dem Wirtschaftsministerium hätte angelastet werden müssen. Der Landesrechnungshof habe selbst vorgeschlagen, das Wirtschaftsministerium solle zukünftig bei der Förderung von Investitionen die Rentabilität bzw. Finanzierung des Vorhabens nach strenger Maßstäben prüfen. Diese Maßstäbe hätten bereits im Förderverfahren zur Hallenprivatisierung angelegt werden müssen. Auch wäre es Aufgabe des Landesrechnungshofes gewesen, Fehleinschätzungen, mangelnde Hinweise und Warnungen des Wirtschaftsministeriums kritischer zu untersuchen.

Entgegnung des Landesrechnungshofes auf die Stellungnahme der Landeshauptstadt Schwerin

- (443) Die These der Landeshauptstadt Schwerin, bei der Prüfung der Privatisierungskonzeption auf Schlüssigkeit und Tragfähigkeit hätten auch Kostenvorteile berücksichtigt werden müssen, die der städtischen Seite durch die Privatisierung entstünden (s. Tz. 440), ist offensichtlich falsch.

Die Realisierungschancen des Konzepts hingen unmittelbar von dem Nachweis der Rentabilität des Hallenbetriebs in privater Regie ab. Entscheidend für Schlüssigkeit und Tragfähigkeit der Privatisierungskonzeption war allein, dass sich das Projekt für den privaten Investor voraussichtlich rechnen würde. Mit der Privatisierung der Schweriner Hallen verfolgte die Stadt das Ziel der Übernahme des Gesamtbetriebs durch einen privaten Investor auf eigenes Risiko. Die Umsetzung des Privatisierungskonzeptes musste deshalb davon abhängen, dass die vorgesehene private Betreiberin SHG Investoren bzw. Gesellschafter gewinnt, die ihr das notwendige Risikokapital zur Verfügung stellen und darüber hinaus für die Darstellung der planmäßigen Fremdmittel garantieren. Diese Mittel wären nur dann geflossen, wenn sich die potenziellen Investoren bzw. die kreditgebenden Banken davon hätten überzeugen lassen, dass die SHG bei der Umsetzung des Hallenkonzeptes Überschüsse erwirt-

schaften würde, aus denen der Kapitaldienst für das Fremdkapital und eine angemessene Kapitalverzinsung der Eigenmittel erbracht werden könnten. Entsprechendes gilt für die Förderfähigkeit der Privatisierungskonzeption. Auch insoweit kam es auf die Rentabilität des vorgesehenen Betriebs in privater Regie an (vgl. Tz. 425).

Eventuelle Kostenvorteile durch die Privatisierung für die Landeshauptstadt Schwerin konnten in diesem Zusammenhang überhaupt keine Rolle spielen.

- (444) Zur Fortschreibung des Privatisierungskonzeptes vom 21.8.1998 (s. Tz. 440) ist Folgendes anzumerken: Der Landesrechnungshof hat die als „intern/vertraulich“ gekennzeichnete sogenannte Fortschreibung erst auf Nachfrage bei der Stadt am 1.3.1999 erhalten. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, dass dieses Papier dem Wirtschaftsministerium oder dem Landesförderinstitut im Rahmen des Zuwendungsverfahrens von der SHG oder der Landeshauptstadt zugeleitet worden ist.

Die sogenannte Fortschreibung sah gegenüber den durch den Zuwendungsbescheid des Wirtschaftsministeriums vom 29.9.1997 festgelegten Ausgangswerten vor, die Investsumme um rd. 3,5 Mio. DM zu verringern, das von der SHG darzustellende Eigenkapital von rd. 16,2 Mio. DM auf 6,44 Mio. DM zu kürzen und den Fremdkapital- bzw. Darlehenseinsatz um rd. 6,6 Mio. DM von 52,32 Mio. DM auf 58,91 Mio. DM zu erhöhen.

Durch diese Änderung der Konzeption wäre eine Förderung des Projekts auf der Grundlage des Zuwendungsbescheids vom 29.9.1997 aus Rechtsgründen ausgeschlossen. Das Wirtschaftsministerium hatte mit diesem Bescheid der SHG den Nachweis von Eigenmitteln in Höhe von rd. 16,2 Mio. DM aufgegeben. Hätte die SHG dem Wirtschaftsministerium Kenntnis von der Fortschreibung des Privatisierungskonzeptes gegeben – wofür es wie erwähnt keinerlei Anhaltspunkte gibt –, so hätte mutmaßlich das Wirtschaftsministerium schon deshalb eine Förderung ablehnen müssen, weil die SHG durch die beabsichtigte Reduzierung ihres Eigenkapitaleinsatzes ihr eigenes Risiko minimiert hätte. Eine Ablehnung der Förderung wäre ferner auch deshalb zu erwarten gewesen, weil mit der Fortschreibung vom 21.8.1998 der Nachweis des nunmehr seitens der SHG vorgesehenen Fremdkapitals von rd. 58,91 Mio. DM nicht hätte geführt werden können.

- (445) Im Ergebnis vermögen die Einwände der Landeshauptstadt gegen die gutachterlich gestützte Auffassung des Landesrechnungshofes, das Privatisierungskonzept der SHG sei weder schlüssig noch tragfähig, keineswegs zu überzeugen.
- (446) Die Auffassung der Landeshauptstadt, die mangelnde Tragfähigkeit des Privatisierungskonzeptes sei jedenfalls bis zum 15.10.1998 nicht erkennbar gewesen (vgl. Tz. 441), wird vom Landesrechnungshof nicht geteilt.

Die Behauptung, das Wirtschaftsministerium habe zu diesem Zeitpunkt keine Zweifel an der Rentabilität des Vorhabens geäußert, ist offensichtlich falsch. Das Wirtschaftsministerium hat vielmehr der SHG mit Zuwendungsbescheid vom 29.9.1997 ausdrücklich den Nachweis der Gesamtfinanzierung – und damit nach allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auch den Nachweis der Rentabilität – des Projektes bis zum 30.6.1998 aufgegeben und den Bescheid insoweit unter eine auflösende Bedingung gestellt. Diese auflösende Bedingung wurde vom Wirtschaftsministerium auch bei Verlängerung der Nachweisfrist bis zum 15.10.1998 beibehalten.

Sollte das Innenministerium anlässlich der Genehmigung der Erbbaurechtsverträge die mangelnde Rentabilität des Vorhabens nicht gerügt haben – hierüber liegen dem Landesrechnungshof keine Erkenntnisse vor –, so wäre dies ohne Belang. Im Genehmigungsverfahren war diese Frage – was auch der Landeshauptstadt Schwerin bekannt sein mußte – vom Innenministerium nicht zu prüfen.

Soweit die Landeshauptstadt Schwerin meint, Schlussfolgerungen aus der Dauer des Prüfverfahrens des Landesrechnungshofes ziehen zu können, wird darauf aufmerksam gemacht, dass hierfür in erster Linie die mangelhafte Information des Landesrechnungshofes durch die Stadt ursächlich gewesen ist sowie die Neigung der Stadtverwaltung, Stellungnahmen im Prüfverfahren nur mit erheblicher Verzögerung abzugeben oder wieder zurückzuziehen. Die Begutachtung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Privatisierungskonzeption durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte der Landesrechnungshof in Auftrag gegeben, um dem – nach den Erfahrungen aus anderen Prüfungsverfahren – absehbaren Vorwurf der Landeshauptstadt entgegenzutreten, der Landesrechnungshof habe einseitig geprüft. Überdurchschnittliche branchenspezifische und betriebswirtschaftlicher Kenntnisse waren nicht erforderlich, um die mangelnde Tragfähigkeit der Privatisierungskonzeption zu erkennen. Nicht vorhersehen konnte der Landesrechnungshof allerdings, dass die Stadt auch die

Schlussfolgerungen unabhängiger renommierter Gutachter ohne nachvollziehbare Begründung vom Tisch wischen würde.

- (447) Zur Auffassung der Landeshauptstadt Schwerin, Versäumnisse und Fehler des Wirtschaftsministeriums im Förderverfahren seien vom Landesrechnungshof nicht in ausreichendem Maße geprüft und aufgezeigt worden (vgl. Tz. 442), ist folgendes anzumerken:

Richtig ist, dass der Landesrechnungshof mit Prüfbericht vom 4.6.1999 empfohlen hat, von der Herausgabe eines Förderbescheides abzusehen, solange der Antragsteller nicht entweder den Nachweis der Eigen- und Fremdmittel geführt oder die Rentabilität des Vorhabens plausibel gemacht hat. Dieser Empfehlung lag die Feststellung zu Grunde, dass das Wirtschaftsministerium den Förderbescheid vom 29.9.1997 herausgegeben hatte, ohne dass die SHG die geforderten Eigen- und Fremdmittel dargelegt bzw. die Rentabilität plausibel gemacht hatte. Stattdessen hatte das Wirtschaftsministerium – juristisch einwandfrei – der SHG diesen noch ausstehenden Nachweis der Gesamtfinanzierung unter Fristsetzung aufgegeben und den Bescheid insoweit mit einer auflösenden Bedingung versehen. Offenbar hatte das Wirtschaftsministerium darauf vertraut, dass der solchermaßen gestaltete Fördermittelbescheid von allen Beteiligten – insbesondere der Stadt – nicht wie tatsächlich geschehen als amtliche Bestätigung der Rentabilität des Vorhabens und unbedingtes Zahlungsverprechen des Landes verstanden werden würde. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann diese Fehlinterpretation des Förderbescheids durch die Landeshauptstadt nur dadurch erklärt werden, dass dort betriebswirtschaftlicher Sachverstand entweder nicht vorhanden oder nicht in Anspruch genommen worden war. Diese Entwicklung war augenscheinlich im Wirtschaftsministerium nicht erwartet worden. Der Landesrechnungshof ist nicht der Auffassung, dass das Wirtschaftsministerium dadurch in erheblichem Maße zum Scheitern der Hallenprivatisierung beigetragen hat. Nach den Erfahrungen insbesondere aus diesem Prüfungsverfahren hatte indessen der Landesrechnungshof Veranlassung, eine Änderung der bisherigen Praxis zu empfehlen (vgl. Tzn. 435 und 438).

- (448) Im Übrigen erwartet der Landesrechnungshof, dass Schadenersatzansprüche des WGS-Konzerns oder der Stadt zu gegebener Zeit (vor ihrer Verjährung) geltend gemacht werden.

Entwicklungen seit Juni 1999

- (449) Der Landesrechnungshof hatte seinen Bericht zur Privatisierung der Hallen am 4.6.1999 vorgelegt. In der Zwischenzeit hat die Landeshauptstadt Schwerin auf Anfrage des Landesrechnungshofes Auskünfte über den weiteren Fortgang der Hallenprivatisierung erteilt. Diese Informationen legen die Annahme nahe, dass die Landeshauptstadt Schwerin seit dem Scheitern des Hallenprojekts der SHG im Oktober 1998 bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein aktives Krisenmanagement betrieben, sondern im Wesentlichen die Entwicklung abgewartet hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind hiermit erhebliche finanzielle Risiken für die Stadt verbunden. Im Einzelnen:
- (450) Die Landeshauptstadt Schwerin teilte dem Landesrechnungshof am 25.2.2000 mit, sie betreibe die Hallen weiterhin in eigener Regie. Der unmittelbare Besitz an den Hallen sei der SHG nicht überlassen worden. Die Erlöse der Veranstaltungen würden von der Stadt vereinnahmt, die auch die Bewirtschaftungskosten der Hallen weiterhin aus dem städtischen Haushalt finanziere.
- (451) Eine Übergabe der Hallen an die SHG sei nicht beabsichtigt, da man die Übertragung der Erbbaurechte der SHG wegen nicht eingehaltener Bau- und Investitionsverpflichtungen der Gesellschaft betreibe. Mit Schreiben vom 20.7.1999 – so die Stadt – habe man die SHG aufgefordert, einen Rechenschaftsbericht über ihre bisherige Bau- und Investitionstätigkeit vorzulegen. Dieser Aufforderung sei die SHG nicht nachgekommen. Ebenso wenig habe die Gesellschaft den von der Landeshauptstadt Schwerin verlangten Nachweis erbracht, dass sie in der Lage sei, ihren entsprechenden Verpflichtungen nachzukommen. Nach Eintragung der Erbbaurechte der SHG am 23.9.1999 sei die Gesellschaft mit Schreiben vom 24.11.1999 unter Fristsetzung und Ablehnungsandrohung aufgefordert worden, ihre vertraglichen Bau- und Investitionsverpflichtungen zu erfüllen. In Ausführung eines entsprechenden Stadtvertreterbeschlusses vom 17.12.1999 sei das Heimfallrecht nach Fristablauf mit anwaltlichem Schreiben vom 11.1.2000 ausgeübt und die SHG aufgefordert worden, die Erbbaurechte spätestens bis zum 24.1.2000 der Stadt zu übertragen.
- (452) Die SHG ist dieser Aufforderung bislang nicht nachgekommen. Die Landeshauptstadt Schwerin teilte hierzu dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 25.2.2000

mit, sie wolle von einer gerichtlichen Durchsetzung ihres Heimfallrechtes zunächst absehen und prüfen, ob das „Hallenproblem“ auf andere Weise kurzfristig gelöst werden könne. Für den Fall eines Prozesses mit der SHG bestünde das Risiko des Unterliegens der Stadt mit der Folge erheblicher finanzieller Schäden. Die SHG habe sich nämlich auf den Standpunkt gestellt, dass sie die Bau- und Investitionstätigkeit infolge unvorhersehbarer oder außergewöhnlicher Umstände nicht aufnehmen können. Sie (die SHG) habe nicht zu vertreten, dass das Wirtschaftsministerium zu Unrecht die Ausreichung der Fördermittel für das Hallenprojekt verweigert habe.

Die Landeshauptstadt Schwerin ist – wie ihrer Stellungnahme vom 12.5.2000 entnommen werden kann – der Auffassung, dass die SHG zwar grundsätzlich die Nichteinhaltung ihrer Bau- und Investitionsverpflichtungen zu vertreten habe, nach den Erbbaurechtsverträgen jedoch die Ausübung des Heimfallrechts gehemmt ist, sofern eine Vertragserfüllung durch außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände unmöglich werde, die der Investor nicht zu vertreten habe. Hier unterschieden sich, so die Stadt, die Anforderungen der Erbbaurechtsverträge von den allgemeinen schuldrechtlichen Voraussetzungen.

- (453) Zur Anfrage des Landesrechnungshofes, ob ein neues Privatisierungskonzept erarbeitet werde, wolle sich die Stadt mit Rücksicht auf das anstehende Klageverfahren und weitere zwischen den Beteiligten anhängige Prozesse nicht äußern.
- (454) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die SHG die Nichteinhaltung ihrer Bau- und Investitionsverpflichtungen in jedem Fall zu vertreten hat. Es können keine ernsthaften Zweifel daran bestehen, dass das Wirtschaftsministerium zu Recht die Auszahlung der Zuwendungen in Höhe von rd. 35,22 Mio. DM für das Hallenprojekt verweigert hat. Eine Verpflichtung zur Zahlung hätte allenfalls dann bestanden, wenn die SHG bis zum 15.10.1998 sowohl Eigenmittel in Höhe von 16,2 Mio. DM als auch Fremdmittel (Hausbankdarlehen) in Höhe von 52,32 Mio. DM nachgewiesen hätte. Dieser Nachweis ist von der SHG nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht geführt worden (vgl. hierzu Tz. 425). Der SHG fehlten im Ergebnis die finanziellen Mittel zur Durchführung der vorgesehenen Investitionen. Hieran hätte selbst die Auszahlung der Fördermittel nichts Wesentliches geändert; nach Kenntnis des Landesrechnungshofes dürfte die SHG allenfalls über einen Bruchteil der er-

forderlichen Eigenmittel in Höhe von 16,2 Mio. DM verfügt haben (vgl. Tzn. 425 und 427).

Das Fehlen der Mittel zur Durchführung des Investitionsvorhabens hat nach allgemeinen schuldrechtlichen Grundsätzen die SHG zu vertreten, wobei gleichgültig ist, auf welche Ursachen die finanziellen Engpässe zurückzuführen sind.

- (455) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes hätte daher die Landeshauptstadt Schwerin gute Aussichten gehabt, sich wegen der Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Fristen für die Durchführung des Vorhabens – insbesondere für die Hallenum- und -neubauten – noch vor Eintragung des Erbbaurechts am 23.9.1999 aus den Erbbaurechtsverträgen zu lösen und Sicherungsmaßnahmen gegen die Eintragung dieser Grundstücksrechte zu Gunsten der SHG zu treffen. Zu dieser Einschätzung kommt der Landesrechnungshof auf Grundlage der Erbbaurechtsverträge zwischen der Stadt und der SHG.

Der Stellungnahme der Landeshauptstadt Schwerin vom 12.5.2000 ist zu entnehmen, dass bei einem Rücktritt von den Erbbaurechtsverträgen oder deren Kündigung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage eine Verpflichtung zur Rückzahlung des bereits vereinnahmten Erbbauzinses in Höhe von 1,7 Mio. DM an die SHG befürchtet wurde. Die Landeshauptstadt Schwerin ist ferner der Auffassung, dass es nicht möglich gewesen wäre, kurzfristige Sicherungsmaßnahmen gegen die Eintragung der Erbbaurechte zu Gunsten der SHG zu treffen.

Der Landesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, dass nach den Bestimmungen der Erbbaurechtsverträge der SHG keine Entschädigung für die Erbbaurechte zusteht, wenn die Landeshauptstadt Schwerin ihr Heimfallrecht wegen der Nichterfüllung von Bau- und Investitionsverpflichtungen ausübt. Darüber hinaus hat die SHG den Erbbauzins aus Darlehensmitteln der WGS gezahlt. Erforderlichenfalls wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes in Betracht gekommen, gegenüber Rückgewähransprüchen der SHG mit zuvor abgetretenen Ansprüchen der WGS aus dem Darlehensvertrag aufzurechnen. Es ist nicht ersichtlich, dass die Landeshauptstadt Schwerin eine Anwendung der vorbezeichneten vertraglichen Regelungen über den entschädigungslosen Heimfall des Erbbaurechts auch auf das Rückgewährschuldverhältnis und/oder eine Forderungsabtretung durch die WGS zum Zwecke der Aufrechnung geprüft hat.

Soweit die Landeshauptstadt Schwerin die Auffassung vertritt, kurzfristige Sicherungsmaßnahmen gegen die Eintragung der Erbbaurechte seien nicht möglich gewesen, weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass spätestens zum 26.10.1998 mit der Erklärung des Wirtschaftsministeriums, Fördermittel würden nicht mehr ausbezahlt, die Erfüllung der Bau- und Investitionsverpflichtungen der SHG innerhalb der vertraglich vorgesehenen Frist zum 31.3.1999 ausgeschlossen war. Bis zur Eintragung der Erbbaurechte am 23.9.1999 hätte mithin fast ein Jahr zur Verfügung gestanden, um Schritte gegen die Eintragung der Erbbaurechte zu Gunsten der SHG vorzunehmen. Es ist unverständlich, dass die Landeshauptstadt Schwerin bei dieser Sachlage sich darauf berufen möchte, dass Sicherungsmaßnahmen auch aus Zeitnot keinen Erfolg gehabt hätten. Hiervon abgesehen, hat der Landesrechnungshof keine Anhaltspunkte dafür, dass die Landeshauptstadt Schwerin Maßnahmen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes (etwa einen Antrag auf Anordnung eines Erwerbsverbots gem. § 938 ZPO) in Erwägung gezogen hat.

- (456) Der Landeshauptstadt dürfte nach Eintragung des Erbbaurechts zu Gunsten der SHG aus den in den Tzn. 454 und 455 genannten Gründen ein vertragliches Heimfallrecht zustehen. Nach der dem Landesrechnungshof bekannten Vertragslage ist die Mitteilung der Stadt vom 25.2.2000 (vgl. Tz. 452) nicht gerechtfertigt, eine gerichtliche Geltendmachung dieses Anspruchs sei mit einem zumindest zurzeit nicht akzeptablen Risiko verbunden. Die Auffassung der Landeshauptstadt Schwerin, die Ausübung ihres Heimfallrechts sei möglicherweise (?) auf Grund vertraglicher Regelungen *gehemmt* (vgl. Tz. 452), findet in den Bestimmungen der Erbbaurechtsverträge keinerlei Stütze.
- (457) Der Landesrechnungshof vermag – unabhängig von der Frage der Erfolgsaussichten einer gerichtlichen Auseinandersetzung um das Heimfallrecht – nach den ihm von der Landeshauptstadt Schwerin übermittelten Informationen nicht zu erkennen, dass die Stadt nach dem Scheitern der Hallenprivatisierung **ohne Zeitverlust** alle erforderlichen Schritte eingeleitet hätte, um die vertraglichen Bindungen an die SHG zu beenden und die uneingeschränkte rechtliche Verfügungsgewalt über die Hallen zu behalten bzw. nach Eintragung der Erbbaurechte zurückzugewinnen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten die Erbbaurechtsverträge spätestens zum 31.3.1999, höchstwahrscheinlich aber bereits Ende Oktober/Anfang November 1998,

der Stadt das Recht gegeben, die SHG unter Fristsetzung aufzufordern, mit der Umsetzung ihrer Bau- und Investitionszusagen anzufangen, und nach mutmaßlich ergebnislosem Fristablauf von den Verträgen zurückzutreten. Tatsächlich hat die Landeshauptstadt Schwerin aber zunächst offenbar die Eintragung der Erbbaurechte zu Gunsten der SHG hingenommen und erst am 24.11.1999 die Gesellschaft unter Fristsetzung und Ablehnungsandrohung zur Vertragserfüllung, sodann am 11.1.2000 zur Übertragung der Erbbaurechte aufgefordert (vgl. Tz. 451).

- (458) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes hätte jedoch die Stadt, schon um eine weitere Belastung ihres Haushalts zu vermeiden, nach dem Scheitern des Hallenprojekts ein erhebliches Interesse daran haben müssen, unverzüglich Schritte zu ergreifen, um die volle rechtliche Verfügungsgewalt über die Hallen zu behalten bzw. – nachdem es zur Eintragung der Erbbaurechte der SHG gekommen war – zurückzugewinnen.
- (459) Zwar hat die Landeshauptstadt Schwerin der SHG nach eigenen Angaben nicht die tatsächliche Verfügungsgewalt (den unmittelbaren Besitz) an den Hallen überlassen. Stattdessen betreibt die Stadt die Hallen weiterhin in eigener Verantwortung (vgl. Tzn. 450). Die SHG nimmt – auch nach Eintragung ihrer Erbbaurechte – die Vorenthaltung des Besitzes anscheinend hin, möglicherweise auch in der zutreffenden Erkenntnis, dass bei dieser Sachlage die beträchtlichen und darüber hinaus steigenden Defizite des Hallenbetriebs (jährlich mindestens 2,0 bis 2,5 Mio. DM) weiterhin zu Lasten des städtischen Haushalts gehen. Solange das Erbbaurecht aber nicht an die Stadt übertragen worden ist, gibt es nach Einschätzung des Landesrechnungshofes keine Aussichten für eine „zweite Privatisierung“ **gegen** die SHG. Dem Zugriff der Stadt auf die Hallen stünden die Eigentumsrechte der SHG an den Gebäuden (vgl. § 12 Abs. 1 Erbbaurechtsverordnung) entgegen. Dasselbe gilt für einen Versuch der Landeshauptstadt Schwerin, ihren Haushalt durch Rück- oder Umbau der Hallen zu entlasten. Diese unbefriedigende Situation wird, solange die Landeshauptstadt Schwerin auf eine gerichtliche Durchsetzung ihres Heimfallrechts verzichtet, auf un-absehbare Zeit festgeschrieben.

Bei dieser Sachlage ist unverständlich, dass die Landeshauptstadt Schwerin mit Stellungnahme vom 12.5.2000 nicht nur jeglichen Zeitverlust bei der Durchsetzung ihrer Rechte bestreitet, sondern auch mitteilt, dass eine zögerliche Wahrnehmung ihrer

Rechte jedenfalls keine weiteren finanziellen Schäden bzw. Risiken für die Stadt verursacht hätte.

- (460) Bei der vorgesehenen Prüfung alternativer Handlungsmöglichkeiten wird die Stadt vermutlich in erster Linie Vereinbarungen mit der SHG und deren Alleingesellschafterin, der Verwaltungsgesellschaft der SHG, sowie dem Geschäftsführer der SHG bzw. Mitgesellschafter der Verwaltungsgesellschaft der SHG, dem Kaufmann A, in Erwägung ziehen. Wie ausgeführt, setzt eine Lösung des Hallenproblems zunächst voraus, dass die Stadt die rechtliche Dispositionbefugnis über die Hallen zurückgewinnt (s. Tzn. 458 bis 459). Dieses Ziel kann – sieht man von der durch die Stadt zunächst zurückgestellten gerichtlichen Durchsetzung des Heimfallrechts ab – nur durch **vertragliche** Übertragung der Erbbaurechte auf die Stadt oder den Erwerb der Anteilsmehrheit an der Verwaltungsgesellschaft der SHG sowie die Ablösung der Geschäftsführer dieser Gesellschaft und der SHG, des zurzeit suspendierten Dezerenten für Finanzen und Wirtschaft respektive des Kaufmanns A, verwirklicht werden. Ohne Zugeständnisse finanzieller Art wird die Stadt nach Einschätzung des Landesrechnungshofes auf vertraglichem Wege die rechtliche Verfügungsgewalt über die Hallen jedoch nicht zurückerhalten. Die Stadt wird daher ggf. abzuwägen haben, ob es mit dem Gebot des wirtschaftlichen Einsatzes ihrer Haushaltsmittel vereinbar ist, im Wege eines Vertragsschlusses für das Erbbaurecht an den Hallen Entgelt zu bezahlen, obwohl dieses dingliche Recht nach den bestehenden Erbbaurechtsverträgen von der SHG ohne Gegenleistung übertragen werden müsste (vgl. Tz. 456). Darüber hinaus wird die Landeshauptstadt Schwerin prüfen müssen, ob ihre potenziellen Vertragspartner die Gewähr für eine reibungslose Abwicklung eventueller Verträge nach Treu und Glauben bieten; hierbei sollten die bisher gemachten einschlägigen Erfahrungen der Stadt und des WGS-Konzerns berücksichtigt werden. Nur wenn diese Prüfungen zu einem positiven Ergebnis führen, könnte sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes der mögliche Vorteil vertraglicher Vereinbarungen gegenüber einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit der SHG – der vergleichsweise frühzeitige Rückgewinn der Kontrolle über die Hallen – realisieren lassen.

Eine gerichtliche Geltendmachung des Heimfallrechts hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedenfalls den Vorzug, die Verjährung des Heimfallrechts der Stadt zu unterbrechen (§ 209 BGB).

Die Landeshauptstadt hält – wie ihrer Stellungnahme vom 12.5.2000 zu entnehmen ist – eine gerichtliche Auseinandersetzung der SHG nunmehr für unausweislich, auch wenn eine außergerichtliche Verständigung nach wie vor wünschenswert sei. Die Verjährung ihres Heimfallrechts sei mit der Aufforderung zur Übertragung der Erbbaurechte durch Anwaltsschreiben vom 11.1.2000 gehemmt. Diese Rechtsauffassung findet nach Einschätzung des Landesrechnungshofes weder in gesetzlichen Bestimmungen noch in den Erbbaurechtsverträgen eine Stütze.

- (461) Die Landeshauptstadt Schwerin erklärt, dass dem Landesrechnungshof mit Rücksicht auf das anstehende Klageverfahren und weitere zwischen den Beteiligten anhängige Prozesse keine Auskünfte darüber erteilt werden würden, ob andere Privatisierungskonzepte von der Stadt geprüft, erarbeitet oder verfolgt werden (vgl. Tz. 453). Dem Landesrechnungshof liegen keinerlei Hinweise darauf vor, dass eventuelle Überlegungen der Landeshauptstadt für eine „Zweitprivatisierung“ bereits das konkrete Planungsstadium erreicht hätten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Wochenendhausgrundstücksverkäufe der Gemeinde Dierhagen

Die Gemeinde Dierhagen verkaufte zwischen dem 24.6.1990 und dem 14.8.1996 187 volkseigene Wochenendhausgrundstücke unterhalb des vollen Wertes. Dabei entstanden der Gemeinde Einnahmeausfälle in einer Gesamthöhe von 1.431.818,10 DM. Der Einnahmeverlust beruht darauf, dass die Gemeinde Dierhagen versäumte, die Verkaufspreishöhe der Bodenwertentwicklung anzupassen.

Der Landrat des ehemaligen Kreises Ribnitz-Damgarten beanstandete am 24.3.1992 den entsprechenden Grundstücksverkaufsbeschluss der Gemeinde Dierhagen. Gleichwohl wurden von Ende 1993 bis August 1996 weitere Wochenendhausgrundstücke unterhalb des vollen Wertes verkauft. 74 % der Einnahmeverluste traten nach der Beanstandung ein.

- (462) Die Gemeinde Dierhagen verkaufte zwischen dem 24.6.1990 und dem 14.8.1996 an 187 Käufer volkseigene Wochenendhausgrundstücke unterhalb des vollen Wertes. Dabei entstanden der Gemeinde Einnahmeausfälle in einer Gesamthöhe von 1.431.818,10 DM. Im statistischen Mittel trat somit für jeden der 187 unterhalb des vollen Wertes abgeschlossenen Grundstückskaufverträge ein Einnahmeausfall von 7.656,78 DM ein.

Der Einnahmeverlust beruht darauf, dass die Gemeinde Dierhagen versäumte, die Verkaufspreishöhe der Bodenwertentwicklung anzupassen.

- (463) Der Landesrechnungshof hat die Bodenwertentwicklung der Jahre 1990 bis 1996 im Wochenendhausgebiet vorsichtig ermittelt. Dabei hat der Landesrechnungshof – soweit es möglich war – auf vom Gutachterausschuss des Landkreises Ribnitz-

Damgarten bzw. des Nachfolgelandkreises Nordvorpommern ermittelte und seit Oktober 1990 bekannt gemachte Bodenleit- und Bodenrichtwerte zurückgegriffen. Diese hat der Landesrechnungshof auf die Anwendung schlüssiger Wertermittlungsverfahren hin untersucht und sodann seiner Annahme der Bodenwertentwicklung im Wochenendhausgebiet zu Grunde gelegt. Aus der Prüfung der Schlüssigkeit der einzelnen Wertermittlungen ergab sich u. a. das Erfordernis, drei Mustergrundstücke bezogen auf den 30.7.1991 als Wertermittlungsstichtag nachbewerten zu lassen. Das betreffende Nachgutachten legte der Gutachterausschuss des Landkreises Nordvorpommern am 4.12.1998 vor.

- (464) Der Landesrechnungshof hat wertmindernd berücksichtigt, dass
- die Wochenendhäuser zum Zeitpunkt des Verkaufs der volkseigenen Belegungsgrundstücke in aller Regel bereits im Eigentum der Käufer standen und
 - die Hauseigentümer nach ihrem insoweit nicht widerlegten Vortrag aus eigenem Vermögen für die Erschließung des Wochenendhausgebietes gesorgt haben.

Werterhöhend war allerdings seit der Bekanntmachung des Erholungsnutzungsrechtsgesetzes am 29.9.1994 zu berücksichtigen, dass den Hauseigentümern im Wochenendhausgebiet nur das Recht auf Einräumung eines Erbbaurechts an den Belegungsgrundstücken zustehen sollte.

- (465) In der Erkenntnis, dass die Wochenendhausgrundstücke unterhalb des vollen Wertes verkauft wurden, beanstandete der Landrat des ehemaligen Kreises Ribnitz-Damgarten bereits am 24.3.1992 den Grundstücksverkaufsbeschluss der Gemeinde Dierhagen. Das Amt Darß/Fischland versäumte jedoch in der Folge, auf den jeweiligen Verkaufszeitpunkt bezogene Wertgutachten einzuholen. Stattdessen beschränkte das Amt sich darauf, am 4.1.1993 vom Gutachterausschuss Wertgutachten bezogen auf den 30.7.1991 als Bewertungsstichtag erstellen zu lassen. Seit Ende 1993 fuhr die Gemeinde Dierhagen fort, weitere Grundstücke unterhalb des vollen Wertes zu verkaufen. Insgesamt wurden 68 % der Flächen vor der Beanstandung und 32 % danach verkauft. 26 % des Einnahmeverlustes traten bis zur Beanstandung und 74 % danach ein. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat die Gemeinde Dierhagen am 14.8.1996 das letzte Grundstück im Wochenendhausgebiet unterhalb des vollen Wertes verkauft. Bei diesem Verkauf von 116 qm betrug die Differenz zwischen dem

Bodenrichtwert und dem Erlös 110,00 DM/qm, für das Grundstück waren dies 12.760 DM.

- (466) Die Gemeinde Dierhagen war gemäß §§ 34 Abs. 2 Kommunalverfassung DDR, 43 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet, die kommunale Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Es widerspricht dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, die volkseigenen Grundstücke in der Wochenendhaussiedlung unterhalb ihres vollen Wertes zu verkaufen. Das Bundesverwaltungsgericht hat am 15.7.1999 unter dem Aktenzeichen 3 C 12/98¹⁸ entschieden, dass das Eigentum an einem Mustergrundstück im Wochenendhausgebiet der Gemeinde Dierhagen zuzuordnen sei. Mithin hat sich die Gemeinde bei den noch vor dieser Entscheidung vorgenommenen Verfügungen über die volkseigenen Wochenendhausgrundstücke um die Differenz zwischen dem Wert und dem Verkaufserlös selbst geschädigt.

Auch wenn die Gemeinde zum Zeitpunkt der Verfügungen über die Wochenendhausgrundstücke der Auffassung war, das Eigentum an den volkseigenen Wochenendhausgrundstücken stehe nicht der Gemeinde Dierhagen sondern der Stadt Ribnitz-Damgarten zu, hätte die Gemeinde Dierhagen den gleichen Vermögensschaden erlitten. In diesem Fall hätte die Stadt Ribnitz-Damgarten von der Gemeinde Dierhagen ungeachtet eines etwa niedrigeren Verkaufserlöses Wertersatz in voller Höhe verlangen müssen (§§ 8 Abs. 4 Satz 2, 13 Abs. 2 Satz 2 Vermögenszuordnungsgesetz, 16 Abs. 1 Satz 3 Investitionsvorranggesetz jeweils in Verbindung mit § 24 Gemeindehaushaltsverordnung Mecklenburg-Vorpommern).

- (467) Der Landesrechnungshof rät der Gemeinde Dierhagen, in Fällen nichtiger Grundstückskaufverträge Nachverhandlungen mit den Wochenendhausgrundstückskäufern mit dem Ziel aufzunehmen, den auf den Verkaufszeitpunkt bezogenen Verkehrswert zu erlösen. Dabei sollten gütliche Nachzahlungsvereinbarungen – ggf. mit Ratenzahlungs- und Stundungsabreden – im Vordergrund stehen.
- (468) Im Übrigen empfiehlt der Landesrechnungshof der Gemeinde Dierhagen, Schadensersatzansprüche zu prüfen. Der Verkauf von Wochenendhausgrundstücken unterhalb des vollen Wertes auch nach der am 24.3.1992 erfolgten Beanstandung des Ver-

¹⁸ abgedruckt in der „Zeitschrift für offene Vermögensfragen“ (ZOV) 1999, 450 - 452

kaufsbeschlusses lässt vermuten, dass das Gemeindevermögen vorsätzlich geschädigt wurde. Es bleibt Amt und Landkreis unbenommen, verantwortlich beteiligt gewesene Mitarbeiter in Regress zu nehmen. Die Schadensersatzansprüche der Gemeinde Dierhagen sind noch nicht verjährt. Für den Beginn der bei Schadensersatzansprüchen grundsätzlich abgekürzten Verjährungsfristen kommt es auf den Zeitpunkt an, in dem die Gemeindevertretung Dierhagens von dem Schaden und den ersatzpflichtigen Personen Kenntnis erlangt.

Das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern und der Landrat des Landkreises Nordvorpommern haben Stellung genommen. Beide räumen den vom Landesrechnungshof festgestellten Sachverhalt ein, wollen jedoch abweichende rechtliche Bewertungen in den Vordergrund gestellt wissen: Sie betonen, die von der Gemeinde Dierhagen vorgenommenen Verkäufe volkseigener Wochenendhausgrundstücke hätten keiner Genehmigung gemäß §§ 49 Abs. 3 lit. b KV DDR, 57 Abs. 3 Nr. 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern bedurft und seien der Einwirkung der Kommunalaufsicht mittels dieser Vorschriften entzogen gewesen.

Das Innenministerium zweifelt außerdem an der Verpflichtung der Gemeinde Dierhagen aus den §§ 34 Abs. 2 Kommunalverfassung DDR, 43 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern, bei der Veräußerung volkseigener Grundstücke ihren Haushalt wirtschaftlich und sparsam zu führen. Zur Begründung verweist es auf das BGH Urteil Aktenzeichen V ZR 294/97 vom 26.3.1999¹⁹. Danach gilt das Gebot des § 49 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassung DDR, bei der Veräußerung kommunaler Vermögensgegenstände grundsätzlich den Verkehrswert zu Erlösen, nicht für die Veräußerung volkseigener Grundstücke (s. auch Tz. 112).

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Die kommunalaufsichtliche Einwirkung hätte an den Verkaufsbeschlüssen der Gemeindevertretung ansetzen müssen, wie es ja zunächst am 24.3.1992 geschehen war. Hervorzuheben ist, dass insbesondere die Stadt Ribnitz-Damgarten den Landrat des neugebildeten Landkreises Nordvorpommern wiederholt auf die Grundstücksver-

¹⁹ abgedruckt in der „Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht - Das Recht in den neuen Bundesländern“ (VIZ) 1999, 418 (419)

kaufstätigkeit der Gemeinde Dierhagen hingewiesen hat. Entsprechende Schreiben datieren vom 9.1.1995, vom 28.9.1995, vom 21.11.1995, vom 23.12.1996 und vom 22.1.1998. Nach dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wären weitere Ermittlungen des Landrates als zuständiger unterer Kommunalaufsichtsbehörde (§ 79 Abs. 1 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern) notwendig gewesen. Ohne dies waren die Kaufverträge dem Landkreis zwecks Erteilung einer Grundstücksverkehrsgenehmigung vorzulegen (§§ 1 Abs. 1 Satz 1, 2 Abs. 1 Nr. 1, 8 Satz 1 Grundstücksverkehrsordnung). Weitere Beanstandungen der von der Gemeinde Dierhagen getroffenen Grundstücksverkaufsbeschlüsse unterblieben jedoch. Der Landrat berichtete dem Innenministerium am 29.10.1997, dass „... *von wenigen Ausnahmen abgesehen ... die Veräußerung auf der Grundlage des tatsächlichen Verkehrswertes erfolgte.*“ Am 11.2.1998 erwiderte der Landrat der Stadt Ribnitz-Damgarten, dass der Vorschlag der Stadt, „... *durch eine Beanstandung die Aufhebung der Gemeindevertreterbeschlüsse Dierhagens zu betreiben, zur Lösung des Problems nicht beiträgt.*“

Der Landesrechnungshof vermag nicht nachzuvollziehen, warum sich aus der vom Innenministerium zitierten Entscheidung des BGH ergeben soll, dass die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Veräußerung volkseigener Grundstücke nicht gelten.

Der Landrat geht davon aus, den Gemeindevertretern Dierhagens sei der infolge der Wochenendhausgrundstücksverkäufe eingetretene Schaden bekannt gewesen. Der Landesrechnungshof hält angesichts der nur fragmentarisch bekannt gewordenen Verkaufsbeschlusslage an seiner gegenteiligen Auffassung fest.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Wirksamkeit der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter der zwölf Landkreise

Den Landkreisen obliegt die örtliche Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Diese Aufgabe wird durch Rechnungsprüfungsämter wahrgenommen und im Wesentlichen erfüllt.

Den Landräten als untere staatliche Verwaltungsbehörden obliegt auch die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften, für deren Rechtsaufsicht sie zuständig sind. Für diese Aufgabe bedienen sie sich der Rechnungsprüfungsämter der Landkreise als Gemeindeprüfungsämter. Diese Aufgabe wird sehr unterschiedlich und nicht immer hinreichend wahrgenommen.

Die Zusammenarbeit der Gemeindeprüfungsämter mit den unteren Rechtsaufsichtsbehörden ist teilweise unzureichend.

Durch die Inanspruchnahme der Gemeindeprüfungsämter für Verwendungsprüfungen für kreisangehörige kommunale Körperschaften werden die Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter an der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben, der örtlichen und überörtlichen Prüfungen, erheblich behindert.

- (469) Bei den Landkreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern bestehen Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter mit einer Doppelzuständigkeit.

Zum einen obliegt ihnen die **örtliche Prüfung** der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landkreise und zum anderen für den Landrat als untere staatliche Verwal-

tungsbehörde die **überörtliche Prüfung** der Gemeinden und sonstigen kommunalen Körperschaften, die der Rechtsaufsicht des Landrats unterstehen.

Der Landesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Arbeit der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter untersucht und dabei vor allem im Bereich der überörtlichen Prüfung schwerwiegende Mängel festgestellt, für deren Korrektur das Innenministerium und die betroffenen Landkreise Sorge tragen müssen.

- (470) Im Rahmen der **örtlichen Prüfung** haben die Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter folgende Pflichtaufgaben (§ 2 Abs. 1 Kommunalprüfungsgesetz):
- die Prüfung der Jahresrechnung und zu deren Vorbereitung die Prüfung von Kassenvorgängen und Belegen,
 - die Kassenüberwachung durch regelmäßige und unvermutete Kassenprüfungen sowie
 - die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Die letztgenannte Prüfungsaufgabe wird allerdings in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen. Neben den Pflichtaufgaben kann das Rechnungsprüfungsamt nach pflichtgemäßem Ermessen weitere Prüfungsaufgaben übernehmen (§ 2 Abs. 2 KPG). Fast alle Rechnungsprüfungsämter führen intensive Prüfungen der Vergabeverfahren durch. Für weitere Aufgaben im Ermessensbereich steht i. d. R. ausreichende Prüfkapazität nicht zur Verfügung.

- (471) Gegenstände der **überörtlichen Prüfung** sind gem. § 8 Abs. 1 KPG insbesondere
- Ordnungsprüfungen,
 - Kassenprüfungen,
 - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen und
 - Verwendungsprüfungen zweckgebundener Zuwendungen.

Umfang und Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung bestimmt die Prüfungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, sie kann sich auf Stichproben beschränken (§ 8 Abs. 2 KPG).

- (472) Bei den Gemeindeprüfungsämtern sind Verfahren und Intensität der überörtlichen Prüfungen unterschiedlich. Nur in einzelnen Landkreisen wurden auch die Zweckverbände einer überörtlichen Prüfung unterzogen, obwohl nach § 6 Abs. 1 KPG alle kommunalen Körperschaften der überörtlichen Prüfung durch den zuständigen Landrat unterliegen.

Künftig ist sicher zu stellen, dass alle der überörtlichen Prüfung unterliegenden kommunalen Körperschaften von den Gemeindeprüfungsämtern regelmäßig geprüft werden.

- (473) Grundlage der überörtlichen Prüfung ist bei allen Gemeindeprüfungsämtern zunächst die Jahresrechnung der betroffenen kommunalen Körperschaft. Deren Prüfung sowie daraus abgeleitete weitere Prüfungsverfahren unterscheiden sich erheblich. Einige Ämter beschränken sich auf die Prüfung der Vollständigkeit und rechnerischen Richtigkeit der Jahresrechnungen, andere nehmen diese grundsätzliche Prüfung zum Anlass, weitere Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zu treffen.

Nur wenige Ämter führen eine – allerdings auf Stichproben beschränkte – umfassende Prüfung der kommunalen Körperschaft durch. Insbesondere Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen werden weitgehend vernachlässigt.

- (474) Einige Gemeindeprüfungsämter prüfen lückenlos – in unterschiedlicher Intensität – alle seit der letzten überörtlichen Prüfung vorliegenden Jahresrechnungen.

Andere Ämter beschränken sich dagegen auf nur einige oder die letzte der zurückliegenden Jahresrechnungen, einige Jahresrechnungen bleiben dabei ungeprüft. Dies hat zur Folge, dass Fehler, die in früheren Jahren nicht auffielen und in folgende Jahre übernommen wurden, nicht festgestellt werden können. Damit besteht die Gefahr, dass eindeutige Aussagen zur tatsächlichen Haushaltssituation einer Gemeinde nicht möglich sind.

Aus Gründen der Haushaltssicherheit ist es erforderlich, dass die Gemeindeprüfungsämter im Rahmen der überörtlichen Prüfung alle Jahresrechnungen vollständig überprüfen. Da eine Pflicht zur lückenlosen überörtlichen Prüfung der Jahresrechnungen der Gemeinden aus dem Gesetz nicht hergeleitet werden kann, sollte eine entsprechende Regelung bei Novellierung des KPG berücksichtigt werden.

- (475) Bei der überörtlichen Prüfung der Ämter mit ihren amtsangehörigen Gemeinden werden von der überwiegenden Zahl der Gemeindeprüfungsämter neben den Amtshaushalten auch die Haushalte der amtsangehörigen Gemeinden geprüft.

Einige Gemeindeprüfungsämter wählen aber nur wenige Gemeinden aus und verzichten auf die Prüfung aller amtsangehörigen Gemeinden. Dieses Verfahren widerspricht der gesetzlichen Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 1 KPG. Alle amtsangehörigen Gemeinden müssen geprüft werden.

- (476) Für jedes Amt und für jede Gemeinde muss grundsätzlich ein eigenes schriftliches Prüfungsergebnis erstellt werden (vgl. §§ 7, 10 KPG). Kein Gemeindeprüfungsamt hält derzeit den in § 6 Abs. 3 KPG vorgeschriebenen Zeitraum von vier Jahren ein, in dem alle kommunalen Körperschaften einmal überörtlich geprüft werden sollen.

Dieses Versäumnis wird damit begründet, dass die Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter mit umfangreichen anderen Aufgaben, insbesondere mit den Prüfungen von Verwendungsnachweisen (vgl. Tz. 482) belastet sind. Außerdem werden die Gemeindeprüfungsämter in erheblichem Umfang für über die normale Prüfungstätigkeit hinausgehende Beratungen in Anspruch genommen, da die kommunalen Körperschaften noch immer erhebliche Probleme mit den Bestimmungen zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen haben.

- (477) Ein Gemeindeprüfungsamt hat bei den überörtlichen Prüfungen besonders hohe Rückstände. Seit der Landkreisneuordnung 1994 wurden von insgesamt 90 Gemeinden nur eine amtsfreie und fünf amtsangehörige Gemeinden überörtlich geprüft. Nicht einmal die Jahresrechnungen der anderen Ämter und Gemeinden wurden geprüft.

Diese großen Rückstände sind nicht vertretbar, die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften muss lückenlos erfolgen. Der Landrat hat seine Pflichten als untere staatliche Verwaltungsbehörde nicht ausreichend erfüllt.

- (478) Nach § 10 Abs. 1 KPG soll das Gemeindeprüfungsamt das Ergebnis der überörtlichen Prüfung in einer Schlussbesprechung mit der kommunalen Körperschaft unter Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde erörtern.

Der Landrat hat gemäß § 119 Abs. 2 KV M-V als untere staatliche Verwaltungsbehörde sowohl die Aufgaben der Rechtsaufsicht als auch die der überörtlichen Prü-

fung. In den Kreisverwaltungen bestehen dafür besondere Organisationseinheiten, das Rechtsaufsichts- und das Gemeindeprüfungsamt. Die Schlussbesprechung muss deshalb unter Beteiligung beider Ämter stattfinden.

Nur in sechs Landkreisen nehmen Mitarbeiter der Rechtsaufsicht an den Schlussbesprechungen der Gemeindeprüfungsämter teil. In den anderen Landkreisen finden die Schlussbesprechungen ohne Beteiligung der Rechtsaufsicht statt.

- (479) Die Gemeinde oder sonstige kommunale Körperschaft hat nach § 10 Abs. 3 KPG zum Prüfungsergebnis gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde Stellung zu nehmen, die dann nach Anhörung des Gemeindeprüfungsamtes über den Abschluss des Prüfungsverfahrens entscheidet. Die Zuständigkeit für das Prüfungsverfahren geht somit vom Gemeindeprüfungsamt auf die Rechtsaufsichtsbehörde über.

Nicht in allen Landkreisen ist der im KPG vorgeschriebene Verfahrensweg eingehalten worden.

- (480) In der Stellungnahme der geprüften Körperschaft zum Prüfungsergebnis ist insbesondere zu berichten, ob den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wird.

Diese Vorschrift wird nicht hinreichend beachtet. Die Stellungnahmen sind für den Fortgang des weiteren Prüfverfahrens unabdingbar, denn ohne sie kann über den Abschluss des Verfahrens nicht entschieden werden. Das Gleiche gilt, wenn die Stellungnahme unzureichend ist.

Die Berichte der kommunalen Körperschaften sind in den meisten Landkreisen fast ausnahmslos sehr knapp gehalten und gehen überwiegend nicht auf alle Prüfungsfeststellungen ein. Ein Landkreis hat überhaupt keine Stellungnahme verlangt, das Prüfungsverfahren endete ohne Weiteres nach der Schlussbesprechung. In einem anderen Landkreis nehmen die Geprüften nur auf ausdrückliche Aufforderung Stellung. In einem Landkreis gehen die Stellungnahmen beim Gemeindeprüfungsamt ein, werden dem Landrat unmittelbar vorgelegt und dann dem bereits vorliegenden Prüfbericht zugeheftet.

- (481) Die Prüfungsverfahren werden nicht in allen Landkreisen ordnungsgemäß abgeschlossen (§ 10 Abs. 3 Satz 3 KPG). Der Abschluss des Prüfungsverfahrens muss schon aus Gründen der Rechtssicherheit schriftlich erfolgen.

Einige Rechtsaufsichtsbehörden hielten einen ausdrücklichen Abschluss des Verfahrens nicht für erforderlich. Bei acht Rechtsaufsichtsbehörden konnte anhand der Akten keine formelle Einstellung des Prüfungsverfahrens festgestellt werden. Eine Rechtsaufsichtsbehörde hat sich, ohne dies zu dokumentieren, auf mündliche Erklärungen gegenüber den kommunalen Körperschaften beschränkt.

- (482) Eine besondere Belastung der Gemeindeprüfungsämter liegt in der **Prüfung der Verwendungsnachweise** für Zuwendungen an die kreisangehörigen kommunalen Körperschaften. Sie umfasst bis zu 50 % der Gesamttätigkeit und liegt im Durchschnitt aller Landkreise bei etwa einem Drittel.

Die Prüfung der Verwendung zweckgebundener Zuwendungen ist grundsätzlich Aufgabe der Bewilligungsbehörden (VV-K 11.1 zu § 44 Abs. 1 LHO). § 8 Abs. 1 Nr. 4 KPG begründet insoweit keine eigene Zuständigkeit der Gemeindeprüfungsämter. Diese Regelung entspricht § 91 LHO, der für den Landesrechnungshof maßgebend ist. Die Prüfungsbehörden haben danach eine eigene Kompetenz zur Prüfung der bestimmungsmäßigen Verwaltung und Verwendung der Zuwendungen, die aber nicht die Verwendungsprüfung durch die Bewilligungsbehörden ersetzen kann.

- (483) Nach Nr. 8.2 ANBest-K haben Zuwendungsempfänger, die eine eigene Prüfungseinrichtung unterhalten, von dieser die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen vor der Prüfung durch die Bewilligungsbehörden prüfen zu lassen.

Zuwendungsempfänger, die keine eigene Prüfungseinrichtung unterhalten – die kreisangehörigen kommunalen Körperschaften – haben nach Nr. 8.4 ANBest-K den Verwendungsnachweis über den Landrat als allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde zur Prüfung vorzulegen. Diese Prüfungsaufgabe wird von den Gemeindeprüfungsämtern wahrgenommen.

- (484) Die Inanspruchnahme der Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde (Gemeindeprüfungsamt) für die Vornahme von Verwendungsprüfungen für kreisangehörige kommunale Körperschaften ist rechtlich bedenklich.

Sie ist nicht aus § 8 Abs. 1 Nr. 4 KPG herzuleiten. Diese Bestimmung ist lediglich die Rechtsgrundlage für Verwendungsprüfungen nach pflichtgemäßem Ermessen und für Stichproben im Rahmen von überörtlichen Prüfungen. Eine Pflicht zur laufenden

Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Zuwendungen für kreisangehörige kommunale Körperschaften wird hierdurch nicht begründet.

- (485) Die Verwendungsprüfung ist ein wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens und eine originäre Aufgabe des Zuwendungsgebers (Bewilligungsbehörde).

Durch die Verwaltungsvorschrift – Nr. 8.4 ANBest-K – ist diese Aufgabe auf die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde faktisch übertragen worden, dies widerspricht jedoch Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und § 90 KV M-V. Hiernach können den Gemeinden und Landkreisen Aufgaben der Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung nur durch ein Gesetz übertragen werden, wenn gleichzeitig über die Deckung der Kosten entschieden wird.

- (486) Für die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde besteht demnach keine rechtliche Verpflichtung, Verwendungsprüfungen für Zuwendungen kreisangehöriger kommunaler Körperschaften durchzuführen.

Soweit die Landkreise selbst Zuwendungsempfänger sind – entsprechendes gilt für kreisfreie Städte und kreisangehörige kommunale Körperschaften, die über ein eigenes Rechnungsprüfungsamt verfügen – bestehen keine Bedenken, durch Auflagen im Zuwendungsbescheid die Prüfungseinrichtung des Zuwendungsempfängers für vorherige Prüfungen (Nr. 8.2 ANBest-K) in Anspruch zu nehmen.

- (487) Die Verwendungsprüfung nimmt derzeit einen erheblichen Teil der Prüfungskapazität in Anspruch. Dadurch wird die Kapazität für die örtliche und die überörtliche Prüfung erheblich eingeschränkt. Hierin liegt auch ein Grund für die teilweise erheblichen Rückstände bei der überörtlichen Prüfung (vgl. Tz. 477) sowie die weitgehende Beschränkung auf den Mindestumfang im Rahmen der örtlichen Prüfung (vgl. Tz. 470).

Die Einschränkung der gesetzlichen Prüfungsaufgaben der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter durch die umfangreiche Verwendungsprüfung ist nicht weiter vertretbar.

Der Landkreistag M-V vertritt die Auffassung, dass diese Prüfung wegen des örtlichen Bezugs Aufgabe der Landräte bleiben sollte, hält aber eine finanzielle Abgeltung durch das Land für notwendig.

Das Finanzministerium beabsichtigt, im Rahmen einer Änderung der VV zu §§ 23, 44 LHO die Nr. 8.4 ANBest-K zu streichen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfung der Stadt Neubrandenburg

Die Optimierung der Verwaltungsstruktur, die weitere Anpassung des Personalbestandes, die Nutzung noch vorhandener Reserven in der Haushaltswirtschaft sowie die zeitnahe Anpassung der Gebühren der kostenrechnenden Einrichtungen sind notwendig, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Neubrandenburg zu erhalten. Die Finanzlage ist zwar noch relativ günstig, sie wird jedoch zunehmend angespannter. Stabilisierungsmaßnahmen sind deshalb geboten.

- (488) Der Landesrechnungshof hat die Stadt Neubrandenburg geprüft. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Verwaltungsorganisation, das Personalwesen, die Haushalts- und Finanzwirtschaft sowie die kostenrechnenden Einrichtungen gelegt.

Die Prüfung hatte im Wesentlichen folgende Ergebnisse:

Verwaltungsorganisation

- (489) Die Verwaltung der Stadt Neubrandenburg gliedert sich in das Büro des Oberbürgermeisters, vier Dezernate und 25 Ämter. Die Dezernate werden vom Oberbürgermeister und den drei Beigeordneten geleitet. Bei der Zuordnung der Ämter zu den Dezernaten wurden fachliche Gesichtspunkte nicht immer beachtet.

Die Einwohnerzahl Neubrandenburgs ist 1997 unter 80.000 gesunken. Damit stehen der Stadt gem. § 40 Abs. 4 KV M-V nur noch zwei Beigeordnete zu.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt Neubrandenburg empfohlen, die Verwaltungsstruktur durch die Zusammenfassung sachverwandter Aufgaben und den Wegfall von Organisationseinheiten zu straffen und die Dezernate auch im Hinblick auf den Wegfall eines Beigeordneten neu zu strukturieren.

Die Stadt Neubrandenburg will im Rahmen der begonnenen Verwaltungsmodernisierung an Stelle der bisherigen Ämterstruktur Produktbereiche bilden und deshalb von einer kurzfristigen Zusammenlegung von Ämtern absehen.

Nach der Neuwahl der Beigeordneten im Jahr 2002 und damit verbundenen Neuordnung der Verwaltungsstruktur will die Stadt die Vorschläge des Landesrechnungshofes als Diskussionsgrundlage nutzen.

- (490) Die Stadt Neubrandenburg hat ihre Ämter in zu viele und zu kleine Organisationseinheiten gegliedert. Hierdurch existieren bis zu vier Hierarchieebenen (Amtsleiter, Abteilungsleiter, Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter).

Der Landesrechnungshof hält die zahlreichen Untergliederungen für unnötig. Sie führen durch zusätzliche und vielfach nicht erforderliche Entscheidungsebenen letztlich nur zur Behinderung von Verwaltungsabläufen und zusätzlichem Personalbedarf. Er hat deshalb empfohlen, bei der Untergliederung der Ämter strengere Maßstäbe anzusetzen und Stellen für Abteilungsleiter oder Sachgebietsleiter nur einzurichten, wenn dies im Hinblick auf die Zahl der einer Organisationseinheit zugewiesenen Mitarbeiter erforderlich ist.

Die Stadt Neubrandenburg wird im Rahmen der Umstrukturierung der Verwaltung die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen.

- (491) Die Stadt Neubrandenburg beabsichtigt eine Modernisierung der Verwaltung mit dem Ziel, die innere Organisation der Verwaltung stärker auf die Belange der Bürger auszurichten. Geplant ist, Erfahrungen aus der Erprobung neuer Steuerungsmodelle insbesondere im eigenen Jugendamt auf weitere Bereiche der Verwaltung zu übertragen. Zur Entwicklung einer modernen Dienstleistungsverwaltung soll auch die Einrichtung eines Bürgerbüros beitragen. Die hierfür notwendigen Stellen sollen aus den Fachämtern verlagert werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen der Stadt.

Fraktionszuwendungen

- (492) Die Fraktionen der Stadtvertretung erhalten erhebliche finanzielle Zuwendungen aus dem Haushalt der Stadt. 1997 wurden insgesamt 292.710,70 DM Fraktionszuwen-

dungen gewährt. Rund 80 % davon wurden für die Bezahlung hauptamtlichen Fraktionspersonals verwendet. Die Abrechnung über den Einsatz der 1998 gezahlten Zuwendungen in Höhe von insgesamt 292.540,00 DM lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Hauptamtliches Fraktionspersonal ist in einer Stadt der Größenordnung Neubrandenburgs nicht erforderlich. Es ist eine Pflichtaufgabe der Verwaltung, alle Fraktionen als Teil der Vertretungskörperschaft objektiv im erforderlichen Umfang zu informieren. Die Finanzierung hauptamtlichen Fraktionspersonals aus Haushaltsmitteln ist mit der zunehmend angespannten Haushaltslage der Stadt nicht vereinbar.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, künftig darauf zu verzichten, hauptamtliches Personal bei den Fraktionen aus dem Haushalt zu finanzieren und die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen entsprechend zu kürzen.

Die Stadt Neubrandenburg überprüft die Angemessenheit der Fraktionszuwendungen unter Beachtung der angespannten Haushaltslage und des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Personalwesen

- (493) Die Stadt Neubrandenburg hat 1998 die Gesamtzahl der Stellen auf insgesamt 1.498 reduziert. Gegenüber den 3.657 Stellen im Jahr 1991 wurde damit ein Abbau um 2.159 Stellen vor allem im Bereich der Einrichtungen erreicht. Die Entwicklung der Personalausgaben entspricht jedoch nicht diesem kontinuierlichen Stellenabbau. Erst mit dem Abschluss des Jahres 1998 wurde das Niveau des Jahres 1991 unterschritten. Ursachen hierfür sind insbesondere die stufenweise Angleichung der Löhne und Gehälter und die immer noch über den tatsächlichen Bedarf hinaus vorgehaltenen Stellen. Darüber hinaus wird die Höhe der Personalausgaben von der richtigen Einstufung bzw. Eingruppierung der Mitarbeiter beeinflusst.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt insgesamt für 21 Stellen Einsparungsvorschläge gemacht sowie 20 Stellen aufgezeigt, bei denen er die Einstufung/Eingruppierung für nicht sachgerecht und die Überprüfung für geboten hält. Darüber hinaus hat er angeregt, die derzeitige Personalausstattung in verschiedenen Bereichen durch eigene Organisationsuntersuchungen zu überprüfen.

Die Stadt Neubrandenburg hat mitgeteilt, dass die Empfehlungen des Landesrechnungshofes im Rahmen der Umstrukturierung der Verwaltung weitestgehend Berücksichtigung finden werden. Einige der Einsparungsvorschläge wurden bereits umgesetzt.

- (494) In den Jahren 1996 und 1997 hat die Stadt Neubrandenburg mit 255 Beschäftigten Aufhebungsverträge geschlossen und die Gewährung von Abfindungen vereinbart. Im Rahmen eines außergerichtlichen Interessenausgleiches wurden höhere Abfindungen gezahlt, als der Tarifvertrag zur sozialen Absicherung dies vorsieht. Von den insgesamt rd. 10,0 Mio. DM Abfindungen sind rd. 5,9 Mio. DM übertariflich.

Durch die Anwendung einer zusätzlichen eigenen Abfindungsregelung hat die Stadt Neubrandenburg gegen den Tarifvertrag zur sozialen Absicherung verstoßen. Gemäß § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz ist die Stadt als Mitglied der Tarifvertragspartei Kommunalen Arbeitgeberverband Mecklenburg-Vorpommern e.V. tarifgebunden.

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 Ausnahmefällen, die etwa Vergleichen in Arbeitsgerichtsprozessen entsprechen, für hinnehmbar.

Die Stadt Neubrandenburg weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die besondere Situation des Stellenabbaus in den vergangenen Jahren ein hohes Spannungs- und Konfliktpotenzial erzeugte und die Stadt an der Vermeidung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten interessiert war. Außerdem wurde mitgeteilt, dass seit 1998 keine übertariflichen Abfindungen mehr gezahlt wurden.

Haushalts- und Finanzlage

- (495) Die allgemeine Haushalts- und Finanzlage der Stadt Neubrandenburg ist auf Grund der in den vergangenen Jahren erwirtschafteten Überschüsse noch relativ günstig. Mit

der 1996 beginnenden Verringerung der allgemeinen Zuweisungen wurde die finanzielle Lage der Stadt zunehmend angespannter.

Damit diese vergleichsweise günstige Finanzlage der Stadt erhalten werden kann, hat der Landesrechnungshof empfohlen, vorhandene Reserven in der Haushaltswirtschaft zu nutzen, die Verwaltungsstruktur zu optimieren sowie den Personalbestand dem Bedarf weiter anzupassen. Bei freiwilligen Leistungen wird die Stadt unter Ansatz strenger Maßstäbe Prioritäten setzen und noch vorhandene Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen müssen.

Die Stadt hat erkannt, dass auf Grund des begrenzten Finanzrahmens die Anforderungen an die Ausgabenpolitik neu zu durchdenken sind und freiwillige Leistungen hinsichtlich der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit geprüft werden müssen.

- (496) Mit dem 1996 begonnenen Pilotprojekt „Neue Steuerung in der Jugendhilfe“ erreichte die Stadt bereits positive Ergebnisse. Insbesondere die Budgetierung und die dezentrale Ressourcenverantwortung führten zu einer effizienten und sparsamen Mittelverwendung.

Um die Budgetabrechnung zu vereinfachen, hat der Landesrechnungshof der Stadt empfohlen, grundsätzlich auf eine Unterscheidung zwischen managementbedingten und nicht managementbedingten Einsparungen zu verzichten. Darüber hinaus sollte die begonnene Übertragung von Ressourcenverantwortung kurzfristig um die Haushaltsüberwachung ergänzt werden. Hierdurch kann die Stadt unnötigen manuellen Aufwand sparen.

Die Stadt Neubrandenburg wird die Modalitäten der Abrechnung und Übertragung von Haushaltsmitteln im Rahmen der Budgetierung überdenken.

- (497) Die Stadt Neubrandenburg wendet hohe finanzielle Mittel für den Erhalt des Kammertheaters auf. In den Jahren 1996 bis 1998 hat die Stadt dem Trägerverein jeweils rd. 2,0 Mio. DM Zuschuss aus dem Verwaltungshaushalt gezahlt. Insbesondere die viel zu geringe Auslastung der Platzkapazität (1997 rd. 45 %) verdeutlicht das betriebswirtschaftliche Problem des Theaters. Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, den Trägerverein anzuregen, ein Konzept zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit zu entwickeln, damit die Finanzierbarkeit erhalten werden kann. Maßnahmen

zur Effizienzsteigerung können insbesondere eine Steigerung der Besucherzahlen, das konstruktive Zusammenwirken mit anderen kulturellen Einrichtungen, Kostenreduzierungen und eine angemessene Erhöhung der Eintrittspreise sein.

Die Empfehlungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit werden gegenwärtig umgesetzt. Langfristig ist ein höherer Eigenanteil zur Finanzierung des Theaterbetriebes geplant.

Wirtschaftliche Betätigung

- (498) Die Steuerung und Kontrolle der mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen der Stadt war unzureichend. Dies spiegelte sich u. a. darin wider, dass
- Anfang 1998 erst der zweite Beteiligungsbericht, der die Jahre 1994 und 1995 erfasst, vorlag
 - die Gesellschaftsverträge der Neubrandenburger Stadtwerke GmbH und der Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft mbH noch nicht an das geltende Bundes- bzw. Landesrecht angepasst wurden sowie
 - die Ansätze der Wirtschaftspläne in Einzelfällen nicht mit den entsprechenden Ansätzen des Haushaltsplanes der Stadt übereinstimmten.

Der Landesrechnungshof hat die Stadt darauf hingewiesen, dass die Beteiligungsverwaltung verbessert werden muss.

Die Stadt Neubrandenburg will die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes künftig beachten.

Kostenrechnende Einrichtungen

- (499) Die Defizite der kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt belasteten den Haushalt im Zeitraum von 1993 bis 1998 mit rd. 59,3 Mio. DM. Die Anforderungen an die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erstellenden Gebührenbedarfsberechnungen wurden nicht immer ausreichend erfüllt. Gebotene Gebührenanpassungen sind nicht in erforderlichem Maß erfolgt.
- Für die Musikschule, die Volkshochschule und den Kinder- und Jugendnotdienst erhöhte sich der Zuschussbedarf bei sinkendem Kostendeckungsgrad ständig.

- Die Rechnungsergebnisse weisen im Bereich Straßenreinigung eine Unterdeckung von insgesamt rd. 8,4 Mio. DM aus. Der städtische Zuschuss ist damit selbst unter Berücksichtigung eines Öffentlichkeitsanteils unverhältnismäßig hoch. Die gebotene Anpassung der Gebührensätze war unzureichend.
- Für die Leistungen des Bestattungswesens und die Unterhaltung der Friedhöfe lag der Kostendeckungsgrad lediglich zwischen 53,0 % und 71,7 %. Die Grundlagen der Gebührenkalkulation waren unzureichend, da der tatsächliche Anteil öffentlicher Grünfläche auf den Friedhöfen nicht nachgewiesen wurde.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Ausgabenentwicklung der kostenrechnenden Einrichtungen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kritisch zu prüfen sowie die Gebührenkalkulation und die Anpassung der Gebührensätze zeitnah und unter Beachtung des Kostendeckungsgebots gemäß § 6 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz vorzunehmen.

Die Stadt Neubrandenburg hat mitgeteilt, dass auf Grund einer Dienstanweisung zur Durchführung der Kostenrechnung Festlegungen zur Gestaltung der jährlichen Betriebsabrechnungen vorbereitet und die Gebührensatzungen (z. B. Straßenreinigungsgebührensatzung) auch mit dem Ziel einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades neu gestaltet werden.

- (500) Der Bereich der Kindertagesstätten einschließlich Schulhorte ist durch geringe Auslastung, Personalüberhang und eine großzügige Gebührenermäßigung für Zwei- und Mehrkindfamilien geprägt. Deshalb liegen die Betriebskosten weit über den Regelkostensätzen und erheblich unter dem anzustrebenden Kostendeckungsgrad von 60 % (jeweils 30 % Einnahmen vom Land und den Personensorgeberechtigten gemessen an den Regelkosten). Bei den Kindertagesstätten wurde 1997 mit rd. 36,9 % der geringste Kostendeckungsgrad erreicht, 1998 betrug er rd. 42,1 %.

Die Stadt Neubrandenburg hat diese Problematik erkannt und 1993 begonnen, Aufgaben und Personal an private Träger zu verlagern und durch Teilzeitbeschäftigung die Personalüberhänge zu verringern. Die bisherigen Maßnahmen reichten jedoch nicht aus, um die höchstmögliche Kostendeckung zu erreichen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen konsequent darauf hinzuwirken, dass das Betreuungspersonal dem tatsächlichen Bedarf angepasst wird. Darüber hinaus muss die Stadt prüfen, ob die Anzahl der Einrichtungen durch Zusammenlegung oder Schließung weiterhin verringert werden kann.

Vier-Tore-Therme Neubrandenburg – Einbindung kommunaler Unternehmen in die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen

Das gescheiterte Projekt eines Erlebnisbades in Neubrandenburg, der sogenannten Vier-Tore-Therme, ist ein typisches Beispiel für eine Infrastrukturmaßnahme, deren Finanzierung über Förderprogramme für die gewerbliche Wirtschaft und durch Einbindung kommunaler Unternehmen sichergestellt werden soll. Zugleich illustriert das Thermenprojekt die verbreitete Neigung privater Investoren, ihren Eigenkapitalanteil zu minimieren und das wirtschaftliche Risiko des Vorhabens soweit als möglich auf die öffentliche Hand zu verlagern. Das Wirtschaftsministerium hat auf Grund der unzureichenden Eigenkapitalausstattung der vorgesehenen Betreiber-gesellschaft zu Recht eine Förderung des Vorhabens abgelehnt.

Vorbemerkung

- (501) Am 13.11.1995 stellte eine Kommanditgesellschaft mit Sitz in Nordrhein-Westfalen (A-KG) bei dem Wirtschaftsministerium einen Antrag auf Bewilligung von Zuwendungen für die Errichtung eines Erlebnisbades in Neubrandenburg. Die A-KG plante den Bau eines Spaßbades mit Gastronomiebereich und angeschlossenen Fitnesscenter und Saunabereich in anspruchsvoller Ausstattung. Bei einem vorgesehenen Investitionsvolumen von fast 50 Mio. DM war eine substanzielle Förderung dieser sogenannten „Vier-Tore-Therme“ aus öffentlichen Mitteln Voraussetzung der Realisierung des Vorhabens. An dieser Voraussetzung ist das Thermenprojekt gescheitert. Das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern hat der A-KG mit Schreiben

vom 10.4.2000 mitgeteilt, dass der bereits erteilte Zuwendungsbescheid unwirksam geworden sei. Eine Förderung des Vorhabens aus öffentlichen Mitteln ist demnach nicht mehr vorgesehen.

Die Therme sollte nach den Vorstellungen der A-KG und der Stadt Neubrandenburg aus Fördermitteln des Landes und im Übrigen ganz überwiegend durch Darlehen kommunaler Gesellschaften finanziert werden. In Mecklenburg-Vorpommern werden kommunale Unternehmen immer häufiger in vergleichbarer Weise von ihren Gesellschaftern in Investitionsvorhaben eingebunden, die sich vordergründig als gewerbliche Unternehmungen, in der Sache aber als Infrastrukturmaßnahmen darstellen. Die betriebswirtschaftliche und juristische Problematik dieser Strategie lässt sich am Finanzierungsmodell der Vier-Tore-Therme geradezu exemplarisch aufzeigen. Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes haben aus diesem Grunde eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung.

Vorgeschichte des Prüfverfahrens

- (502) Auf Antrag der A-KG erließ das Wirtschaftsministerium am 29.9.1997 einen Zuwendungsbescheid für das Vorhaben Vier-Tore-Therme. Für das Projekt wurde aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ein Investitionszuschuss von höchstens 23,37 Mio. DM (50 % der zuwendungsfähigen Investitionssumme von rd. 46,74 Mio. DM) für den Zeitraum 1.1.1999 bis 31.12.2000 bewilligt. Die Gesamt-Investitionssumme von rd. 49,24 Mio. DM sollte gemäß Bescheid vom 29.9.1997 außer aus Fördermitteln mit rd. 7,37 Mio. DM Eigenmitteln der A-KG und 18,5 Mio. DM Fremdmitteln finanziert werden.
- (503) Im Frühsommer 1999 erfuhren Wirtschaftsministerium und Landesförderinstitut aus Presseveröffentlichungen von der Absicht der Stadt Neubrandenburg und der A-KG, die Stadtwerke Neubrandenburg (NSW), eine Eigengesellschaft der Stadt, und deren Tochtergesellschaft energycon GmbH (energycon) in das Vorhaben einzubinden. Hintergrund dieser konzeptionellen Änderung war offenbar, dass die A-KG Schwierigkeiten mit der Darstellung der geforderten Eigen- und Fremdmittel hatte. Mit Bescheid vom 22.7.1999 verlängerte das Wirtschaftsministerium den Bewilligungszeitraum bis zum 31.12.2001, machte jedoch die Förderung davon abhängig, dass die

A-KG bis zum 31.3.2000 die gesicherte Gesamtfinanzierung des Projektes nachweist. So enthält der Bescheid vom 22.7.1999 die auflösende Bedingung, *„dass bis zum 31.3.2000 die gesicherte Gesamtfinanzierung des Vorhabens sowie die Erteilung der Baugenehmigung nicht nachgewiesen wird“*.

- (504) Der Landesrechnungshof leitete am 11.10.1999 ein Verfahren zur Prüfung der Zuwendungen für das Projekt Vier-Tore-Therme ein. Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren die Erfahrungen, die der Landesrechnungshof bei Prüfung der Zuwendungen für die Erlebnistherme Güstrow gemacht hatte (siehe Tzn. 158 ff.). Im Falle dieser Erlebnistherme waren ebenfalls kommunale Unternehmen durch ihre Gesellschafterin bzw. Konzernmutter in die Finanzierung eines Investitionsvorhabens eingebunden worden, mit dem in der Sache die Bereitstellung einer Infrastruktureinrichtung für die Stadt bezweckt wurde.

Der Landesrechnungshof hat seine Untersuchungen auf die Fragestellung eingegrenzt, ob die von der A-KG und der Stadt Neubrandenburg vorgesehene Darstellung des Eigen- und Fremdmittelanteils die förderrechtlichen, durch den Zuwendungsbescheid vom 29.9.1997/22.7.1999 näher umrissenen Voraussetzungen für eine ergänzende Finanzierung des Vorhabens aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erfüllt. Anderen, insbesondere kommunal- und vergaberechtlichen Aspekten ist der Landesrechnungshof auch im Hinblick auf das zwischenzeitliche Scheitern des Projekts nicht abschließend nachgegangen.

Der Landesrechnungshof hat im Zuge seines Prüfverfahrens die Förderakte des Wirtschaftsministeriums und des Landesförderinstituts zur Vier-Tore-Therme ausgewertet. Außerdem hat das Innenministerium dem Landesrechnungshof verschiedene vertragliche Unterlagen zur Verfügung gestellt, die die Stadt Neubrandenburg aus Anlass ihres Antrags auf Erteilung kommunalrechtlicher Genehmigungen für Rechtsgeschäfte eingereicht hatte, die der Finanzierung der Vier-Tore-Therme dienen sollten.

Finanzierungsmodell für die Vier-Tore-Therme

- (505) Im Oktober 1999 war die Finanzierung der Vier-Tore-Therme über ein komplexes Geflecht von Verträgen geplant.

Die Entwürfe dieser Vereinbarungen haben dem Landesrechnungshof vorgelegen, soweit sie für die Prüfung des Projekts unter förderrechtlichen Gesichtspunkten benötigt wurden. Aus diesen Unterlagen können die Grundzüge des Finanzierungsmodells nachgezeichnet werden.

- (506) Die A-KG als Investorin verfügte danach nicht über eine nennenswerte Eigenkapitalausstattung. Die Kommanditeinlage in Höhe von 100.000 DM wurde von einem Diplom-Finanzwirt und Steuerberater aus Nordrhein-Westfalen (Steuerberater B) gehalten. Steuerberater B war zugleich alleiniger Gesellschafter und Geschäftsführer der persönlich haftenden Gesellschafterin (Komplementärin) der A-KG, der K-GmbH, die ihrerseits über ein Stammkapital von 25.000 € verfügte.

Die nach dem Förderbescheid vom 29.9.1997/22.7.1999 nachzuweisende Eigenkapitalausstattung von mindestens 7,37 Mio. DM sollte deshalb nach den Plänen der A-KG und der Stadt Neubrandenburg durch zwei verschiedene vertragliche Konstruktionen gewährleistet werden.

- (507) Zunächst war geplant, dass Steuerberater B der A-KG ein Darlehen über 3 Mio. DM gewährt. Zum anderen war der Verkauf (Forfaitierung) von Forderungen der A-KG gegen die Stadt Neubrandenburg an ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut für ein Entgelt von ca. 6,6 Mio. DM vorgesehen. Die zu veräußernden Forderungen sollten durch Abschluss eines Leistungsvertrags zwischen der A-KG und der Stadt mit einer Laufzeit von zehn Jahren über die Bereitstellung von Schwimmflächen für den Schul- und Breitensport gegen ein jährliches Entgelt von 1 Mio. DM brutto noch begründet werden. Der Entwurf des Leistungsvertrags sah die Nutzung der noch zu errichtenden Vier-Tore-Therme für den Schul- und Breitensport zu bestimmten, von der A-KG zu benennenden Zeiten schwacher Auslastung vor, daneben aber auch nach einem vertraglich geregelten Schlüssel die Bereitstellung von Schwimmflächen bzw. Zeiten in der bereits vorhandenen städtischen Schwimmhalle. Diese Halle wiederum sollte von der Stadt der energycon übereignet und von dieser Gesellschaft an die A-KG verpachtet werden.

- (508) Im Zusammenhang mit der geplanten Veräußerung bzw. Forfaitierung der Forderungen der A-KG an das öffentlich-rechtliche Kreditinstitut war weiter vorgesehen, dass die Stadt gegenüber dem Kreditinstitut eine Einredeverzichtserklärung und Zah-

lungsgarantie abgibt. Damit sollte die Stadt auch für den Fall einer vorzeitigen Beendigung des Leistungsvertrags mit der A-KG auf die Geltendmachung aller Einreden, Einwendungen oder sonstiger Gegenrechte aus diesem Vertragsverhältnis gegenüber dem Kreditinstitut als neuem Inhaber der Entgeltforderungen verzichten und sich zur Zahlung auf erstes Anfordern verpflichten. Das Innenministerium hat eine kommunalrechtliche Genehmigung dieser möglicherweise Entwurf gebliebenen Vereinbarung nicht ausgesprochen.

- (509) Die erforderlichen Fremdmittel für das Thermenprojekt sollten nach den Vorstellungen der A-KG und der städtischen Seite über ein Darlehen der energycon an die A-KG in Höhe von rd. 14,5 Mio. DM aufgebracht werden. Dem Landesrechnungshof ist bekannt, dass bis Januar 2000 Mittel in Höhe von rd. 6,3 Mio. DM an die A-KG ausgereicht worden sind. Dies spricht für die Annahme, dass der Darlehensvertrag zwischen der energycon und der A-KG abgeschlossen und zumindest teilweise auch durchgeführt worden ist.
- (510) Zur Refinanzierung der vorgesehenen Darlehen des Steuerberaters B über 3 Mio. DM (vgl. Tz. 507) und der energycon über rd. 14,5 Mio. DM (vgl. Tz. 509) an die A-KG hatten die Beteiligten die Aufnahme von zweckgebundenen Krediten bei dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut (oder möglicherweise einem von ihm geführten Bankenkonsortium) vorgesehen. Die NSW als alleinige Gesellschafterin der energycon sollte dem Kreditinstitut nach den Plänen der A-KG und der Stadt den Auftrag zur Gewährung des Kredits an ihre Tochtergesellschaft erteilen.
- (511) Dem Landesrechnungshof liegen Informationen vor, wonach die Geschäftsführung der NSW im Februar/März 2000 erwogen hat, die vorstehend in den Tzn. 505 bis 510 dargestellte Finanzierungs-konzeption teilweise zu ändern. Offenbar hat die NSW den Erwerb einer Minderheitsbeteiligung bei der A-KG durch ihre Tochtergesellschaft energycon in Betracht gezogen, außerdem den Verzicht auf einen Pachtvertrag zwischen der A-KG und der energycon über die städtische Schwimmhalle.

Dem Landesrechnungshof sind die Einzelheiten und Hintergründe dieser wahrscheinlich nicht vollzogenen Konzeptänderung unbekannt. Das Scheitern des Thermenprojekts ist durch diese Korrekturversuche jedenfalls nicht aufgehalten worden. Aus diesen Gründen hat der Landesrechnungshof die Vorschläge bzw. Pläne der NSW vom Februar/März 2000 weder einer Prüfung noch einer Bewertung unterzogen.

Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit der Vier-Tore-Therme

- (512) Zum Nachweis der Rentabilität der Therme reichte die A-KG bei dem Wirtschaftsministerium ein Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 4.4.1997 ein. Nachdem das Finanzierungsmodell im Sommer 1999 grundlegend überarbeitet worden war (vgl. Tzn. 503 sowie 505 bis 510), gab die A-KG bei der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eine Fortschreibung ihres Gutachtens in Auftrag. Diese datiert vom 16.9.1999 und liegt auch dem Landesrechnungshof vor. Die A-KG legte dem Wirtschaftsministerium ferner die

„gutachterliche Stellungnahme zum Einzugsbereich und zur Mobilisierung der Bevölkerung und der Touristen“

eines nach eigenen Angaben öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für Kur-, Fremdenverkehrs- und Freizeitanlagen vom 14.9.1999 vor. Diese Stellungnahme ist ebenfalls dem Landesrechnungshof bekannt.

Bewertung des Finanzierungsmodells und der Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit der Vier-Tore-Therme

- (513) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die von der A-KG und der Stadt Neubrandenburg im Oktober/November 1999 vorgesehene Darstellung der Eigen- und Fremdmittel zur Finanzierung der Therme durch Darlehen (vgl. Tzn. 507 und 509) und Forfaitierung von Ansprüchen (vgl. Tz. 507) zum Nachweis der Gesamtfinanzierung des Vorhabens, wie vom Wirtschaftsministerium mit Bescheid vom 29.9.1997/22.7.1999 gefordert, nicht genügt. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes hat die A-KG darüber hinaus die Rentabilität der Therme weder durch das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in der Fassung vom 16.9.1999 noch durch die gutachterliche Stellungnahme ihres Sachverständigen vom 14.9.1999 (vgl. Tz. 512) ausreichend belegt. Auch aus diesem Gesichtspunkt sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die A-KG den Nachweis der Gesamtfinanzierung geführt hat. Der Landesrechnungshof hat dieses Ergebnis seiner Prüfung mit Schreiben vom 11.11.1999 dem Wirtschaftsministerium, der Stadt Neubrandenburg und den NSW mitgeteilt. Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes

fes, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens nicht gesichert und der Zuwendungsbescheid damit unwirksam geworden sei.

- (514) Die Gesamtfinanzierung privatwirtschaftlicher Objekte umfasst die
- Darstellung der Eigen- und Fremdmittel für die Herstellung des Objekts (Bauzeit- und Bauendfinanzierung) sowie
 - die dauerhafte Rentabilität des Vorhabens, also die Erwirtschaftung einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung und des Kapitaldienstes für die Fremdmittel aus dem Betriebsergebnis.
- (515) Die A-KG als Investorin hätte die mit Zuwendungsbescheid geforderten Eigenmittel in Höhe von rd. 7,37 Mio. DM nicht wie vorgesehen durch ein Darlehen ihres Kommandisten, des Steuerberaters B, und durch Forfaitierung von Ansprüchen gegen die Stadt Neubrandenburg darstellen können. Weder das Gesellschafterdarlehen über 3 Mio. DM noch der von dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut bei Forfaitierung zu zahlende Kaufpreis von rd. 6,6 Mio. DM hätten als Eigenkapital der A-KG im Sinne von § 266 Abs. 3 Abschn. A HGB bilanziert werden können.

Das Gesellschafterdarlehen hätte vom Steuerberater B ggf. schon nach kurzer Zeit wieder abgezogen werden können. Deshalb hätten diese Mittel in weitaus geringerem Maße dem unternehmerischen Risiko des Thermenprojekts unterlegen, als es bei Eigenkapital der A-KG der Fall gewesen wäre. Der Steuerberater B hatte denn auch im Zuge des Förderverfahrens gegenüber dem Wirtschaftsministerium und dem Landesförderinstitut deutlich gemacht, dass er sein Gesellschafterdarlehen als **Anschubfinanzierung** für das Thermenprojekt zur Verfügung stellen werde.

Bei dem Kaufpreis für die forfaitierten Forderungen hätte es sich in der Sache um periodenfremde Einnahmen der A-KG gehandelt, die nicht als Eigenkapital, sondern als passive Rechnungsabgrenzungsposten (§ 266 Abs. 3 Abschn. D HGB) zu bilanzieren gewesen wären. Mit Verkauf und Abtretung der Ansprüche aus dem auf zehn Jahre abgeschlossenen Leistungsvertrag mit der Stadt wären Forderungen vor ihrer Fälligkeit realisiert worden, wie auch der abgezinste Kaufpreis von rd. 6,6 Mio. DM für Forderungen der A-KG im Gesamtwert von 10 Mio. DM (vgl. Tz. 507) belegt.

Im Ergebnis wäre der A-KG mit dem Forderungsverkauf an das Kreditinstitut lediglich zusätzliche Liquidität für die Bauzeit- und Bauendfinanzierung zugeführt wor-

den. Diese Mittel hätten später durch den Betrieb des Bades erwirtschaftet werden müssen. Die Kosten der Gegenleistung aus dem Leistungsvertrag mit der Stadt – also die mit der Bereitstellung der Schwimmflächen für den Schul- und Breitensport verbundenen Aufwendungen – hätten noch für zehn Jahre ergebnismindernd bei der A-KG zu Buche geschlagen, ohne dass entsprechende Erträge gegenübergestanden hätten.

Auch das Wirtschaftsministerium und das Landesförderinstitut vertreten die Auffassung, dass mit dem Finanzierungsmodell der A-KG der Nachweis des erforderlichen Eigenmittelanteils nicht hätte geführt werden können. Mit Schreiben vom 7.2.2000 teilte das Landesförderinstitut der A-KG mit, dass noch Unterlagen zum Nachweis des Eigenkapitals eingereicht werden müssten. Das Landesförderinstitut führte weiter aus: *„Bitte berücksichtigen Sie, dass die Forfaitierung nicht als Eigenkapital im Sinne des Förderbescheids angesehen wird. Es ist zu sichern, dass die Kommanditeinlage im vollen geschäftlichen Risiko bleibt.“*

- (516) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Investor seinen Eigenmittelanteil im Förderverfahren nur durch Darstellung einer entsprechenden Eigenkapitalausstattung nachweisen kann. Dieser Standpunkt ist keine bilanztechnische Förmelerei, sondern beruht auf grundsätzlichen förderrechtlichen Erwägungen: Die Risikobereitschaft des Investors, der einen Antrag auf Förderung seines Vorhabens aus öffentlichen Mitteln gestellt hat, lässt sich dann ausreichend überprüfen, wenn staatlicherseits auf den angemessenen Einsatz von Eigenkapital bestanden wird. Nur wenn der Investor bereit ist, seinen finanziellen Eigenbeitrag in Form von Eigenkapital zu leisten, setzt er seine Mittel in vollem Umfang dem mit dem Vorhaben verbundenen wirtschaftlichen Risiko aus. Will der Investor kein oder verhältnismäßig wenig Eigenkapital einsetzen, ist dies ein gewichtiges Indiz dafür, dass er selbst das Projekt nicht für realistisch hält und aus sachfremden Gründen betreibt. Ein angemessener Eigenkapitaleinsatz ist mithin in der Wirtschaftsförderung der Lackmустest für die Seriösität des Investors.
- (517) Der Landesrechnungshof ist ferner der Auffassung, dass die A-KG die dauerhafte Rentabilität des Thermenbetriebs im Förderverfahren nicht ausreichend dargelegt und auch aus diesem Grund den Nachweis der Gesamtfinanzierung nicht geführt hat (vgl.

Tzn. 513 und 514). Die A-KG hat insbesondere keine belastbaren Zahlen über die zu erwartenden Umsatzerlöse vorgelegt.

Dem in ihrem Auftrag erstellten Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 16.9.1999 (vgl. Tz. 512) kann schon deshalb keine besondere Beweiskraft zukommen, weil es hinsichtlich der Prognose der Umsatzerlöse und der Besucherzahlen auf die gutachterliche Stellungnahme des Sachverständigen vom 14.9.1999 (vgl. Tz. 512) verweist mit dem ausdrücklichen Hinweis, dessen Ergebnisse keiner eigenen Überprüfung unterzogen zu haben.

Die ebenfalls im Auftrag der A-KG erstellte gutachterliche Stellungnahme vom 14.9.1999 geht ihrerseits sowohl bei der Besucherschätzung als auch bei der Berechnung des durchschnittlich pro Besucher erzielbaren Umsatzerlöses von ungewöhnlich positiven Entwicklungen aus. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes, die sich auch auf bei der Prüfung der Erlebnistherme Güstrow gewonnene Erkenntnisse stützt (siehe Tzn. 183 ff.), kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass mit der Schätzung der jährlichen Besucherzahlen der Therme auf rd. 358.000 (worst case) bzw. rd. 477.000 (best case) der Bereich realistischer Betrachtung verlassen worden ist. Im Ergebnis kann diese Frage offen bleiben.

- (518) Wegen des ausgeprägten Engagements der kommunalen Gesellschaften energycon und NSW sowie der Stadt Neubrandenburg sind bei dem Thermenprojekt nach Auffassung des Landesrechnungshofes (vgl. nachfolgend Tzn. 519 bis 521) besonders strenge Anforderungen an den Nachweis der Rentabilität zu stellen. Diesen Anforderungen können die von der A-KG vorgelegten Parteigutachten vom 14. und 16.9.1999 nicht genügen.
- (519) Bei materieller Betrachtung sollten die Mittel zur Finanzierung der Therme mit Ausnahme des 50%igen Förderanteils nach dem Finanzierungsmodell der A-KG ganz überwiegend von der energycon (Darlehen über 14,5 Mio. DM an die A-KG, vgl. Tz. 509) und der Stadt Neubrandenburg (über den Leistungsvertrag, vgl. Tzn. 507 und 508) aufgebracht werden. Darüber hinaus hätte die NSW bei Erteilung des Kreditauftrags (vgl. Tz. 510) für die Rückzahlung des von der energycon bei dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut aufzunehmenden Darlehens über 14,5 Mio. DM gehaftet. Schließlich hätte auch die Stadt Neubrandenburg aus dem Gesichtspunkt des qua-

lifizierten faktischen Konzerns gegenüber dem Kreditinstitut für die Rückzahlung des energycon-Darlehens eintreten müssen.

- (520) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes, die auch auf Erfahrungen aus anderen Prüfungsverfahren beruht, dürfte die Bereitschaft des Kreditinstituts, sich im Wege des Forfaiting und der Kreditgewährung an der Finanzierung der Therme zu beteiligen, in erster Linie auf die Gewährträgerstellung der NSW und der Stadt Neubrandenburg (vgl. Tz. 519) zurückzuführen sein. Jedenfalls wird nicht davon auszugehen sein, dass sich das Kreditinstitut auf Grund der Parteigutachten vom 14. und 16.9.1999 bereit erklärt hatte, der energycon einen Kredit zu gewähren und das Entgelt der A-KG aus dem Leistungsvertrag mit der Stadt im Wege des Forfaiting vorzufinanzieren.
- (521) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes gilt auch hinsichtlich der Vier-Tore-Therme der Erfahrungssatz, dass die Entscheidung eines Kreditinstituts, ein Investitionsvorhaben zu finanzieren, jedenfalls dann nicht auf eine gründliche Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Projektes durch diese Bank schließen lässt, wenn kommunale Unternehmen oder die Kommune selbst in das Projekt eingebunden worden sind. In diesen Fällen ist der Abgleich der vom Investor vorgelegten Planzahlen mit branchenspezifischen Kennzahlen – im vorliegenden Fall also mit Besucherzahlen und Umsatzerlösen vergleichbarer Thermen – durch unabhängige Gutachter zum Nachweis der Rentabilität erforderlich (vgl. Tzn. 438 ff.). Das Wirtschaftsministerium und das Landesförderinstitut teilen diese Auffassung des Landesrechnungshofes. Das Landesförderinstitut hat der A-KG mit Schreiben vom 7.2.2000 aufgegeben, eine „aktuelle Rentabilitätsberechnung mit dezidiertem Zahlenmaterial auf Grundlage der Besucheranzahl, Eintrittspreise ... sowie zu erwartender Betriebskosten“ vorzulegen. Die A-KG ist dieser Aufforderung – soweit bekannt – nicht nachgekommen.

Ergänzende Bemerkungen zum Leistungsvertrag zwischen der Stadt und der A-KG

- (522) Vieles spricht dafür, dass von der Stadt Neubrandenburg für die Bereitstellung von Schwimmflächen an die A-KG zu zahlende Entgelt von 1 Mio. DM p. a., insgesamt 10 Mio. DM (vgl. Tz. 507), zumindest teilweise als verlorenen Baukostenzuschuss einzustufen.

Der dem Landesrechnungshof vorliegende Entwurf des Leistungsvertrags sieht die Bereitstellung von Schwimmflächen durch die A-KG für 2.900 Std. jährlich sowohl in der (neu zu errichtenden) Therme als auch in der (anzupachtenden) städtischen Halle vor. In § 2 Nr. 2 des Vertrages verpflichtet sich die A-KG, mindestens 25 % des Stundenkontingents in der Vier-Tore-Therme zur Verfügung zu stellen. Das bedeutet, dass der A-KG vertraglich das Recht zugestanden werden sollte, die Stadt ganz überwiegend (zu 75 %) zur Durchführung des Schul- und Breitensports auf die vorhandene Schwimmhalle zu verweisen.

Es kann ohne weiteres unterstellt werden, dass die A-KG von dieser Befugnis aus wirtschaftlichen Gründen Gebrauch gemacht hätte. Das hätte zur Folge gehabt, dass der Schul- und Breitensport in Neubrandenburg auch nach Errichtung der Therme größtenteils zu den übernommenen Rahmenbedingungen in der städtischen Schwimmhalle durchgeführt worden wäre.

Bei dieser Ausgangslage kann nicht angenommen werden, dass die Bereitstellung der Schwimmflächen durch die A-KG eine angemessene Gegenleistung für das jährliche Entgelt von 1 Mio. DM gewesen wäre. Die Aufwendungen der Stadt für die Durchführung des Schul- und Breitensports in der städtischen Halle beliefen sich – soweit bekannt – lediglich auf 160.000 DM p. a. Mit dem Leistungsvertrag dürften die Stadt und die A-KG mithin auch eine verdeckte Subventionierung des Thermenprojekts bezweckt haben.

Stellungnahmen der Stadt Neubrandenburg und der NSW

- (523) Die Stadt Neubrandenburg und die NSW haben von der ihnen eingeräumten Möglichkeit Stellung zu nehmen, nicht rechtzeitig Gebrauch gemacht.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass er seine Bewertung des Finanzierungsmodells und der Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit der Vier-Tore-Therme (Tzn. 513 bis 521) bereits am 9.11.1999 dem Geschäftsführer der NSW in einem ausführlichen Gespräch dargelegt und erläutert hat. Diese Prüfungsergebnisse hat der Landesrechnungshof mit Schreiben vom 11.11.1999 auch dem Wirtschaftsministerium und – im Wege der Kopieerteilung – dem Oberbürgermeister der

Stadt Neubrandenburg zur Kenntnis gegeben. Die Stadt Neubrandenburg und die NSW hatten mithin über einen Zeitraum von mehr als einem halben Jahr Gelegenheit, dem Landesrechnungshof ihre abweichende Auffassung zur Sach- und Rechtslage darzulegen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

IV. Sonstige Äußerungen des Landesrechnungshofes

Prüfung der privaten Nutzung der Dienstfahrzeuge der Landesrundfunkzentrale

Für die Landesrundfunkzentrale (LRZ) gilt die Kfz-Richtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Nach dieser Richtlinie ist die private Nutzung von Dienstfahrzeugen grundsätzlich unzulässig.

Infolgedessen durfte der Direktor der LRZ keine Dienstanweisung über die private Nutzung erlassen.

Durch die unentgeltliche Überlassung der Dienstfahrzeuge zur privaten Nutzung ist der LRZ ein Schaden in Höhe von 33.675,97 DM entstanden.

Die Berechnung des geldwerten Vorteils für die private Nutzung der Dienstfahrzeuge war in einem von zwei Fällen fehlerhaft. Dadurch wurde im Zeitraum von 1992 bis 1998 ein Betrag in Höhe von 53.005,58 DM zu wenig den Geldbezügen zugerechnet und der Steuer unterworfen.

In diesem Fall kam es zur Doppelabrechnung. Infolgedessen wurde zu viel Trennungsgeld gezahlt, da wegen der unentgeltlichen Nutzung der Dienstfahrzeuge wiederholt kein Aufwand entstanden war.

- (524) Der Landesrechnungshof prüfte in Erweiterung seiner Orientierungsprüfung von 1997 (siehe Jahresbericht 1999 Tzn. 627 bis 652) die private Nutzung der Dienst-

fahrzeuge in der LRZ, wobei die Beschaffung und die Aussonderung der Dienstkraftfahrzeuge ungeprüft blieb.

Anwendung landesrechtlicher Vorschriften

- (525) Nach § 44 Abs. 1 Satz 2 Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (RGMV) unterliegt die Landesanstalt der Rechtsaufsicht der Landesregierung. Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt gelten gemäß § 21 Abs. 5 der Hauptsatzung der LRZ die Vorschriften der LHO für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Daher sind nach § 105 Abs. 1 Nr. 1 LHO die §§ 106 bis 110 LHO anzuwenden und nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO die §§ 1 bis 87 LHO entsprechend anzuwenden. Dies gilt auch für die zu diesen Bestimmungen erlassenen Verwaltungsvorschriften. Damit ist auch die Kfz-Richtlinie des Landes anzuwenden.
- (526) Die LRZ ist der Auffassung, dass sie keine landesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts im Sinne der §§ 105 ff. LHO sei und damit die Bestimmungen der LHO auf sie nicht zutreffen. Zwar verweise die Hauptsatzung der LRZ, in der die Haushalts- und Wirtschaftsführung geregelt ist, auf die Anwendung der LHO, jedoch sehe die LRZ hier ein Kollisionsproblem mit den Bestimmungen des Rundfunkgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, sodass das formelle Gesetz der Satzungsbestimmung vorgehe. Damit sei nach Auffassung der LRZ die Kfz-Richtlinie nicht anzuwenden.
- (527) Der Landesrechnungshof vermag dieser Argumentation nicht zu folgen. Es sind alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts als „landesunmittelbar“ anzusehen, die auf Grund des Errichtungsaktes oder sonst der Aufsicht der Landesregierung unterstellt worden sind.

Die LRZ ist vom Land Mecklenburg-Vorpommern errichtet worden und unterliegt gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 RGMV der Rechtsaufsicht der Landesregierung. Sie ist folglich eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts. Damit ist die LHO auf sie anwendbar, zumal die nach § 105 LHO mögliche anderweitige Regelung durch das RGMV gerade nicht getroffen worden ist. Im Übrigen übersieht die LRZ, dass sie bei der Abfassung ihrer Satzung selber die Geltung der LHO für sich vorgesehen hat.

- (528) Die Staatskanzlei als Rechtsaufsichtsbehörde teilt uneingeschränkt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die LHO für die LRZ Anwendung findet. Die Entgeltspflicht für die private Nutzung der Dienstfahrzeuge ergibt sich unmittelbar aus der LHO.

Nichtfestsetzung eines Entgeltes für die private Nutzung

- (529) Die LRZ verfügte in der Zeit von November 1992 bis Juni 1998 zeitweise über drei Dienstfahrzeuge. Ab Juli 1998 besaß die LRZ keine Dienstfahrzeuge mehr.

Für zwei Fahrzeuge erließ der Direktor der LRZ Dienstanweisungen, wonach die private Nutzung der Dienstfahrzeuge – für ein Fahrzeug uneingeschränkt allen Mitarbeitern, für das zweite Fahrzeug nur der Leiterin des Offenen Kanals Neubrandenburg – gestattet wurde. Auf die Versteuerung des geldwerten Vorteils für den Sachbezug wurde in den Dienstanweisungen hingewiesen. Eine Erstattung der Kosten für die private Nutzung war nicht vorgesehen.

Nach der Kfz-Richtlinie dürfen Fahrten zu Privatzwecken – einschließlich der Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle – mit Dienstkraftfahrzeugen grundsätzlich nicht ausgeführt werden. Ausnahmen sind lediglich im Einzelfall im Rahmen dringender dienstlicher Fürsorge gestattet. Die Dienstanweisungen der LRZ regeln jedoch keine Ausnahmefälle. Sie stehen damit im Widerspruch zu der Richtlinie und sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes rechtswidrig.

- (530) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Erstattung des privaten Nutzungswertes durch die LRZ nicht geregelt wurde, obwohl Nutzungen und Sachbezüge nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden dürfen.

Da kein Entgelt erhoben wurde, ist der LRZ ein Schaden in Höhe von 33.675,97 DM entstanden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Schaden ersetzt wird.

Berechnung des geldwerten Vorteils bei Überlassung von Dienstfahrzeugen für die private Nutzung

- (531) Die LRZ versteuerte den geldwerten Vorteil für die Überlassung der Dienstfahrzeuge zur Privatnutzung für zwei Bedienstete. Eine Versteuerung des Sachbezuges für die private Nutzung durch weitere Nutzer unterließ sie.
- (532) Die LRZ berechnete den geldwerten Vorteil in einem Fall richtig. In einem anderen Fall wurde der Sachbezug nur für das Jahr 1995 richtig berechnet. In den Jahren 1992 bis 1994 und 1996 bis 1998 wurde der Sachbezug auf Grund falscher Angaben bzw. Doppelabrechnungen durch den Nutzer des Dienstfahrzeuges, durch die weitere private Nutzung des Dienstfahrzeuges – obwohl zwischenzeitlich ein Nutzungsverbot bestand – und durch falsche Anwendung der steuerrechtlichen Erlasse des Finanzministeriums durch die LRZ nicht bzw. fehlerhaft berechnet.
- Dadurch wurde ein Betrag in Höhe von 53.005,58 DM zu wenig den Geldbezügen zugerechnet und der Steuer unterworfen.
- (533) Der Bedienstete informierte nach Bekanntwerden der Prüfungsfeststellungen sein Wohnsitzfinanzamt und erstattete Selbstanzeige bei der Staatsanwaltschaft Schwerin, worauf diese die Ermittlungen aufgenommen hat.

Auswirkung der fehlerhaften Berechnung des geldwerten Vorteils auf die Trennungsgeldzahlungen an den Bediensteten

- (534) Die LRZ sagte dem Bediensteten vor Einstellung eine Umzugskostenvergütung nach der Trennungsgeldverordnung (TGV) zu. Der Bedienstete erhielt nach Antragstellung Trennungsgeld bei täglicher Rückkehr zum Wohnort nach § 6 TGV.
- Da diese sogenannte Pendlerentschädigung nicht höher sein darf als die Entschädigung beim Verbleiben am Dienort, berechnete die LRZ das Trennungsgeld auf der Grundlage der monatlichen Anforderungen in einer Vergleichsrechnung.
- (535) Auf der Grundlage der monatlichen Trennungsgeldanforderungen des Bediensteten veranlasste die LRZ die Auszahlung des Trennungsgeldes für die Jahre 1992 bis 1994.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- der Bedienstete bei der Anforderung von Trennungsgeld häufig falsche Angaben gemacht hat, die zu Doppelabrechnungen führten. Er gab Arbeitstage an, an denen ihm kein Aufwand entstanden war, da er unentgeltlich das Dienstfahrzeug für die Wegstrecke zwischen Wohnung und Dienstort genutzt hatte. In einem Monat bezifferte er seine dienstliche Anwesenheit mit 19 Arbeitstagen, tatsächlich hatte er aber nur an zwei Arbeitstagen Aufwendungen. Die LRZ zahlte deshalb das höhere Trennungstagegeld nach § 6 Abs. 4 TGV, obwohl die Zahlung in Form der Fahrkostenerstattung für die LRZ erheblich günstiger gewesen wäre,
- die LRZ das Trennungstagegeld nicht nach damaligen Landesregelungen um den Übernachtungsanteil von 25 % kürzte, sodass der Bedienstete Trennungsgeld in Höhe von 3.753,18 DM zu viel erhalten hat,
- die LRZ auf Antrag des Bediensteten für zwei Monate den Mietzins in Höhe von insgesamt 1.600 DM für eine am Dienstort befindliche Wohnung erstattete, obwohl keine dienstlichen Gründe zum Verbleiben am Dienstort vorlagen und der LRZ auch nicht der Mietvertrag vorgelegt wurde. Im Einklang mit den trennungsgeldrechtlichen Vorschriften hätten nur die Kosten für das Benutzen öffentlicher Verkehrsmittel zwischen Wohn- und Dienstort erstattet werden dürfen.

(536) Die LRZ teilte mit, dass eine fehlerhafte Berechnung nicht ausgeschlossen werden kann. Der Bedienstete wurde durch die LRZ unterrichtet, dass diese die Absicht habe, das zu viel gezahlte Trennungsgeld und den von der LRZ erstatteten Mietzins per Bescheid zurückzufordern.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Fischverarbeitungszentrum Sassnitz-Mukran

- (537) Der Landesrechnungshof hat mehrfach zur Errichtung eines Fischereiverarbeitungszentrums in Sassnitz-Mukran unter Einbeziehung der Stadt Sassnitz, der Hafenbetriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Sassnitz (Eigengesellschaft der Stadt Sassnitz) und der Fährhafen Mukran GmbH (eine mehrheitlich kommunale Gesellschaft mit Minderheitsbeteiligung des Landes) Stellung genommen. Das Fischereiverarbeitungszentrum soll unter erheblichem Einsatz von Fördermitteln errichtet werden. Der Landesrechnungshof hat die beteiligten Landesbehörden, die Stadt Sassnitz und die Gesellschaften auf die mit dem Projekt verbundenen rechtlichen, finanziellen und wirtschaftlichen Risiken hingewiesen.

GAA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten mbH und IAG Ihlenberger Abfallentsorgungs GmbH

- (538) Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Abfallwirtschaftsplanung des Landes hat der Landesrechnungshof dem Vorsitzenden des Finanzausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern am 18.11.1999 seine Bemerkungen
1. zu der betrieblichen stillen Beteiligung des Landes bzw. der GAA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten mbH an der NORD/LB sowie
 2. zur Einschätzung der Situation der Deponie Ihlenberg (IAG Ihlenberger Abfallentsorgungs GmbH)
- übermittelt. Nach einer Behandlung dieses Papiers in der 35. Sitzung des Finanzausschusses am 22.11.1999 hat der Landtag auf Empfehlung des Finanzausschusses die Landesregierung aufgefordert, zu diesen Bemerkungen des Landesrechnungshofes schriftlich zu berichten. Dieser Aufforderung ist die Landesregierung nachgekommen (Drs. 3/1247). Auf diesen Bericht hat der Landesrechnungshof am 15.5.2000 mit einer beratenden Unterrichtung des Landtages gemäß § 88 Abs. 3 LHO reagiert (Drs. 3/1315).

Abfallwirtschaftsplan 1999 des Landes Mecklenburg-Vorpommern

- (539) Der Landesrechnungshof hat die interministeriellen Abstimmungen der Entwürfe des Abfallwirtschaftsplans des Landes seit April 1999 begleitet. Gegen Ende des Jahres 1999 verdichtete sich die Erkenntnis, dass das fachlich zuständige Umweltministerium eine sachgerechte und umfassende Ermittlung und Bewertung der wirtschaftlichen Konsequenzen und Risiken der Planung für die vorhandenen bzw. noch zu entwickelnden Abfallwirtschaftsstrukturen nicht vorgenommen hatte und offenkundig auch nicht mehr beabsichtigte, dies bis zur Verabschiedung des Abfallwirtschaftsplans im Kabinett bis Anfang des Jahres 2000 nachzuholen. Der Landesrechnungshof musste davon ausgehen, dass die Landesregierung dem Vorschlag des Umweltministeriums vollen Umfangs folgen würde. Unter diesen Umständen hat er von seinem Beratungsrecht gemäß § 88 Abs. 3 LHO Gebrauch gemacht und dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern unter dem Datum des 17.12.1999 einen Bericht „zum Entwurf einer Landesverordnung über den Abfallwirtschaftsplan und den Abfallwirtschaftsplan des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vorgelegt (Drs. 3/1020). Die Landesregierung hat sich den Bedenken und Vorschlägen des Landesrechnungshofes nicht angeschlossen. Unter dem 13.1.2000 hat das Umweltministerium den Abfallwirtschaftsplan Mecklenburg-Vorpommern bekannt gemacht (AmtsBl. M-V S. 277), am 14.1.2000 wurde die Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht (GVOBl. M-V S. 17).

Die Bestimmungen zur Befangenheit sind beachtet worden.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 23. Juni 2000

Tanneberg

Präsident