

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2005

Vorwort des Präsidenten des Landesrechnungshofes

Die Finanzen des Bundes und der Länder sind in 2005 in einem nie da gewesenen schlechten Zustand. Die Lücke zwischen laufenden Ausgaben und laufenden Einnahmen beider Ebenen beträgt jährlich gegenwärtig rd. 80 Mrd. Euro. Deutschland verstößt dieses Jahr zum vierten Mal in Folge gegen den europäischen Stabilitätspakt. Die Mehrzahl der Länderhaushalte ist verfassungswidrig, weil die Nettokreditaufnahmen die Summen der eigenfinanzierten Investitionen übersteigen. Die öffentliche Verschuldung erreicht Rekordstände, gleichzeitig erreicht der Anteil öffentlicher Investitionsausgaben in den öffentlichen Haushalten neue historische Tiefstände. Die Bundesrepublik Deutschland zehrt an der Substanz, weil es bisher nicht gelungen ist, die Gegenwartsansprüche an die öffentlichen Haushalte auf die verfügbaren Mittel zu begrenzen. „Ungedeckte Schecks“, insbesondere in Form galoppierender Neu- und Gesamtverschuldung, werden an die nachfolgenden Generationen weitergereicht. Wenn die Finanzkrise nicht in eine institutionelle Krise einmünden soll, dann sind energische Schritte der Politik und entsprechende Einsichten erforderlich, dass auch das Gemeinwesen nicht dauerhaft über seine Verhältnisse leben kann.

Auch das Land Mecklenburg-Vorpommern und seine Kommunen werden nicht umhinkommen, die laufenden Ausgaben den laufenden Einnahmen anzupassen. Die Politik ist gefordert, diesen Weg entschlossen zu beschreiten und auch den Bürgerinnen und Bürgern stärker das Bewusstsein zu vermitteln, was der Staat auf allen seinen Ebenen derzeit leisten kann und was nicht.

Die bereits eingeleiteten und zusätzlich geplanten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen begrüße ich daher ausdrücklich. Es ist jedoch notwendig, den Konsolidierungskurs zu beschleunigen und zu intensivieren. Die Ergebnisse der finanzwirtschaftlichen Analysen in diesem Jahresbericht (vgl. Teil II „Haushaltsplan, Haushaltsvollzug, Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2003, finanzwirtschaftliche Entwicklung“) zeigen, dass es nur durch strukturelle Änderungen möglich sein wird, den Anpassungsnotwendigkeiten gerecht zu werden.

Schritte in die richtige Richtung sind die in ihren Grundzügen bereits zu erkennende Funktional- und Kreisgebietsreform, das Personalkonzept 2004 für die Landesverwaltung, die Vorschläge zur Neuausrichtung der Hochschulen des Landes, aber auch Aktivitäten zur Anpassung des Schulsystems an die demographische Entwicklung. Es muss im Zuge der Reformen gelingen, die gegenwärtig deutlich zu hohen laufenden Ausgaben des Landes und der Kommunen spürbar zu reduzieren.

Daher sollten die vor uns stehenden Anpassungsmaßnahmen auch als Chance gesehen werden, um weitere Bereiche öffentlicher Leistungserbringung zu optimieren. Dazu gehört auch eine Debatte, wo staatliche Transfersysteme und Subventionen Fehlanreize und eher lähmende Wirkungen auf Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Empfänger auslösen. Auch gehören die Bereiche öffentlicher Aufgabenerledigung auf den Prüfstand, die trotz relativ hoher Ressourcenerbereitstellung im Ländervergleich oder internationalen Vergleich noch suboptimale Ergebnisse erzielen.

Dazu gehört auch eine stärkere Fokussierung in der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung des Landes. Vorhandene Standortpotenziale und Vernetzungen sollten konsequent gestärkt werden. Sektorale und regionale Schwerpunktsetzungen sollten in eine Wachstumsstrategie eingebunden sein, soll es gelingen, in einigen Bereichen und Regionen der Länder eine „kritische Masse“ im Standortwettbewerb mit anderen zu erzielen. Das bedeutet letztlich auch, die Städte in ihren zentralörtlichen Funktionen für das Umland zu stärken.

Es muss im Rahmen des Aufbau Ost nicht nur aus haushaltspolitischen Gründen, sondern auch im Eigeninteresse des Landes im bestverstandenen Sinne gelingen, nachhaltige, sich selbst tragende Strukturen zu schaffen. Die derzeit noch verfügbaren zusätzlichen Mittel sollten so eingesetzt werden, dass das Land langfristig davon wirtschaftlich zehren kann. Notwendig ist es deshalb, die Infrastrukturstrategie des Landes nach diesen Erfordernissen auszurichten. Folgekostenträchtige Infrastrukturentscheidungen sollten sich in ein Gesamtkonzept einpassen und bereits im Lichte der absehbaren finanziellen, gesamtwirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen beurteilt werden.

Eine weitere Etappe auf dem zu beschreitenden Weg kann es sein, die Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer von Seiten unseres Landes offensiver und intensiver zu forcieren. Ich würde dies ausdrücklich befürworten. Wichtig erscheint mir dabei zu vermitteln, dass solche Projekte der Zusammenarbeit helfen können, Bürokratie abzubauen und Verwaltungen zu verschlanken, ohne dadurch staatliche Leistungen für den Bürger einzuschränken oder neue Hürden aufzubauen. Gerade angesichts der in letzter Zeit intensivierten Zusammenarbeit zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein erscheint es mir wichtig, dass das Land auf diesen Zug aufspringt. Nur dann wird es möglich, auch selbst Weichen zu stellen.

Auch die Kommunen des Landes befinden sich trotz relativ hohem Zuweisungsniveau seitens des Landes ganz überwiegend in einer schwierigen Haushaltslage. In vielen Fällen wird nicht einmal der Ausgleich der Verwaltungshaushalte erreicht, obwohl dieser Maßstab unzureichend für einen normalen, nachhaltigen kommunalen Haushalt ist. Um einen Substanzverzehr zu vermeiden, müssten Überschüsse im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet werden, um einen Eigenbeitrag zur Finanzierung der notwendigen investiven Leistungen leisten zu können.

Die dauernde Leistungsfähigkeit ist vielfach nicht mehr gegeben; kommunale Investitionen werden zunehmend zurückgefahren, Vermögensveräußerungen dienen der Deckung laufender Ausgaben, in zunehmendem Umfang werden Kassenkredite z. T. rechtswidrig als Deckungskredite genutzt, erhebliche unabsehbare Risiken bestehen durch Eventualverbindlichkeiten und eigene Einnahmepotenziale bei den Realsteuern und durch Anpassung der Kostendeckungsgrade werden nicht hinreichend genutzt.

Um die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sichern, sind über die bisher ergriffenen Maßnahmen hinaus, weitere deutliche Konsolidierungsschritte im Bereich der laufenden Ausgaben erforderlich. Hierzu weise ich auf die interessanten Berichte in Teil IV dieses Jahresberichtes „Feststellungen zur Überörtlichen Kommunalprüfung“ hin.

Grundsätzlich sind bei der Zielstellung, die finanzielle Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene langfristig zurückzugewinnen, immer die absehbaren finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Landes zu berücksichtigen. Land und Kommunen sitzen sprichwörtlich in einem Boot; beide stehen in der Verantwortung für die notwendigen Kurskorrekturen. Die kommunale Ebene wird dementsprechend über den kommunalen Finanzausgleich ihren Teil der schrittweise rückläufigen Einnahmen aus dem Solidarpakt sowie der demographisch bedingten Einnahmerückgänge zu tragen haben. Der Abbau der gegenwärtig festzustellenden Ausgabenüberhänge auf kommunaler Ebene muss also zusätzlich zu den mittelfristig erforderlichen Anpassungsmaßnahmen bewältigt werden.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern legt mit diesem Jahresbericht wie in jedem Jahr eine Reihe von Analysen, Einschätzungen, Bewertungen und Empfehlungen vor, die den Landtag und die Landesregierung dabei unterstützen sollen, die überaus anspruchsvollen Herausforderungen der Gegenwart zu bewältigen. Ich würde mich freuen, wenn möglichst viele Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt würden.

Bei dieser Gelegenheit danke ich den Mitgliedern des Landtages und der Landesregierung, den Landräten und Oberbürgermeistern sowie allen Bediensteten des Landes und der Kommunen für ihre konstruktive Zusammenarbeit mit den Beauftragten des Landesrechnungshofes.

Schwerin, im Dezember 2005

Dr. Tilmann Schweisfurth

Der Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Einleitung	15
II. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug, Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2003, finanzwirtschaftliche Entwicklung	17
III. Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung	74
Querschnittsprüfungen	
1 Aufgabenanalyse und -kritik in der Landesregierung zum Personalbedarf in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern	74
Einzelplan 01 Geschäftsbereich des Landtages	
2 Prüfung der Bürgerbeauftragten	77
Einzelplan 04 Geschäftsbereich des Innenministeriums	
3 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeskriminalamtes	80
4 Wirksamkeit des Einsatzes des Elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems „EVA“ bei der Landespolizei	86
5 Einnahmen und Ausgaben der Polizeidirektionen	95
6 Kraftfahrzeuge und Kfz-Werkstätten bei der Landespolizei Teil 1 Konzept zur Umstellung des Fuhrparks der Landespolizei von Kauf auf Leasing	100
Einzelplan 05 Geschäftsbereich des Finanzministeriums	
7 Ursachen und Abwicklung der aufzuklärenden Verwahrungen	105
8 Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen	110
9 Organisation und Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen	115

	Seite
Einzelplan 06	
Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums	120
10 Kosten für Leistungen von Architekten und Ingenieuren für Landesstraßen und Um- und Ausbau an Landesstraßen	120
Einzelplan 07	
Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur	125
11 Kostendeckung von Gebühren im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	125
12 Bisherige Umsetzung des Lehrerpersonalkonzeptes	128
13 Globalhaushalte an Fachhochschulen	135
Einzelplan 08	
Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	142
14 Agrarinvestitionsförderungsprogramm	142
15 Zuschüsse für Maßnahmen der Dorferneuerung	147
Einzelplan 09	
Geschäftsbereich des Justizministeriums	152
16 Allgemeine Prüfung des Betreuungswesens	152
Einzelplan 10	
Geschäftsbereich des Sozialministeriums	165
17 Ausgaben für die Unterbringung psychisch-, drogen- und alkoholkranker Straftäter	165
Einzelplan 11	
Allgemeine Finanzverwaltung	169
18 Zuweisungen an die Landeshauptstadt auf Grund des Hauptstadtvertrages	169

	Seite
Einzelplan 12	
Hochbaumaßnahmen des Landes	177
19 Bau einer Polizeiautobahnstation	177
Einzelplan 13	
Geschäftsbereich des Umweltministeriums	182
20 Abwasserentsorgung in Mecklenburg-Vorpommern	182
21 Zuschüsse zu Vorhaben des Klimaschutzes	187
Einzelplan 15	
Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung	195
22 Maßnahmen mit besonderer arbeitsmarktpolitischer Wirkung - Initiativfonds	195
23 Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturent- wicklungsprogramms	203
24 Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Gruppen mit besonderen Integrationsproblemen	209
25 Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH	214
26 Auszahlung von Städtebauförderungsmitteln	219
IV. Feststellungen zur Überörtlichen Kommunalprüfung	229
A Übernahme und Genehmigung von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen	229
B Überörtliche Prüfung des Landkreises Parchim	236
C Überörtliche Prüfung des Landkreises Bad Doberan	240
D Überörtliche Prüfung des Landkreises Ludwigslust	243

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
3FO	Durchschnittswert aus Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen
AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AgrStatG	Agrarstatistikgesetz
AmtsBl. M-V	Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
AMV	Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
A-Programm	Zuschüsse für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Dörfern aus Finanzhilfen des Bundes und des Landes
ARGUS	Allgemeines Register- und Informationssystem für Gerichte und Staatsanwaltschaften
Art.	Artikel
ASP	Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm
AWO	Arbeiterwohlfahrt
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bauabschnitt
BAB	Bundesautobahn
BauBG	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004
BBL M-V	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BHKW	Blockheizkraftwerk
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BOS	Funkkommunikation von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
bspw.	beispielsweise
BStBl	Bundessteuerblatt
BtÄndG	Betreuungsrechtsänderungsgesetz

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWE	Bewirtschaftungserlass
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CeBit	Messe in Hannover
cm	Zentimeter
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DNA-IFG	DNA-Identitätsfeststellungsgesetz
D-Programm	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes aus Finanzhilfen des Bundes und des Landes
Drs.	Drucksache
DVZ M-V GmbH	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Gesetz über den Vorrang Erneuerbarer Energien
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EMAU	Ernst-Moritz-Arndt-Universität
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EVA	Elektronischer Vorgangsassistent
EW	Einwohnerwerte
ff.	folgende
FFW	Durchschnittswert aus Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein
FM	Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gem.	gemäß
GemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindehaushaltsverordnung)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPI	Gruppierungsplan
Grupp.-Nr.	Gruppierungsnummer
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz

HH	Haushalt
HH-Ansatz	Haushaltsansatz
HHJ	Haushaltsjahr
HH-Rest	Haushaltsrest
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
i. d. R.	in der Regel
IfG	Investitionsförderungsgesetz
i. H. v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
INPOL	Informationssystem der Polizei
IuK-Messe	Informations- und Kommunikationsmesse
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KER	Kasseneinnahmereste
Kfz	Kraftfahrzeug
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KostVO IM	Verordnung über Kosten im Verwaltungsbereich des Innenministeriums
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
kW	Kilowatt
LAPIS	Polizeiinformationssystem
LFA	Länderfinanzausgleich
lfd.	laufend(e)
LFI	Landesförderinstitut
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 10. April 2000 (GVOBl. M-V, S. 159)
lit.	litera (Buchstabe)
LKA	Landeskriminalamt
L-Programm	Zuschüsse für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Länderprogramm)
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
max.	maximal
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde

MTArb-O	Manteltarifvertrag für Arbeiter Ost
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MwSt.	Mehrwertsteuer
Nord/LB	Nord/Landesbank
Nr., Nrn.	Nummer, Nummern
o. a.	oben angeführt
o. g.	oben genannt
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
p. a.	pro anno
PAS	Polizei Autobahnstation
PIA	Polizeiliche Information und Auswertung
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PKW	Personenkraftwagen
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung
rd.	rund
Rdn.	Randnummer
Rdz.	Randzeichen
RegE	Regierungsentwurf
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
RME	Rapsölmethylester
RP	Rheinland-Pfalz
RSAG	Rostocker Straßenbahn AG
S.	Seite
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SIS	Schengener Informationssystem
SN	Sachsen
SoBEZ	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen
sog.	so genannt
StAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Naturschutz
StÄUN	Staatliche Ämter für Umwelt und Naturschutz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVO	Straßenverkehrsordnung
Taus. Euro	Tausend Euro
TIF	Technologie- und Innovationsförderung
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u. a.	unter anderem
UKF	Unterproportionale kommunale Finanzkraft

UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
UStG	Umsatzsteuergesetz
u. U.	unter Umständen
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-K	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunalen Körperschaften
VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VwVKVO M-V	Verordnung über die Kosten im Verwaltungsvollzugsverfahren
WGS	Wohnungsgesellschaft Schwerin GmbH
WIRO	Wohnen in Rostock Wohnungsgesellschaft mbH
z. B.	zum Beispiel
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem
z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich

I. Einleitung

Der Landesrechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Aufgaben und Befugnisse des Landesrechnungshofes sind in der Verfassung des Landes und der Landeshaushaltsordnung geregelt.

Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 3 und 4 Verf. M-V die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften und der übrigen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Er untersucht die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Der Landesrechnungshof ist darüber hinaus auch für Stellen außerhalb der Landesverwaltung zuständig, soweit diese Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten.

Der Landesrechnungshof legt seinen Jahresbericht gemäß Art. 67 Abs. 2 und Art. 68 Abs. 5 Verf. M-V dem Landtag vor und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung (§§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 LHO) beziehen sich auf das Jahr 2003. Weitere in diesem Bericht dargestellte Prüfungsergebnisse sind nicht auf das Haushaltsjahr 2003 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).

Der Umfang des Prüfungsstoffes und die Personalkapazität des Landesrechnungshofes lassen es nicht zu, lückenlos zu prüfen. Von der Ermächtigung gemäß § 89 Abs. 2 LHO macht der Landesrechnungshof Gebrauch und beschränkt die Prüfungen nach seinem Ermessen und lässt Rechnungen ungeprüft.

Der Jahresbericht ist keine Zusammenfassung der Ergebnisse der Tätigkeit des Landesrechnungshofes. Der Landesrechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen.

Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben unterstützt der Landesrechnungshof gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 LRHG den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen. Die Arbeit der modernen Finanzkontrolle wird in zunehmendem Maße durch ihre Funktion als Berater von Parlament, Regierung und Verwaltung bestimmt. Für das Jahr 2004 ist insoweit besonders auf die beratende Äußerung über die „Abwasserversorgung in Mecklenburg-Vorpommern 2004“ hinzuweisen. Ziel war es, spürbare Rationalisierungs-, Synergie- und sonstige Effekte mit Wirkung auf die Gebühren in nennenswertem Umfang aufzuzeigen.

Aus den im Jahresbericht dargestellten Prüfungsergebnissen lassen sich keine zu verallgemeinernden Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeit der einzelnen Verwaltungen ziehen. Der Verwaltung und sonstigen betroffenen Stellen wurde die Möglichkeit gegeben, zu den dargestellten Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Soweit notwendig, werden die Äußerungen der geprüften Stellen im Jahresbericht wiedergegeben.

Der Landesrechnungshof wird 2006 einen Sonderbericht zum Geschäftsbereich des Sozialministeriums - Schwerpunkt Krankenhausförderung - und einen Sonderbericht zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung - Wohnungswesen - veröffentlichen. Im Hinblick hierauf hat er die Veröffentlichung in diese Zusammenhänge gehöriger Prüfungsfeststellungen in diesem Jahresbericht zurückgestellt.

II. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug, Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2003, finanzwirtschaftliche Entwicklung

1 Bestätigung nach § 97 LHO durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht 2003 geprüft. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht enthalten alle Bestandteile, die gemäß §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Das Landesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 07.07.2005 festgestellt, dass Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 mit Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V unvereinbar und daher nichtig ist, soweit der Betrag der Kreditermächtigung die Regelkreditobergrenze überschreitet.¹ Damit fehlten im Umfang von rd. 166 Mio. Euro Ermächtigungen für Einnahmen aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt.

Die Landesregierung plant die dadurch bestehende Kreditermächtigungslücke zu schließen. Sie hat mit § 2a (Sicherung weiterer Kredite) des am 24.08.2005 vorgelegten Entwurfs des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz 2005; Drs. 4/1820) beantragt, die auf der Grundlage der nichtigen Ermächtigung aufgenommenen Kredite aus dem Jahr 2003 in Höhe von 55 Mio. Euro „behalten“ zu dürfen. Diese Ermächtigung wurde mit Verabschiedung des Haushaltsplans 2005 am 05.10.2005 im Landtag erteilt. Für die verbleibende Kreditermächtigungslücke von rd. 111 Mio. Euro hat die Landesregierung einen gleichartigen Antrag mit Art. 1 § 2a des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 und die Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2006 und 2007 (Drs. 4/1800) eingebracht. Soweit eine Kreditermächtigungslücke aus dem Haushaltsjahr 2003 erst mit dem Haushaltsgesetz 2006/2007 geschlossen werden kann, verbleibt in 2005, dem Jahr der Prüfung der Haushaltsrechnung 2003, eine Ermächtigungslücke. Insoweit kann der Landesrechnungshof für die Haushaltsrechnung 2003 nur ein eingeschränktes Testat erteilen. Dieser Vorbehalt entfällt mit Zustimmung des Landtages zu dem im Entwurf vorliegenden Art. 1 § 2a des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 und die Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2006 und 2007.²

Im Übrigen hat die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht des Jahres 2003 keine für die Entlastung der Landesregierung wesentlichen Abweichungen von Beträgen der Rechnung und den Büchern ergeben. Insgesamt ist für das Haushaltsjahr 2003 eine ordnungsmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

¹ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 07.07.2005, Az. 7/04.

² Vgl. Drs. 4/1800.

2 Stand der Entlastungsverfahren

Am 19.05.2005 hat der Landtag der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2002 erteilt. Die Finanzministerin hat gemäß Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 Abs. 1 LHO am 23.12.2004, und somit unter Einhaltung der gesetzlichen Frist, die Jahresrechnung 2003 dem Landtag zur Entlastung vorgelegt (Drs. 4/1478).

3 Grundlagen der Haushaltsführung 2003

Das Haushaltsgesetz (HG) 2002/2003³ bildete die gesetzliche Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2003. Anpassungen im Zeitablauf des Jahres 2003 ergaben sich durch das

- Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2002 und 2003 (Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 14. April 2003 und
- Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 23. Februar 2004.

Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 konnte, da erst im Februar 2004 verabschiedet, keinen tatsächlichen Einfluss auf die Haushaltsführung entfalten. Wesentlicher Inhalt war die Erhöhung der Kreditemächtigungen um 225 Mio. Euro auf 1.051 Mio. Euro und damit um rd. 166 Mio. Euro über die Regelkreditobergrenze nach Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V von rd. 885 Mio. Euro⁴.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Allgemeines

Die vorliegende Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003 beinhaltet alle nach §§ 81 - 84 LHO vorgeschriebenen Bestandteile.

Die Haushaltsrechnung wurde am 23.12.2004, also wenige Tage vor Ablauf der gesetzlichen Frist, vorgelegt. Der Landesrechnungshof hat auf Bitten des Finanzausschusses mit dem Finanzministerium die Frage erörtert, aus welchen Gründen eine deutlich frühere Vorlage nicht möglich war und dem Finanzausschuss anschließend berichtet.

Der Landesrechnungshof hat auf nicht vorliegende Prüfungserfahrungen verwiesen, dabei aber zum Ausdruck gebracht, dass das Finanzministerium durch die Vorverlegung von internen Fristen eine Verfahrensbeschleunigung erreichen könnte.⁵

³ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 (Haushaltsgesetz 2002/2003) vom 17. Dezember 2001.

⁴ Die Überschreitung der Regelkreditobergrenze (eigenfinanzierte Investitionsausgaben) bezieht sich auf den Stand des Zweites Nachtragshaushaltsgesetzes. Die Ist-Ergebnisse weichen davon ab.

⁵ Finanzausschuss, A-Drs. 4/708.

4.2 Kassenmäßiger Abschluss

Das **kassenmäßige Jahresergebnis**, der Saldo zwischen tatsächlich getätigten Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen, war im Haushaltsjahr 2003 ausgeglichen. Einnahmen und Ausgaben beliefen sich auf jeweils rd. 7.350,2 Mio. Euro.

Das **kassenmäßige Gesamtergebnis** fiel mit rd. 163,3 Mio. Euro negativ aus⁶. Bei diesem Betrag handelt es sich um den haushaltsmäßig noch nicht vollständig abgewickelten Fehlbetrag aus 2002 in Höhe von rd. 283,3 Mio. Euro. Dieser wurde anteilig im Haushaltjahr 2003 (120 Mio. Euro) veranschlagt. Die verbleibenden rd. 163,3 Mio. Euro wurden in den Haushalt 2004 eingestellt, was gemäß § 25 Abs. 3 LHO zulässig ist.

Der **Finanzierungssaldo** betrug 2003 rd. -905,6 Mio. Euro. Er gibt den zur Finanzierung der bereinigten Ausgaben⁷ erforderlichen Finanzierungsbedarf an, der nicht durch bereinigte Einnahmen⁸ gedeckt werden konnte. Rückblickend erreichte der negative Finanzierungssaldo 2003 den höchsten Stand seit 1996, nachdem er in den Jahren 2000 und 2001 bereits unter 400 Mio. Euro abgesenkt worden war.

Tabelle: Entwicklung des Finanzierungssaldos - in Mio. Euro -

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
-1.100,7	-732,9	-671,7	-502,8	-348,5	-386,7	-826,7	-905,6	-600,0

⁶ Siehe Drucksache 4/1524 (Berichtigung zu Drucksache 4/1478).

⁷ Bereinigte Ausgaben = Gesamtausgaben vermindert um die Ausgaben der Zuführungen zu Rücklagen, der Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und den haushaltstechnischen Verrechnungen.

⁸ Bereinigte Einnahmen = Gesamteinnahmen vermindert um die Einnahmen aus der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt, der Entnahme aus Rücklagen, den Einnahmen aus Überschüssen und den haushaltstechnischen Verrechnungen.

4.3 Rechnungsmäßiger Abschluss

Die im Haushaltplan 2002/2003 festgestellten Einnahmen und Ausgaben für 2003 von 7.144.575.300 Euro wurden durch den endgültigen Sollansatz 2003 um rund 3 % (+214,5 Mio. Euro) überschritten. Verursacht wurden Soll-Änderungen in hohem Maße durch den 1. Nachtrag, des Weiteren durch den 2. Nachtrag und die Ermächtigungen im Haushaltsgesetz.

Tabelle: Haushaltsplan und Soll-Änderungen 2003

- in Euro -	Soll-Ansatz	Änderung
Haushaltplan 2002/2003 für 2003	7.144.575.300	
Nachtragshaushaltsgesetz 2003		+ 258.398.400
Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003		- 45.000.000
Ermächtigung des FM gemäß § 17 Abs. 1 Haushaltsgesetz ⁹		+ 2.900.000
Ermächtigung des FM gemäß § 18 Abs. 1 Haushaltsgesetz		- 1.801.700
Endgültiges Haushalts-Soll 2003	7.359.072.000	

Eine bewertende Darstellung dieser Anpassungen erfolgt unter Abschnitt 4.11 Bewirtschaftungsmaßnahmen im Haushaltsjahr 2003.

Das **rechnungsmäßige Jahresergebnis** gemäß § 83 LHO (Soll-Abschluss) weist einen **Überschuss** von **109.671.847,92 Euro** aus. Es ergibt sich aus dem kassenmäßigen Ergebnis (+/- 0 Euro) zuzüglich dem Unterschiedsbetrag zwischen den aus 2002 übernommenen und den nach 2004 übertragenen Haushaltsresten (+109.671.847,92 Euro).

Die nachfolgenden Übersichten geben einen Gesamtüberblick über Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsjahre 2000 bis 2007.

⁹ § 17 „Komplementärfinanzierung und sonstige Ermächtigungen“ eröffnet unter Absatz 1 dem Finanzministerium die Möglichkeit für die Kofinanzierung von zusätzlichen Programmen von außerhalb der Landesverwaltung zusätzliche Landesmittel zu veranschlagen.

Tabelle: Übersicht der Ist-Einnahmen 2000 - 2004 und der Sollansätze 2005 – 2007

Einnahmen							RegE 2006/2007		
- in Mio. Euro -	Grupp.-Nr.	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Soll 2005	Soll 2006	Soll 2007
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	3.302,5	3.189,0	2.916,4	2.933,9	3.066,2	2.774,9	2.966,7	3.022,7
- Steuern		3.290,4	3.178,7	2.915,5	2.933,2	3.065,5	2.774,0	2.966,0	3.022,0
Verwaltungseinnahmen	1	336,0	355,1	340,1	355,2	394,9	323,0	293,3	293,9
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.514,4	2.591,2	2.448,5	2.363,5	2.353,8	2.647,6	2.628,2	2.591,8
- Länderfinanzausgleich		490,5	498,5	393,8	368,6	416,7	400,0	409,0	406,0
- FehlbetragsBEZ		137,1	221,8	219,0	168,6	172,8	259,6	250,2	240,4
- SonderbedarfsBEZ		1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6
- PolBEZ		83,9	83,9	83,9	83,9	83,9	83,9	83,9	83,9
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	645,1	632,7	773,5	664,1	583,2	794,3	725,0	564,6
- investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	616,6	535,9	742,8	621,4	548,4	695,8	707,1	555,3
- Entnahme aus Rücklagen	35	20,0	77,8	22,0	36,8	23,8	85,6	12,1	6,0
- Haushaltstechnische Verrechnungen	38	8,5	19,0	8,7	5,9	11,0	12,9	5,8	3,3
Nettokreditaufnahme	32	365,7	331,6	532,6	1.033,5	844,0	583,4	400,0	375,0
Gesamteinnahmen		7.163,7	7.099,6	7.011,1	7.350,2	7.242,1	7.123,2	7.013,2	6.848,0
Bereinigte Einnahmen		6.769,5	6.671,2	6.447,8	6.274,0	6.363,3	6.441,2	6.595,3	6.463,7
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		3.918,0	3.899,0	3.528,3	3.470,4	3.655,0	3.433,6	3.625,2	3.668,4
Fehlbetrag				283,3					
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Soll 2005	Soll 2006	Soll 2007
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	2,8%	-3,4%	-8,5%	0,6%	4,5%	-9,5%	6,9%	1,9%
- Steuern		2,7%	-3,4%	-8,3%	0,6%	4,5%	-9,5%	6,9%	1,9%
Verwaltungseinnahmen	1	-6,1%	5,7%	-4,2%	4,4%	11,2%	-18,2%	-9,2%	0,2%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	0,5%	3,1%	-5,5%	-3,5%	-0,4%	12,5%	-0,7%	-1,4%
- Länderfinanzausgleich		2,4%	1,6%	-21,0%	-6,4%	13,0%	-4,0%	2,3%	-0,7%
- FehlbetragsBEZ		-6,0%	61,8%	-1,3%	-23,0%	2,5%	50,2%	-3,6%	-3,9%
- SonderbedarfsBEZ		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- PolBEZ		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- BEZ f. Sonderlasten (Hartz IV)									
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	-11,8%	-1,9%	22,3%	-14,1%	-12,2%	36,2%	-8,7%	-22,1%
- investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-6,9%	-13,1%	38,6%	-16,3%	-11,7%	26,9%	1,6%	-21,5%
- Entnahme aus Rücklagen	35	-70,1%	289,0%	-71,7%	67,3%	-35,3%	259,7%	-85,9%	-50,4%
- Haushaltstechnische Verrechnungen	38	240,0%	123,5%	-54,2%	-32,2%	86,4%	17,3%	-55,0%	-43,1%
Nettokreditaufnahme	32	-22,3%	-9,3%	60,6%	94,0%	-18,3%	-30,9%	-31,4%	-6,3%
Gesamteinnahmen		-1,5%	-0,9%	-1,2%	4,8%	-1,5%	-1,6%	-1,5%	-2,4%
Bereinigte Einnahmen*		0,5%	-1,5%	-3,3%	-2,7%	1,4%	1,2%	2,4%	-2,0%
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		2,3%	-0,5%	-9,5%	-1,6%	5,3%	-6,1%	5,6%	1,2%

* Gesamteinnahmen ohne Nettokreditaufnahme (32), Entnahme aus Rücklagen (35), Überschüsse aus Vorjahren (36) und haushaltstechnische Verrechnungen (38)

Tabelle: Übersicht der Ist-Ausgaben 2000 - 2004 und der Sollansätze 2005 - 2007

Ausgaben - in Mio. Euro -	Grupp.-Nr.						RegE 2006/2007		
		Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Soll 2005	Soll 2006	Soll 2007
Personalausgaben	4	1.898,8	1.924,1	1.946,3	1.938,6	1.854,7	1.833,3	1.622,0	1.573,3
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	310,7	322,6	322,7	333,1	354,1	357,0	351,2	358,4
Zinsausgaben an Kreditmarkt	57	435,9	455,3	468,3	472,2	473,5	498,4	521,5	538,6
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	2.855,8	2.854,9	2.953,1	2.945,2	2.938,0	3.084,4	3.191,0	3.156,7
- Kommunalen Finanzausgleich		1.235,7	1.220,9	1.219,8	1.222,8	0,0	1.022,2	980,9	979,8
- Soziale Sicherung		711,3	802,6	855,2	851,1	0,0	1.083,0	1.042,4	1.031,8
- Schuldendiensthilfen		45,2	42,0	58,8	55,4	47,7	35,3	33,2	29,6
Investitionsausgaben	7,8	1.616,8	1.501,0	1.584,2	1.490,5	1.343,0	1.335,0	1.310,0	1.195,9
- Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	266,4	236,1	186,2	184,5	235,0	264,1	246,1	223,9
- sonstige Sachinvestitionen	81,82								
- Investitionsförderung	83-89								
- darunter: Kommunalen Finanzausgleich		67,0	56,0	142,2	149,1	176,0	158,6	146,3	146,1
Besondere Finanzierungsausgaben	9	45,7	41,7	19,9	170,6	278,8	15,1	17,5	25,0
- Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	91	20,0	77,8	22,0	36,8	23,8	85,6	12,1	6,0
- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	120,0	163,3	0,0	0,0	0,0
- Globale Minderausgaben	972	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Haushaltstechnische Verrechnungen	98	8,5	19,0	8,7	5,9	11,0	12,9	5,8	3,3
Gesamtausgaben		7.163,7	7.099,6	7.294,4	7.350,2	7.242,1	7.123,2	7.013,2	6.848,0
Bereinigte Ausgaben*		7.118,0	7.057,9	7.274,5	7.179,6	6.963,3	7.108,1	6.995,7	6.823,0
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Soll 2005	Soll 2006	Soll 2007
Personalausgaben	4	0,7%	1,3%	1,2%	-0,4%	-4,3%	-1,2%	-11,5%	-3,0%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	1,0%	3,8%	0,0%	3,2%	6,3%	0,8%	-1,6%	2,1%
Zinsausgaben an Kreditmarkt	57	4,9%	4,5%	2,9%	0,8%	0,3%	5,3%	4,6%	3,3%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	1,0%	0,0%	3,4%	-0,3%	-0,2%	5,0%	3,5%	-1,1%
- Kommunalen Finanzausgleich		2,5%	-1,2%	-0,1%	0,2%				
- Soziale Sicherung		5,7%	12,8%	6,6%	-0,5%				
- Schuldendiensthilfen		-4,4%	-7,1%	40,0%	-5,8%	-13,9%	-26,0%	-5,9%	-10,8%
Investitionsausgaben	7,8	-10,2%	-7,2%	5,5%	-5,9%	-9,9%	-0,6%	-1,9%	-8,7%
- Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	5,3%	-11,4%	-21,1%	-0,9%	27,4%	12,4%	-6,8%	-9,0%
- sonstige Sachinvestitionen	81,82								
- Investitionsförderung	83-89								
- darunter: Kommunalen Finanzausgleich		-13,8%	-16,4%	153,9%	4,9%	18,0%	-9,9%	-7,8%	-0,1%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	22,2%	-8,8%	-52,3%	757,3%	63,4%	-94,6%	15,9%	42,9%
- Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	91	-70,1%	289,0%	-71,7%	67,3%	-35,3%	259,7%	-85,9%	-50,4%
- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96								
- Globale Minderausgaben	972								
- Haushaltstechnische Verrechnungen	98	240,0%	123,5%	-54,2%	-32,2%	86,4%	17,3%	-55,0%	-43,1%
Gesamtausgaben		-1,5%	-0,9%	2,7%	0,8%	-1,5%	-1,6%	-1,5%	-2,4%
Bereinigte Ausgaben*		-1,6%	-0,8%	3,1%	-1,3%	-3,0%	2,1%	-1,6%	-2,5%

* Gesamtausgaben ohne Zuführung von Rücklagen (91), Fehlbeträge aus Vorjahren (96) und haushaltstechnische Verrechnungen (98)

4.4 Haushaltsreste

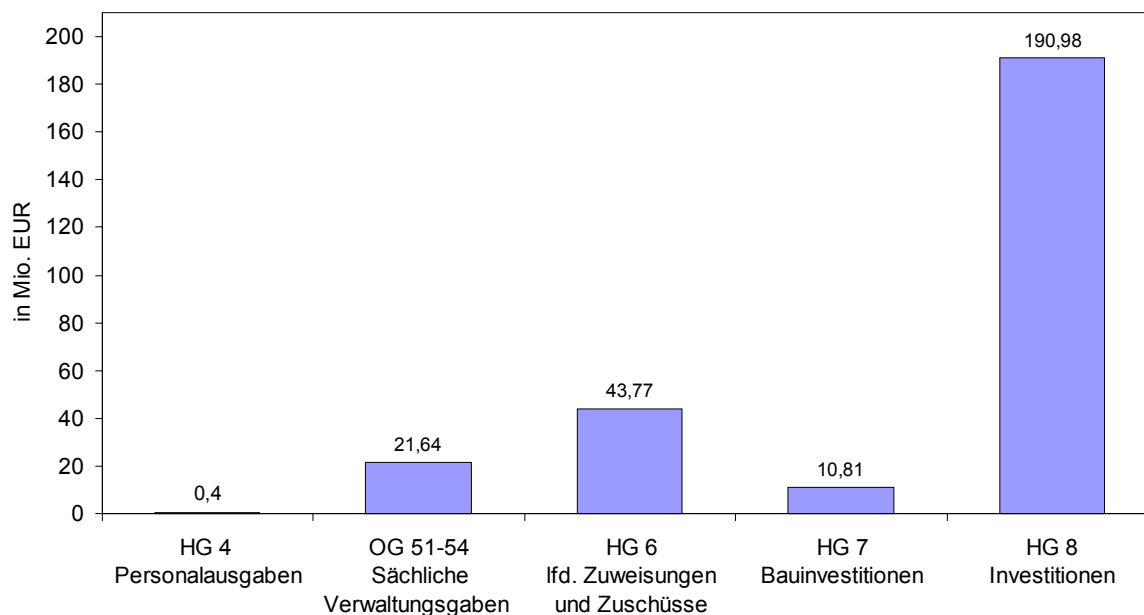
Die Zusammenstellung der Einnahme- und Ausgabereiste in den Jahren von 1991 bis 2004 (nachfolgende Tabelle) verdeutlicht, dass die übertragenen Ausgabereiste im Haushaltsjahr 2003 gegenüber dem Vorjahr erneut rückläufig waren. Einnahmereste wurden dagegen wieder verstärkt gebildet. Zurückzuführen ist dies auf ausstehende Erstattungszahlungen aus Bundes- oder EU-Programmen für bereits vom Land geleistete Ausgaben. Positiv zu bewerten ist die sich seit 2001 schrittweise reduzierende Deckungslücke zwischen Ausgabe- und Einnahmeresten. Die Vorbelastung für den Haushaltsvollzug reduzierte sich somit im Vergleich zu den Vorjahren.

Tabelle: Entwicklung der Ausgabe- und Einnahmereste 1991 - 2004

Haushaltsjahr	Übertragene Reste - in Mio. Euro -		Differenz - in Mio. Euro -
	Ausgabereiste	Einnahmereste	
1991	351,9	351,9	0,0
1992	421,6	421,6	0,0
1993	578,7	578,7	0,0
1994	673,5	615,5	58,0
1995	607,7	594,4	13,3
1996	354,1	351,7	2,4
1997	360,9	285,8	75,2
1998	384,3	168,1	216,2
1999	386,9	172,6	214,3
2000	392,9	187,0	205,9
2001	460,4	229,3	231,1
2002	329,1	176,0	153,0
2003	267,6	224,4	43,2
2004	279,9	271,2	8,7

Um die finanzielle Belastung des Folgehaushaltes so gering wie möglich zu halten, sollten die Ressorts und das Finanzministerium bei der Bildung und Übertragung von Ausgabereisten möglichst zurückhaltend verfahren. Das Finanzministerium hat mit den Resteerlassen der vergangenen Jahre die Bildung von Ausgabereisten zunehmend restriktiver gestaltet. Im Resteerlass 2003 wurde die Bildung von Ausgabereisten grundsätzlich von der Deckung zu Lasten der Ansätze des Jahres 2004 abhängig gemacht. Dieser Weg sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes konsequent weiter beschritten werden.

Abb.: Gebildete Ausgabereste 2003 nach Gruppen



Der Schwerpunkt der 2003 gebildeten Ausgabereste lag mit insgesamt 201,8 Mio. Euro im investiven Bereich (HG 7 und 8). Rund 43,8 Mio. Euro wurden bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke (HG 6) übertragen.

In erheblichem Umfang wurden Ausgabereste in den Einzelplänen 06, 08, 13 und 15 gebildet, die stärker als andere Ressorts von der Abwicklung mischfinanzierter Förderprogramme geprägt sind.

4.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin

Die im Jahr 2003 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von rund 11,6 Mio. Euro entsprechen rund 0,16 % des Haushaltssolls 2003 und liegen damit wesentlich niedriger als in den Vorjahren. Der überwiegende Anteil der genehmigten überplanmäßigen Ausgaben ergab sich aus Rechtsverpflichtungen. Fast 5,28 Mio. Euro resultierten aus Nachberechnungen für überführte und nicht überführte Sonderversorgungsleistungen infolge einer Änderung der Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungserstattungsverordnung in der Fassung des 2. AAÜG-Änderungsgesetzes. Darüber hinaus führte der höhere Zuschussbedarf an Schüler nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu überplanmäßigen Ausgaben von rund 1,73 Mio. Euro.

Tabelle: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO

Epl.	Geschäftsbereich	mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO		Überschreitungen ohne Einwilligung der FMin		sonstige Überschreitungen		Gesamt je Epl.	
Fallzahlen/Beträge in Euro									
01	Landtag	-	0,00	-	0,00	1	23.457,93	1	23.457,93
02	Landesrechnungshof	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
03	Staatskanzlei	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
04	Innenministerium	2	5.365.224,51	1	441,11	3	202.498,60	6	5.568.164,22
05	Finanzministerium	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
06	Wirtschaftsministerium	1	334.000,00	1	6.328,43	-	0,00	2	340.328,43
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	5	2.867.011,66	-	0,00	3	70.953,50	8	2.937.965,16
08	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	3	813.325,39	-	0,00	-	0,00	3	813.325,39
09	Justizministerium	1	594.571,57	-	0,00	-	0,00	1	594.571,57
10	Sozialministerium	2	743.156,67	1	2.000,00	2	6.456,69	5	751.613,36
11	Allgemeine Finanzverwaltung	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	-	0,00	-	0,00	1	50,00	1	50,00
13	Umweltministerium	-	0,00	3	1.253,39	7	28.219,02	10	29.472,41
15	Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung	-	0,00	-	0,00	3	580.175,22	3	580.175,22
	Gesamt	14	10.717.289,80	6	10.022,93	20	911.810,96	40	11.639.123,69

Der Übersicht zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach § 85 Abs. 1 LHO (Anlage I zur Haushaltsrechnung, Drs. 4/1478, Seiten 263 bis 277) ist zu entnehmen, dass in vierzehn von 40 Fällen die Einwilligung der Finanzministerin nach § 37 Abs. 1 LHO vorliegt. Bei sechs Fällen handelt es sich um Haushaltsüberschreitungen ohne die gesetzlich erforderliche Einwilligung der Finanzministerin und bei zwanzig handelt es sich nach Darstellung der Haushaltsrechnung um „sonstige Haushaltsüberschreitungen“.

Von den Überschreitungen mit insgesamt 11,6 Mio. Euro erfolgten 10,7 Mio. Euro mit Einwilligung der Finanzministerin, Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin bzw. die „sonstigen Überschreitungen“ machten rund 0,92 Mio. Euro aus. Bei den „sonstigen Überschreitungen“ handelt es sich nicht um Mehrausgaben im Sinne von Überschreitungen der Ausgabeermächtigungen. Vielmehr wird bei den „sonstigen Überschreitungen“ von bestehenden Ermächtigungen zur Leistung ausgegangen, die bei korrekter Mittelbewirtschaftung eigentlich bestanden hätten. Ein typischer Anwendungsfall ist die fehlerhafte Restbildung durch die Ressorts.

Auffällig war die erhöhte Fallzahl von sonstigen Überschreitungen im Bereich des Umweltministeriums (Epl. 13). In vier der sieben Fälle begründet die Haushaltsrechnung die Überschreitungen damit, dass das HKR-Verfahren keine Splittbuchung von Einnahmen zulässt. Relevant wird dies z. B. bei Rückerstattungen von EU-Fördermitteln. Dort ist die Rückzahlung zu trennen in den EU-Anteil und den vormals zur Kofinanzierung eingesetzten Landesanteil. Für ein sofortiges „Splitting“ fehlen nach Auskunft des Finanzministeriums die EDV-technischen Voraussetzungen, sodass nach Vereinnahmung auf einem Titel eine anschließende Umbuchung des dort „geparkten“ Teilbetrages erforderlich wird. Das Umweltministerium führt an, dass diese Umbuchungen auf Grund des Kassenschlusses am 19.12.2003 nicht mehr möglich waren. Insgesamt führte dies zu Haushaltsüberschreitungen von 6.720, Euro. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wären gemäß § 76 LHO i. V. m. Nr. 13 des Jahresabschlusserlasses 2003¹⁰ bis zum Abschluss der Bücher (03.01.2004) diesbezügliche Korrekturbuchungen grundsätzlich möglich und damit die Überschreitung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben um 6.720,51 Euro vermeidbar gewesen. Eine Korrekturbuchung in Höhe von 5.215,17 Euro (von Titel 1302 119.05 nach 1302 119.12) hätte dabei nicht vom Umwelt-, sondern vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei als Fondsverwalter veranlasst werden müssen.

Weiterhin wird als Begründung für einige Überschreitungen falsche Restebildung angeführt. Die Nachfrage des Landesrechnungshofes beim Umweltministerium ergab, dass die Ursachen hierfür in nicht rechtzeitig korrigierten Falschbuchungen liegen. So wurden bspw. im Kapitel 1305 (Staatliche Ämter für Umwelt und Natur) Auslagen für Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz nicht auf dem dafür vorgesehenen Einnahmetitel (Titel 111.04) sondern bei Gebühren und Entgelten (Titel 111.01) gebucht. Dies führte im Rahmen des Resteverfahrens zu überhöhten Einnahmeresten und deren spätere Korrektur zu einer Mehrausgabe beim korrespondierenden Ausgabebetitel (533.03 - Auslagen bei der Durchführung des BImSchG).

Da das HKR-Verfahren derzeit keine Splitting-Buchungen zulässt, wird das Umweltministerium in Abstimmung mit dem Finanzministerium die notwendigen Bereinigungen zukünftig noch vor Abschluss der Bücher vornehmen.

Unzulässige Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten im Einzelplan des Sozialministeriums (Epl. 10)

Das Sozialministerium hat unter Verstoß gegen § 7 HG 2002/2003 beim Titel 1001 525.01 (Ausbildung, Fortbildung und Umschulung der Mitarbeiter einschließlich Reisekosten) eine verdeckte Haushaltsüberschreitung in Höhe von 295,30 Euro vorgenommen.

¹⁰ Erlass des Finanzministeriums vom 14.10.2003, Az.: IV 170-H3025-100 1/03.

Nicht zulässig war die im Rahmen der Bewirtschaftung vorgenommene Solländerung zu Gunsten des Titels 1001 525.01 in Höhe von 2.000 Euro, die zu Lasten von Titel 1001 526.12 MG 03 erfolgte, da sie gegen § 7 Abs. 1 S. 3 HG 2002/2003 verstößt, der eine gegenseitige Deckungsfähigkeit von Titeln inner- und außerhalb von Maßnahmen- und Titelgruppen ausschließt. Folge der unzulässigen Sollerhöhung von 2.000 Euro ist eine verdeckte Haushaltsüberschreitung von 295,30 Euro, da die Haushaltsrechnung für Titel 1001 525.01 lediglich Minderausgaben von 1.704,70 Euro ausweist.

Weitere unzulässige Inanspruchnahmen von Deckungsfähigkeiten wurden bei Buchungen zu Lasten von Kapitel 1003 Titel 533.02 (Kosten der Beweisführung) festgestellt. Erfolgte Buchungen von Kapitel 1003 Titel 533.02 an die Titel 517.01 und 518.01 von insgesamt 60.050 Euro waren unzulässig, da mit dem 1. Nachtrag ein spezieller Haushaltsvermerk verabschiedet wurde, der die Anwendung der Deckungsfähigkeit gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 HG 2002/2003 ausschloss.

Unzulässige Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten im Einzelplan des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Epl. 07)

Im Einzelplan des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur erfolgte im Kapitel 0776 (Fachhochschule Neubrandenburg) eine Soll-Erhöhung in Höhe von 32.548,87 Euro bei Titel 812.61 (Titelgruppe 61) zu Lasten von Titel 812.01. Dies verstößt gegen den ausgebrachten Kapitelvermerk, der lediglich die gegenseitige Deckungsfähigkeit in den Hauptgruppen 4, 5 und 6 zulässt.

Ebenfalls im Einzelplan des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur erfolgte im Kapitel 0779 (Institut für Ostseeforschung Warnemünde) eine Soll-Umschichtung in Höhe von 33.000 Euro von Titel 981.01 (Erstattung von Versorgungslasten) zu Gunsten von Titel 671.01 (Erstattung von Fremdbereederung der Forschungsschiffe). Diese Maßnahme ist weder durch die LHO bzw. § 7 HG 2002/2003 noch durch spezielle Haushaltsvermerke gedeckt und daher unzulässig. Bei Nichtberücksichtigung dieser Soll-Erhöhung liegt beim Titel 671.01 eine Haushaltsüberschreitung von 33.000 Euro vor.

4.6 Verpflichtungsermächtigungen

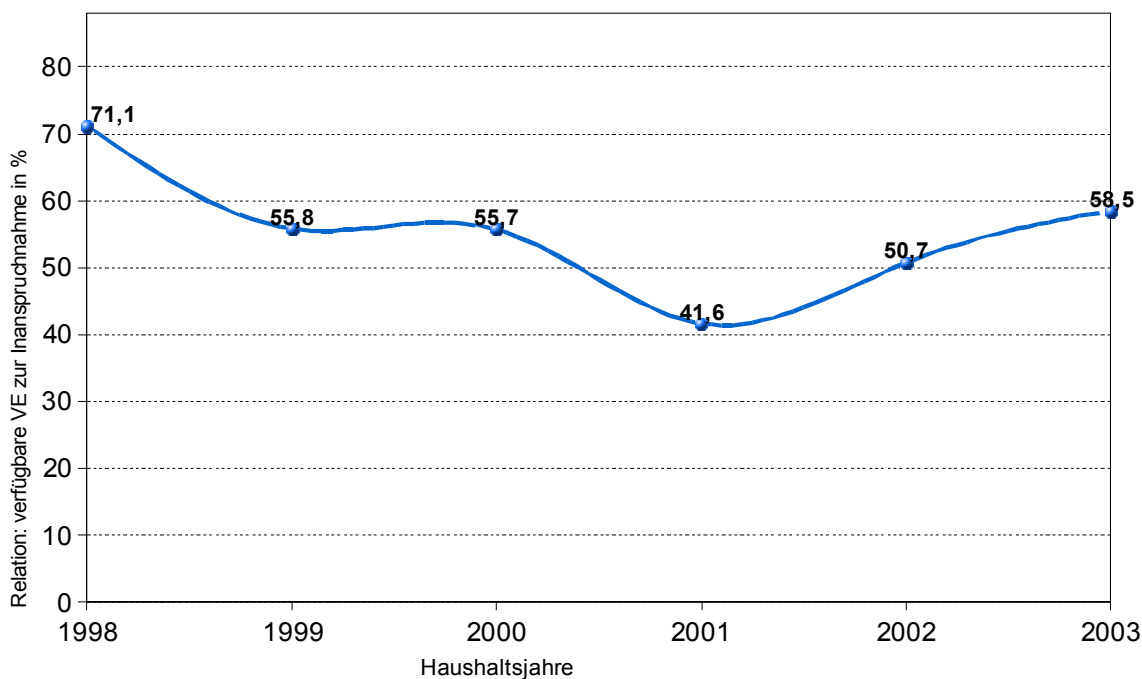
Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Die Regelung zielt darauf ab, Vorbelastungen kommender Haushalte nicht dem parlamentarischen Budgetrecht zu entziehen. Ausnahmen hiervon kann das Finanzministerium unter Nutzung des Notbewilligungsrechts (§ 38 Abs. 1 Satz 2 LHO) zulassen, wenn es sich um einzugehende Verpflichtungen für unvorhergesehene und unabweisbare Maßnahmen handelt. In diesen Fällen können Verpflichtungsermächtigungen (VE) eingegangen werden, für die keine Ermächtigung im Haushaltsplan besteht (über- und außerplanmäßige VE).

Veranschlagt waren im Landeshaushalt 2003 VE in Höhe von rd. 1.343,5 Mio. Euro. Zusätzliche VE in Höhe von rd. 49,6 Mio. Euro ergaben sich aus den Ermächtigungen für das Finanzministerium in den §§ 17 und 18 Haushaltsgesetz 2002/2003. Daneben wurde erstmals von der Möglichkeit des § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2002/2003 Gebrauch gemacht. Das Haushaltsgesetz erlaubte hier abweichend vom Gebot der sachlichen und zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO), nicht genutzte VE im ersten Jahr eines Doppelhaushaltes im Einzelplan 12 (Hochbaumaßnahmen des Landes) in das zweite Jahr (2003) zu übertragen. In Summe ergaben sich 2003 verfügbare Verpflichtungsermächtigungen von 1.426,8 Mio. Euro.

Tabelle: Verpflichtungsermächtigungen seit 1998 (in Mio. Euro)

Haushalts- jahr	Verfügbare Verpflichtungsermächtigungen				Eingegangene VE		Inanspruch- nahme der VE in %
	Insgesamt	im HH-Plan veran- schlagte VE	Davon: zusätzliche VE	übertragene VE aus Vor- jahr	Insgesamt	Davon: Üpl./apl. VE	
1	2	3	4	5	6	7	8
1998	2.291,89	2.291,89	0,00	0,00	1.629,96	376,11	71,1
1999	1.716,02	1.716,02	0,00	0,00	957,69	4,17	55,8
2000	1.545,74	1.522,91	22,83	0,00	860,96	6,40	55,7
2001	1.765,41	1.749,12	16,29	0,00	734,47	0,61	41,6
2002	1.586,02	1.533,41	52,61	0,00	804,44	7,63	50,7
2003	1.426,75	1.343,53	49,62	33,60	835,06	0,005	58,5

Abb.: Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen seit 1998



Die im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommenen VE lagen lediglich bei 58,5 % der bestehenden Ermächtigungen. Im Durchschnitt der Jahre 1998 - 2003 lag die Inanspruchnahme bei rd. 56 %.

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Inanspruchnahme deutlich von der Veranschlagung der VE abweicht. Damit wird die Vorbelastung künftiger Haushalte überzeichnet. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte die Veranschlagung der VE unbedingt bedarfsgerecht erfolgen, also nur das tatsächlich Notwendige umfassen.

4.7 Globale und einzelplanspezifische Minderausgaben

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben ist ein Instrument der Haushaltspraxis, sie ist nicht im geschriebenen Haushaltsrecht geregelt. Im Grunde verstößt die Veranschlagung von globalen Minderausgaben gegen das in § 11 Abs. 2 LHO geregelte Fälligkeitsprinzip, da nur voraussichtlich fällige, also auch kassenwirksame Ausgaben veranschlagt werden dürfen. Allerdings erfolgt im Haushaltsvollzug erfahrungsgemäß kein vollständiger Mittelabfluss, es verbleibt ein sog. „Bodensatz“ an Minderausgaben. Da im Voraus die betreffenden Titel nicht prognostizierbar sind, ist eine Veranschlagung von globalen Minderausgaben im Rahmen des „Bodensatzes“, üblicherweise ca. 1 % der veranschlagten Ausgaben, nicht zu beanstanden. Eine deutliche Überschreitung dieser Grenze würde eine Verlagerung der Verantwortung für den Haushaltsausgleich vom Parlament auf die Verwaltung darstellen.

Im Haushaltsjahr 2003 waren globale Minderausgaben von -47.980.000 Euro und einzelplanspezifische Minderausgaben von -25.927.500 Euro veranschlagt. Insgesamt waren damit Minderausgaben in Höhe von -73.907.500 Euro zu erwirtschaften. Die einzelplanspezifischen Minderausgaben wurden erst im 2. Nachtrag veranschlagt. Dadurch wurden die vom Finanzministerium am 21.05.2003 erlassenen Bewirtschaftungsmaßnahmen gemäß § 41 LHO aus dem 5. Bewirtschaftungserlass des Finanzministeriums vom 21.05.2003¹¹ in den Haushaltsansätzen umgesetzt. Damit lag der Anteil der zu erwirtschaftenden Minderausgaben zum Gesamt-Soll der Ausgaben bei rd. 1 % und damit im vom Landesrechnungshof nicht zu beanstandenden Bereich des Bodensatzes.

Die Haushaltsrechnung 2003¹² weist nach, dass die Minderausgaben erbracht und darüber hinaus weitere 70.111.529,87 Euro eingespart wurden. Systematische Unschärfen ergeben sich bei der vom Finanzministerium gewählten Darstellung bei den aus dem Vorjahr (2002) übernommenen und daher das Gesamt-Soll 2003 erhöhenden Ausgaberesten. Ein geringer Teil der Reste wurde nur gegen Deckung aus den bestehenden Ansätzen übertragen. Um sicherzustellen, dass der Deckungsbeitrag nicht noch zur Nachweisführung der globalen Minderausgaben verwandt wird, ist dieser vom Gesamt-Soll der Ausgaben abzuziehen.

¹¹ 5. Bewirtschaftungserlass vom 21.05.2003; Az.: - IV/200 H 1200 001 (5/03) -.

¹² Vergl. B, Nr. 1.4 Haushaltsrechnung 2003.

Das Finanzministerium verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass dieses Vorgehen haushaltsrechtlich nicht zwingend, allerdings finanzwirtschaftlich geboten ist. Der Landesrechnungshof hat daher mit dem Finanzministerium vereinbart, künftig in der Haushaltsrechnung den Betrag der Ausgabereste auszuweisen, der nur gegen Deckung übertragen wird.

4.8 Einhaltung der Personalausgabenbudgets

Mit der Personalausgabenbudgetierung ab 2003 wurden ergänzend zum Stellenplan die Personalausgabenansätze als verbindliche Ausgabenobergrenze eingeführt (einzelplanbezogene Personalausgabenbudgetierung). Die sich über den Gesamthaushalt erstreckende Deckungsfähigkeit der Personalausgaben wurde aufgehoben und durch eine einzelplanbezogene Deckungsfähigkeit ersetzt. Die obersten Landesbehörden waren damit ab 2003 erstmalig auch für die Einhaltung der Personalausgabenansätze verantwortlich. Mehrausgaben von Personalausgaben bedurften der Deckung im jeweiligen Einzelplan (Nr. 4.1 des 1. Bewirtschaftungs-erlasses 2003). Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über das Gesamt-Soll und das Gesamt-Ist der Personalausgaben sowie der sich daraus ergebende Mehr-/Minderbeträge je Einzelplan.

Tabelle: Personalausgaben im Soll-Ist-Vergleich nach Einzelplänen (in Euro)

Einzelplan	Personalausgaben		Minderausgabe (-)/ Mehrausgabe (+)
	Soll	Ist	
Epl. 01 Landtag	16.209.700,00	15.219.501,88	-990.198,12
Epl. 02 Landesrechnungshof	4.681.500,00	4.310.595,64	-370.904,36
Epl. 03 Staatskanzlei	7.621.492,00	7.527.087,07	-94.404,93
Epl. 04 Innenministerium	278.834.087,22	271.905.904,81	-6.928.182,41
Epl. 05 Finanzministerium	123.720.454,01	123.076.766,07	-643.697,94
Epl. 06 Wirtschaftsministerium	58.932.563,00	60.877.104,00	1.944.541,00
Epl. 07 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	1.036.937.807,20	1.037.596.228,79	658.421,59
Epl. 08 Min. f. Ernährung, Landwirtschaft, Forsten, Fischerei	127.715.711,72	124.852.420,22	-2.863.291,50
Epl. 09 Justizministerium	140.841.996,47	137.803.100,08	-3.038.896,39
Epl. 10 Sozialministerium	37.802.601,59	36.168.407,07	-1.634.194,52
Epl. 11 Allgemeine Finanzver- waltung (Finanzministerium)	75.446.400,00	69.105.959,64	-6.340.440,36
Epl. 13 Umweltministerium	39.132.749,31	38.326.533,88	-806.215,43
Epl. 15 Min. f. Arbeit, Bau und Landesentwicklung	12.689.557,51	12.232.115,18	-457.442,33

Bei dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sind im Ist-Ergebnis höhere Personalausgaben festzustellen, als veranschlagt waren.

Nach Auffassung des Finanzministeriums liegt aber keine haushaltsrechtlich zu beanstandende Überschreitung der Personalausgabenbudgets vor. Folgende Gründe werden angeführt:

Im Einzelplan 06 (Kapitel 0602 „Allgemeine Bewilligungen“) wurden in der MG 02 „Berufliche Bildung in der Wirtschaft“ Mittel i. H. v. 2,89 Mio. Euro in der HGr. 4 verausgabt, die in der HGr. 6 veranschlagt waren. Der Ausgleich findet in der MG über die gegenseitige Deckungsfähigkeit statt.

Im Einzelplan 07 (Kapitel 0720 „Landesamt für Bodendenkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum“) sind in der MG 64 „Archäologische Ausgrabungen“ 3,11 Mio. Euro mehr ausgegeben worden als veranschlagt. Ebenfalls im Einzelplan 07, in den Kapiteln der Hochschulen, sind Maßnahmegruppen (MG 74 „Verwendung zweckgebundener Einnahmen“) ausgebracht, in denen die Ansätze der HGr. 4 insgesamt um 5,62 Mio. Euro überschritten wurden. Gedeckt sind diese Mehrausgaben jeweils durch Einnahmen.

Die vom Finanzministerium vorgetragene Gründe sind aus formalen Gesichtspunkten überzeugend. Der Landesrechnungshof gibt allerdings zu bedenken, dass die Personalausgabenbudgetierung insbesondere daran zu messen ist, ob die gesetzten Einsparziele durch eigenverantwortliche Bewirtschaftungen in den Einzelplänen erreicht werden. Daher sollte gegebenenfalls in den kommenden Jahren überprüft werden, das Erreichen der Zielvorgaben transparenter zu gestalten. Eine Maßnahme in diesem Sinne könnte in der Personalausgabenbudgetierung ohne Berücksichtigung der Maßnahmegruppen bestehen.

Haushaltsüberschreitung im Einzelplan des Wirtschaftsministeriums bei Kapitel 0601 - Ministerium

Mit Einführung der Personalausgabenbudgetierung wurde die bisherige Möglichkeit der Deckung von Ausgaben der Hauptgruppe 4 mit Ausnahme der Obergruppe 45 und der Gruppen 412 sowie 427 innerhalb des gesamten Haushaltsplans (einzelplanübergreifende Deckungsfähigkeit) aufgehoben. Stattdessen sind über § 20 Abs. 1 LHO hinaus gegenseitig deckungsfähig innerhalb der Einzelpläne die Ausgaben der Hauptgruppe 4 mit Ausnahme der Gruppe 412. Nicht deckungsfähig sind Ausgaben auf Grund eines entsprechenden Haushaltsvermerkes.

Die Mehrausgaben beim Titel 453.02 Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen für Mitarbeiter des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr und der Straßenbauämter wurden innerhalb des Einzelplanes gedeckt. Der Titel gehört jedoch zur Maßnahmegruppe 01 Trennungsgeld- und Umzugskostenvergütung. Gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 Haushaltsgesetz 2002/2003 sind alle innerhalb von Maßnahmegruppen veranschlagten Ausgaben mit in Titeln außerhalb von Maßnahmegruppen veranschlagten Ausgaben nicht deckungsfähig.

Die Mehrausgaben hätten somit nur innerhalb der Maßnahmegruppe gedeckt werden können. Dies war aber mangels ausreichender Minderausgaben bei den anderen Titeln nicht möglich. Damit verblieb eine überplanmäßige Ausgabe. Notwendige Minderausgaben wurden bei Titel 0601 461.02 nachgewiesen. Ab dem Haushaltsjahr 2004 sind die Ausgaben für Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung durch spezielle Vermerke in den entsprechenden Maßnahmegruppen in das Personalausgabenbudget der Einzelpläne einbezogen.

4.9 Bildung einer Ausgleichsrücklage für Zahlungsverpflichtungen aus dem Länderfinanzausgleich

Das Finanzministerium hat am 02.05.2004, in der Auslaufperiode des Haushaltes 2003, den Betrag von 25,515 Mio. Euro der Ausgleichsrücklage (Kap. 1111 Titel 911.01) zugeführt. Als Rechtsgrundlage wird die Ermächtigung von § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2002/2003 angeführt:

„Mehreinnahmen aus Steuern, LFA und BEZ sind zur zusätzlichen Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen zur Deckung von Verpflichtungen zu verwenden, soweit sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben im laufenden Haushaltsjahr benötigt werden. [...]“

Inhaltlich wird die Rücklagenbildung mit einer Rückzahlungsverpflichtung in gleicher Höhe aus der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleiches (LFA) 2003 begründet, die am 15. März 2004 fällig war. Ziel war es, die sich ergebende Belastung im Haushaltsjahr 2004 nach 2003, dem Jahr, für das die Abrechnung erfolgte, zu verlagern.

Obwohl im Haushaltsjahr 2003 zwei Nachträge mit dramatischen Steuermindererinnahmen begründet wurden und dementsprechend der Ansatz für Steuern, LFA und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) um rd. 540 Mio. Euro gesenkt wurde¹³, lag das endgültige Ist-Ergebnis dieser Einnahmen rd. 45 Mio. Euro über dem letzten Soll-Ansatz des im Februar 2004 verabschiedeten 2. Nachtrages für das Haushaltsjahr 2003. Damit lag die formale Voraussetzung für eine Anwendung von § 2 Abs. 8 HG 2002/2003 vor.

Der Landesrechnungshof ist allerdings der Auffassung, dass das Finanzministerium nicht frei war in der Wahl der Alternativen, die Mehreinnahmen zur Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen zu verwenden. Dabei ist aus Sicht des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen, dass mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2003 eine Erhöhung der Kreditermächtigungen auf 1.051 Mio. Euro und damit um rd. 166 Mio. Euro über die Regelkreditobergrenze hinaus erfolgte. In dieser Situation hätten die Mehreinnahmen zwingend zur Reduzierung des Kreditbedarfs eingesetzt werden müssen.

¹³ Differenz der Ansätze im Haushalt 2002/2003 zum 2. Nachtrag 2003.

Das ergibt sich aus Folgendem: Begründet wurden die später durch das Landesverfassungsgericht als nichtig erkannten Ausnahmekreditermächtigungen mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V. Folgerichtige Konsequenz ist die sich aus Art. 65 Abs. 2 S. 3 Verf. M-V ergebende Maßgabe, die erhöhten Kreditermächtigungen für Ausgaben zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zu verwenden, die zur Abwehr der Störung oder der unmittelbaren Bedrohung geeignet sind. Ausgaben, die zur Bildung einer nicht zwingend erforderlichen Rücklage dienen, genügen aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht diesen Maßgaben. Ohne die Rücklagenbildung hätte die Überschreitung der Regelkreditobergrenze im Rechnungsergebnis um rd. 15 % (25,515 Mio. Euro) geringer ausfallen können. Dass Mehreinnahmen nicht automatisch die Kreditermächtigungen reduzieren, kann im Ergebnis aus Sicht des Landesrechnungshofes jedenfalls dann nicht mehr gelten, wenn Kreditermächtigungen oberhalb der Regelkreditobergrenze in Anspruch genommen werden sollen.

Das Finanzministerium verwies darauf, dass Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V nur für die Veranschlagung, nicht aber für die Durchführung des Haushaltes gilt. Der Landesrechnungshof teilt diese Sichtweise nicht, ist sich aber bewusst, dass die Frage, ob die Regelkreditobergrenze auch im Haushaltsvollzug gilt, bereits seit langem umstritten ist¹⁴ und auch im Finanzausschuss des Landtages kontrovers diskutiert wurde. Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Haltung, dass die Regelkreditobergrenze auch für den Haushaltsvollzug gilt, weil die Entscheidung, ob und in welcher Höhe die Regelkreditobergrenze überschritten werden soll, allein dem Gesetzgeber zugeordnet ist und anderenfalls auf die Exekutive verlagert würde. Damit wäre der Exekutive ein weiterer finanzpolitischer Ermessensspielraum eröffnet als dem Gesetzgeber¹⁵. Der Landesrechnungshof erwartet, dass § 2 Abs. 8 HG 2002/2003 entsprechende Regelungen in künftigen Haushaltsgesetzen im Lichte von Art. 65 Verf. M-V interpretiert und Mehreinnahmen zur Reduzierung der Kreditermächtigungen eingesetzt werden, wenn Kreditermächtigungen oberhalb der Regelkreditobergrenze in Anspruch genommen werden.

Das Finanzministerium hat im Zusammenhang mit der vom Landesrechnungshof geäußerten Kritik an der Rücklagenbildung 2003 auf die angespannte finanzielle Lage des Haushaltes 2004 verwiesen, die es nicht erlaubt hätte, eine zusätzliche Ausgabe auf Grund der Rückzahlungsverpflichtung der vorläufigen LFA-Abrechnung aus 2003 von 25,5 Mio. Euro zu finanzieren.

¹⁴ Vgl. z. B. Jahresbericht des Landesrechnungshofes M-V 1996, Bemerkungen des BRH 1997. Unterstützt wird die Sichtweise der Rechnungshöfe auch in weiten Teilen der Literatur (vgl. z. B. v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, Rdn. 4 zu § 18 BHO; Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12, Rdn. 304 zu Art. 115 GG; Isensee, Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, in DÖV 1996, S. 173 ff.; Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 340 ff.; Müller, Haushaltsreform und Finanzkontrolle, S. 125 ff.). Gegenteilige Meinungen sind deutlich in der Minderzahl (Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Rdn. 30 zu Art. 115 GG).

¹⁵ So explizit: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 Rdn. 10.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass ein Entlastungseffekt für das Jahresergebnis 2004 durch die erstmalig erfolgte Rücklagenbildung nicht realisiert wurde, denn auch am Jahresende 2004 wurde eine solche Rücklage von rd. 60,1 Mio. Euro gebildet. Der Haushalt 2004 wurde im Ergebnis durch die Rücklagenbildung stärker belastet, außerdem führte dies zu einer erneuten Überschreitung der Regelkreditobergrenze im Haushaltsvollzug 2004.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte das Finanzministerium in der Lage sein, finanzwirksame Risiken, wie die LFA-Abrechnungen, im Haushaltsvollzug grundsätzlich zu bewältigen. Der vom Finanzministerium bereits eingeschlagene Weg einer Veranschlagung unter Berücksichtigung des Vorsichtsprinzips (insbesondere auf der Einnahmenseite) sollte allerdings noch konsequenter verfolgt werden, um die notwendige Bewegungsfähigkeit im Vollzug des Haushaltes zu sichern.

Unabhängig von der vorangegangenen Argumentation ist aus Sicht des Landesrechnungshofes die Ermächtigung in § 2 Abs. 8 HG 2002/2003 ungeeignet für den Zweck einer jährlichen Rücklagenbildung. Sie beschränkt diese auf den Fall von Mehreinnahmen. Dabei besteht kein direkter Zusammenhang von Mehreinnahmen und Rückzahlungsverpflichtungen des Landes aus dem LFA. Während sich die Mehreinnahmen als rechnerisches Ergebnis aus Soll und Ist im Landeshaushalt ergeben, resultieren negative oder positive Abrechnungsbeträge aus der unterschiedlichen Entwicklung der Ist-Ergebnisse zwischen Mecklenburg-Vorpommern und allen anderen Ländern. So ist ohne Weiteres der Fall denkbar, wonach sich ein negativer Abrechnungsbetrag aus dem LFA ergibt und das Land gleichzeitig Mindereinnahmen aufzuweisen hat. Dann bestände keine Möglichkeit zur Rücklagenbildung. Der Landesrechnungshof regt daher an, § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2002/2003 (gleichlautend im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2006/2007) durch eine konsistente und unmissverständliche Ermächtigung zur Rücklagenbildung zu ersetzen, wenn die damit einhergehende Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips gewollt ist.

4.10 Nicht abgewickelte Verwahrungen und Vorschüsse

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung die zum Jahresabschluss 2003 nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse geprüft. Der Schwerpunkt lag dabei insbesondere bei vierzehn nicht abgewickelten aufzuklärenden Verwahrungen mit einem Betrag ab 50.000 Euro, die in ProFiskal unter Kapitel 2001 (Aufzuklärende Verwahrungen) gebucht waren.

Einzahlungen dürfen gemäß § 60 Abs. 2 LHO nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht endgültig gebucht werden können. Alle (Ein-)Zahlungen sind gemäß § 72 Abs. 2 LHO für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen sind. Nach dem Abschluss der Bücher dürfen Einnahmen nicht mehr für den abgelaufenen Zeitraum gebucht werden. Den Zeitpunkt zu dem die Bücher zu schließen sind, bestimmt das Finanzministerium (§ 76 LHO).

Mit dem Erlass zum „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2003 und Vorlage der Rechnungsunterlagen“ vom 14.10.2003 hat das Finanzministerium unter Nr. 4 bestimmt, dass die Bücher für das Haushaltsjahr 2003 endgültig zu schließen sind, wenn u. a. die Buchungen ordnungsgemäß nachgewiesen sind. Gemäß Nr. 3 des Erlasses waren für das Haushaltsjahr 2003 Einzahlungen bis zum 30.12.2003 anzunehmen.

Laut der begründenden Unterlagen der Annahmeanordnungen zu den geprüften Verwahrungen waren zehn Einnahmen (Wert: 8.592.453,82 Euro) im Haushaltsjahr 2003 fällig. Vier dieser Einnahmen waren zum Zeitpunkt der Einzahlung in ProFiskal erfasst, zwei davon zur Annahme freigegeben. Eine Einnahme wurde am 06.01.2004 für das Haushaltsjahr 2003 angeordnet. Die restlichen fünf Einnahmen haben die Dienststellen erst im Haushaltsjahr 2004 mit Fälligkeiten in 2004 angeordnet und letztlich auch vereinnahmt.

Da die Verwahrungen nicht mehr in 2003 aufgeklärt wurden, wurden sie ins Haushaltsjahr 2004 übertragen und nur zwei (Wert: 871.741,60 Euro) wurden anschließend durch eine Rückbuchung im Haushaltsjahr 2003 vereinnahmt. Die restlichen acht Verwahrungen mit einem Wert von 7.720.712,22 Euro wurden nicht im Haushaltsjahr 2003, in dem sie eingezahlt wurden, sondern erst im Haushaltsjahr 2004 vereinnahmt.

Auf folgende Einzahlungen sei in diesem Zusammenhang besonders verwiesen:

Umweltministerium (Kapitel 1302 Titel 331.02)

Das Umweltministerium erteilte der Landeszentralkasse am 06.11.2003 eine Annahmeanordnung über 6.684.273,44 Euro (Erstattungsansprüche bis 31.12.2001 und für 2002) mit Fälligkeit 08.12.2003 für das Haushaltsjahr 2003. Nachdem die Einzahlung am 08.12.2003 erfolgte, wurden lediglich 1.028.760,66 Euro im Haushaltsjahr 2003 vereinnahmt. Die Differenz von 5.655.512,78 Euro wurde nach Aussage des Umweltministeriums auf Anweisung des Finanzministeriums auf eine Verwahrungsbuchungsstelle gebucht. Beim Jahresabschluss 2003 wurde ein Einnahmerest gebildet und der gleiche Betrag als nicht abgewickelte Verwahrung in das Haushaltsjahr 2004 übertragen. Am 16.01.2004 wurde die Verwahrung auf dem Einnahmetitel in 2004 vereinnahmt.

Wirtschaftsministerium (Kapitel 0604 Titel 231.01)

Die Einnahme von 1.385.906,90 Euro war für 2003 mit Fälligkeit 31.12.2003 vom Wirtschaftsministerium angeordnet. Da die Freigabe der Annahmeanordnung durch die Landeszentralkasse erst nach der Einzahlung am 18.12.2003 erfolgte, musste diese in Verwahrung genommen werden. Eine Aufklärung erfolgte erst nach dem Übertrag ins Haushaltsjahr 2004. Die vom Wirtschaftsministerium erbetene Rückbuchung der Einnahme nach 2003 wurde vom Finanzministerium zurückgewiesen.

Die geprüften Einzahlungen wurden zwar bis zum 30.12.2003 durch die Landeszentralkasse angenommen, eine Vereinnahmung im Haushalt 2003 erfolgte jedoch nur in zwei Fällen. Die Vereinnahmung war bei der Hälfte der Einzahlungen nicht möglich, weil die Annahmeanordnungen durch die Dienststellen nicht erteilt wurden, obwohl die Voraussetzungen erfüllt waren und die Einnahmen für das Haushaltsjahr 2003 angefordert wurden.

Zusammenfassend ist festzustellen, obwohl endgültige Buchungen auf einem Einnahmetitel möglich gewesen wären, wurden Einzahlungen entgegen § 60 LHO verwahrt. Die Vereinnahmung von in 2003 fälligen Einnahmen im Haushaltsjahr 2004 steht nicht im Einklang mit § 72 Abs. 2 LHO.

4.11 Bewirtschaftungsmaßnahmen im Haushaltsjahr 2003

Die sechs Bewirtschaftungserlasse sind ein Spiegelbild der sich gegenüber der Planung zur Haushaltsaufstellung 2002/2003 und dem 1. Nachtrag 2003 erheblich geänderten Realitäten und Erwartungen im Haushaltsvollzug 2003.

Bewirtschaftungs- erlass (BwE)	Haushaltswirtschaftliche Maßnahmen gemäß § 41 LHO¹⁶
1. BwE vom 16. Dez. 2002	<p>Bewirtschaftungsfreigabe von 50 v. H. der Haushaltsansätze; Ausnahme: Ausgaben dürfen über den freigegebenen Betrag hinaus geleistet werden, sofern bereits rechtl. Verpflichtungen bestehen oder auf zweckgebundenen Einnahmen beruhen</p> <p>Freigabe für alle im HH-Plan 2003 veranschlagten und nicht anderweitig gesperrten Verpflichtungsermächtigungen (VE) i. H. v. 50 v. H.; VE, die in Nachtragshaushaltsverhandlungen 2003 reduziert werden, Inanspruchnahme nur bis 50 v. H. des neu vorgesehenen Ansatzes</p> <p>Ab 2003 Einführung Personalausgabenbudgetierung - Personalausgabenansätze = verbindliche Ausgabenobergrenzen, HH-Ansätze nur noch im jeweiligen Einzelplan deckungsfähig</p>
2. BwE vom 3. Feb. 2003	<p>Bewirtschaftungsfreigabe der Ausgabeansätze bei Personalausgaben und Investitionstitel in voller Höhe mit Ausnahme der Titel, deren Ansätze im Nachtragshaushaltsplan-Entwurf 2003 verändert bzw. neu ausgebracht worden sind</p> <p>Bewirtschaftungsfreigabe der Haushaltsansätze aller übrigen Titel i. H. v. 90 v. H.; Ausgaben dürfen darüber hinaus geleistet werden, sofern bereits rechtl. Verpflichtungen bestehen oder sie auf zweckgebundenen Einnahmen beruhen</p> <p>Freigabe für alle im HH-Plan 2003 veranschlagten und nicht anderweitig gesperrten Verpflichtungsermächtigungen (VE) i. H. v. 90 v. H.</p>
3. BwE vom 13. Feb. 2003	<p>Aufhebung Einstellungsstopp mit In-Kraft-Treten der Regelungen des Innenministeriums hinsichtlich des Verfahrens der Personalkoordinierungsstelle</p>
4. BwE vom 28. April 2003	<p>Bewirtschaftungsfreigabe aller Ausgabeansätze mit Ausnahme der Obergruppen 51 - 54 (sächl. Verwaltungsausgaben in voller Höhe</p> <p>Bewirtschaftungsfreigabe der Ausgabeansätze der Titel in den Obergruppen 51 - 54 i. H. v. 90 v. H. bezogen auf den Nachtragshaushalt; gilt nicht für Landtag, Landesrechnungshof, Hochschulkorridor und KLR-Projekte; Ausgaben dürfen darüber hinaus geleistet werden, sofern bereits rechtl. Verpflichtungen bestehen oder sie auf zweckgebundenen Einnahmen beruhen</p> <p>Einwilligung in Inanspruchnahme aller im HH-Plan 2003 veranschlagten und nicht anderweitig gesperrten VE</p>
5. BwE vom 21. Mai 2003	<p>Absenkung Personalausgabenbudget um insgesamt 6 Mio. Euro - jeweils in den Einzelplänen in den festgesetzten Höhen zu erbringen; anteilige Einsparungsbeträge werden vom Finanzministerium bei Umsetzung der Verstärkungsmittel im Rahmen der Tarif- bzw. Besoldungsanpassung in Abzug gebracht; ausgenommen: Landtag, Landesrechnungshof und Lehrer</p> <p>Einsparung von insgesamt 8 Mio. Euro bei sächlichen Verwaltungsausgaben und von insgesamt 8 Mio. Euro bei laufenden Ausgaben - insbesondere Hauptgruppe 6 - entsprechend der für die Einzelpläne jeweils festgesetzten Beträge - einzelplanspezifische Minderausgabe; ausgenommen: Landtag und Landesrechnungshof</p> <p>Sperre der investiven Ansätze des Landeshochbaus i. H. v. 11 Mio. Euro</p> <p>Einsparung bei den Zinsausgaben von 2 Mio. Euro</p> <p>Aufhebung der mit 4. Bw. erlass verfügten Bewirtschaftungsbeschränkung i. H. v. 10 v. H. bei den sächlichen Verwaltungsausgaben nach Vorliegen der titelkonkreten Untersetzung der Einsparvorgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und laufenden Ausgaben von zusammen insgesamt 16 Mio. Euro</p>
6. BwE vom 6. Nov. 2003	<p>Haushaltswirtschaftliche Sperre für alle Bereiche der Landesverwaltung bis auf Sondervermögen i. S. d. § 131 LHO für sämtliche Ausgabeermächtigungen bei den laufenden Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 bzw. den laufenden Ausgaben in den Wirtschaftsplänen - keine Leistung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ausgenommen bei rechtl. Verpflichtung, überwiegender Finanzierung von Dritten, sonstigen Ausgaben aus tatsächlich eingegangenen zweckgebundenen Einnahmen, Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs, Hochschulkliniken, notwendigen Ausgaben im Zusammenhang mit Erwirtschaftung von Einnahmen</p> <p>Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen nur noch mit Einwilligung des Finanzministeriums; ausgenommen VE im Zusammenhang mit Maßnahmen, die vollständig drittfianziert sind</p>

¹⁶ Verkürzte Darstellung der jeweiligen Maßnahmen.

Die Steuereinnahmen sind ab dem Jahr 2002 zunehmend eingebrochen. Bereits im Jahre 2002 standen Steuermindereinnahmen von 324 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsplan zu Buche. Im endgültigen Haushaltsplan des Jahres 2003, festgestellt durch den zweiten Nachtrag, blieben die Steuereinnahmen um 540 Mio. Euro unter dem im Ursprungshaushalt 2003 veranschlagten Volumen.

Bereits mit dem 1. Nachtragshaushalt 2003 waren die Steuereinnahmen um 350 Mio. Euro abgesenkt worden. Im Gegenzug ist die Kreditaufnahme um 570 Mio. Euro angehoben worden. Die verbleibende Differenz zur verringerten Steuerveranschlagung von 220 Mio. Euro resultierte im Saldo aus

- Mehrausgaben von insgesamt 340 Mio. Euro,
- Einsparungen von 80 Mio. Euro und
- zusätzlichen Einnahmen von 40 Mio. Euro.

Tabelle: Entwicklung ausgewählter Ansätze und das Ist-Ergebnis 2003 (in Mio. Euro)

	<i>Soll 2003</i>			<i>Ist 2003</i>
	<i>HH 2002/2003</i>	<i>1. Nachtrag</i>	<i>2. Nachtrag</i>	
Lfd. Einnahmen	6.159,2	5.840,8	5.625,8	5.652,6
Investive Einnahmen	689,3	695,7	640,7	621,4
Nettokreditaufnahme	255,7	826,0	1.051,0	1.033,5
Gesamteinnahmen	7.144,6	7.403,0	7.358,0	7.350,2
Lfd. Ausgaben	5.657,6	5.747,5	5.702,5	5.689,1
Investive Ausgaben	1.477,1	1.525,6	1.525,6	1.490,5
Gesamtausgaben	7.144,6	7.403,0	7.358,0	7.350,2

Bereits einen Monat nach Verabschiedung des 1. Nachtragshaushaltsgesetzes 2003, war mit der Mai-Steuerschätzung 2003 erkennbar, dass die Annahmen zu den Steuereinnahmen zu optimistisch waren. Mit dem 5. Bewirtschaftungserlass des Finanzministeriums sollte dieser Entwicklung entgegengesteuert werden. Spätestens die November-Steuerschätzung 2003 machte aber deutlich, dass diese haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen nicht ausreichten, sodass die Aufstellung eines 2. Nachtragshaushaltes unausweichlich wurde.

Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 wurden die Ansätze der Steuereinnahmen um 190 Mio. Euro zurückgenommen. Die Nettokreditaufnahme wurde erneut angehoben, diesmal um 225 Mio. Euro auf 1.051 Mio. Euro. Die gegenüber den Steuermindereinnahmen zusätzliche Erhöhung der Nettokreditaufnahme von 35 Mio. Euro begründete die Landesregierung mit dem Saldo aus 80 Mio. Euro Mindereinnahmen für Investitionen und laufende Zwecke sowie einer Ausgabenkürzung von 45 Mio. Euro.

Im Ergebnis ergab sich für den Haushalt 2003 mit 1.034 Mio. Euro die höchste Kreditfinanzierung nach 1995. Zwar wurden mit dem 1. Nachtragshaushalt 2003 Eingriffe bei den Personalausgaben, bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, bei den Landesprogrammen und bei den Investitionsausgaben vorgenommen. Sie reichten jedoch bei weitem nicht aus, um die massiven Steuerausfälle und rechtlich vorgegebene Zusatzausgaben auszugleichen.

Die Landesregierung hat geltend gemacht, dass aus damaliger Sicht mit dem ersten Nachtrag ein Umsteuern nur in dem vorgenommenen Umfang möglich gewesen sei. Sie verweist auf die in der Landtagsdrucksache 4/945 vom 16.12.2003 zum 2. Nachtrag 2003 dargelegten Pakete zusätzlicher finanzpolitischer Maßnahmen, mit denen spätestens ab 2005 die verfassungsgemäße Kreditobergrenze wieder eingehalten werden sollte:

- Im Bereich der Personalausgaben, insbesondere Einkommensverzicht in der Landesverwaltung gegen Kündigungsschutz für die Mitarbeiter, für die noch kein Kündigungsschutz vereinbart war sowie die Anpassung der Beihilfeleistungen an die Änderungen des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes,
- Initiativen auf Bundesebene, um insbesondere durch Änderungen von Bundesleistungsgesetzen die Belastungen der Länderhaushalte zu verringern und Subventionen abzubauen,
- Pauschale Einsparvorgaben für alle Ressorts in Höhe von zusammen 40,7 Mio. Euro, die sich aus Absenkungen der Personalbudgets, der sächlichen Verwaltungsausgaben, der laufenden Ausgaben in Landesprogrammen und der Investitionsausgaben zusammensetzten,
- 10 Mio. Euro Absenkung beim Landeshochbau,
- Änderung bzw. Aufhebung von Landesleistungsgesetzen sollten Einsparungen von 10 Mio. Euro ab 2005 realisieren und
- Mindestgarantie im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs ab 2004 eingeschränkt und ab 2005 aufgehoben.

Mit diesen Maßnahmen sollten die für die Haushalte 2004 und 2005 absehbaren Verschlechterungen gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan-Entwurf nicht vollen Umfangs aber weitgehend ausgeglichen werden. Die Eingriffe waren nach Darstellung der Landesregierung auf deren mittelfristiges Fortwirken ausgerichtet.

Die Landesregierung hat erklärt, sie sehe diese Maßnahmen inzwischen weitgehend umgesetzt. Sie seien Teil eines Gesamtkonzeptes, zu dem auch die Funktional- und Verwaltungsreform (einschließlich Ämterzusammenlegung auf Landesebene) und das Personalkonzept 2004 (Drs. 4/1550) zu zählen seien. In diesem Zusammenhang werden auch die Schul- und die Hochschulstrukturreform genannt. Die Landesregierung erwarte von den Maßnahmen eine strukturelle Verbesserung der Landes- und Kommunalhaushalte, die im Laufe der Jahre zunehmende Wirkung entfalten werde.

Der Landesrechnungshof hält diese Maßnahmen für insgesamt notwendig, auch soweit sie bisher nicht umgesetzt wurden. Da Konsolidierungsmaßnahmen im Interesse möglichst großer Entlastungswirkung frühzeitig ergriffen werden müssen, wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Landesregierung diese und weitere Maßnahmen bereits mit Sichtbarwerden der ersten gravierenden Steuereintrübe bzw. bereits bei der Aufstellung des 1. Nachtragshaushaltes 2003 eingeleitet hätte.

5 Finanzwirtschaftliche Entwicklung

5.1 Steuern und steuerinduzierte Einnahmen

Die Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ für das Haushaltsjahr 2003 lagen im Ist-Ergebnis um rd. 495 Mio. Euro niedriger, als bei der Ende des Jahres 2001 erfolgten Veranschlagung für den Doppelhaushalt 2002/2003 angenommen. Dies entspricht einer relativen Abweichung gegenüber dem ursprünglichen Ansatz von über 12 % bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen und von 7,2 % von den bereinigten Gesamteinnahmen.

Ursächlich für diesen Einnahmerückgang war in erster Linie die schwache konjunkturelle Entwicklung der Jahre 2002 und 2003, die deutlich hinter den Erwartungen der Wirtschaftsforschungsinstitute und der Bundesregierung zurückblieb. So ist festzustellen, dass auch die Wachstumsannahmen im Rahmen der halbjährlichen Steuerschätzungen durchgehend zu optimistisch waren. Dadurch wurden halbjährlich Prognoseabsenkungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen erforderlich.

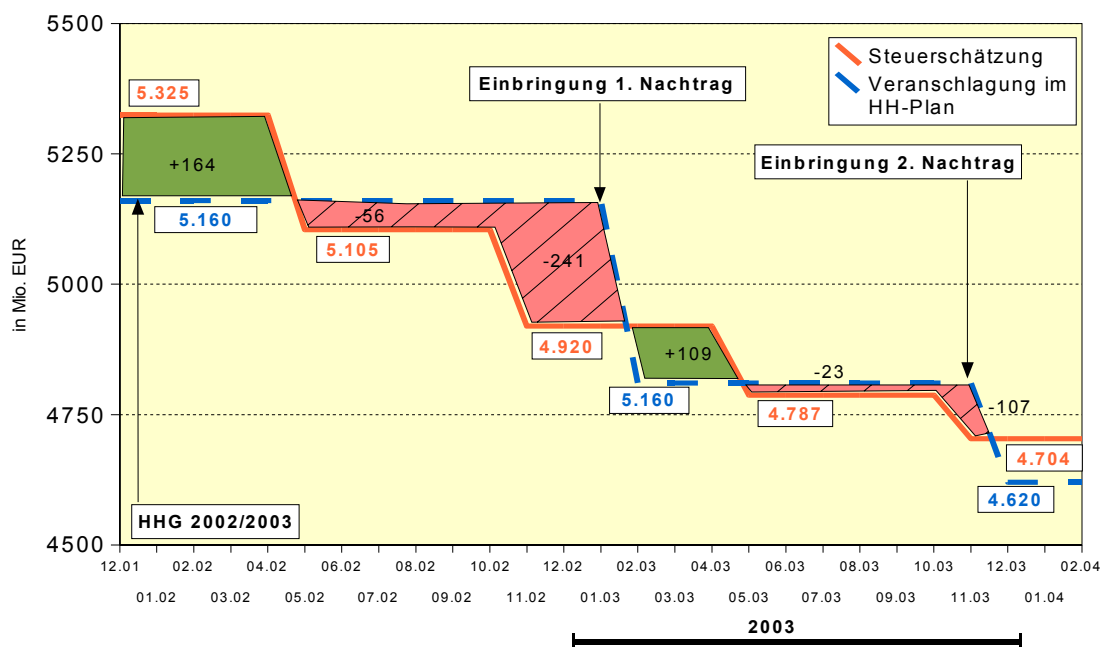
Dies macht deutlich, wie wichtig Sicherheitsabschläge im Rahmen der Veranschlagung sind. Unbedingt erforderlich sind Abschläge gegenüber der regionalisierten Prognose für absehbare Einwohnerverluste des Landes, die sich im Länderfinanzausgleich mit rd. -2.200 Euro je Einwohner bemerkbar machen. Daneben sind Korrekturen und Sicherheitsabschläge hinsichtlich der den Prognosen zu Grunde liegenden Annahmen zur konjunkturellen Entwicklung notwendig. Das Finanzministerium folgte diesen Erfordernissen zuletzt weitgehend. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist eine dem Vorsichtsprinzip folgende Veranschlagung der Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ eine wesentliche Voraussetzung, um die notwendigen Spielräume für eine effektive Steuerung des Haushaltsvollzuges zu erhalten.

Tabelle: Entwicklung der Wachstumsannahmen des realen BIP der Bundesregierung im Rahmen der Steuerschätzung für das Jahr 2003

Wachstumsprognosen von [Monat/Jahr]				Ist-Ergebnis 2003
05/01	05/02	11/02	05/03	
2 ¼ %	2 ½ %	1 ½ %	¾ %	-0,10 %

Die erheblichen Mindereinnahmen im Landeshaushalt 2003 begannen sich bereits 2002 abzuzeichnen. Bereits vor Beginn des Haushaltsjahres waren durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen Mindereinnahmen von über 200 Mio. Euro für den Landeshaushalt 2003 prognostiziert worden. Auch die Korrekturen der Ansätze im Rahmen der Aufstellung des 1. Nachtrages stellten sich innerhalb kürzester Frist als zu optimistisch heraus. Bereits mit der Mai-Steuerschätzung 2003 wurden die Haushaltsansätze für Steuern, LFA und BEZ erneut unterschritten. Durch die November-Steuerschätzung 2003 wurde die Einnahmeprognose für Mecklenburg-Vorpommern nochmals um rd. 85 Mio. Euro abgesenkt.

Abb.: Entwicklung der Soll-Ansätze für Steuern, LFA und BEZ im Landeshaushalt 2003 und der regionalisierten Prognosen der Steuerschätzung für M-V (in Mio. Euro)



Quelle: HH-Gesetz 2002/2003; 1. und 2. Nachtragsgesetz 2003; reg. Ergebnisse der Steuerschätzungen für 2003; eigene Berechnungen.

Tabelle: Entwicklung der Haushaltsansätze für Steuern, LFA und BEZ 2003 (in Mio. Euro)

	Soll 2003			Ist 2003	Abweichung zu		
	HH 2002/ 2003	1. Nachtrag	2. Nachtrag		HH 2002/ 2003	1. Nachtrag	2. Nachtrag
Landesanteil an Gemeinsch.-Steuern	2.997,0	2.763,0	2.634,0	2.674,3	-322,7	-88,7	40,3
Lohnsteuer nach Zerl.	415,0	510,0	480,0	482,1	67,1	-27,9	2,1
Veranl. Eink.-Steuer	-120,0	-161,0	-135,0	-129,6	-9,6	31,4	5,4
n.v. Steuern v. Ertrag	11,0	14,0	9,0	7,1	-3,9	-6,9	-1,9
Körperschaftst. nach Zerl.	53,0	20,0	-30,0	-19,3	-72,3	-39,3	10,7
Zinsabschlag nach Zerl.	24,0	24,0	14,0	12,8	-11,2	-11,2	-1,2
Steuern v. Umsatz	2.590,0	2.330,0	2.270,0	2.299,1	-290,9	-30,9	29,1
Gewerbesteuerumlage	24,0	26,0	26,0	22,1	-1,9	-3,9	-3,9
Ländersteuern	278,0	264,0	249,0	254,5	-23,5	-9,5	5,5
Erbschaftsteuer	4,0	3,0	3,0	4,4	0,4	1,4	1,4
Grunderwerbsteuer	75,0	70,0	62,0	63,5	-11,5	-6,5	1,5
Kraftfahrzeugsteuer	153,0	141,0	134,0	132,5	-20,5	-8,5	-1,5
Rennwett-/Lotteriest.	22,0	23,0	23,0	26,0	4,0	3,0	3,0
Feuerschutzsteuer	5,0	5,0	5,0	6,0	1,0	1,0	1,0
Biersteuer	19,0	22,0	22,0	22,3	3,3	0,3	0,3
Steuerähnliche Abgaben[†]	5,0	5,0	5,0	4,4	-0,6	-0,6	-0,6
Spielbankabgabe	5,0	5,0	5,0	4,4	-0,6	-0,6	-0,6
LFA und BEZ	1.880,4	1.778,4	1.732,4	1.732,4	-148,0	-46,0	0,0
LFA	495,0	406,0	369,0	369,0	-126,0	-37,0	0,0
Fehl-BEZ	189,0	176,0	167,0	167,0	-22,0	-9,0	0,0
SoBEZ	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	0,0	0,0	0,0
PolBEZ	83,9	83,9	83,9	83,9	0,0	0,0	0,0
Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ*	5.160,4	4.810,4	4.620,4	4.665,6	-494,8	-144,8	45,2
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen**	3.964,0	3.614,0	3.424,0	3.469,2	-494,8	-144,8	45,2

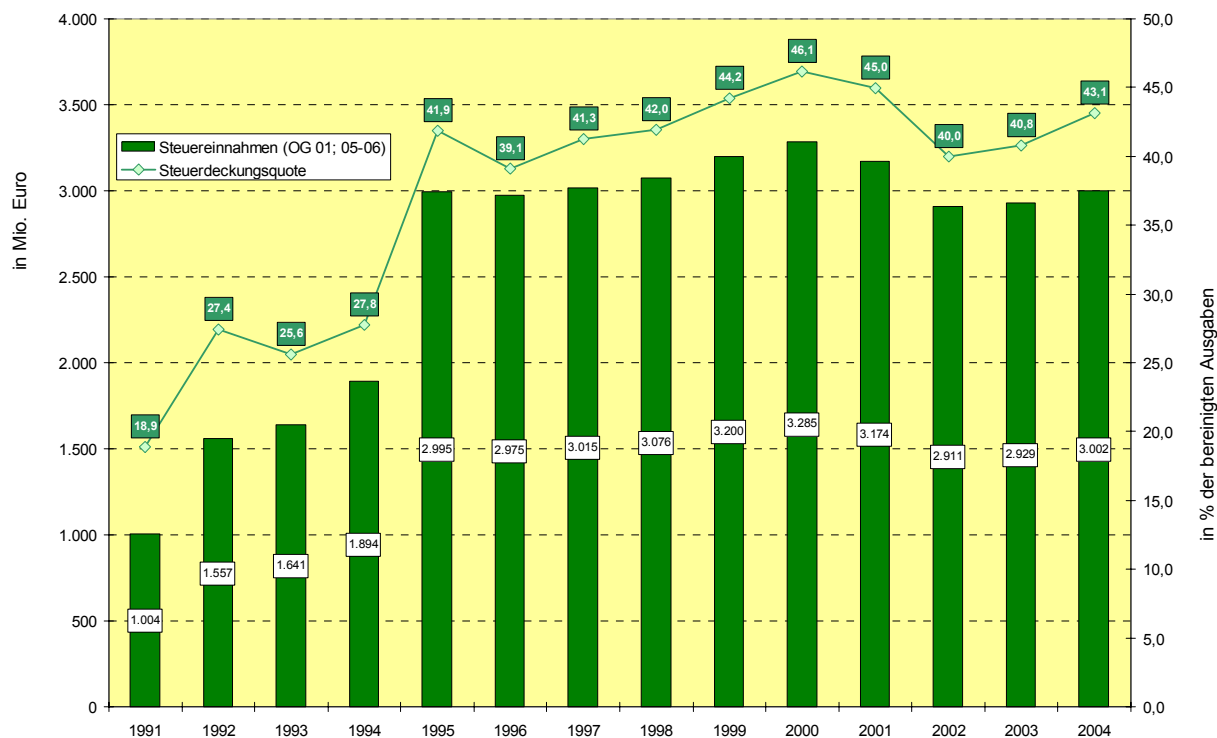
* ohne sonstige steuerähnliche Abgaben (Gr. 099)

** ohne SoBEZ und PolBEZ

Das Haushalts-Soll des 2. Nachtragshaushaltes wurde um 45,2 Mio. Euro bzw. 1 % überschritten, obwohl die Veranschlagung erst im Dezember und die letzte inhaltliche Beratung im Finanzausschuss erst am 30.01.2004 erfolgte. Zu diesem Zeitpunkt standen die Einnahmen aus Steuern, LFA und Fehl-BEZ zum 31.12.2003 fest. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es sich hierbei um einen Verstoß gegen die gemäß § 11 LHO erforderliche Vollständigkeit bei der Veranschlagung der Einnahmen im Haushaltsplan handelt. Es hätte im parlamentarischen Verfahren nach Kenntnis des Ist-Ergebnisses eine Korrektur des Entwurfes zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz erfolgen können.

Die Steuerdeckungsquote stieg von 40,0 % im Haushaltsjahr 2002 auf 40,8 % im Haushaltsjahr 2003 leicht an. Das folgende Diagramm zeigt die Entwicklung der Steuerdeckungsquote in den Haushaltsjahren von 1991 bis 2004. Der sprunghafte Anstieg 1995 rührt aus der vollständigen Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich und hier speziell in den Umsatzsteuerausgleich her.

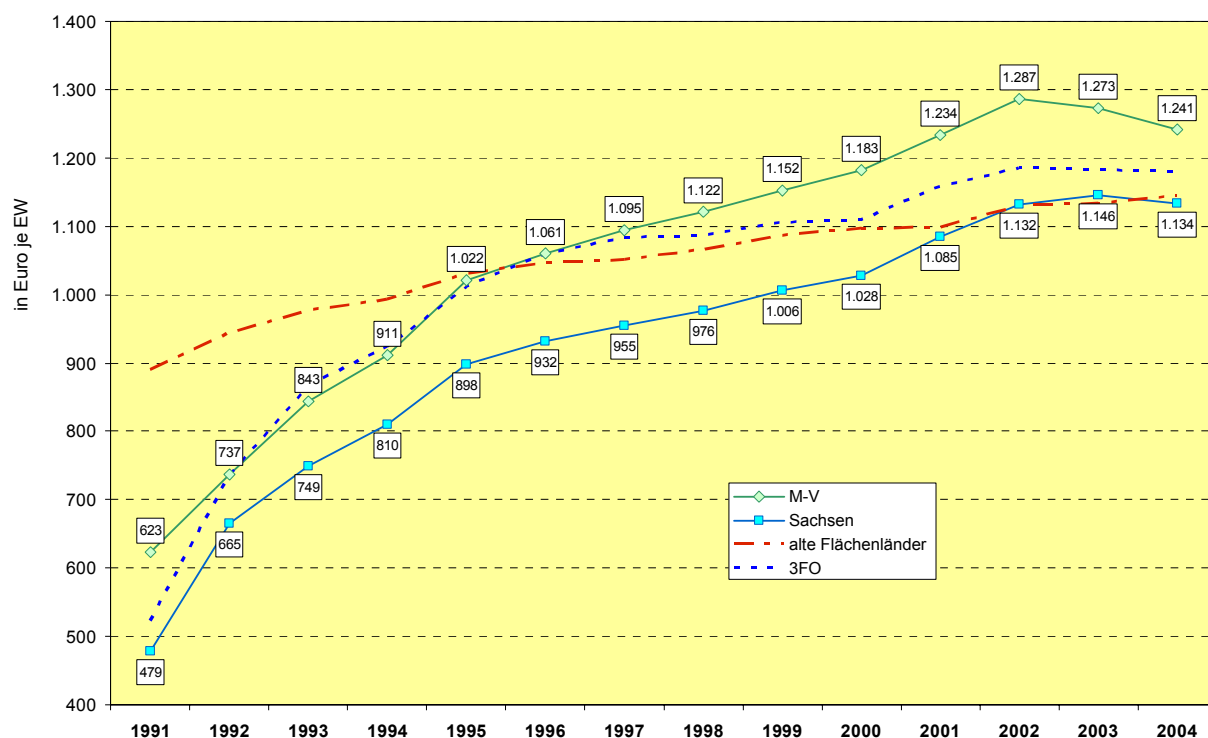
Abb.: Steuerdeckungsquote und Steuereinnahmen M-V von 1991 - 2004



5.2 Personalausgaben

Das Gesamt-Ist für Personalausgaben betrug im Haushaltsjahr 2003 rd. 1.939,0 Mio. Euro. Es lag damit um 21,6 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz 2003 von 1.960,6 Mio. Euro.

Abb.: Entwicklung der Personalausgaben je EW (inkl. AAÜG-Zahlungen) seit 1991 im Vergleich



Die Personalausgaben stellen neben den Sach- und Fachausgaben den größten Ausgabenblock im Landeshaushalt dar. Seit 2001 entfallen auf Personalausgaben (inkl. der Zahlungen an den Bund für die Sonder- und Zusatzsysteme der ehemaligen DDR gemäß AAÜG) über 30 % der bereinigten Gesamtausgaben. In den Jahren 2002 und 2003 konnte die Dynamik bei den Personalausgaben je Einwohner (EW) gestoppt werden. Dennoch liegen diese Ausgaben immer noch deutlich über dem Durchschnitt der drei verbleibenden Flächenländer Ost ohne Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (3FO) sowie über dem der alten Flächenländer. Im Vergleich zu Sachsen bestand 2003 ein entsprechender Ausgabenüberhang von 127 Euro je EW, der hochgerechnet Mehrausgaben von rd. 220 Mio. Euro entspricht. Die 3FO und Sachsen (SN) werden hier, wie auch an folgenden Stellen, als Referenz verwendet, da sie wie Mecklenburg-Vorpommern erhebliche Osttransfers empfangen und den teilungsbedingten Aufbauprozess bewältigen müssen.

Gleichzeitig steht Sachsen bei den wesentlichen finanzwirtschaftlichen Kennziffern unter den neuen Ländern am besten dar und ist daher als gesonderte finanzwirtschaftliche Benchmark geeignet. Die ebenfalls als Benchmark verwendeten finanzschwachen Flächenländer West (FFW)¹⁷ eignen sich, da Mecklenburg-Vorpommern mit Auslaufen des Solidarpaktes auf ein vergleichbares Einnahmenniveau je EW kommen wird. Mecklenburg-Vorpommern muss sich daher auch ausgabeseitig an diesen Ländern orientieren.¹⁸

5.3 Personalkonzept 2004 für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern¹⁹

Zum 01.01.2004 verfügte das Land Mecklenburg-Vorpommern über 42.219 Stellen²⁰, d. h. auf Tausend Einwohner kamen 24,3 Stellen, während die finanzschwachen Flächenländer West (FFW) durchschnittlich 19,5 Stellen je Tausend Einwohner aufzuweisen haben. Im Vergleich zu den FFW führt dieser Überhang an Stellen zu erheblichen Personalmehrausgaben. Nach Berechnungen des Finanzministeriums verausgabte Mecklenburg-Vorpommern z. B. im Haushaltsjahr 2003 bezogen auf die eigene Einwohnerzahl 380 Mio. Euro mehr für Personal als Schleswig-Holstein.

Mit dem Personalkonzept 2004 für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern strebt die Landesregierung bis zum Jahr 2015 den Abbau von insgesamt 10.011 Stellen an, wovon 8.835 Stellen bis Ende 2009 und die verbleibenden 1.176 Stellen in den Jahren 2010 bis 2015 wegfallen sollen. Bei erfolgreicher Umsetzung des Personalkonzeptes würden insgesamt 20,1 Stellen je Tausend Einwohner in der Landesverwaltung (Stand 01.01.2004: 24,3 Stellen je Tausend Einwohner) verbleiben.

Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich die Erarbeitung des Personalkonzepts 2004. Ausgehend von dem Ziel, die laufenden Ausgaben spürbar zu senken, werden die Zielgrößen im Personalausgabenbereich nach Benchmarkvergleichen mit Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz ermittelt, wobei die Werte zu Grunde gelegt werden, die für Mecklenburg-Vorpommern zu der geringeren Stellenausstattung führen. Entscheidende Größe sind dabei sowohl konzeptionell als auch bei der weiteren Umsetzung so genannten Personalausgabenäquivalente. Dadurch wird ermöglicht, auch Wertigkeiten der Stellen zu berücksichtigen und im Ergebnis den Einfluss von Zufälligkeiten zu reduzieren.

¹⁷ Einwohnerbezogener Durchschnitt der Länder NDS, RP, SAAR, SH.

¹⁸ Bei der Interpretation der festzustellenden Unterschiede zu den FFW sind auch qualitative Unterschiede zu berücksichtigen. So führt bspw. der höhere Angestelltenanteil in Mecklenburg-Vorpommern zu entsprechenden Mehrausgaben. Entlastend wirken dagegen z. B. die geringeren Versorgungslasten für ehemalige Beamte. Ausführlich zu weiteren Differenzierungsmöglichkeiten des Vergleichs der Personalausgaben, siehe: IWH (2004): Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern, S. 49 ff.

¹⁹ Drucksache 4/1550 vom 11.02.2005.

²⁰ Ohne BBL M-V, Landesgestüt Redefin und Universitätsklinik.

Die erfolgreiche Umsetzung des Konzepts soll vorrangig durch Reorganisation bzw. Modernisierung der Verwaltung und Aufgabenkritik sichergestellt werden. Vorgeesehen sind Maßnahmen der Personalentwicklung bis hin zur ressortübergreifenden Personalvermittlung. Als Instrumentarien des erforderlichen Personalabbaus sollen v. a. die vorhandenen Möglichkeiten zur Förderung frühzeitigen Personalabgangs [z. B. Auflösungsverträge mit Abfindungszahlungen, Vorruhestand(sgeld), Teilzeitbeschäftigung etc.] eingesetzt und ausgeweitet werden; außerdem soll Überhangpersonal auf frei werdenden Stellen, zur Nachwuchsgewinnung und in weiteren Bereichen (wie z. B. im Betreuungswesen, als Aushilfskräfte oder für temporäres Insourcing) eingesetzt werden.²¹

Die im Personalkonzept 2004 ausgewiesenen Zielgrößen für den Stellenabbau bis Ende 2009 werden nicht allein durch altersbedingtes Ausscheiden und allgemeine Fluktuation realisierbar sein²². Vor diesem Hintergrund wird die Landesregierung nach weiteren Wegen zur direkten oder indirekten Einsparung von Personalausgaben suchen müssen. Dabei erscheint es dem Landesrechnungshof überlegenswert zu prüfen, inwieweit Mitarbeiter des nach dem im Personalkonzept 2004 vorgesehenen Überhangstellenplans Aufgaben erfüllen könnten, die bislang von Zuwendungsempfängern wahrgenommen worden sind. Dies wäre eine Fortsetzung des vom Land bereits geplanten Insourcings²³. Es könnte auch in Betracht kommen, die Bewilligung von Zuwendungen davon abhängig zu machen, dass der Zuwendungsempfänger sich verpflichtet, das im Überhangstellenplan geführte Personal (mit) einzusetzen. In beiden Fällen reduzierte sich die Höhe der Zuwendungen um die Personalausgaben, da das Land seine Bediensteten einsetzt, für die es ohnehin weiter aufkommen müsste.

Die dringende Notwendigkeit des Personalabbaus sowohl auf der Landesebene als auch für die kommunale Ebene wurde auch durch den „Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern - Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich“ des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle bestätigt. Der Benchmarking-Report geht dabei zeitlich noch weiter als das Personalkonzept. Um die Handlungsfähigkeit des Landes zu bewahren, ist danach bis zum Jahr 2020, dem Jahr nach Auslaufen des Solidarpaktes, der Abbau von mehr als 14.700 Stellen beim Land und 6.600 Stellen bei den Kommunen zwingend erforderlich. Diese Ergebnisse, die im Wesentlichen auch dem Personalkonzept der Landesregierung zu Grunde liegen, machen deutlich, dass der geplante Stellenabbau bis 2009 nur eine, wenn auch sehr entscheidende Etappe darstellt, um die bis 2020 erforderlichen Zielgrößen zu erreichen.

²¹ Vgl. Beiträge im Jahresbericht 2005 zu der Bürgerbeauftragten (Tz. 20) und zum Betreuungswesen (Tz. 304).

²² Vgl. Jahresbericht 2004 Tz. 37 des Landesrechnungshofes.

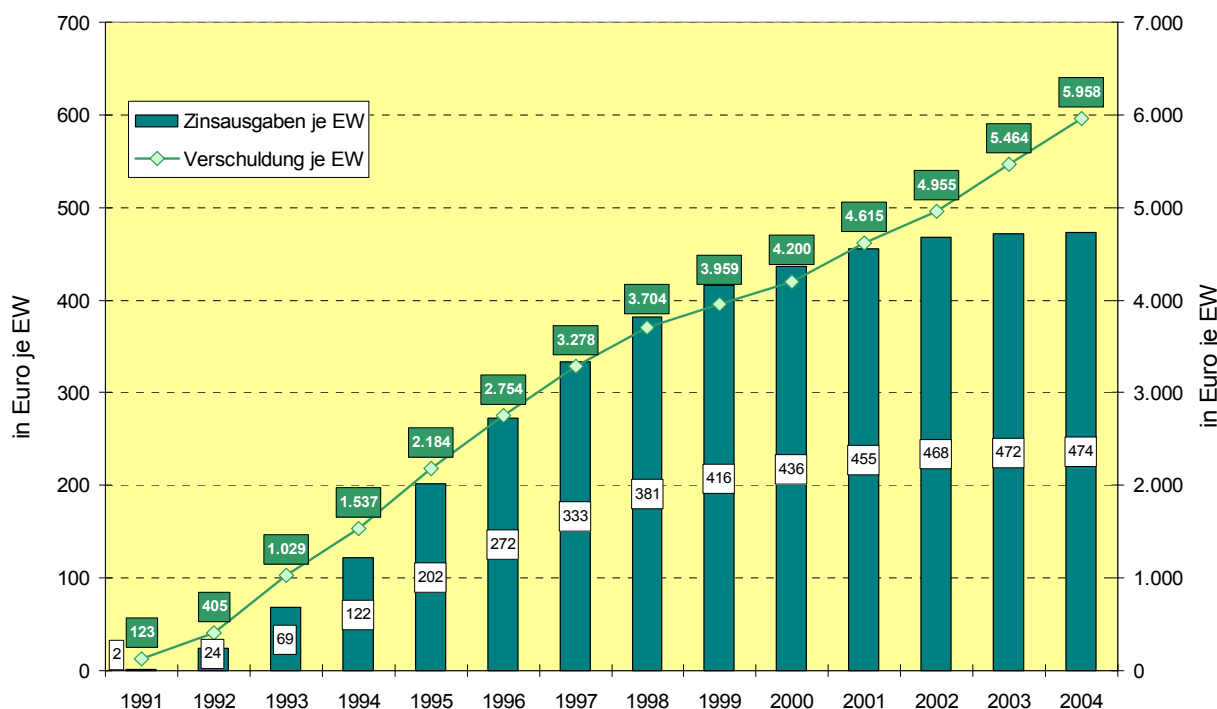
²³ Vgl. Drucksache 4/1550 S. 26.

5.4 Zinsausgaben

Bei den Zinsausgaben war 2003 nur ein geringer Anstieg von rd. 3,9 Mio. Euro (+1,5 %) gegenüber dem Haushaltsjahr 2002 zu verzeichnen. Aus nachfolgender Übersicht wird die Entwicklung der Zinsausgaben und der Gesamtverschuldung je EW deutlich. Sichtbar wird der Effekt des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus in den vergangenen Jahren, das zu einer Stabilisierung der Zinsausgaben trotz rasant steigender Verschuldung führte.

Das Land ist auf dem Weg in die Zins-Schuldenfalle. Eine bessere wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland würde neben einer positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit die Kapitalmarktzinsen von derzeit historischen Tiefstständen erhöhen. Die Folge würden deutlich höhere Refinanzierungskosten sein. Die gegenwärtige Stagnation bei den Zinsausgaben trotz steigenden Schuldenstandes wird aber auch dann enden, wenn es im Rahmen des Schuldenmanagements (Buchkreditaufnahme) nicht mehr möglich sein wird „hoch-“ gegen „niedrigverzinsten“ Kredite zu ersetzen.

Abb.: Zinsausgaben je EW und die Pro-Kopf-Verschuldung seit 1991

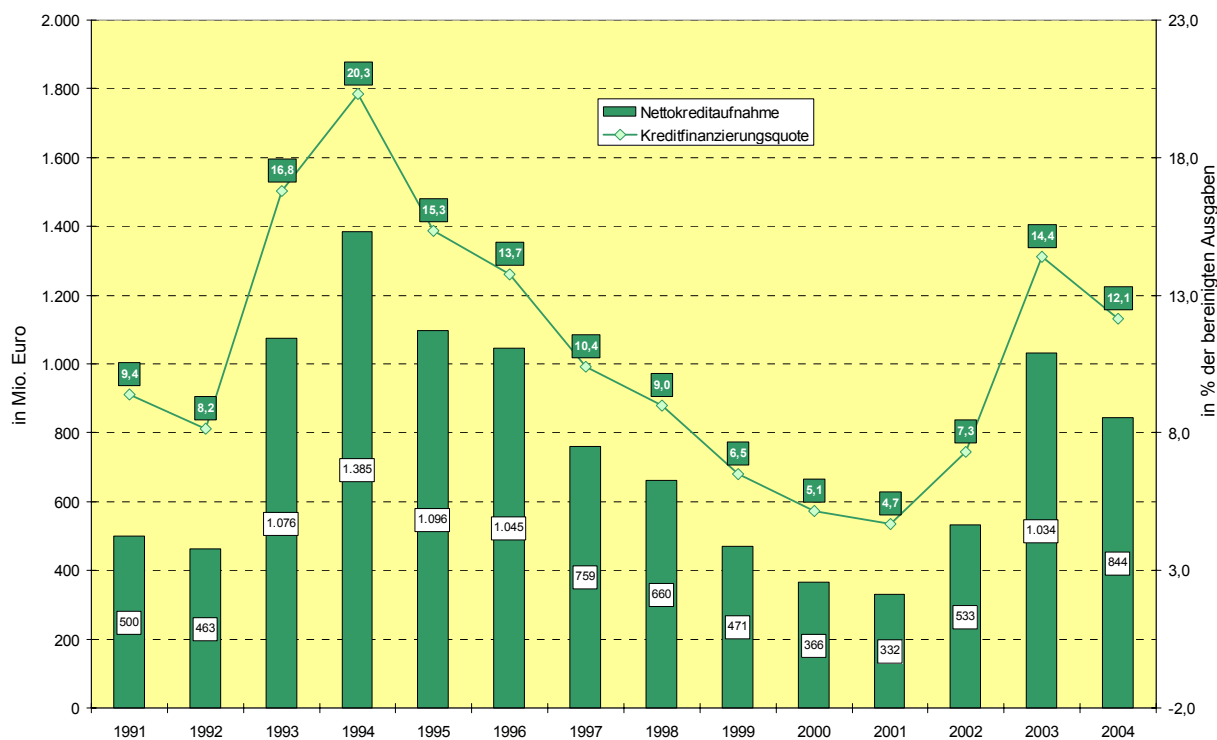


Die Verschuldung führt nicht nur zu intergenerativer Lastverschiebung, bereits heute lässt sich eine Einschränkung der Haushaltsspielräume auf Grund der zu bedienenden Zinslasten aus der immensen Verschuldung feststellen. Unterstellt man in einer vereinfachten Modellrechnung, die Pro-Kopf-Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern hätte sich parallel zum Freistaat Sachsen entwickelt, wären im Haushalt 2004 rd. 234 Mio. Euro weniger an Zinsausgaben zu leisten gewesen.

5.5 Kreditermächtigungen im Haushalt 2003

Das Haushaltsgesetz 2002/2003 sah Kreditermächtigungen von 255,7 Mio. Euro vor. Mit dem 1. Nachtrag wurden diese auf 826 Mio. Euro erhöht. Damit lag bereits der 1. Nachtrag nur noch ca. 60 Mio. Euro unter der Regelkreditobergrenze gemäß Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V, die durch die eigenfinanzierten Investitionen (rd. 885 Mio. Euro) bestimmt wird. Mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2003 wurden die Kreditermächtigungen nochmals um 225 Mio. Euro auf 1.051 Mio. Euro erhöht, sodass die veranschlagte Nettokreditaufnahme um rd. 166 Mio. Euro über der verfassungsmäßigen Regelkreditobergrenze lag. Zur Begründung wurde eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geltend gemacht. Im Ist-Ergebnis 2003 lag die Nettokreditaufnahme (NKA) bei 1.033,5 Mio. Euro und damit 164,4 Mio. Euro über den eigenfinanzierten Investitionen. Gleichzeitig überstieg die Kreditfinanzierungsquote²⁴ mit 14,4 % erstmals seit 1997 wieder die 10 %-Marke.

Abb.: Nettokreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote in M-V seit 1991



²⁴ Anteil der über Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben.

Das Landesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 07.07.2005 den 2. Nachtragshaushalt 2003 für nichtig erklärt, soweit die Ermächtigung zur Kreditaufnahme die Regelkreditobergrenze überschreitet. Begründet wird diese Entscheidung mit der nicht erfolgten „*besonderen Darlegung [...] inwiefern die erst im Folgejahr 2004 beschlossene Erhöhung der Kreditermächtigungen zur Störungsabwehr geeignet sein konnte.*“

Der Landesrechnungshof vertrat bereits im Jahresbericht 2004 (Tzn. 10 - 14) die Auffassung, dass angesichts des Zeitpunktes der Verabschiedung des 2. Nachtragshaushaltes 2003 der erneute Ausweis eines Fehlbetrages und dessen Veranschlagung 2004 und/oder 2005 die bessere Alternative gewesen wäre.

5.6 Strukturelle Ausgabenüberhänge als Ursache hoher Defizite

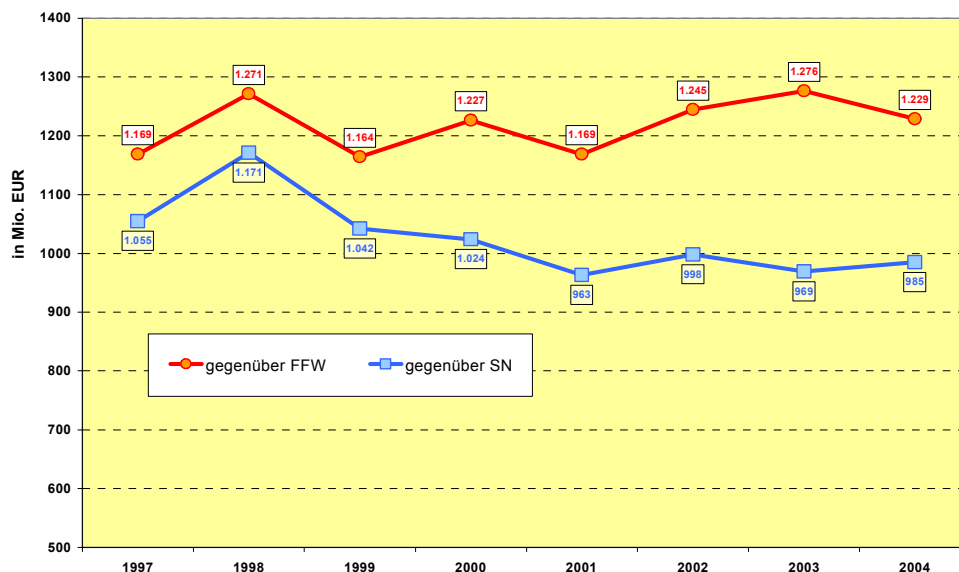
Des Weiteren wäre die Überschreitung der Regelkreditobergrenze 2003 nicht erforderlich gewesen, wenn in den Jahren 2000 und 2001 mit überdurchschnittlicher konjunktureller Entwicklung die ausgabeseitigen Konsolidierungsschritte energischer erfolgt wären. Deutlich wird dies mit Blick auf die laufenden Ausgaben im Landeshaushalt je EW im Ländervergleich zu Sachsen (SN) und den finanzschwachen Flächenländern West (FFW).

Seit 1997 weitgehend unverändert leistet sich das Land kontinuierlich Mehrausgaben im laufenden Bereich zwischen rd. 500 bis 700 Euro je EW. Wie aus der Abbildung sichtbar, entspricht dies, hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl von Mecklenburg-Vorpommern, absoluten Mehrausgaben für laufende Zwecke von 985 Mio. Euro zu Sachsen und von 1.229 Mio. Euro zu den FFW (jeweils 2004). Andererseits erhält Mecklenburg-Vorpommern seit Jahren deutlich höhere laufende Einnahmen je EW als Sachsen und die FFW. Im Jahre 2004 betragen die einwohnerbezogenen Mehreinnahmen gegenüber Sachsen rd. 406 Mio. Euro. Die saldierten laufenden Mehrausgaben²⁵ im Landeshaushalt betragen rd. 579 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen und rd. 800 Mio. Euro zu den FFW²⁶. Diese Ausgabenüberhänge müssen schrittweise zurückgeführt werden. Der bereits eingeleitete Konsolidierungsprozess sollte daher energischer und schneller fortgeführt werden, um die ohnehin schon hohen Anpassungslasten im Landeshaushalt ab 2009, mit spürbarer Degression der Solidarpaktmittel, nicht noch zu erhöhen.

²⁵ Laufende Mehrausgaben je EW abzüglich laufender Mehreinnahmen je EW.

²⁶ Ohne Berücksichtigung der SoBEZ an M-V.

Abb.: Hochgerechnete Mehrausgaben des Landeshaushaltes für laufende Ausgaben 1997 - 2004



Die aus der Entwicklung der Nettokreditaufnahme ablesbaren Konsolidierungserfolge der Jahre 2000 und 2001 waren auch der günstigen konjunkturellen Lage und der daraus folgenden Einnahmeentwicklung geschuldet. Die gesamtdeutsche Wirtschaftskraft (BIP) wuchs im Jahr 2000 um 2,9 %. Damit lag die Wachstumsrate fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Jahre 1991 - 2001 mit 1,5 %. Auch wenn für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2000 ein Nullwachstum zu Buche steht, partizipierte das Land über den LFA an der positiven gesamtdeutschen Konjunktur-entwicklung. Denn maßgeblich ist die Entwicklung des gesamtdeutschen Steueraufkommens, dagegen sind positive wie negative Veränderungen des originären Steueraufkommens des Landes auf Grund der hohen Abschöpfungs- und Ausgleichsraten des LFA und des geringeren Anteils am gesamtstaatlichen Aufkommen von marginaler Bedeutung.

Tabelle: Wachstumsraten des realen BIP M-V seit 1992 im Vergleich

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %												
Mecklenburg-Vorpommern	4,2	10,7	12	5,9	3	1,4	-0,4	3,1	0	-1,5	0,6	-1,5	1,1
Neue Bundesländer*	7,7	11,9	11,4	4,5	3,2	1,6	0,4	2,6	1,3	-0,3	0,7	0,2	1,5
Alte Bundesländer*	1,7	-2,6	1,4	1,4	0,6	1,5	2,3	2,1	3,1	1,1	0,1	-0,1	1,6
Deutschland	2,2	-1,1	2,3	1,7	0,8	1,4	2	2	2,9	0,8	0,1	-0,1	1,6

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; Stand: April 2005

*jeweils ohne Berlin

Folgt man der Logik einer Konjunktur stabilisierenden Politik der öffentlichen Haushalte, hätte im Jahr 2000 der Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommerns zumindest mit einem Ergebnis nahe der „Null-Linie“, sprich mit einem ausgeglichenen Haushalt, abschließen müssen. Angesichts der Wachstumsdynamik des Jahres 2000 konnte nicht von einer konjunkturell verursachten Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgegangen werden. Der Landeshaushalt wies stattdessen eine Nettokreditaufnahme von 366 Mio. Euro aus. Hier wurde das bestehende strukturelle Defizit, welches sich aus den strukturellen Ausgabenüberhängen des Landes ergibt, offensichtlich.

Die aus Sicht des Landesrechnungshofes notwendigen Konsolidierungsschritte erfolgten in den Jahren 2001 und 2002 nicht mit der erforderlichen Konsequenz, daher wurde das strukturelle Defizit des Landeshaushaltes auch in die Folgejahre mitgenommen. Mit dem konjunkturellen Abschwung 2002 und 2003 kamen die konjunkturellen Defizite dazu, die durch das bewusste Wirkenlassen der „automatischen Stabilisatoren“ hervorgerufen werden, d. h. konjunkturbedingten steuerlichen Einnahmeausfällen soll nicht hinterhergespart werden, sondern die entstehende Deckungslücke durch Schuldenaufnahme gedeckt werden, um so keine zusätzlichen negativen Impulse für die Konjunkturentwicklung zu setzen.

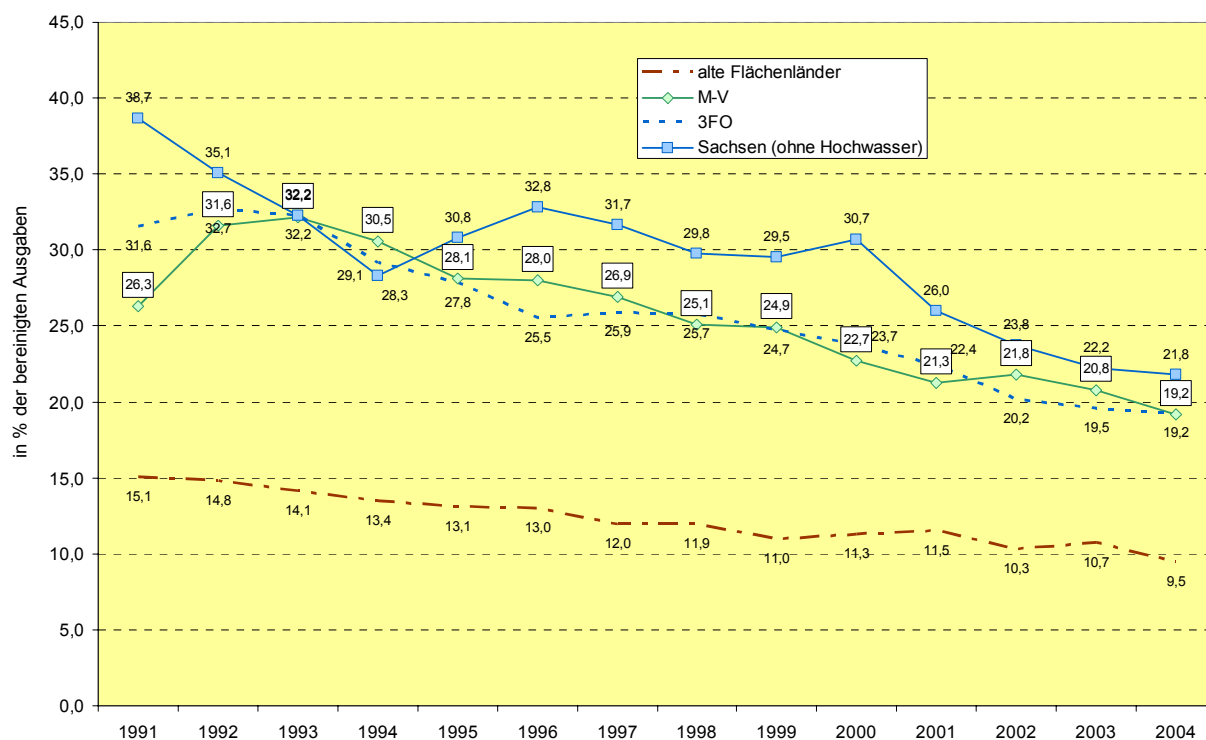
Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze 2003 war aus Sicht des Landesrechnungshofes keine zwangsläufige Folge, sondern hätte mit energischeren Konsolidierungsschritten und Strukturreformen in konjunkturell guten Zeiten bzw. in konjunkturellen „Normallagen“ verhindert werden können. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass die heute bestehenden strukturellen Probleme nicht unwesentlich auf Entscheidungen in den 90er-Jahren zurückgehen. Der Landesrechnungshof sieht zur nachhaltigen Konsolidierung der Ausgaben weiterhin nur den Weg, durch strukturelle Änderungen die staatliche Leistungserbringung an ein nachhaltig finanzierbares Niveau anzupassen. Vor diesen Problemen stehen - mit Abstrichen bei Sachsen - alle neuen Länder. Angesichts der solidaripaktbedingt vorgezeichneten Einnamedegression, die ab 2009 deutlich zum Tragen kommt, sind jetzt die notwendigen Schritte einzuleiten. Andernfalls werden die Ausgabenüberhänge im laufenden Bereich zu einer weiteren deutlichen Einschränkung der zukunfts wirksamen investiven Ausgaben zwingen. Erforderlich ist ein möglichst vom breiten politischen Konsens getragenes, mittelfristiges Konsolidierungsprogramm über die kommende Legislaturperiode hinaus, denn die bestehenden Probleme werden nicht in kurzer Frist lösbar sein.

5.7 Entwicklung der Investitionsausgaben im Landeshaushalt

Ein Vergleich der einwohnerbezogenen Investitionsausgaben unter den neuen Ländern weist für Mecklenburg-Vorpommern in den vergangenen drei Jahren (2002 - 2004) eine Spitzenposition aus. So wurden z. B. aus dem Landeshaushalt 2004 mit 773 Euro je EW rund 18 Euro mehr investiert als in Sachsen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern in deutlich höherem Maße durch Kredite finanziert wurden.

Die Investitionsquote im Landeshaushalt unterschreitet 2004 mit 19,2 % erstmals die 20 %-Marke, damit sank der investive Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben seit Beginn des Solidarpaktes I im Jahr 1995 (28,1 %) um rd. 9 %-Punkte. Im Halbjahr 2003 lag die Quote bei 20,8 %. Die festzustellende schrittweise rückläufige Tendenz ist nicht spezifisch für Mecklenburg-Vorpommern, sondern ist in allen Landeshaushalten in ähnlicher Weise festzustellen. So ist für den Freistaat Sachsen seit 1995 ein Rückgang um 9 %-Punkte festzustellen. Auch in den alten Flächenländern hat sich die durchschnittliche Investitionsquote von 13,4 % im Jahr 1994 auf mittlerweile 9,6 % reduziert.

Abb.: Investitionsquoten M-V seit 1991 im Vergleich



Die grundlegende Ursache waren dynamisch wachsende laufende Ausgaben, die nicht durch die Entwicklung der Einnahmen gedeckt werden konnten. Die Lösung des Problems wird auch in den kommenden Jahren nicht auf der Einnahmeseite liegen. Die Aufkommenseffekte der aktuell in der Diskussion befindlichen steuerpolitischen Maßnahmen variieren zwischen aufkommensneutral bis hin zu aufkommensreduzierend. Das heißt, die zukunftswirksamen Ausgaben werden nur stabilisiert oder gar erhöht werden können, wenn die laufenden Ausgaben durch strukturelle Maßnahmen reduziert werden.

Die bisher von der Landesregierung vorgesehenen Maßnahmen (Personalkonzept/Verwaltungsmodernisierung) weisen in die richtige Richtung, sind aber noch nicht ausreichend, um die derzeit kaum vorhandene Eigenfinanzierungskraft für Investitionen wieder deutlich zu verbessern.

5.8 Kritische Würdigung der Regelkreditobergrenze in den neuen Ländern

Die neuen Länder haben gegenüber den Ländern im alten Bundesgebiet deutlich größere Spielräume, um die Regelkreditobergrenze einzuhalten, die auf die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen abstellt. Der Unterschied ergibt sich durch die Solidarpaktmittel, genauer durch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gemäß § 11 Abs. 4 bzw. Abs. 3 (ab 2005) FAG. Obwohl sich aus den gesetzlichen Grundlagen des FAG eine Pflicht zur anteiligen investiven Verwendung dieser Mittel ableitet, werden diese haushaltssystematisch nicht den investiven, sondern den laufenden Einnahmen (allgemeine Deckungsmittel) zugeordnet. Dementsprechend werden sie auch nicht zur Ermittlung der eigenfinanzierten Investitionen von den Gesamtinvestitionen in Abzug gebracht. Dadurch werden die eigenfinanzierten Investitionen, der eigene Finanzierungsbeitrag des Landes (ohne Kredite), überhöht ausgewiesen.

Die Auswirkungen einer Berücksichtigung der SoBEZ wird aus nachfolgender Tabelle deutlich. Dabei wird der investiv zu verwendende Anteil der SoBEZ variiert. Nach der für die Jahre bis einschließlich 2004 geltenden Rechtslage ist dieser für Mecklenburg-Vorpommern mit maximal 54 % (geltendes Recht)²⁷ zu beziffern. Daneben wird modellhaft für 2003 und 2004 die ab 2005 geltende Gesetzeslage (Recht 2005) gestellt, wonach die SoBEZ zu 80 % investiv hätten verausgabt werden müssen.

²⁷ Unter Berücksichtigung von teilungsbedingten Sonderlasten gemäß § 11 Abs. 4 FAG (bis 2004). Zusammen mit dem Ausgleich der UKF ergibt sich für 2002 - 2004 ein Durchschnittswert von 46 % konsumtiv verausgabter SoBEZ (vgl. 6.1).

Tabelle: Eigenfinanzierte Investitionen 2003/2004 (unter Berücksichtigung der SoBEZ)

- in Mio. Euro -	2003		2004	
	geltendes Recht	Recht 2005	geltendes Recht	Recht 2005
Gesamtinvestitionen (HG 7 und 8)	1.490,5		1.343,0	
abzgl. investive Zuweisungen (OG 33 und 34)	621,4		548,4	
= eigenfinanzierte Investitionen	869,1		794,6	
abzgl. investiver Anteil der SoBEZ (54% bzw. 80 % von 1.112,6 Mio. Euro)	600,8	890,1	600,8	890,1
= „echt“ eigenfinanzierte Investitionen = Kreditfinanzie- rungsspielraum	268,3	0	193,8	0

Die Ergebnisse zeigen die strukturelle Schieflage des Landeshaushaltes:

- Die Eigenmittel des Landes zur Finanzierung von Investitionen lagen nur bei 18 % (2003) bzw. 14 % (2004) der Gesamtinvestitionen.
- Wären die SoBEZ bei der Ermittlung der eigenfinanzierten Investitionen zu berücksichtigen, hätte das Land in weitaus geringerem Umfang neue Kredite aufnehmen dürfen, um die verfassungsmäßige Regelkreditobergrenze nicht zu überschreiten.
- Die Differenz zwischen investiven Gesamtausgaben und investiven Zuweisungen wurde weitgehend durch Nettokreditaufnahme geschlossen²⁸, wodurch bereits die Verwendung der SoBEZ für laufende Zwecke deutlich wird.
- Noch deutlicher werden die Probleme in der Modellrechnung unter Zugrundelegung der Rechtslage ab 2005. Danach hätte das Land keine eigenen Mittel zur Finanzierung der Investitionen aufgebracht, sondern diese komplett durch Zuweisungen vor allem des Bundes und der EU finanziert.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch die anderen ostdeutschen Länder - mit Ausnahme Sachsens - ähnliche strukturelle Schieflagen in ihren Landeshaushalten aufweisen.

²⁸ Die Nettokreditaufnahme lag, wie bereits dargestellt, über der Regelkreditobergrenze nach Art. 65 Verf. M-V.

6 Solidarpakt und Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“

Durch das Föderale Konsolidierungsprogramm (FKPG) vom 23. Juni 1993 wurde der finanzielle Rahmen für den Aufbau der neuen Länder gesetzlich fixiert. Die Regelung dieses Solidarpaktes I beinhaltete für den Zeitraum 1995 bis 2004 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (UKF) von 7,2 Mrd. Euro p. a. sowie investiv zweckgebundene Finanzhilfen im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (IfG) mit einem jährlichen Volumen von 3,4 Mrd. Euro an die neuen Länder und Berlin.

Im Jahr 2001 wurde neben der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) auch eine Anschlusslösung des Solidarpaktes über das Jahr 2004 hinaus vereinbart. Die ostdeutschen Länder konnten gestützt auf Gutachten wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute die unbedingte Notwendigkeit einer Fortführung des Solidarpaktes ab 2005 belegen. Insbesondere wurde der im Vergleich zu Westdeutschland bestehende infrastrukturelle Nachholbedarf Ostdeutschlands dargelegt. Gleichzeitig wurde deutlich gemacht, dass der gezielte Abbau der Infrastrukturdefizite ein entscheidender Faktor für den erfolgreichen Fortgang des Aufbauprozesses in den neuen Ländern ist.

Ergebnis der Verhandlungen zum Solidarpakt II (156 Mrd. Euro):

Korb I: 105 Mrd. Euro Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ)²⁹ gemäß § 11 Abs. 3 FAG (ab 2005)

Zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

Korb II: Zielgröße 51 Mrd. Euro³⁰

Überproportionale (investive) Zweckzuweisungen des Bundes und der EU

- Gemeinschaftsaufgaben,
- Finanzhilfen,
- Mittel aus den EU-Strukturfonds (EFRE),
- Investitionszulage Ost (Bundesanteil).

Für die Restlaufzeit des Solidarpaktes I von 2002 bis 2004 wurde vereinbart, die im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes (IfG) zur Verfügung gestellten Finanzhilfen des Bundes (3,375 Mrd. Euro p. a.) in die SoBEZ nach § 11 Abs. 4 FAG (bis 31.12.2004) zu integrieren.

²⁹ Vgl. Art. 1 bzw. Art. 5 des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001.

³⁰ Volumen und Verteilung der Mittel von Korb II sind nicht gesetzlich fixiert.

Damit entfiel gleichzeitig deren investive Zweckbindung, denn die SoBEZ werden als allgemeine Deckungsmittel gewährt, d. h. sie sind haushaltssystematisch nicht den investiven Einnahmen zugeordnet. Aus Sicht des Landesrechnungshofes war dies ein Konstruktionsfehler im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG), dessen Vermeidung den unerwünschten Einsatz von Solidarpaktmitteln für laufende Zwecke begrenzt hätte. Für die nachfolgende Nachweisführung über den zweckgerechten Einsatz der Mittel ist zudem relevant, dass bis zum Ende des Solidarpaktes I eine weitere Verwendungsbreite bestand, denn der bis einschließlich 2004 geltende § 11 Abs. 4 FAG sah den SoBEZ-Einsatz

- zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie
- zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft vor.

Es konnten neben Investitionen auch konsumtive Maßnahmen, die den teilungsbedingten Sonderlasten zuzuordnen sind, mit Solidarpaktmitteln gesetzeskonform finanziert werden. Allerdings ist die Zuordnung der konsumtiven Maßnahmen zwischen Bund und neuen Ländern umstritten, wie aus nachfolgender Darstellung zur Nachweisführung der SoBEZ deutlich wird.

6.1 Verwendungsnachweisführung über die SoBEZ in Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“

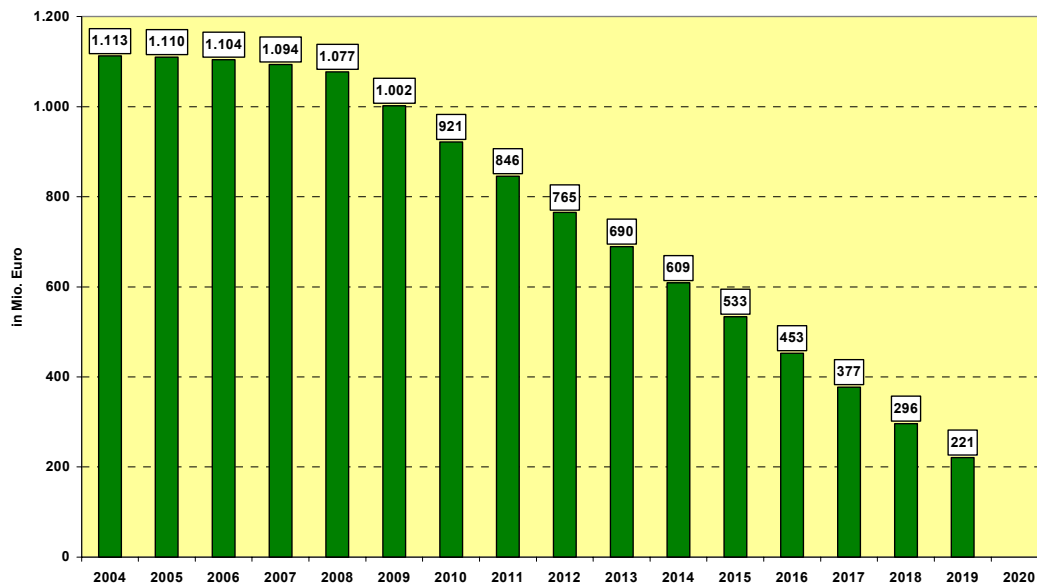
Prämisse der Solidarpaktverhandlungen war, mit dem vereinbarten finanziellen Rahmen von 156 Mrd. Euro den Aufbau Ost bis 2020 zu bewältigen. In diesem Sinne haben sich die neuen Länder gesetzlich verpflichtet, in jährlichen Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“:

- die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
- die Verwendung der erhaltenen SoBEZ und
- die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung darzulegen.

Zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den Finanzministerien der neuen Länder wurden vor Erstellung der ersten Berichte für 2002 die Berichtsinhalte weitergehend präzisiert. Vereinbarungsgegenstand war hierbei auch das Schema zur Nachweisführung der erhaltenen SoBEZ. Keine Klärung gab es hinsichtlich der anrechenbaren „teilungsbedingten Sonderlasten“, die bis einschließlich dem Berichtsjahr 2004 anrechenbar waren³¹.

³¹ Der Landesrechnungshof hat sich zu den methodischen Fragen und den detaillierten Ergebnissen der Berichte für 2003 gegenüber dem Finanzausschuss in Form einer Beratungsunterlage geäußert (Vgl. A-Drs. 4/670).

Abb.: SoBEZ an Mecklenburg-Vorpommern 2005 - 2019 (Korb I)



Die Nachweisführung der SoBEZ für die Jahre 2002 - 2004 erfolgte auf Basis der bis einschließlich 2004 geltenden gesetzlichen Grundlage des § 11 Abs. 4 FAG.

Mecklenburg-Vorpommern konnte, wie mit Ausnahme Sachsens auch die anderen neuen Länder, für die Jahre 2003 - 2004 keinen vollständigen Nachweis über die zweckgerechte Verwendung erbringen (siehe nachfolgende Tabelle). Gleichzeitig werden aus der Gegenüberstellung der Ergebnisse der Fortschrittsberichte der Landesregierung und der Stellungnahmen der Bundesregierung unterschiedliche Auffassungen bezüglich der anrechenbaren Ausgaben deutlich, die nachfolgend erläutert werden. Die vom Landesrechnungshof als zutreffend eingeschätzten Nachweisquoten sind jeweils daneben gestellt:

Tabelle: SoBEZ-Nachweisquoten für Mecklenburg-Vorpommern (gemäß § 11 Abs. 4 FAG)

	2003	2004*
a) Aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen		
Bundesregierung	9 %	-
Landesregierung M-V	20 %	31 %
Landesrechnungshof	20 %	31 %
b) Ausgaben zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft		
Bundesregierung	15-20 %	-
Landesregierung M-V	20 %	24 %
Landesrechnungshof	20%	20 %
c) Ausgaben für (konsumtive) teilungsbedingte Sonderlasten		
Bundesregierung	-	-
Landesregierung M-V	26 %	24 %
Landesrechnungshof	0-26 %	0-24 %
d) Nachweis über zweckentsprechenden Einsatz der SoBEZ insgesamt		
Bundesregierung	29 %	-
Landesregierung M-V	65 %	79 %
Landesrechnungshof	40-65 %	51-75 %

* Die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten 2004 lag noch nicht vor.

Erläuterungen:

a) Aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen

Die Unterschiede zwischen Bundes- und Landesregierung ergeben sich aus der (Nicht-) Berücksichtigung des Fehlbetrages von 2002 (283,3 Mio. Euro), der sich anteilig in der Nettokreditaufnahme 2003 (120 Mio. Euro) und 2004 (163,3 Mio. Euro) niederschlägt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat das Finanzministerium für die Jahre 2003 und 2004 richtiger Weise eine entsprechende Bereinigung der Nettokreditaufnahme vorgenommen, sodass die für investive Zwecke nachweisbaren Quoten höher ausfallen.

b) Ausgaben zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Als Ersatz für die nicht bestehende 100 %-Berücksichtigung der Gemeindesteuern im LFA kann auf Grund der besonderen Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen der fehlende Ausgleichsbetrag durch SoBEZ geschlossen werden. Dieser Teil der SoBEZ ist vom Rechtscharakter mit einer Länderfinanzausgleichsleistung vergleichbar, für die die gesetzlichen Grundlagen zum LFA und die dazugehörige Rechtsprechung des BVerfG einschlägig ist. Das sich aus dem Maßstäbengesetz ergebende Verbot der Übernivellierung legt nahe, das Saarland, als westdeutsches Flächenland mit der niedrigsten Gemeindesteuerkraft, zum Maßstab des Ausgleichs der kommunalen Steuerschwäche mit SoBEZ-Mitteln zu nehmen. Da die Landesregierung diesbezüglich auf die FFW abstellt, ergibt sich 2002 und 2004 ein höherer Betrag zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft (UKF). Von der Bundesregierung wurde für alle neuen Länder einheitlich die Spanne von 15 - 20 % angesetzt.

c) Ausgaben für (konsumtive) teilungsbedingte Sonderlasten

Die größten Unterschiede in den Nachweisrechnungen werden bei den abgerechneten konsumtiven teilungsbedingten Sonderlasten³² deutlich. Von der Bundesregierung werden diese ausnahmslos nicht angerechnet³³. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat am 21.04.2005 mit Entschließung aller Fraktionen die Landesregierung beauftragt, sich mit dem Bund auf eine inhaltliche Begriffsdefinition und ein verbindliches Berechnungsschema zu verständigen. Das Finanzministerium hat nach eigener Auskunft dieses Anliegen an das Bundesministerium der Finanzen herangetragen, bislang aber noch keine Antwort erhalten.

Der Landesrechnungshof greift einer eventuellen Verständigung nicht vor und gibt daher in seiner Bewertung die Spanne zwischen Null (Bundesregierung) und den von der Landesregierung in Ansatz gebrachten Leistungen an. Sollte die beabsichtigte Verständigung erfolgen, ist sie nur noch für das Berichtsjahr 2004 relevant, da ab Berichtsjahr 2005 gemäß § 11 Abs. 3 FAG eine Abrechnung von konsumtiven teilungsbedingten Sonderlasten gesetzlich nicht mehr vorgesehen ist.

6.2 Modellrechnungen zum SoBEZ-Nachweis gemäß § 11 Abs. 3 FAG (ab 2005)

Ab 2005, mit In-Kraft-Treten des neuen FAG, ist der Ansatz der teilungsbedingten Sonderlasten gesetzlich nicht mehr vorgesehen. Legt man für die Jahre 2003 - 2004 das ab 01.01.2005 geltende Recht (§ 11 Abs. 3 FAG) zu Grunde, ist zu konstatieren, dass neben Mecklenburg-Vorpommern alle anderen neuen Länder - mit Ausnahme von Sachsen - erhebliche Probleme bei der Nachweisführung gehabt hätten und ohne energische Gegensteuerungsmaßnahmen auch künftig haben werden.

³² Vgl. z. B. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ Mecklenburg-Vorpommern 2004 (Drs. 4/1890) S. 47.

³³ Vgl. zur Begründung: Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2003 (Drs. 4/641).

Tabelle: SoBEZ-Nachweisquoten im Ländervergleich (gemäß § 11 Abs. 3 FAG)

	BB	MV	SN	ST	TH	BE
2003	-in v.H. der erhaltenen SoBEZ					
Investive Verwendung der SOBEZ	25%	20%*	94%	30%	48%	(-135%)
Ausgleich unterproportionale kommunale Finanzkraft			20%			
Sachgerechte Verwendung insgesamt	45%	40%	100%	45%	68%	(0%)
2004	-in v.H. der erhaltenen SoBEZ					
(vorläufige eigene Berechnung)	-in v.H. der erhaltenen SoBEZ					
Investive Verwendung der SOBEZ	42%	31%*	77%	(-8%)	34%	(-175%)
Ausgleich unterproportionale kommunale Finanzkraft			20%			
Sachgerechte Verwendung insgesamt	62%	51%	97%	12%	54%	(0%)

Quelle 2003: BMF Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten Aufbau Ost

2004: vorläufige eigene Berechnung des LRH M-V auf Basis der Finanzwirtschaftlichen Eckdaten zu den Fortschrittsberichten nach § 11 Abs. 4 FAG

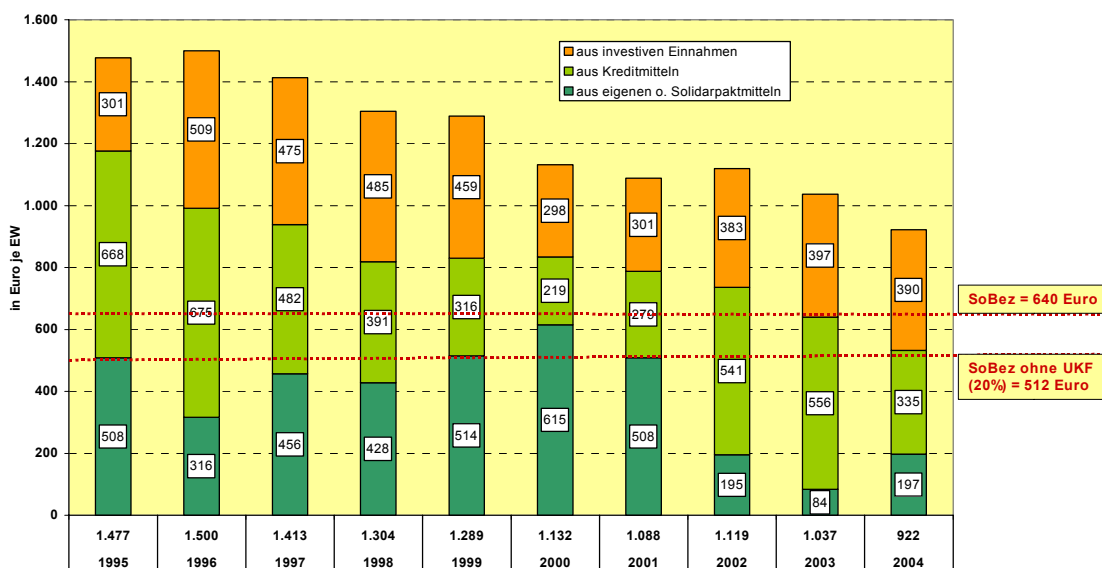
6.3 Alternative Verwendungsnachweisführung über die SoBEZ

Die strukturellen Haushaltsprobleme werden auch deutlich, stellt man die Investitionsausgaben von Land und Gemeinden den Finanzierungsquellen gegenüber. Im ersten Schritt wird die Größe der eigenfinanzierten Investitionen ermittelt, indem die Einnahmen der Kapitalrechnung von den investiven Ausgaben abgezogen werden. Den größten Anteil der investiven Einnahmen machen investive Zuweisungen für Förderprogramme des Bundes und der EU aus.

Danach wird das Finanzierungssaldo in Abzug gebracht und damit der Tatsache Rechnung getragen, dass Kreditfinanzierung im Regelfall nur für Investitionen erlaubt ist. Die Restgröße (unterer Teil der Säulen der nachfolgenden Abb.) ergibt die Mittel, die das Land aus den laufenden Einnahmen des Jahres zum Zwecke der Investitionen erwirtschaftet hat. Dieser Teil ist in den vergangenen Jahren, auch auf Grund der erheblichen steuerlichen Einnahmeausfälle, deutlich zurückgegangen. Die eigenen Mittel enthalten allerdings auch die SoBEZ von 640 Euro je EW 2003 und 2004. Wie bereits erwähnt gehen diese dem Land als laufende Mittel zu, sollen aber zu wesentlichen Teilen investiv verwendet werden.

Zur besseren Darstellung künftiger Handlungsbedarfe wird erneut modellhaft angenommen, die ab Berichtsjahr 2005 geltende Rechtslage, wäre bereits in der Vergangenheit anzuwenden gewesen. Dann wäre der Einsatz der SoBEZ für laufende Zwecke nur zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft statthaft (max. 20 %). Daraus folgt, es müssten mindestens 512 Euro je EW (80 %) ausweisbar sein, die als eigene Mittel in Investitionen geflossen sind, soll eine zweckentsprechende Verwendung der SoBEZ belegt werden. Dies gelingt nach dieser Rechnung seit 2001 nicht mehr.

Abb.: Ausgaben der Kapitalrechnung und deren Finanzierungsquellen (Land und Gemeinden) seit 1995



Trotz der systematischen Unterschiede zum verbindlichen Berechnungsschema lassen sich die Ergebnisse der oben angeführten Berechnungen annähernd bestätigen. Inklusive des Ausgleichs der UKF (20 %) und unter Vernachlässigung der teilungsbedingten Sonderlasten wurden im Jahr 2003 nur rd. 40 % und 2004 rd. 60 % der SoBEZ zweckentsprechend verwendet (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle: Alternative Modellrechnung - Verwendungsquoten der SoBEZ für M-V

	2003	2004
Investive Verwendung	84 von 512 Euro = 16,4 %	197 von 512 Euro = 38,5 %
Unterproportionale kommunale Finanzkraft	20,0 %	20,0 %
Verwendungsnachweis der SoBEZ gesamt	36,4 %	58,5 %

Quelle: Kassenstatistik des Stat. Bundesamtes; Eigene Berechnungen.

6.4 Prognose zur zukünftigen zweckgerechten Verwendung der SoBEZ

Die Nachweisführung über die SoBEZ-Verwendung wird auch weiterhin das zentrale Ergebnis der Fortschrittsberichte - nicht zuletzt in der öffentlichen Wahrnehmung - bleiben. Entscheidend für eine nachhaltige Verbesserung ist die Rückführung der laufenden Ausgaben. Diese lagen auch 2004 auf einem deutlich überhöhten Niveau. Wie bereits ausgeführt betragen die saldierten laufenden Mehrausgaben rd. 579 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen. Dieser Betrag entspricht rund 50 % der erhaltenen SoBEZ von rd. 1.113 Mio. Euro. Nur wenn es gelingt, diesen Ausgabenüberhang abzubauen, wird Mecklenburg-Vorpommern den eigenen Beitrag des Landes an den investiven Ausgaben heben und die Nettoneuverschuldung senken und im Ergebnis die zweckgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel verbessern können.

Der Landesrechnungshof begrüßt in diesem Zusammenhang, dass in der Mittelfristigen Finanzplanung 2005 - 2009³⁴ eine Darstellung zum geplanten zweckgerechten Einsatz der SoBEZ enthalten ist. Daneben wäre es aus Sicht des Landesrechnungshofes hilfreich darzulegen, unter welchen Annahmen, also unter Umsetzung welcher zusätzlichen Handlungsbedarfe eine vollständige zweckgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel darstellbar wäre.

Der Landesrechnungshof hat hierzu eigene Berechnungen vorgenommen. Dabei wurde auf die aktuellen Daten des Haushaltsplanentwurfes 2006/2007 bzw. der Mittelfristigen Finanzplanung 2005 - 2009 zurückgegriffen. Dabei wird deutlich, dass bis 2009 keine vollständige Nachweisführung der SoBEZ gelingt. Die Prognose der Landesregierung fällt etwas günstiger aus, erreicht aber im Finanzplanungszeitraum ebenfalls keine vollständige Nachweisführung.³⁵

Tabelle: Prognose der Nachweisführung der SoBEZ

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- in Mio. Euro -	Ist 2003	Ist 2004	Nachtrag 2005 RegE	HH 2006/2007 RegE	Mittelfristige Finanzplanung 2005-2009		
Zweckgerechte Verwendung (Land und Gemeinden)	440	570	457	595	656	780	854
Verwendungsanteil (Land und Gemeinden) in % der erhaltenen SoBEZ	40%	51%	41%	54%	60%	72%	85%
Erhaltenen SoBEZ	1.113	1.113	1.110	1.104	1.094	1.077	1.002

* durch die erhöhte Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im LFA ab 2005 von 65% gegenüber 50% (bis 31.12.2004) verringert sich der durch SoBEZ auszugleichende Betrag. Annahme der Prognoserechnung ist ein gleichbleibender Finanzkraftunterschied der hiesigen Kommunen zum schwächsten westdeutschen Flächenland (z. Zt. Saarland)

Allerdings ist eine positive Tendenz festzustellen. Der Prognosewert für den zweckgerecht verwendeten Anteil der SoBEZ steigt von 53,9 % (2006) auf 85,3 % (2009) an. Der bestehende Handlungsbedarf für eine 100 %-ige Nachweisführung lässt sich aus der Differenz zwischen erhaltenen und den voraussichtlich nachweisbaren SoBEZ bilden.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass für die vollständige Nachweisführung nicht nur die Reduzierung der Nettokreditaufnahme notwendig ist, sondern vielmehr die Reduzierung der laufenden Ausgaben in Höhe des ausgewiesenen Handlungsbedarfes gegenüber den Plangrößen des Haushaltsplanentwurfes 2006/2007 und der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung 2005 - 2009.

³⁴ Anlage zu LT-Drs. 4/1799.

³⁵ Die Abweichungen zur Prognose der Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung 2005 - 2009 (S. 27f) erklären sich damit, dass ab 2005 die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen lediglich bis max. 15% (bisher max. 20%) berücksichtigt werden kann und mit anderen Annahmen zum Beitrag der kommunalen Ebene bei der investiven Verwendung der Mittel gerechnet wird. Der Landesrechnungshof hat in seiner Prognose den Ist-Beitrag 2004 mit der relativen Änderung der investiven Landeszuweisungen fortgeschrieben. Im Ergebnis wird in den einzelnen Jahren ein um 2-4% niedrigerer Verwendungsbeitrag der Kommunen in Relation zu den erhaltenen SoBEZ ausgewiesen.

Tabelle: Handlungsbedarf für vollständige Nachweisführung der SoBEZ

- in Mio. Euro -	2006	2007	2008	2009
Erhaltenen SOBEZ	1.104	1.094	1.077	1.002
Zweckgerechte Verwendung (Land und Gemeinden)	595	656	780	854
Handlungsbedarf	509	438	297	148

Grundannahme dieser Berechnungen ist, dass die ordentlichen Einnahmen durch das Land nicht beeinflussbar sind und in der veranschlagten Höhe realisiert werden.

Die alles entscheidende finanzwirtschaftliche Stellgröße ist die Reduzierung der laufenden Ausgaben. Spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II, im Jahr 2019, werden zur Finanzierung der gegenwärtigen Ausgabenüberhänge im laufenden Bereich keine Einnahmen mehr zur Verfügung stehen. Der Landesrechnungshof sieht daher die dringende Notwendigkeit, über die derzeit geplanten und eingeleiteten Maßnahmen hinaus, weitere strukturelle Eingriffe zur Reduzierung der laufenden Ausgaben der öffentlichen Haushalte vorzunehmen.

7 Der Beitrag von Mecklenburg-Vorpommern zur gesamtstaatlichen Einhaltung der Defizitkriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Das Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 51 a Absatz 1 HGrG) verpflichtet Bund und Länder, ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nachzukommen. Konkret geht es um die gemeinsame Verantwortung zur Einhaltung der dort festgelegten Defizitquoten von 3 % des jährlichen Budgetdefizits zum BIP und von 60 % der kumulierten Verschuldung zum BIP.

Für die Jahre 2003 und 2004 wurde im Finanzplanungsrat eine Verteilung der 3 %-Defizitgrenze von 45 % für den Bund (inkl. Sozialversicherungsträgern) und 55 % für die Länder (inkl. Gemeinden) festgelegt. Bestrebungen, einen Nationalen Stabilitätspakt mit definiertem Verteilungsmechanismus der Defizite innerhalb der Ländergemeinschaft zu vereinbaren, scheiterten vor allem am Widerstand einiger Länder, zuletzt im Rahmen der Föderalismusreform. Auch wenn somit keine verbindlichen Regeln zur Verteilung von Defizitanteilen bestehen, so wird aus nachstehenden Berechnungen deutlich, dass Mecklenburg-Vorpommern wie auch andere Länder 2003 an der Überschreitung des gesamtstaatlichen Defizitrahmens beteiligt waren.

In der ersten Variante wird unterstellt, das Verteilungskriterium wäre die Einwohnerzahl eines Landes (Einwohner-Variante). Angesichts des einwohnerorientierten Länderfinanzausgleichs, der zu einer relativen hohen Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen führt, ist die Einwohnerzahl aus Sicht des Landesrechnungshofes das angemessene Kriterium, geht es doch im Kern um die Frage, ob eine Gebietskörperschaft in der Lage bleibt, ihren Schuldendienst zu leisten. In diesem Fall hätte Mecklenburg-Vorpommern einen Defizitanteil von bis zu -738 Mio. Euro beanspruchen können. Daneben wird als zweite Variante eine Verteilung der Defizitanteile nach dem regionalen BIP gestellt (BIP-Variante), die sich weniger durch die finanzielle, sondern eher durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes begründen ließe. Auf Grund des unterproportionalen Anteils am gesamtdeutschen BIP fällt in der BIP-Variante der zustehende Anteil mit bis zu -495 Mio. Euro deutlich geringer aus.

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern steht 2003 zusammen mit den kommunalen Haushalten ein Finanzierungsdefizit von -1.044 Mio. Euro (Land: -982 Mio. Euro/Kommunen: -62 Mio. Euro) zu Buche³⁶. Hätte es 2003 einen Nationalen Stabilitätspakt gegeben, wäre es in beiden dargestellten Varianten zu einer deutlichen Überschreitung der zustehenden Defizitanteile gekommen. In der Einwohner-Variante wäre das Defizitlimit um 306 Mio. Euro und in der BIP-Variante um 549 Mio. Euro überschritten worden. Mit 4,2 % bzw. 6,3 % hätte Mecklenburg-Vorpommern das 3 %-Defizitkriterium deutlich gerissen.

Tabelle: Verteilung der Defizite (Land und Gemeinden) und der Defizitanteile 2003

Bundesland	2003									
	BIP		Finanzierungsdefizit	Verteilung des Defizits nach reg. Bevölkerung			Verteilung des Defizits nach reg. BIP			
	Nom. BIP – in Mio. Euro	rel. Anteil am gesamtdeutschen BIP		Länder u. Gemeinden – in Mio. Euro	Zustehender Defizitanteil	Defizitquote	(+) Überschreitung d. Anteils in Mio. Euro	Zustehender Defizitanteil	Defizitquote	(+) Überschreitung d. Anteils in Mio. Euro
Baden-Württemberg	312.263	14,7%	-2.675	-4.549	1,8%	1.874	-5.270	1,5%	2.595	
Bayern	375.952	17,7%	-3.838	-5.277	2,2%	1.439	-6.345	1,8%	2.507	
Berlin	76.823	3,6%	-4.506	-1.443	9,4%	-3.063	-1.297	10,4%	-3.209	
Brandenburg	44.285	2,1%	-1.306	-1.095	3,6%	-211	-747	5,2%	-558	
Bremen	23.153	1,1%	-770	-282	8,2%	-488	-391	5,9%	-379	
Hamburg	76.740	3,6%	-1.957	-738	8,0%	-1.219	-1.295	4,5%	-662	
Hessen	190.146	8,9%	-2.697	-2.592	3,1%	-105	-3.209	2,5%	512	
Mecklenburg-Vorpommern	29.349	1,4%	-1.044	-738	4,2%	-306	-495	6,3%	-549	
Niedersachsen	181.891	8,5%	-4.366	-3.401	3,9%	-965	-3.070	4,3%	-1.296	
Nordrhein-Westfalen	469.701	22,1%	-9.682	-7.692	3,8%	-1.990	-7.928	3,7%	-1.754	
Rheinland-Pfalz	93.156	4,4%	-1.926	-1.727	3,3%	-200	-1.572	3,7%	-354	
Saarland	25.250	1,2%	-557	-452	3,7%	-105	-426	3,9%	-131	
Sachsen	77.947	3,7%	-618	-1.841	1,0%	1.223	-1.316	1,4%	698	
Sachsen-Anhalt	44.934	2,1%	-1.713	-1.075	4,8%	-638	-758	6,8%	-955	
Schleswig-Holstein	65.131	3,1%	-1.403	-1.200	3,5%	-203	-1.099	3,8%	-304	
Thüringen	41.480	1,9%	-1.236	-1.012	3,7%	-225	-700	5,3%	-536	
Deutschland	2.128.201	100,0%	-40.294	-35.115	3,4%	-5.179	-35.920	3,4%	-4.374	

Etwas besser fallen die Ergebnisse für 2004 aus. In der EW-Variante würde sogar ein Platz im Mittelfeld der Flächenländer erreicht.

³⁶ Aus Vereinfachungsgründen wird auf das Finanzierungsdefizit aus der Kassenstatistik und nicht auf das für die Maastrichtkriterien eigentlich relevante Defizit nach VGR-Abgrenzung zurückgegriffen.

Tabelle: Verteilung der Defizite (Land und Gemeinden) und der Defizitanteile 2004

Bundesland	2004									
	BIP		Finanzierungsdefizit		Verteilung des Defizits nach reg. Bevölkerung			Verteilung des Defizits nach reg. BIP		
	in Mio. Euro-	rel. Anteil am gesamt-deutschen BIP	Länder u. Mio. Euro	Zustehender Defizitanteil	Defizituote	(+) Unterschreitung/ (-) Überschreitung d. Anteils in Mio. Euro	Zustehender Defizitanteil	Defizitquote	(+) Unterschreitung/ (-) Überschreitung d. Anteils in Mio. Euro	
Baden-Württemberg	319.434	14,7%	-1.866	-4.653	1,2%	2.787	-5.271	1,1%	3.404	
Bayern	385.166	17,7%	-1.343	-5.398	0,7%	4.055	-6.355	0,6%	5.012	
Berlin	77.858	3,6%	-2.956	-1.476	6,0%	-1.480	-1.285	6,9%	-1.671	
Brandenburg	45.018	2,1%	-730	-1.120	2,0%	390	-743	2,9%	13	
Bremen	23.578	1,1%	-976	-288	10,2%	-688	-389	7,5%	-587	
Hamburg	78.794	3,6%	-1.101	-755	4,4%	-345	-1.300	2,5%	200	
Hessen	195.165	9,0%	-2.874	-2.652	3,3%	-222	-3.220	2,7%	347	
Mecklenburg-Vorpommern	29.784	1,4%	-579	-755	2,3%	176	-491	3,5%	-88	
Niedersachsen	184.923	8,5%	-2.445	-3.479	2,1%	1.035	-3.051	2,4%	607	
Nordrhein-Westfalen	481.419	22,1%	-8.330	-7.868	3,2%	-461	-7.943	3,1%	-386	
Rheinland-Pfalz	95.390	4,4%	-1.652	-1.766	2,8%	114	-1.574	3,1%	-78	
Saarland	26.054	1,2%	-563	-462	3,7%	-101	-430	3,9%	-133	
Sachsen	79.840	3,7%	-68	-1.883	0,1%	1.815	-1.317	0,2%	1.249	
Sachsen-Anhalt	45.805	2,1%	-1.317	-1.100	3,6%	-217	-756	5,2%	-561	
Schleswig-Holstein	66.509	3,1%	-1.120	-1.228	2,7%	108	-1.097	3,1%	-23	
Thüringen	42.272	1,9%	-1.140	-1.035	3,3%	-105	-697	4,9%	-443	
Deutschland	2.177.000	100,0%	-29.058	-35.920	2,4%	6.862	-35.920	2,4%	6.862	

Quelle: Stat. Bundesamt Kassenstatistik 2004; AK VGR d. Länder; eigene Berechnungen

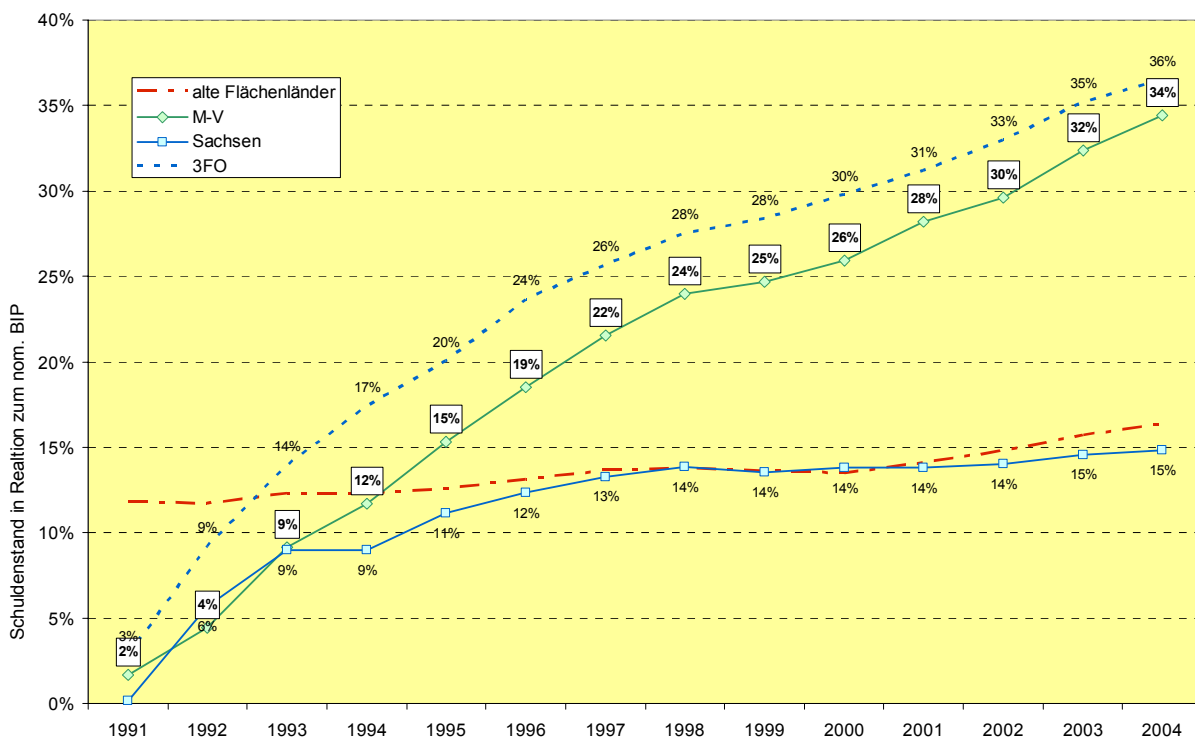
In der wissenschaftlichen Diskussion wird bei der Beurteilung der Finanzwirtschaft zunehmend auf die Kennzahl der Schuldenstandsquote abgestellt. Bei dieser Kennziffer wird davon ausgegangen, dass eine nachhaltige Haushalts- und Finanzwirtschaft dann gegeben ist, wenn die Schuldenstandsquote konstant bleibt, d. h. die Verschuldung höchstens in gleichem Maße wie die Wirtschaftskraft wächst, denn damit bliebe die wirtschaftliche Fähigkeit zur Bedienung des Schuldendienstes unverändert. Wächst die Verschuldung dagegen schneller als die ökonomischen Grundlagen zur Einnahmeerzielung des Staates, führt der Zinseszins-Effekt zur staatlichen Überschuldung (Schuldenfalle).

Für die Ebene der Bundesländer ist dies insbesondere daher von Interesse, da die Transfersysteme (insbesondere der LFA) in erster Linie einen einnahmeseitigen Ausgleich herbeiführen. Hat ein Land aber auf Grund der hohen Schuldenlast einen vergleichsweise hohen Anteil seiner Einnahmen für den Schuldendienst aufzuwenden, verbleibt ein geringerer Teil für die so genannten Primärausgaben³⁷. Soll dennoch das gleiche Niveau an staatlichen Leistungen im Vergleich zu weniger verschuldeten Ländern gewährleistet werden, ist eine jährlich exponentiell steigende Verschuldung die Folge. Eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote und damit ein Beitrag zur gesamtstaatlich nachhaltigen Finanzwirtschaft bedarf in einem vergleichsweise hoch verschuldeten Land eines niedrigeren Niveaus an staatlichen Primärausgaben.

³⁷ Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben.

Die nachfolgende Darstellung der Schuldenstandsquoten im Ländervergleich macht deutlich, wie notwendig rasche Konsolidierungserfolge für die Landeshaushalte der neuen Länder - mit Ausnahme Sachsens - sind. Mit einer Schuldenstandsquote für Mecklenburg-Vorpommern von mittlerweile 34 % ist der Abstand zu den alten Flächenländern, aber auch zum Freistaat Sachsen, bereits auf fast 20 %-Punkte angestiegen, obwohl die Wachstumsraten des BIP in Sachsen nicht viel dynamischer waren.

Abb.: Entwicklung der Schuldenstandsquote im Ländervergleich



Das Ergebnis ist aber nicht verwunderlich, vergewenwärtigt man sich, dass bspw. die Unterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben zu Sachsen weniger im Bereich der investiven, sondern bei den laufenden Ausgaben festzustellen sind. Höhere laufende Ausgaben können aber nicht oder nur in geringem Maße einen nachhaltigen Effekt zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Land mit sich bringen. Eine Verbesserung der Nachhaltigkeit kann nur durch Abbau von Mehrausgaben im laufenden Bereich gelingen.

8. Vermögensübersicht

8.1 Vermögen und Schulden im Jahresvergleich

Die nachfolgenden Übersichten geben einen auf die Haushaltsjahre 2002 und 2003 bezogenen Überblick über die Entwicklung des Vermögens, der Schulden, der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen (Eventualverbindlichkeiten).

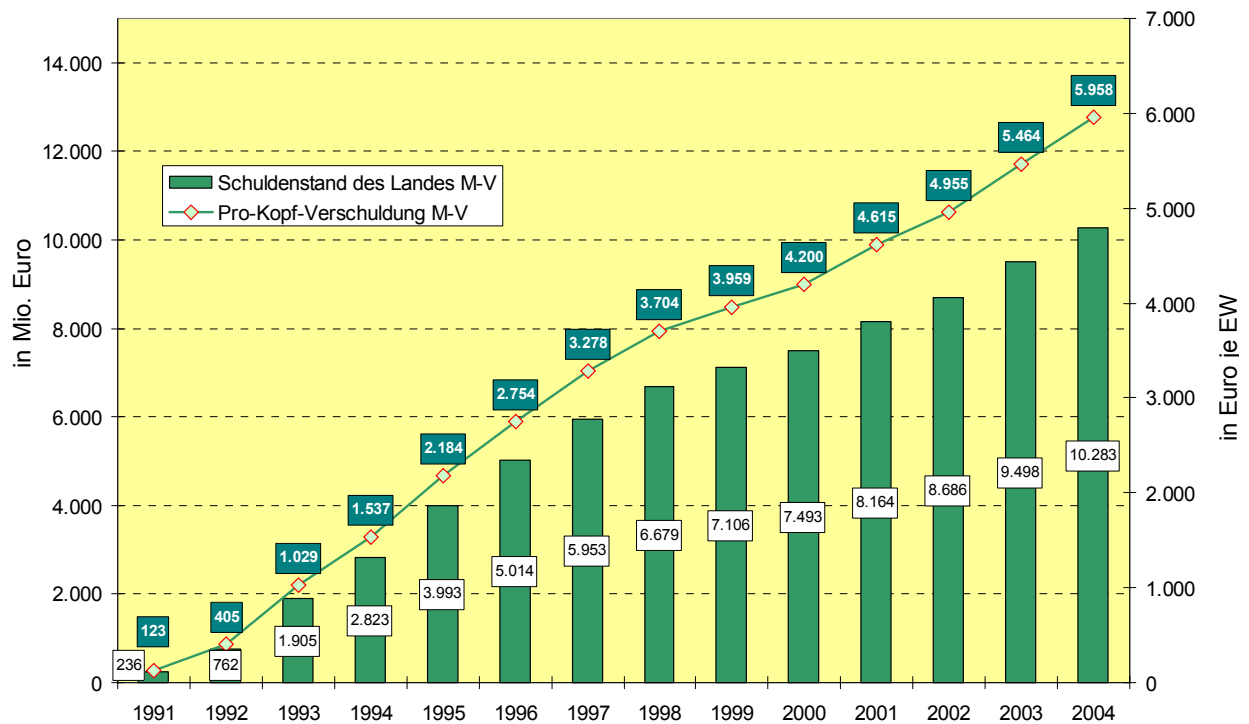
A. Vermögen

	Stand: Ende 2002	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 2003	Entwicklung
Liegenschaftsvermögen				
	- in m ² -			%
Verwaltungsvermögen	2.796.057.933	427.374.195	3.223.432.128	15,28
Allg. Grundvermögen	1.577.456	-649.385	928.071	-41,17
BBL-Liegenschaften	13.948.374	-98.662	13.849.712	-0,71
Gesamt	2.811.583.763	426.626.148	3.238.209.911	15,17
Kapitalvermögen				
	- in Euro -			%
Darlehensforderungen	2.019.140.759,65	44.983.249,01	2.064.124.008,66	2,23
Rücklagen	1.738.687,28	39.153.386,52	40.892.073,80	23,52
Sondervermögen	345.290.790,49	-11.421.715,84	333.869.075,28	-3,31
Reinvermögen der Landesbetriebe	3.517.020,53	102.846,50	3.619.867,03	2,92
Beteiligungen (unmittelbare)	122.848.818,90	-9.856,23	122.838.962,67	-0,01
Gesamt	2.492.536.077,48	72.807.909,96	2.565.343.987,44	2,92

B. Schulden

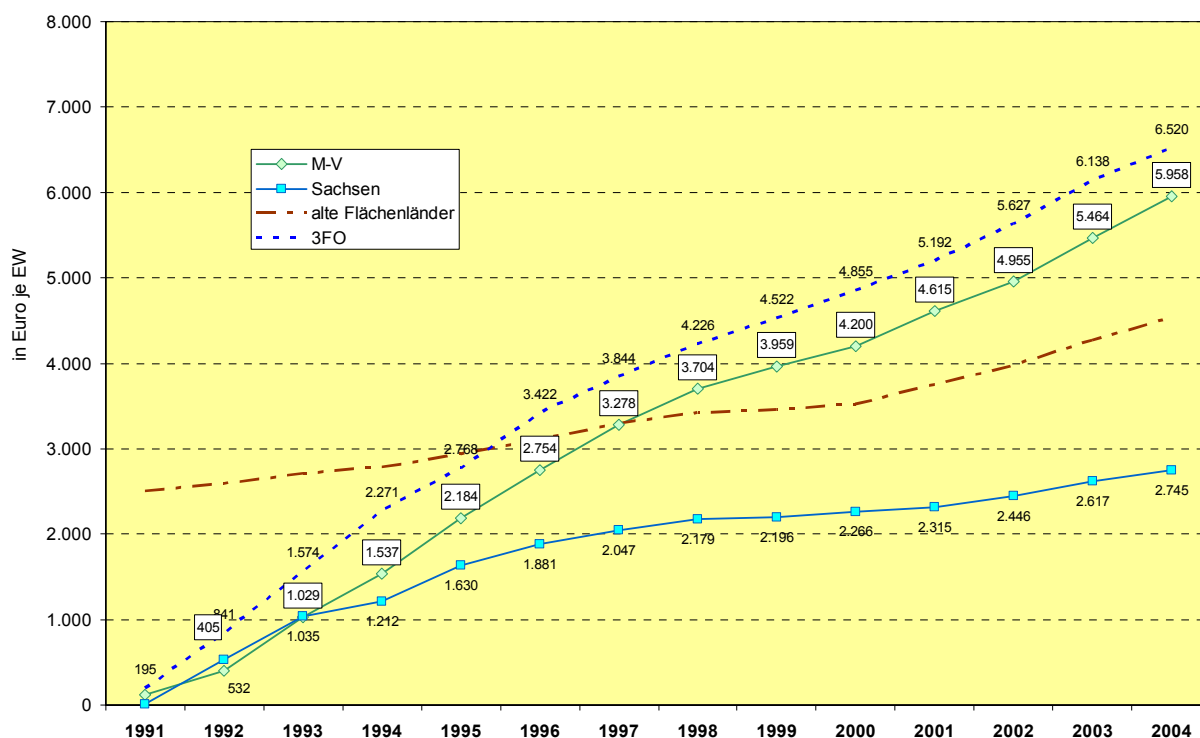
	Stand: Ende 2002	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 2003	Entwicklung
	- in Euro -			%
Fundierte Schulden	8.686.311.146,06	812.260.662,41	9.498.571.808,47	9,35
Sonstige Schulden	370.727.000,00	-145.989.485,38	224.737.514,62	-39,38
Gesamt	9.057.038.146,06	666.271.177,03	9.723.309.323,09	7,36

Abb.: Schuldenstand und Pro-Kopf-Verschuldung in M-V seit 1991



Der deutliche Anstieg der Verschuldung des Landes hat sich 2003 fortgesetzt. Die Pro-Kopf-Verschuldung erhöhte sich gegenüber 2002 um 509 Euro. Damit lag die Schuldenlast jedes Einwohners bei 5.464 Euro, zum Ende des Jahres 2004 wurde fast die 6.000 Euro-Grenze erreicht. Bereits seit 1997, also nach sieben Jahren wurde der Pro-Kopf-Schuldenstand der alten Flächenländer überschritten, den diese in fünfzig Jahren aufgebaut hatten.

Abb.: Pro-Kopf-Verschuldung seit 1991 im Vergleich



C. Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

	Stand: Ende 2002	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 2003	Entwicklung
	-in Euro-			%
Bürgschaften	1.258.059.636,00	-2.982.167,61	1.255.077.468,39	-0,24
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	262.013.641,33	3.727.933,45	265.741.574,78	1,42
Gesamt	1.520.073.277,33	745.765,84	1.520.819.043,17	0,05

8.2 Entwicklung ausgewählter Finanzierungsvorgänge

Das Liegenschaftsvermögen des Landes wird in der Vermögensübersicht (zum Ende des Haushaltsjahres) mit 3.238.209.911 m² ausgewiesen. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2002 hat sich dieses Vermögen um 426.626.148 m² bzw. 15,17 % erhöht. Die Abweichung der Gesamtsumme des Liegenschaftsvermögens zum Vorjahr ist nach Darstellung des Finanzministeriums darauf zurückzuführen, dass durch die Fortführung der Vermögenszuordnung ein Zuwachs der landeseigenen Flächen insbesondere in den Bereichen forst- und landwirtschaftlich genutzter Flächen erfolgte.

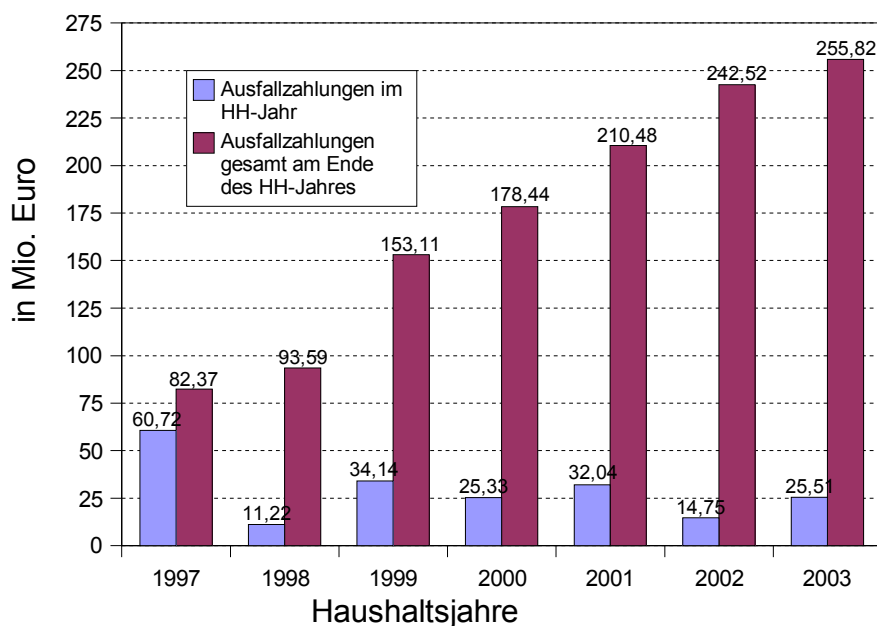
Das Kapitalvermögen setzt sich aus den Darlehensforderungen, den Rücklagen, dem Sondervermögen, dem Reinvermögen der Landesbetriebe und dem Wert der unmittelbaren Beteiligungen zusammen. Das Kapitalvermögen stieg im Haushaltsjahr 2003 gegenüber dem Vorjahr insgesamt, ebenso wie das Reinvermögen der Landesbetriebe, um 2,92 %. Nachdem 2002 ein Anstieg der unmittelbaren Beteiligungen um 14,4 % erfolgte, stagnierte deren Wert in 2003 weitestgehend (-0,01 %).

Im Vergleich hierzu ist bei den mittelbaren Beteiligungen von 2002 nach 2003 ein Zuwachs von 26,64 % auf rd. 15,2 Mio. Euro zu verzeichnen, welcher vornehmlich aus Zugängen bei den mittelbaren Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen resultiert.

Der Ermächtigung zur Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten zum Stand 31.12.2003 in Höhe von rd. 3.395,4 Mio. Euro standen übernommene Bürgschaften und sonstige Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 1.520,8 Mio. Euro gegenüber. Davon wurden bis Ende des Haushaltsjahres 0,24 Mio. Euro (16 %) tatsächlich in Anspruch genommen. Bei den in Anspruch genommenen Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten kam es im Haushaltsjahr 2003 zu Ausfallzahlungen in Höhe von rd. 25,51 Mio. Euro bzw. 10,49 %. Zusammen mit den bis Ende 2002 geleisteten Ausfallzahlungen von insgesamt rd. 230,3 Mio. Euro erreichten die kumulierten Ausfallzahlungen einen Betrag von rd. 255,81 Mio. Euro.

Die Gesamteinnahmen aus dem Bürgschaftsregress betragen bis zum 31.12.2003 rd. 1,26 Mio. Euro. Die Bürgschaften wurden schwerpunktmäßig zur Förderung der Wirtschaft und der mittelständischen Unternehmen (§ 14 Absätze 1 und 2 Haushaltsgesetz 2002/2003) übernommen. Angesichts der geringen Wirtschaftskraft der Unternehmen besteht ein steigendes Risiko für das Land, zu höheren Ausfallzahlungen herangezogen zu werden. Die hierzu eingestellte Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage weist zum 31.12.2003 lediglich rd. 1,14 Mio. Euro aus. Mit dem Haushaltsplan 2003 waren 21,0 Mio. Euro für die Inanspruchnahmen aus Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen (Titel 1104 871.01) veranschlagt. Darüber hinaus wurde durch Haushaltsvermerk die Inanspruchnahme nicht vollständig verausgabter Mittel der Titel der MG 01 „Zinsausgaben“ aus Kapitel 1103 ermöglicht. Zur Deckung künftiger Ausfallzahlungen erscheint dieses Volumen jedoch unzureichend.

Abb.: Entwicklung der Ausfallzahlungen von Ende 1997 bis Ende 2003



Der Landesrechnungshof regt an zu prüfen, ob bei Ausfallzahlungen die Ressorts in die finanzielle Pflicht genommen werden können, um eine höhere Sorgfalt und bessere Risikoabschätzung beim Eingehen der Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten zu bewirken.

9 Schlussbemerkung und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält die Aufstellung eines mittelfristigen Konsolidierungsprogrammes für erforderlich. Der derzeit bestehende Handlungsbedarf zur Reduzierung der laufenden Ausgaben beträgt rund 500 Mio. Euro. Dieses strukturelle Defizit im Landeshaushalt muss durch Realisierung der bereits in Angriff genommenen und darüber hinausgehenden Maßnahmen schrittweise abgebaut werden.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, dass der Landtag die Landesregierung beauftragt, spätestens zu Beginn der kommenden Legislaturperiode ein entsprechendes mittelfristiges Konsolidierungsprogramm vorzulegen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte in einem solchen Konzept auf die nachfolgend skizzierten Handlungsfelder eingegangen werden. Der Landesrechnungshof ist bereit, die Erstellung des Konzeptes zu begleiten.

Strukturelle Handlungsbedarfe:

- Leistungsgesetze und Standards

Die Landesregierung sollte sich aktiv an der Überprüfung von Bundesleistungsgesetzen und bundesrechtlichen Standards beteiligen. Unter Einbeziehung der kommunalen Ebene sollten daneben auch landesgesetzliche Regelungen auf weiterhin bestehende Überregulierungen und mögliche Einsparpotenziale überprüft werden.

- Personalabbau

Unabdingbar zur Verringerung der laufenden Ausgaben ist die Reduzierung des Personalbestandes, zumindest auf ein Niveau der finanzschwachen Vergleichsländer.

In Abschnitt 5.3 wurde bereits auf das Personalkonzept 2004 der Landesregierung eingegangen. Darüber hinaus bleibt festzustellen, dass der notwendige Personalabbau nur gelingen kann, wenn dieser mit den notwendigen flankierenden strukturellen und organisatorischen Maßnahmen begleitet wird, wie bspw. einer durchgreifenden Verwaltungs- und Funktionalreform, einer Reform der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, der notwendigen Anpassung des Schulnetzes oder der erforderlichen Konzentrationen im Bereich der Hochschulen.

- Verwaltungsmodernisierung

Zum vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung³⁸ hat sich der Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 02.09.2005 gegenüber dem Landtag geäußert. Darin wird neben der Kritik im Einzelnen ausdrücklich das Anliegen der Reform begrüßt, deren Ziel es ist, die gegenwärtig deutlich zu hohen laufenden Kosten der Verwaltung durch Anpassung der Verwaltungs- und Gebietsstrukturen spürbar zu reduzieren.

- Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

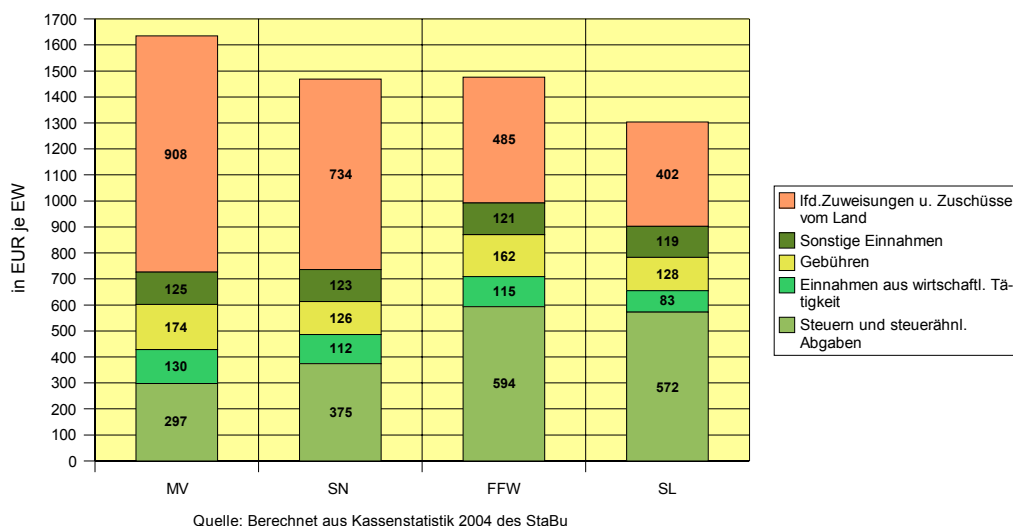
Handlungsbedarf sieht der Landesrechnungshof weiterhin bei einer Neuausrichtung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und der kommunalen Ebene. Gegenwärtig stattet das Land seine Kommunen mit deutlich höheren finanziellen Mitteln aus als in den Vergleichsländern. Die unterproportionale kommunale Finanzkraft der hiesigen Kommunen zu den Kommunen in den FFW, die vor allem auf die geringere Steuerkraft zurückzuführen ist, wurde 2004 durch laufende Zuweisungen des Landes nicht nur kompensiert, sondern um 158 Euro je EW, gegenüber dem Saarland³⁹ sogar um 331 Euro je EW überkompensiert.

³⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Drs. 4/1710.

³⁹ Als das westdeutsche Flächenland West, mit der geringsten eigenen kommunalen Steuerkraft.

Eine entsprechende Anpassung der Finanzaufweisungen (inkl. komm. FAG) ist notwendig, um die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit des gesamten Landes sicherzustellen.

Abb.: Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte in Euro je EW im Vergleich



- Schulen und Hochschulen

Die Zahl der Lehrerstellen und Schulstandorte muss möglichst parallel zur rückläufigen Schülerzahl angepasst werden. Andernfalls drohen auf Grund des hohen Fixkostenanteils erheblich steigende Pro-Kopf-Ausgaben.

Längerfristig sollte die Trennung von innerer und äußerer Schulverwaltung aufgehoben werden. Der Entscheidungsträger hätte dann nicht nur die Kosten des laufenden Betriebes der Schule zu berücksichtigen, sondern auch die deutlich höheren Kosten für das Lehrpersonal, die bislang vom Land getragen werden. Damit würde ein Beitrag zur Versachlichung bei der Umsetzung des Schulnetzplanes geleistet. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte auch in einer schüler- und kreisbezogenen Budgetierung der Lehrstellenbereitstellung liegen.

Im Bereich der Universitäten und Hochschulen sollten bestehende Überkapazitäten und Überschneidungen im Lehrangebot abgebaut werden und eine inhaltlich ausgerichtete sinnvolle Konzentration der Standorte erfolgen. Dabei geht es nicht nur um Reduzierung der laufenden Kosten, sondern um ein stärkeres eigenes Profil und um eine höhere Wettbewerbsfähigkeit von Universitäten, Hochschulen und Instituten.

Das Land sollte auch den Einstieg in eine teilweise Nutzerfinanzierung prüfen.

III. Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung

Querschnittsprüfungen

1 Aufgabenanalyse und -kritik in der Landesregierung zum Personalbedarf in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern

Die Möglichkeiten, Verwaltungsstrukturen und -prozesse in der Landesverwaltung durch stetige Aufgabenanalyse und -kritik andauernd und nachhaltig auch mit dem Ziel zu optimieren, den überhöhten Personalhaushalt des Landes weiter zu reduzieren, werden nicht ausgeschöpft. Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine *Zentrale Stelle für Organisation der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern* einzurichten.

1 Prüfungsgegenstand

(1) Der Landesrechnungshof hat in drei ausgewählten Ressorts untersucht, ob Aufgabenanalyse und -kritik umfassend, in der notwendigen Qualität sowie als Instrument der ständigen Überprüfung des tatsächlichen Personalbedarfs durchgeführt wird. Er hat sich dabei auf die Organisationsreferate konzentriert.

Allen anderen Ressorts wurde schriftsätzlich die Beteiligung an der Befragung zum Prüfungsthema freigestellt. Ein Ressort hat hiervon Gebrauch gemacht.

Zu personellen Ausstattungen und relevanten Ausbildungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Organisationsreferaten wurden vom Landesrechnungshof ressortübergreifend Daten erhoben.

2 Prüfungsergebnisse

(2) Das Innenministerium verfügt über verallgemeinerungsfähige Erfahrungen und optimierte Strukturen nachhaltiger Aufgabenanalyse und -kritik.

(3) In den geprüften Ressorts wurde festgestellt, dass die gemäß GGO I zwingend vorgegebene Aufgabenanalyse und -kritik:

- nicht in allen Bereichen ein geordnet andauernder Prozess ist,
- überwiegend nicht umfassend erfolgt,
- teilweise qualitativ unzureichend ist und
- selten als Instrument der ständigen Überprüfung des notwendigen Personalbedarfs angewandt wird.

(4) Aufgabenkritische Untersuchungen, insbesondere bei größeren Organisationseinheiten, setzen voraus, dass die Organisationsreferate über eine quantitative und qualitative Mindestausstattung an Personal verfügen. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es insbesondere für kleinere Ressorts nicht wirtschaftlich sein kann, das Personal im jeweils erforderlichen Umfang für Organisationsuntersuchungen vorzuhalten.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(5) Zur Sicherung einer notwendigen Aufgabenanalyse und -kritik wird u. a. empfohlen:

- in der GGO I ein direktes Vortragsrecht des Organisationsreferatsleiters bei der Hausleitung zu verankern,
- die Methodik und Hilfsmittel, wie z. B. Fragebögen und Handlungsanleitungen⁴⁰ für Aufgabenanalyse und -kritik, zentral und verbindlich vorzugeben und
- für zusammengehörige Aufgaben zentral Aufgabengruppen und -bereiche zu definieren und Aufgabentypen zu klassifizieren, um dadurch ein standardisiertes und methodisches Vorgehen der Ressorts bei der Aufgabenanalyse und -kritik zu sichern.

Die gestiegenen Anforderungen an die Aufgabenanalyse und -kritik erfordern eine Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen für die erforderliche ständige Überprüfung des tatsächlichen Personalbedarfs. Deshalb sieht es der Landesrechnungshof für notwendig an, in der Landesverwaltung eine Zentrale Stelle für Organisation einzurichten. Dies würde gewährleisten, dass verstärkt Organisationsuntersuchungen mit Aufgabenanalyse und -kritik auch ressortübergreifend durchgeführt werden, Redundanzen erkannt und vermieden sowie Synergien gehoben werden.

(6) Die Zentrale Stelle für Organisation sollte:

- bei geeigneter Anbindung im Geschäftsbereich des Innenministeriums angesiedelt sein,
- einheitliche Methodiken für Organisationsuntersuchungen entwickeln und anwenden,
- ressortübergreifende Organisationsuntersuchungen durchführen und ebenfalls
- als Serviceeinheit der Landesverwaltung einzelne Ressorts und deren nachgeordnete Behörden bei eigenen Organisationsuntersuchungen verstärken.

(7) Insbesondere sollte die Zentrale Stelle für Organisation der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern die Ressorts u. a. bei der:

- der ganzheitlichen Prüfung eines Ressorts,
- systematischen eigenen Prüfungen einzelner Organisationseinheiten des Ressorts,
- der Erarbeitung von Vorschlägen zur Stärkung der Aufgabenanalyse und -kritik in den Ressorts,
- der Erarbeitung zentraler methodischer Vorgaben und Handlungsanweisungen und
- der Erstellung von Berichten über Maßnahmen der Aufgabenanalyse und -kritik in den Ressorts und deren Ergebnisse

unterstützen.

⁴⁰ Geeignete Fragebögen sowie Handlungsanleitungen hat der Landesrechnungshof z. B. im Innenministerium vorgefunden.

(8) Die Zentrale Stelle für Organisation wird auf Grund des gebündelten Sachverständnisses sowie auf Erfahrung beruhenden Verwaltungswissens ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Lage sein, Organisationsuntersuchungen durch Externe spürbar zu reduzieren. Ein Mehr an relevanter Sachnähe und positive fiskalische Effekte wären die Folge.

Die Zentrale Stelle für Organisation wird zunächst aus einem Teil der dann für Organisationsaufgaben in den Ressorts nicht mehr vorgehaltenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gebildet werden. Die Summe der in der Landesverwaltung vorgesehenen Stellenäquivalente für Organisation würde sich verringern.

4 Stellungnahmen

(9) Das Innenministerium hält den Vorschlag des Landesrechnungshofes zur Einrichtung einer Zentralen Stelle für Organisation der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern für zielführend und hat angekündigt, verwaltungsseitig die dazu notwendigen Schritte über den Ausschuss für Organisationsfragen kurzfristig einzuleiten.

Ein anderes Ressort begrüßt nachdrücklich die Forderung des Landesrechnungshofes nach stringenter und andauernder Aufgabenanalyse und -kritik zur Optimierung von Verwaltungsstrukturen und Personalansätzen. Jedoch könne *„keineswegs ... der Empfehlung gefolgt werden, eine Zentrale Stelle für Organisation beim Innenministerium einzurichten“*. Dieser Vorschlag bedürfe einer umfassenden Beteiligung aller Ressorts. Auch müsse die Wirtschaftlichkeit einer derartigen Organisationseinheit geprüft werden.

Ein weiteres geprüftes Ressort bezweifelt, dass Erfahrungen des Innenministeriums verallgemeinerungsfähig seien, da die unterschiedlichen Größen der Ressorts unterschiedliche Vorgehensweisen erfordern würden. Zudem hält es andauernde und umfassende Aufgabenanalysen und -kritiken für unwirtschaftlich. Die in seinem Ressort durchgeführten Aufgabenanalysen und -kritiken seien qualitativ nicht unzureichend.

(10) Zusammen mit dem Finanzministerium, unter Beteiligung der Staatskanzlei, würde das Innenministerium eine gemeinsame Stellungnahme der Landesregierung vorbereiten. Auf Grund der erheblichen Tragweite der Empfehlung des Landesrechnungshofes bedürfe es hierfür jedoch einer eingehenden Abstimmung innerhalb der Landesregierung.

5 Schlussbemerkung und Empfehlung an den Landtag

(11) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, ihm darüber zu berichten, wie der Vorschlag zur Einrichtung einer Zentralen Stelle für Organisation umgesetzt wird.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 01 - Geschäftsbereich des Landtages

2 Prüfung der Bürgerbeauftragten

Der Landesrechnungshof hat der Bürgerbeauftragten geraten, Kriterien zu entwickeln, welche Fälle wie umfassend bearbeitet werden sollen. Er empfiehlt, das in Thüringen praktizierte Modell der Zusammenarbeit zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss auf seine Tauglichkeit für eine ähnliche Regelung in Mecklenburg-Vorpommern zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

(12) In der Bundesrepublik haben außer Mecklenburg-Vorpommern nur die Bundesländer Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Thüringen ebenfalls Bürgerbeauftragte.

Der Landesrechnungshof hat neben organisatorischen Aspekten der Aufgabenerledigung durch die Bürgerbeauftragte auch die Ausgestaltung von „Schnittstellen“ zu anderen Institutionen sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bürgerbeauftragten geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

(13) Das in der Verfassung des Landes M-V angelegte Nebeneinander von Bürgerbeauftragter und Petitionsausschuss, die unabhängig voneinander Petitionen bearbeiten, bedarf zumindest eindeutiger Regeln und einer entsprechenden Praxis zur Aufgabenabgrenzung und Zusammenarbeit, um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zuwiderlaufende Doppelarbeiten auszuschließen.

Neben diesen beiden Institutionen haben auch die Härtefallkommission und der Integrationsförrerrat ähnliche Aufgaben, ohne dass deren Abgrenzung bzw. Zusammenarbeit klar geregelt wäre.

(14) Dem Grundgedanken nach soll die Bürgerbeauftragte dann tätig werden, wenn die Bürger Schwierigkeiten mit den Behörden haben, die sie selbst nicht lösen können. Die von der Bürgerbeauftragten bearbeiteten wie auch in ihren Jahresberichten geschilderten Fälle lassen aber oftmals erkennen, dass die Bürger die Bürgerbeauftragte als eine umfassende „Beratungsstelle für alles und jedes“ verstehen. So wandten sich die Bürger zum Teil schon an die Bürgerbeauftragte, bevor sie überhaupt eigene Anstrengungen unternommen hatten, um die Probleme zu klären und einvernehmlich zu lösen.

(15) Die einwohnerbezogenen Ausgaben für die Bürgerbeauftragte sind in Mecklenburg-Vorpommern deutlich höher als in den anderen Ländern.

Die Anzahl der an die Bürgerbeauftragte gerichteten Petitionen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ist in Mecklenburg-Vorpommern durchschnittlich, während die Zahl der Petitionen je Mitarbeiter der Bürgerbeauftragten deutlich unter dem Schnitt liegt. Die Anzahl der Sprechtage p. a. ist überdurchschnittlich.

Der Ländervergleich zeigt eine Stellenüberausstattung der Bürgerbeauftragten Mecklenburg-Vorpommerns. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein entsprechender Stellenabbau bei konsequenter Aufgabenanalyse und -kritik und Optimierung der Ablauforganisation möglich und notwendig ist.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

(16) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, ein abgestimmtes Konzept zur Verknüpfung bzw. Abgrenzung und Zusammenarbeit der Institutionen Bürgerbeauftragte, Petitionsausschuss, Härtefallkommission und Integrationsfönderrat zu erstellen.

(17) Der Landesrechnungshof empfiehlt, das in Thüringen praktizierte Modell der Zusammenarbeit zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss auf seine Tauglichkeit für eine ähnliche Regelung in Mecklenburg-Vorpommern zu prüfen. Dort wird eine Eingabe, die sowohl an den Petitionsausschuss als auch an den Bürgerbeauftragten gerichtet ist, zuerst vom Bürgerbeauftragten angenommen und bearbeitet. Erreicht dieser keine einvernehmliche Lösung, leitet er den Vorgang mit Stellungnahme dem Petitionsausschuss zu.

3.2 Organisation, Aufgabenerledigung und -kritik

(18) Der Landesrechnungshof rät der Bürgerbeauftragten, eigenständig Kriterien zu entwickeln, welche Fälle wie umfassend bearbeitet werden sollen. Entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz sollte dabei die Eigenverantwortung der Bürger gestärkt werden, Probleme mit der Verwaltung zunächst selbst und gegebenenfalls mit Unterstützung von Beratungsvereinen und anwaltlicher Begleitung anzugehen, bevor die Bürgerbeauftragte eingeschaltet wird.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist ein entsprechend subsidiär angelegter Aufgabenansatz geeignet, bei der Bürgerbeauftragten trotz gegebenenfalls steigender Fallzahlen die Ausgaben durch Stellenabbau entsprechend den Benchmarkergebnissen zu senken.

(19) Der Landesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Bürgerbeauftragten zur Optimierung ihrer Arbeitsweise und Behördenstruktur an. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Stellenstruktur der Bürgerbeauftragten sich stärker derjenigen in obersten Landesbehörden annähern sollte, d. h. der Anteil des höheren Dienstes von zurzeit rd. 55 % der Mitarbeiter reduziert und zur Sachbearbeitung verstärkt Mitarbeiter des gehobenen Dienstes bzw. vergleichbare Angestellte eingesetzt werden sollten.

(20) Soweit die Arbeitsbelastung durch Aufgabenanalyse und -kritik und interne Umstrukturierung nicht ausreichend reduziert werden kann, sollte versucht werden, Arbeitsspitzen durch den Einsatz von Überhangpersonal zu begegnen. Der Einsatz von zusätzlichen externen bezahlten Aushilfskräften sollte eingestellt werden.

Der Landesrechnungshof regt an, die Möglichkeiten zu prüfen, den Arbeitsaufwand - beispielsweise durch die verstärkte Verwendung von Textbausteinen und den Einsatz von Spracherkennungssoftware - zu reduzieren und Aufgaben aus dem verwaltenden und bewirtschaftenden Bereich an die Landtagsverwaltung zu übertragen.

4 Stellungnahmen

(21) Die Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass über die bestehenden Regelungen zur Zusammenarbeit mit anderen Institutionen hinaus keine weiteren gesetzlichen Regelungen erforderlich sind, vor allem weil es nur sehr wenige Fälle gäbe, für die das von Bedeutung sein könnte.

(22) Sie meint, dass es erheblich hinter ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung zurückbliebe, wenn sie die Bearbeitung davon abhängig machen würde, dass der Bürger bereits seine rechtlichen Möglichkeiten bzw. das ihm Zumutbare ausgeschöpft hat.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(23) Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass es schon allein auf Grund des erforderlichen Stellenabbaus und ggf. steigender Fallzahlen notwendig ist, dass die Bürger stärker als bisher im Rahmen des ihnen Möglichen zumutbare Eigenanstrengungen unternehmen, bevor die Bürgerbeauftragte eingeschaltet wird. Er bittet den Landtag, dies bei der Behandlung der Jahresberichte der Bürgerbeauftragten zu berücksichtigen.

(24) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, ein Konzept zur Verknüpfung bzw. Abgrenzung und Zusammenarbeit der Institutionen Bürgerbeauftragte, Petitionsausschuss, Härtefallkommission und Integrationsförrerrat erarbeiten zu lassen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 04 - Geschäftsbereich des Innenministeriums

3 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeskriminalamtes

Ein vom Land nicht erfüllbarer Erbbaurechtsvertrag mit einer gemeinnützigen Gesellschaft sicherte dieser von 1991 bis 2003 Mietzahlungen in Höhe von rd. 5,8 Mio. Euro. Die gGmbH zahlte in keinem Jahr den vereinbarten - ohnehin geringen - Erbpachtzins von rd. 12.330 Euro pro Jahr an das Land. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bestand keine Notwendigkeit, die Mietverträge auch noch über den 31.03.2001 hinaus zu verlängern. Die Rückabwicklung des Erbbaurechtsvertrages konnte erst 2003 im Wege eines Vergleichs erreicht werden.

Ein ungenügendes Abstimmungsverfahren zwischen Innen- und Justizministerium zur Aufgabebearbeitung nach dem DNA-Identitätsfeststellungsgesetz führte zu Bearbeitungsstaus im LKA und zu erhöhten Kosten.

Erforderliche Mittel für den Aufbau und die Aufrechterhaltung der polizeilichen Kontakte mit dem Ziel der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität waren im Haushaltsplan nicht ausgewiesen.

1 Prüfungsgegenstand

(25) Im Mittelpunkt der Stichproben standen Ausgaben des Jahres 2002 und teilweise auch des Jahres 2003 der Hauptgruppe 5 - Sächliche Verwaltungsausgaben - z. B. für die Unterbringung des LKA, für die Kraftfahrzeugunterhaltung sowie auch Fachausgaben im Bereich des kriminalpolizeilichen Ermittlungsdienstes.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgaben für die Unterbringung des Amtes

(26) Die vom LKA seit 1991 genutzten Flächen und Gebäude befinden sich nach wie vor in Landeseigentum. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass ein 1991 abgeschlossener Vertrag über die Bestellung eines Erbbaurechtes (Erbbaurechtsvertrag) für eine gGmbH vom Land nicht erfüllt werden konnte. Die 1991 bis zum Jahr 2003 als Vermieterin gegenüber dem LKA auftretende gGmbH wurde nie in das Grundbuch eingetragen. 1996 erteilte das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen Bescheide hinsichtlich der Vermögenszuordnung, überwiegend zu Gunsten des Landes. Die endgültige Klärung der Verhältnisse zwischen Land und gGmbH ist durch das Finanzministerium erst im Jahr 2003 erreicht worden, nachdem 1999 Verhandlungen aufgenommen worden waren. Es erfolgte ein Vergleich, der zur Rückabwicklung des Erbbaurechtsvertrages führte. Zugleich kaufte die gGmbH den Teil der Flächen, der von ihr tatsächlich benötigt wurde.

Der Landesrechnungshof beanstandete die lange Zeitdauer der ungeklärten Verhältnisse bis zum Abschluss des Vergleichs. Außerdem zahlte die gGmbH in keinem Jahr den vereinbarten - ohnehin geringen - Erbpachtzins in Höhe von rd. 12.330 Euro an das Land. Die Mietverträge, die zunächst bis zum 31.03.2001 abgeschlossen worden waren, wurden bis zum 31.03.2003 verlängert. Das LKA zahlte in diesem Zeitraum Mieten in Höhe von 633.130 Euro aus Titel 0406 518.01 „Mieten und Pachten“, insgesamt ab 1991 somit rd. 5,8 Mio. Euro. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bestand keine Notwendigkeit, die Mietverträge auch noch über den 31.03.2001 hinaus zu verlängern.

2.2 Ausgaben für den Fuhrpark des LKA

(27) Der Fuhrpark des LKA wurde unwirtschaftlich betrieben. Auf Grund einer strukturellen Überalterung fielen äußerst hohe Instandsetzungskosten an. Die vom Landesrechnungshof vorgenommene Auswertung der Daten von 69 PKW⁴¹ ergab Folgendes:

- Das durchschnittliche Alter der Dienst-Kfz betrug 7,6 Jahre. Das älteste Fahrzeug war 12 Jahre alt. Ein Fünftel der Fahrzeuge (12 Kfz) waren älter als 10 Jahre. Weitere 33 Kfz (rd. 48 %) waren zwischen 8 und 10 Jahren alt.
- Durchschnittlich verursachte jedes Fahrzeug während seiner Nutzungszeit Reparaturkosten von insgesamt rd. 14.800 Euro.
- 32 Kfz (rd. 46 %) verursachten bisher Reparaturkosten von über 15.000 Euro, darunter drei Fahrzeuge über 30.000 Euro und weitere drei Fahrzeuge zwischen 25.000 und 30.000 Euro.
- Die höchsten Instandsetzungskosten entfielen auf einen BMW 530 (Baujahr 1994) mit Kosten in Höhe von 34.369,05 Euro und auf einen Audi 100 (Baujahr 1992) mit Kosten in Höhe von 34.290,84 Euro.
- Bei vier Fahrzeugen überstiegen die Instandsetzungskosten im Untersuchungszeitraum von 12 Monaten 75 % des Zeitwertes der Fahrzeuge, der nur noch bei 500 bis 700 Euro lag. Demnach war der Einsatz dieser Fahrzeuge auch nach der geltenden Kfz-Richtlinie unwirtschaftlich. Sie hätten ausgesondert werden müssen.

(28) Nach der bisherigen Praxis werden die Kfz nur dann ausgesondert, wenn eine Ersatzbeschaffung vorgenommen wird, unabhängig von der Frage der Wirtschaftlichkeit des Fahrzeuges. Ersatzbeschaffungen erfolgten bis 2004 ausschließlich durch den Kauf von Fahrzeugen. Mit der jährlichen Zuführung von maximal 6 % an Neufahrzeugen war die für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendige Verjüngung des Fuhrparks nicht zu erreichen.

⁴¹ Unberücksichtigt blieben Transporter, Kräder sowie sehr spezialisierte Kfz wie sondergeschützte Kfz, Bootstrailer, Wohnmobile.

2.3 Ausgaben für Sachverständige bei retrograden DNA-Analysen

(29) Der Landesrechnungshof hat sich im Zusammenhang mit den Ausgaben für Sachverständige mit der Aufgabenbearbeitung nach dem DNA-Identitätsfeststellungsgesetz (DNA-IFG) im LKA beschäftigt. Das DNA-IFG trat bereits 1998 in Kraft. Mit der DNA-Analyse wird nach § 81e Strafprozessordnung (StPO) Körpermaterial des Beschuldigten oder Nichtbeschuldigten gentechnisch untersucht und mit Spurenmaterial verglichen, um den Spurenverursacher festzustellen oder andere Personen davon auszuschließen. Es werden DNA-Identifizierungsmuster von Beschuldigten, Verurteilten und ihnen gleichgestellten Personen erhoben und für zukünftige Verfahren in der DNA-Analyse-Datei des Bundeskriminalamtes gespeichert. Neue Fälle (gegen Beschuldigte) werden durch § 81g StPO erfasst; Altfälle (gegen Verurteilte) von § 2 DNA-IFG. Auf diese Altfälle beziehen sich die hier betrachteten „retrograden DNA-Untersuchungen“.

In Mecklenburg-Vorpommern ist zunächst nur das LKA auf Grund schriftlicher richterlicher Anordnungen⁴² gemäß § 81 f Abs. 1 Satz 2 StPO als der mit der Untersuchung zu beauftragende Sachverständige benannt worden. Zum Ende des Jahres 2000 waren 887 DNA-Profile nach § 2 DNA-IFG von dem zur Abteilung Kriminaltechnik gehörenden LKA-Labor erstellt, der „Rückstau“ von unbearbeiteten Untersuchungsaufträgen im LKA lag jedoch bereits bei ca. 2.100 Fällen. Daneben erhielt das Labor parallel aus der laufenden Fallarbeit Untersuchungsaufträge zur DNA-Analyse und arbeitete damals noch selbst so genannte Massenscreenings ab. Der Arbeitsanfall überstieg ständig die Arbeitskapazitäten.

(30) Die Einbeziehung privater externer Labore in die Aufgabenbearbeitung wurde erst Anfang 2001 in Betracht gezogen. Nach einer öffentlichen Ausschreibung für DNA-Untersuchungen in retrograden Fällen erhielt ein privates Labor den Zuschlag für die Bearbeitung von rd. 2.000 Aufträgen im Jahr 2001 sowie eine Option für 2002 bis 2004 für jeweils rd. 3.000 Proben. Mit der Durchführung dieser Ausschreibung stellte sich heraus, dass es neben der Entlastung des LKA-Labors auch zu einer Kostenreduzierung kommen würde, da der angebotene Preis von rd. 35 Euro pro Probe geringer war als die Kosten des LKA. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass frühzeitiger Festlegungen hinsichtlich des erhöhten Untersuchungsaufkommens zwischen Innen- und Justizministerium hätten getroffen werden müssen.

(31) Der entstandene Rückstau unbearbeiteter Untersuchungsaufträge nach § 2 DNA-IFG im LKA löste sich jedoch auch in der Folgezeit nicht auf. Dadurch wurde die laufende Fallarbeit beeinträchtigt. Mögliche Kosteneinsparungen wurden nicht realisiert. Insgesamt erreichten bis zum Jahr 2004 4.327 Anträge zur retrograden Erfassung von DNA-Profilen das LKA-Labor. Das private preisgünstige Labor wurde hingegen nur in etwa 400 richterlichen Beschlüssen als Sachverständiger benannt.

⁴² Die Beschlussanträge wiederum werden von den Staatsanwaltschaften erarbeitet.

2.4 Haushaltsrechtliche Feststellungen

(32) Der Landesrechnungshof stellte Abweichungen zur LHO bei Auszahlung und Bewirtschaftung der Haushaltstitel der Titelgruppe 64 „Mieten und Pachten“ sowie „Fahndungskosten“ auf Grund der Besonderheiten des Bereiches „Verdeckte Ermittlung“ fest. Regelungen hinsichtlich der Beschaffung von Führungs- und Einsatzmitteln, zur Einrichtung und zum Betrieb von Konten und zur Rechnungslegung für den Bereich der „Verdeckten Ermittlung“ waren nicht getroffen worden. Dies betraf auch Prüfungen der Barauszahlungen.

(33) Eine im Haushaltsplan erkennbare Trennung von Mitteln für die Öffentlichkeitsarbeit und von Mitteln für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit war nicht gegeben.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(34) Der Landesrechnungshof erwartet, dass der ab 2003 zuständige Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V) für das in seinem Zuständigkeitsbereich zusammengefasste Liegenschaftsvermögen des Landes, d. h. zuständig sowohl für Eigentumsfragen als auch in Mietsachen, den damit verbundenen Aufgaben zukünftig besser gerecht wird als im vorliegenden Fall das Innen- und das Finanzministerium in ihrem Zusammenwirken.

(35) Künftig müssen Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte beim Betrieb des Fuhrparks eine größere Rolle spielen. Dies gilt für die Beschaffung, die Instandsetzung und die Aussonderung von Kfz.

(36) Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass vor Aufgabenerledigung durch staatliche Stellen - hier das LKA-Labor - auch immer die Möglichkeit der Vergabe an Private in Betracht gezogen werden muss.

(37) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die begründeten Abweichungen zur LHO in einem Erlass festgehalten und nachvollziehbar gehandhabt werden. Erforderliche Mittel für den Aufbau und die Aufrechterhaltung der polizeilichen Kontakte mit dem Ziel der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität sind im Haushaltsplan auszuweisen.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellungnahme des Innenministeriums

(38) Das Innenministerium bestätigte die Unwirtschaftlichkeit des Fuhrparks des LKA. Dies habe u. a. zu der Entscheidung geführt, in den Jahren 2005 bis 2007 sukzessive insgesamt 600 Kauffahrzeuge der Polizei durch Leasingfahrzeuge zu ersetzen. In diesem Zusammenhang würden auch 95 leasingfähige Kfz des LKA schrittweise durch Leasingfahrzeuge ersetzt. Die geforderte Betrachtung der Aussonderungsreife entsprechend der Kfz-Richtlinie nehme das LKA bereits jetzt in seiner jährlichen Aussonderungsplanung vor. Im Ergebnis dessen werde eine Prioritätenliste erstellt, nach der im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel die Ersatzbeschaffung der vom LKA vorgeschlagenen Kfz festgelegt werde.

(39) Das Innenministerium erklärte, dass im ersten Jahr der möglichen Beauftragung des privaten Labors nur 21 richterliche Beschlüsse dieses Labor als Untersuchungsstelle bestimmten und dass das LKA weiterhin in erheblichen Größenordnungen Untersuchungsaufträge erhielt, obwohl dessen Kapazität - wie der Justiz bekannt war - längst überschritten war. Das Innenministerium habe so früh wie möglich alles, auch gegenüber dem Justizministerium, getan, um das LKA zu entlasten und Kosten zu reduzieren. Dass das gewünschte Ergebnis letztendlich ausblieb, läge darin begründet, dass die richterlichen Beschlüsse - gestützt auf den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit - weiterhin überwiegend das LKA als Untersuchungsstelle bestimmten.

(40) Die vom Landesrechnungshof als notwendig erachteten Regelungen zur Beschaffung von Führungs- und Einsatzmitteln sowie zur Einrichtung und zum Betrieb von Konten im Bereich „Verdeckte Ermittlungen“ würden erarbeitet. Außerdem wurde eine Ausnahmegenehmigung beim Finanzministerium für das bei Auszahlungen durch die besondere Geheimhaltung bedingte Verfahren für diesen Bereich beantragt.

(41) Das Innenministerium verwies auf die zwischenzeitliche Einrichtung eines Titels in der Maßnahmengruppe 61 - Internationale polizeiliche Zusammenarbeit - im Haushaltsplan-Entwurf 2006/2007.

4.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(42) Das Finanzministerium wies zunächst darauf hin, dass die Eigentumsverhältnisse der LKA-Liegenschaft mit der Vermögenszuordnung im Jahre 1996 noch nicht geklärt waren, sondern abschließend erst 1999. Demzufolge hätten erst 1999 die Verhandlungen zur „Gesamtbereinigung“ des Erbbaurechtsvertrages mit der gGmbH aufgenommen werden können. Bei der Zeitdauer für die Klärung der Verhältnisse wären schwierige Abstimmungsverhandlungen zu berücksichtigen gewesen, z. B. über die Anschlusskosten an die Abwasserversorgung, über das vorhandene Heizwerk bzw. die Übernahme des gebrauchten Verteilungsnetzes sowie über eine erforderliche Abtrennung von Grundstücken zur Verlegung der Hauptzufahrt. Insgesamt sei die Findung der Ankaufkonditionen ein schwieriges und komplexes Austarieren sowohl für die gGmbH als auch für das Land gewesen, sodass eine Einigung zu einem früheren Zeitpunkt nicht hätte erzielt werden können.

Dem Land seien auch hinsichtlich der Mietzahlungen bis zum 31.03.2003 keine Nachteile entstanden, da bei einer zeitnaheren Aufhebung des Erbbaurechtsvertrages durch einen Vergleich Forderungen der gGmbH für ihre Gebäudeinvestitionen an das Land in adäquater Größenordnung bestanden hätten. Im Übrigen teilt das Finanzministerium die Ansicht des Landesrechnungshofes, dass der BBL M-V auf Grund der Bündelung der liegenschaftsbezogenen Aufgaben in einer Hand diesen besser gerecht wird, als die Ministerien in ihrem Zusammenwirken.

4.3 Stellungnahme des Justizministeriums

(43) Das Justizministerium erklärte zu den Maßnahmen zur Entlastung des LKA-Labors, es hätte bereits im Juli 2001 den Staatsanwaltschaften das mit der Ausschreibung ermittelte private Labor benannt. Zuvor hätte es bereits auf die Beauftragung der Rechtsmedizinischen Institute hingewirkt, um dringendste Fälle abzuarbeiten. Das Ministerium wies auf den größeren Zeitabstand zwischen richterlichem Beschluss und Entnahme der Probe hin. Da aus dem Eingang der Proben beim Labor grundsätzlich keine Rückschlüsse auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung gezogen werden können, lasse sich zumindest ein Teil der noch an das LKA zur Untersuchung eingegangenen Proben erklären. Auch habe das jeweilige Gericht in einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Fällen eine vom Antrag der Staatsanwaltschaft abweichende Bestimmung des Sachverständigen getroffen.

5 Schlussbemerkung

(44) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung hinsichtlich einer zeitnaheren Aufhebung des Erbbaurechtsvertrages fest.

Er hat sich in einem weiteren Prüfungsverfahren u. a. mit der Beschaffung von Dienst-Kfz der Landespolizei im Wege des Leasings beschäftigt. Insoweit wird auf die Tzn. 98 - 111 verwiesen.

Die Ausführungen des Innen- und Justizministeriums, dass die richterlichen Beschlüsse - gestützt auf den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit - weiterhin überwiegend das LKA als Untersuchungsstelle bestimmen konnten, können nicht befriedigen. Unwirtschaftlichkeit, gestützt auf den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, wird sich das Land nicht leisten können.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

4 Wirksamkeit des Einsatzes des Elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems „EVA“ bei der Landespolizei

EVA erzielt gegenwärtig noch nicht die geplanten Wirkungen. Ausgewählte mit der Einführung von EVA verbundene und definierte Erwartungen waren teilweise unrealistisch bzw. sind bislang nicht im gewünschten Maße eingetreten. Eine unzureichende Akzeptanz bei Anwendern ist die Folge. Das Innenministerium hat sich aus Anlass der Fortschreibung der Unterlagen nach § 24 LHO in 2000, 2003 und 2005 im Rahmen einer Erfolgskontrolle nach § 7 LHO nicht kritisch mit dem Stand der Erzielung der vom Vorgangsbearbeitungssystem „EVA“ ursprünglich erwarteten wirtschaftlichen Effekte befasst. Die Qualifizierung und Umsetzung einer alle polizeilichen Ebenen umfassenden elektronischen Vorgangsbearbeitung bedarf einer stringenten Führung und projektmäßigen Begleitung.

1 Prüfungsgegenstand

(45) Der „Elektronische Vorgangsassistent“ (EVA) wurde von 1997 bis 2002 als IT-gestütztes Vorgangsbearbeitungssystem der Landespolizei in mehreren Softwareentwicklungsstufen - beginnend mit „EVA-Verkehrsunfall“ bis hin zu „EVA-Straftat“ - von einer Projektgruppe unter Leitung des Innenministeriums unter Beteiligung der DVZ M-V GmbH entwickelt und eingeführt. EVA stellt die zentrale Anwendung innerhalb des Landesweiten Polizeiinformationssystems (LAPIS) dar. Es unterstützt die Bearbeitung der massenhaft anfallenden Tätigkeiten des polizeilichen Handelns - angefangen bei Straftaten, über Verkehrsunfälle bis hin zu Ordnungswidrigkeiten, Maßnahmen der Gefahrenabwehr und sonstigen Ereignissen. Weitere Softwareentwicklungsstufen, wie die Bearbeitung aller polizeilich relevanten Vorgänge und der wasserschutzpolizeilichen Angelegenheiten, Schnittstellen zum System der Staatsanwaltschaft „ARGUS“ und zum Täterlichtbildverfahren sind vorgesehen.

Die Bearbeitung der Vorgänge erfolgt durchgängig rechnergestützt. Die einzelnen Bearbeitungsschritte bzw. Ermittlungen können sowohl stationär am PC als auch mobil an Notebooks bearbeitet und nachvollzogen werden.

EVA ist ein komplexes Vorgangsbearbeitungssystem, zugleich die zentrale Datenbank der Polizei sowie u. a. die Schnittstelle zu den Bundessystemen „INPOL“ (Informationssystem der Polizei) bzw. zum Schengener Informationssystem „SIS“, zum Ausländerzentralregister „AZR“ und zum Zentralen Verkehrsinformationssystem „ZEVIS“. Darüber hinaus dient es zur aktuellen Informationsbeschaffung und bietet die Möglichkeit des elektronischen Datenaustausches mit anderen Behörden, einschließlich dienststellenübergreifender Recherchen.

(46) Mit der Einführung und der weiteren Entwicklung des Vorgangsbearbeitungssystems „EVA“ sollten insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- die Polizeivollzugsbeamten sollten zu Gunsten ihrer präventiven und operativen Arbeit von Büro- und Verwaltungsarbeit entlastet werden,
- die Bearbeitungszeiten polizeilicher Vorgänge sollten deutlich reduziert werden,
- die polizeiliche Präsenz sollte in der Öffentlichkeit weiter erhöht werden,
- eine weitere Qualifizierung der polizeilichen Vorgangsbearbeitung sollte eintreten und
- die Erfassung, Speicherung und Verarbeitung polizeilicher Daten sollte effektiver werden.

Der Landesrechnungshof hat geprüft, wie sich das Vorgangsbearbeitungssystem „EVA“ im praktischen Einsatz in den Polizeidienststellen - auf der Ebene der Polizeireviere und Kriminalkommissariate - bewährt hat.

2 Prüfungsergebnisse

(47) LAPIS und das auf dessen Infrastruktur aufsetzende Vorgangsbearbeitungssystem „EVA“ stellen unverzichtbare Voraussetzungen erfolgreicher Polizeiarbeit in Mecklenburg-Vorpommern dar. Noch erzielt EVA die geplanten Wirkungen nicht. Ausgewählte mit der Einführung von EVA u. a. verbundene und in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu EVA definierte Erwartungen sind teilweise unrealistisch und sind bislang nicht in dem gewünschten Maße eingetreten. Die weitere Qualifizierung und die Umsetzung einer alle polizeilichen Ebenen umfassenden elektronischen Vorgangsbearbeitung bedürfen weiterhin einer stringenten Führung und projektmäßigen Begleitung.

2.1 Erfolgskontrolle

(48) Das Innenministerium hat sich z. B. aus Anlass der Fortschreibung der Unterlagen nach § 24 LHO in den Jahren 2000, 2003 und 2005 im Rahmen einer Erfolgskontrolle nach § 7 LHO nicht kritisch mit dem Stand der Erzielung der vom Vorgangsbearbeitungssystem „EVA“ ursprünglich erwarteten wirtschaftlichen Effekte befasst.

2.2 Vorgangserfassung in Polizeirevieren

(49) Die Erfassung von Ereignissen wird derzeit in den Polizeirevieren des Landes nicht einheitlich gehandhabt, obwohl in den Konzeptionen zu EVA vorgesehen war, alle Ereignisinformationen zu erfassen, die als Vorgang eine schriftliche Bearbeitung oder polizeiliches Einschreiten erfordern und die bisher in den unterschiedlichsten Dienstbüchern festgehalten werden. Die festgestellten Varianten reichen von der vollständigen Erfassung aller eingehenden Informationen zu Ereignissen sowie der daraufhin ggf. ausgelösten polizeilichen Aktivitäten (Gesamtheit der Informationen aus dem Polizeivollzugsdienst) bis hin zur ausschließlichen Aufnahme von Informationen zu Verkehrsunfällen, Straftaten und qualifizierten Maßnahmen der Gefahrenabwehr. In einigen Polizeirevieren werden nur rund 50 % aller polizeilichen Aktivitäten und Informationen in EVA erfasst. Somit stehen hunderttausende Daten(sätze) nicht für Recherchen innerhalb von EVA zur Verfügung. Das Vorhandensein mehrerer Erfassungsvarianten wurde hauptsächlich damit begründet, dass EVA für einfache Eingaben zu kompliziert sei.

2.3 Polizeiliche Statistiken

(50) Der elektronische Vorgangsassistent „EVA“ unterstützt die Erstellung der beiden polizeilichen Hauptstatistiken (Kriminal- und Verkehrsunfallstatistik) nicht oder nur unzureichend. Die in EVA vorhandenen Statistikfunktionen sind für diese Zwecke nicht geeignet. Die Erstellung der polizeilichen Hauptstatistiken ist im erheblichen Maße personalkostenintensiv. Allein für die Erstellung der polizeilichen Kriminalstatistik wird die Jahresarbeitskapazität von rund 11 Beamten des gehobenen Dienstes gebunden. Belastungsindizes sind mit Hilfe von EVA nur beschränkt und mit erheblichem zusätzlichen Dateneingabeaufwand erstellbar, dies schon deshalb, weil nicht alle polizeirelevanten Daten in das Vorgangsbearbeitungssystem aufgenommen werden. In den meisten Polizeidienststellen werden neben EVA manuelle Belastungsindizes geführt.

2.4 Hardwareausstattung

(51) Die Hardwareausstattung der Polizeireviere, Polizeistationen und Kriminalkommissariate war nicht auf die EVA-Erfordernisse abgestimmt, insbesondere die unzureichende Ausstattung der Kriminalkommissariate mit Arbeitsplatzcomputern erwies sich als ein wesentliches Hindernis für den effektiven Einsatz von EVA.

2.5 Mobile Arbeitsplätze in Polizeirevieren

(52) Die derzeitige kostenaufwändige Ausstattung (rd. 510.000 Euro) der Polizeistationen mit mobilen Arbeitsplätzen hat nicht zum „Vor-Ort“-Einsatz von EVA geführt. In 2003 wurden insgesamt 100 Laptop und mobile Drucker als mobile Arbeitsplätze an die Polizeidirektionen übergeben. Mit dieser Technik sollten die Polizeistationen in die Lage versetzt werden, Vorgänge in EVA anlegen zu können und diese in die EVA-Datenbank zu übertragen. Die fehlende Anbindung der Polizeistationen an das LAPIS-Netz hat zu einer höheren Frequenz der Fahrten der Polizeivollzugsbeamten von der Polizeistation zum Polizeirevier zwecks Übergabe der Daten mittels Laptop - dem sog. „EVA-Tourismus“ - geführt. Bereits eine wöchentliche zusätzliche Fahrt von 60 Stationsbeamten ins Polizeirevier entspricht einem jährlichen Personalkostenäquivalent von rund 43.000 Euro und jährlichen laufenden Betriebskosten der Einsatzfahrzeuge von rund 16.560 Euro.

2.6 Auswirkungen von EVA in Polizeirevieren

(53) EVA hat in den Polizeirevieren nicht zu einer beschleunigten Erfassung der Daten bzw. schnelleren Bearbeitung der Vorgänge geführt und die Polizeivollzugsbeamten nicht von Büro- und Verwaltungsarbeit entlastet. Dadurch stand insbesondere im Vollzugsdienst auch nicht mehr effektive Dienstzeit bei gleicher Personalstärke für die operative und präventive Polizeiarbeit und für die polizeiliche Präsenz vor Ort zur Verfügung. Zu den Ursachen gehört insbesondere die Kompliziertheit der Erfassung polizeilicher Daten in einem System von Masken, die schließlich auch zu einer verbreiteten Unzufriedenheit der Polizeivollzugsbeamten in Polizeirevieren und Stationen mit EVA geführt hat. Des Weiteren stehen einer mit EVA erzielbaren Beschleunigung polizeilicher Arbeitsabläufe übermäßig restriktiv gehandhabte Lese- und Schreibrechte sowie begrenzte Recherche- und Auskunftsrechte entgegen.

(54) Die Anmeldung am LAPIS-System erfolgt regelmäßig mittels einer personen-gebundenen Chipkarte. Entgegen rechtlicher Regelungen werden die Karten häufig von mehreren Personen eingesetzt.

2.7 Anwendung von EVA in der Sachbearbeitung

(55) In den Kriminalkommissariaten kann die Recherche in EVA noch nicht optimal genutzt werden. Ursachen sind u. a. die fehlende Computertechnik sowie die Kompliziertheit der Definition von Recherchen.

Die Reduzierung des Anteils von Papierakten, ihres Versandes sowie die Einschränkung des Kurierdienstes und des Postverkehrs zwischen und innerhalb der Behörden ist nur unvollständig erreicht worden. Deshalb kommt es insbesondere auf Grund von Medienbrüchen noch immer zu erheblichen personal- und sachaufwändigen Mehrarbeiten.

Zwischen den erfassten Daten im elektronischen Vorgang und der Papierakte im Bereich der Sachbearbeitung besteht grundsätzlich keine Übereinstimmung; nur rund ein Drittel der zu dokumentierenden Bearbeitungsschritte sind auch tatsächlich in der elektronischen Akte enthalten.

2.8 Sonstige Feststellungen

(56) Die unzureichende IT-Ausstattung des polizeilichen Bäderdienstes und die notwendigen Online-Zugriffe auf außerpolizeiliche Datenbanken (z. B. Melderegister kommunaler Behörden) führten zu Verzögerungen und Medienbrüchen in der polizeilichen Vorgangsbearbeitung.

Die vorübergehende Duldung des nahezu personaldeckenden Einsatzes von privaten Handys der Polizeivollzugsbeamten als Ersatz für fehlende moderne Polizeifunktechnik ist problematisch, solange entsprechende rechtliche Regelungen nicht angepasst werden.

(57) Die vorhandenen EVA-Anwendungen konnten durch Probleme im subjektiven Bereich sowie durch verschiedenartige objektive Struktur- und Organisationsentwicklungen im Polizeibereich nicht im vollen Umfang die dem System innewohnenden Wirkungen entfalten.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Priorität des IT-Verfahrens

(58) Die Einführung und Umsetzung einer alle polizeilichen Ebenen umfassenden elektronischen Vorgangsbearbeitung stellt einen hoch komplexen, organisatorischen und technischen Prozess dar, der auch nach Erreichung einer Grundversorgung weiterhin einer stringenten Führung und projektmäßigen Begleitung bedarf. Das Vorgangsbearbeitungssystem „EVA“ kann mit Einführung von „EVA-Straftat“ nicht als funktionierendes IT-Verfahren betrachtet werden, dessen Entwicklung weitgehend abgeschlossen ist.

3.2 Ergebniserwartungen

(59) In Anbetracht der dem elektronischen Vorgangsassistenten „EVA“ in den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugeschriebenen nahezu universellen Wirkungen und dem tatsächlich erreichten Stand der EVA-Entwicklung und -Einführung liegt es nahe, dass die Entwicklung des polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystems noch in den Anfängen steckt.

(60) Zu viele der erwarteten Wirkungen des elektronischen Vorgangsassistenten „EVA“ sind entweder gegenwärtig auf Grund des Standes der technischen Entwicklung und Ausstattung noch nicht erreichbar oder in Folge noch nicht abgeschlossener Softwareentwicklung nicht praktikabel. Einige der in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aufgeführten Erwartungen waren von vornherein eher unrealistisch und dürften wohl mehr als deutlich in die Zukunft gerichtete Wunschvorstellungen denn als fundierte realistische Wirksamkeitskomponenten angesehen werden. Ein realistischerer Blick auf die technische, organisatorische, personelle und finanzielle Machbarkeit bzw. eine Differenzierung von kurz-, mittel- und langfristigen Ergebniserwartungen wäre dem IT-Verfahren „EVA“ förderlicher gewesen.

3.3 Evaluierung von EVA

(61) Die Entwicklung und Einführung von IT-Verfahren muss, um die größte Wirksamkeit zu entfalten, auf optimierte Verwaltungsabläufe und Organisationsstrukturen aufsetzen. Dies gilt auch für Elektronische Vorgangsbearbeitungssysteme, die generell nicht geeignet sind, aufbau- und ablauforganisatorische Defizite wett zu machen.

(62) Um den elektronischen Vorgangsassistenten „EVA“ zu einem umfassenden wirksamen elektronischen Arbeitsmittel der Polizei auf der Ebene der Polizeireviere und Kriminalkommissariate zu entwickeln ist es erforderlich, dass:

- die Planung, Einführung und lfd. Anwendung im Rahmen einer IT-Projektorganisation durchgeführt wird,
- den EVA-Erfordernissen Priorität eingeräumt wird und
- die mit EVA verbundenen Entscheidungen als Führungsaufgabe der zuständigen Fachabteilung verstanden werden.

(63) Um zu verhindern, dass die Konzentration auf das IT-Verfahren „EVA“ den Blick auf elektronische Vorgangsbearbeitungssysteme in anderen Ländern einschränkt, sollten mit den regelmäßigen Wirksamkeitsuntersuchungen auch Abgleiche zur Wirksamkeit anderer Vorgangsbearbeitungsverfahren vorgelegt und regelmäßig geprüft werden, ob ggf. die Entscheidung für die Eigenentwicklung zu korrigieren ist.

3.4 Mobile Arbeitsplätze

(64) Vor einer weiteren Ausstattung von Polizeireviere und Kriminalkommissariaten mit mobilen Arbeitsplätzen (z. B. von Streifenwagen) sollten die gegenwärtigen Behinderungen für einen tatsächlich mobilen Einsatz der Computertechnik auf der Grundlage der Feststellungen des Landesrechnungshofes analysiert werden. Bevor weitere polizeiliche Aufgabenbereiche mit mobilen Arbeitsplätzen ausgestattet werden, sind alle Voraussetzungen für einen effizienten mobilen Einsatz zu schaffen. Dies sollte auf der Basis einer aktualisierten Ausstattungs- und Einsatzkonzeption für mobile Arbeitsplätze bei der Landespolizei geschehen.

3.5 IT-Fortbildung

(65) Der Umfang der Veränderungen bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung und die tägliche Praxis der EVA-Anwendung verdeutlichen, dass der Aus- und Fortbildung ein hoher Stellenwert zuzumessen ist, zumal bei mehr als der Hälfte der Befragten ein individueller IT-Fortbildungsbedarf festzustellen war. In der Realisierung dieses Bedarfes ist ein erhebliches Potenzial für eine zunehmende Identifikation der Polizeivollzugsbeamten mit dem Vorgangsbearbeitungssystem „EVA“ zu sehen.

3.6 Effizienzpotenziale

(66) Das Innenministerium hat zu gewährleisten, dass die im IT-Verfahren „EVA“ enthaltenen Effizienzpotenziale für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben umfassender nutzbar gemacht werden.

4 Stellungnahmen

(67) Das Ministerium gibt zu bedenken, dass sich die Ausgangssituation von der ersten Planung des „EVA“ bis heute grundlegend geändert habe. Daher sei es nicht sinnvoll, an diesen ursprünglich für „EVA“ geplanten Inhalten bei der Weiterentwicklung des Vorgangsbearbeitungssystems festhalten zu wollen. Hinzu seien Erwartungen gekommen, die in der Anfangseuphorie der Planung des „EVA“ allzu leicht geäußert wurden. Hier sei die Ablösung der Papierakte zu nennen. Weiterhin sei die Realisierung des „EVA“ nicht abgeschlossen; sie werde auch künftig fortgesetzt. Auch insofern können die vom Innenministerium dargestellten Erwartungen noch nicht in vollem Umfang erfüllt sein.

(68) Bei zukünftigen Erweiterungen des Vorgangsbearbeitungssystems werde verstärkt darauf geachtet, dass die unbestritten notwendige Erfolgskontrolle besser nachvollziehbar gestaltet wird.

(69) Richtig sei, dass nicht alle polizeilich erhobenen Daten im „EVA“ zur Verfügung stehen. Im Vergleich zu den im „EVA“ verfügbaren Datensätzen seien die vom Landesrechnungshof angeführten „hunderttausende Daten(sätze)“ eine verschwindend geringe Menge. Die Datenerfassung werde mit der Bereitstellung des Moduls „Kurzeingabe“ beim „EVA“ wesentlich vereinfacht, sodass sich u. a. der Erfassungsgrad und die -geschwindigkeit erhöhen werden. Eine entsprechende Regelung zur Erfassung von Informationen im „EVA“ werde derzeit erarbeitet.

(70) Die Verkehrsunfall(VU)-Statistik sei nach der Überarbeitung und Fehlerbereinigung im Sommer 2005 landesweit zur Verfügung gestellt worden. Das Erfassen mit Strichlisten sei damit entbehrlich geworden. Ziel sei es, spätestens ab 01.01.2006 keine Papierlage mehr neben der elektronischen an das Statistische Landesamt zu übermitteln. Darüber hinaus sei mit Hilfe am Markt befindlicher moderner Standardsysteme geplant, beispielsweise die PKS-neu (Polizeiliche Kriminalstatistik) nicht mehr in „EVA“, sondern im Rahmen des Projekts PIA (Polizeiliche Information und Auswertung) zu realisieren, sofern die bundesweiten Vorgaben für die Umsetzung vorliegen.

(71) Richtig sei, dass die mangelnde Hardwareausstattung in der Vergangenheit zu Qualitäts- und Motivationsverlusten geführt habe. Dies sei, wie der Landesrechnungshof richtig feststellt, dem Innenministerium bekannt gewesen. Daher sei bereits 2002/2003 eine neue - der Umstrukturierung der Landespolizei - angepasste Zielausstattung ermittelt worden, die in die Haushaltsplanung für die Jahre ab 2004 eingegangen sei. Mit dem Abschluss der Maßnahme im Jahre 2006 stehe der Landespolizei ein zusätzlicher Bestand von 1.250 LAPIS-PC zur Verfügung.

(72) Bei der Ausstattung der Polizeistationen habe der „Vor-Ort“ Einsatz nicht im Vordergrund gestanden. Insofern mag die Bezeichnung „mobiler Arbeitsplatz“ irreführend gewählt worden sein. Bei der Ausstattung mit Laptops habe es sich um die kostengünstigste Variante gehandelt. Im Rahmen der Aufgabenerledigung müssen die Stationsbeamten regelmäßig das zuständige Revier aufsuchen. Bei dieser ohnehin erforderlichen Fahrt können die in den Stationen erfassten Daten ohne zusätzliche Kosten in das System eingestellt werden.

(73) Hinsichtlich der Kompliziertheit der Erfassung polizeilicher Daten sei bereits reagiert worden. Durch die Kurzerfassungsmaske und die Kopiermöglichkeiten von Personendaten in ausgewählten Bereichen sowie das Herstellen von Beziehungen in den Maßnahmen sei für Abhilfe gesorgt worden. Eine Anzeige könne inzwischen fast formularorientiert gefertigt werden.

Die Feststellung, Lese- und Schreibrechte würden restriktiv gehandhabt werden, sei unbegründet. Es sei z. B. möglich, mehreren Dienststellen Lese- und Schreibrechte an einem Vorgang zu erteilen. Inzwischen bestehe auch die Möglichkeit, dass mehrere Beamte verschiedener Dienststellen in einem Vorgang über einen definierten Zeitraum arbeiten. Darüber hinaus sei festzustellen, dass bestehende Einschränkungen konkrete fachliche Gründe haben.

Mit der Fortführung des Projektes PIA sollen umfassende und einfach handhabbare Recherchemöglichkeiten für einen breiten Empfängerkreis geschaffen werden. Allerdings sei auch weiterhin geplant, dass nur wenige Mitarbeiter (geschulte Spezialisten) auf Grund der Komplexität gespeicherter Daten freie Recherchen ausführen sollen.

(74) Dem Hinweis des Landesrechnungshofes zum Umgang mit den personenbezogenen Chipkarten werde nachgegangen.

(75) Eine Ablösung der Papierakte könne allenfalls gelingen, wenn als Unterstützung des „EVA“ ein Dokumenten-Management-System eingeführt wird und rechtliche Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies sei nicht nur ein Problem der Polizei, sondern ein Problem der gesamten öffentlichen Verwaltung.

Auch sei eine vollständige Übereinstimmung der erfassten Daten im elektronischen Vorgang und der Papierakte aus mehreren Gründen auch in näherer Zukunft nicht möglich. Für die komplexen Abläufe der polizeilichen Vorgangsbearbeitung seien keine vergleichbaren Systeme bekannt, die einen derartigen Anspruch haben bzw. erfüllen könnten.

(76) Die Zuweisung von LAPIS-Laptops der Polizeistationen an Bäderdienststellen hat sich aus Sicht des Innenministeriums bewährt und werde beibehalten. Es sei auch nicht vorgesehen, zusätzliche materielle Mittel für den Bäderdienst vorzuhalten.

Die Nutzung von privaten Mobilfunktelefonen im Dienst sei auf Grund eines Erlasses nur in Ausnahmefällen zur Absicherung von dringenden dienstlichen Bedürfnissen zulässig. Das Kommunikationsmittel der Polizei sei der BOS-Analogfunk. Die Einführung des BOS-Digitalfunks werde angestrebt, um die Rahmenbedingungen für die polizeiliche Kommunikation weiter zu verbessern.

Die Realisierung des Zugriffs auf z. B. aktuelle Kommunal(e Melde)daten sei mit der Aufnahme des Projekts „Melderegisterauskunft“ Teil des „Masterplans eGovernment“ geworden.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(77) Der Landesrechnungshof hält grundsätzlich an seinen Bemerkungen fest.

(78) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, ihm darüber zu berichten, ob und wie das Innenministerium den EVA-Erfordernissen Priorität eingeräumt und die mit EVA verbundenen Entscheidungen als Führungsaufgabe der zuständigen Fachabteilungen verstanden hat, verbunden mit einem entsprechenden Fortschrittsbericht.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

5 Einnahmen und Ausgaben der Polizeidirektionen

Bei der Einnahmenerhebung im Polizeibereich lassen sich Verbesserungen erzielen, die zu einer zügigeren Erhebung von Gebühren und Auslagen führen. Der Landesrechnungshof sieht Handlungsbedarf, die Polizei - wie bereits in zwei Bundesländern praktiziert - bei ihrer Tätigkeit der Verkehrsunfallaufnahme im Bagatellbereich zu entlasten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass Laboruntersuchungen zur Alkoholbestimmung im Blut unter Anwendung der VOL/A im Wettbewerb vergeben werden.

Eine einheitliche Regelung für die Vergabe von Abschleppleistungen durch die Polizei ist nicht ergangen.

1 Prüfungsgegenstand

(79) Der Landesrechnungshof hat bei den Polizeidirektionen Schwerin, Rostock und Stralsund stichprobenweise Ausgaben der Hauptgruppe 5 „Sächliche Verwaltungsausgaben“ sowie Einnahmen nach der Verordnung über die Kosten im Verwaltungsvollzugsverfahren (VwVKVO M-V) und der Verordnung über Kosten im Geschäftsbereich des Innenministeriums (KostVO IM) geprüft. Zusätzlich hat er Angaben der Polizeidirektionen Neubrandenburg und Anklam zu den Einsatzkosten für die Atemalkoholmessgeräte und zu den Kosten der Blutentnahmen einbezogen. Der Prüfungszeitraum umfasste das Haushaltsjahr 2003 und teilweise 2004. Der Landesrechnungshof hat auch untersucht, inwieweit sich weitere Möglichkeiten zur Erhebung von Einnahmen erschließen lassen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erstellung von Leistungsbescheiden

(80) Bei der Erstellung von Leistungsbescheiden nach VwVKVO M-V und KostVO IM führten zum Teil bürokratisch überfrachtete Verwaltungsabläufe zwischen Polizeidienststellen und Wirtschaftsverwaltungen zu Verzögerungen bei der Einnahmenerhebung. Leistungsbescheide waren fehlerhaft, weil z. B.

- zwischenzeitlich ungültige Rechtsgrundlagen herangezogen wurden,
- die Auslagen zu den Kosten des Strafverfahrens hätten mitgeteilt werden müssen,
- zunächst angenommene Gewahrsamsgründe sich erst nach späteren Ermittlungen als nicht gegeben herausstellten oder
- eine Ersatzvornahme nicht vorlag und die Auslagen der Polizei privatrechtlich einzufordern waren.

Für unbegründete und daher zurückgewiesene Widersprüche gegen Leistungsbescheide hatten die Polizeidirektionen bislang keine Gebühren erhoben.

2.2 Verkehrsunfallaufnahme im Bagatellbereich

(81) In Mecklenburg-Vorpommern werden wie in den meisten Bundesländern alle gemeldeten Verkehrsunfälle, also auch die - zur Kategorie 5 der Straßenverkehrsunfallstatistik gehörenden - so genannte Bagatellunfälle, polizeilich aufgenommen. In einigen Ländern wird hierbei jedoch differenziert. So werden in Schleswig-Holstein solche Unfälle nicht aufgenommen, bei denen keine oder unbedeutende Ordnungswidrigkeiten und lediglich Sachschäden vorliegen. In Hessen kann bei gleicher Sachlage vom Aufsuchen der Unfallstelle durch die Polizei abgesehen werden. Schließlich stellt nicht jeder Verkehrsunfall eine erhebliche Störung bzw. Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar und es ist vom Einzelfall abhängig, ob die Polizei zur Unfallaufnahme verpflichtet ist. Gemäß § 34 Abs. 1 StVO hat jeder Unfallbeteiligte anderen am Unfallort anwesenden Beteiligten und Geschädigten Angaben über seine Beteiligung am Unfall sowie auf Verlangen Angaben zur Person und zur Haftpflichtversicherung zu machen und seinen Führerschein und Fahrzeugschein vorzuweisen. Von den Beteiligten an einem sog. Bagatellunfall wird die Polizei zur Unfallaufnahme häufig nur aufgefordert, um eine objektive Darstellung des Unfallverlaufes zu erhalten, um Forderungen durchsetzen bzw. abwehren zu können.

2.3 Atemalkoholmessungen

(82) Nach geltender Rechtslage können nicht alle der Polizei tatsächlich entstehenden Kosten in Ordnungswidrigkeiten- bzw. Strafverfahren dem Betroffenen auferlegt werden. In den Ordnungswidrigkeitenverfahren richtet sich die Erhebung der Gebühren und Auslagen nach § 107 Abs. 3 OWiG. Während dort die Auslagen für herkömmliche Blutprobenentnahmen und Blutalkoholbestimmungen durch Dritte aufgeführt sind, sind die Auslagen für die inzwischen erfolgte Erweiterung der einsatztaktischen Möglichkeit der Polizei, den Atemalkohol im Ordnungswidrigkeitenverfahren gerichtsverwertbar mit der Analyseeinheit „Alcotest 7110 Evidential“ zu messen, in der abschließenden Aufzählung des § 107 Abs. 3 OWiG nicht enthalten. Dies hat zur Folge, dass diese Kosten nicht erhoben werden.

(83) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat 71 entsprechende Atemalkoholmessgeräte für rd. 435.000 Euro beschafft. Mit den in den fünf Polizeidirektionen betriebenen 64 Geräten wurden im Jahre 2003 mehr als 1.800 Messungen durchgeführt, im Jahr 2004 mehr als 2.000; Tendenz steigend. Der Landesrechnungshof ermittelte jährliche Kosten in Höhe von rd. 66.400 Euro für verbrauchte Mundstücke, Druckerpapier, Farbbandkassetten, Reparatur- und Eichungskosten sowie Abschreibungen. Somit liegen die Kosten einer Atemalkoholmessung bei rd. 33 Euro. Auf Grund fehlender bundesgesetzlicher Regelung können diese Kosten dem Betroffenen bei einer Positivmessung nicht auferlegt werden. Der Landesrechnungshof sieht hierin eine Ungleichbehandlung gegenüber den Fällen, in denen der Betroffene die Arzt- und Laborkosten für eine herkömmliche Blutentnahme zu tragen hat. Darüber hinaus legt der Rechtsgedanke des § 34 LHO nahe, auch hier Einnahmen zu erzielen.

2.4 Vergabe von Laborleistungen

(84) Sämtliche von den Polizeidirektionen in Auftrag gegebenen Laboruntersuchungen zur Alkoholbestimmung im Blut werden auf Grund eines gemeinsamen Erlasses des Justiz- und des Innenministeriums von den Rechtsmedizinischen Instituten der Universitäten Rostock und Greifswald durchgeführt. Der Landesrechnungshof erkennt keine Hinderungsgründe dafür, diese Leistungen unter Anwendung der VOL/A im Wettbewerb auch an andere Labore zu vergeben, wenn diese den Anforderungen an Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit gerecht werden. Die Leistung „Blutalkoholbestimmung“ ist nach der „Richtlinie der Bundesärztekammer zur Bestimmung von Alkohol im Blut“ durchzuführen und demzufolge eindeutig und erschöpfend beschreibbar. Die Bestimmung der Rechtsmedizinischen Institute per Erlass als ausschließliche Blutuntersuchungsstellen widerspricht dem Vergaberecht.

(85) Bei weiterem Absinken der Anzahl von Blutuntersuchungen werden die Untersuchungsstellen - auch die zum staatlichen Bereich zählenden Institute - immer schwieriger kostendeckend arbeiten können. Eine Konzentration auf eine - durch Ausschreibung ermittelte - Untersuchungsstelle würde dem Umstand Rechnung tragen, dass mit höherem Auftragsvolumen günstigere Untersuchungskosten kalkuliert werden können.

2.5 Abschleppen, Verwahren und Verwerten von Kfz

(86) Neben den Ordnungsbehörden ist auch die Polizei in erheblichem Umfang mit dem Bergen und Abschleppen von Kfz befasst. Eine einheitliche Regelung für die Vergabe von Abschleppleistungen durch die Polizei sowie die sich ggf. daran anschließende Verwahrung bzw. Verwertung von Kfz fehlt. Jede Polizeidirektion hat eine eigene Verfahrensweise. Die Vergabe der Leistungen an private Abschleppunternehmen erfolgt überwiegend entsprechend dem Nächstliegenden- und Rotationsprinzip. Vorherige Angebotsvergleiche wurden meist nicht durchgeführt, sodass bei der Leistungsvergabe wettbewerbliche Gesichtspunkte bisher kaum eine Rolle spielten.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(87) Eine Verbesserung der Qualität sowohl der Zuarbeiten der Polizeidienststellen für die Leistungsbescheide als auch der Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen und den Wirtschaftsverwaltungen kann Bearbeitungszeiten verkürzen und damit zur zügigeren Erhebung diesbezüglicher Einnahmen beitragen. Die Verwaltung hat künftig Verwaltungsgebühren für den Erlass eines Widerspruchsbescheides zu erheben.

(88) Der Landesrechnungshof sieht Handlungsbedarf, die Polizei - wie bereits in zwei Bundesländern praktiziert - bei ihrer Tätigkeit der Verkehrsunfallaufnahme im Bagatellbereich zu entlasten bzw. für den bei der Aufnahme entstehenden personellen und materiellen Aufwand der Polizei die Möglichkeiten einer Gebührenerhebung - ggf. als Anteil an einer Kostenpauschale - zu prüfen.

(89) Um auch die Kosten der Atemalkoholmessung bei einem Positivergebnis künftig den Betroffenen auferlegen zu können, sollte das Innenministerium gemeinsam mit den anderen Bundesländern die Bemühungen fortsetzen, eine Änderung des § 107 Abs. 3 OWiG zu erreichen.

(90) Im Sinne von §§ 7, 55 LHO sollten Aufträge zur Blutuntersuchung grundsätzlich auch an private Anbieter vergeben werden können. Die Festlegung der Untersuchungsstellen per Erlass muss aufgehoben werden. Das Innenministerium sollte prüfen, ob in einem ersten Schritt die Blutuntersuchungen im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren von einem privaten Anbieter erbracht werden können.

(91) Für den Leistungsbereich Abschleppen, Verwahrung, Verwertung/Verschrottung von Kfz müssen einheitliche Regelungen für die Landespolizei geschaffen werden, um die gegenwärtig einerseits uneinheitlichen und andererseits gegen das Vergaberecht verstoßenden Verfahrensweisen zu beenden.

4 Stellungnahmen

(92) Das Ministerium will zukünftig dafür sorgen, dass die Qualität der Zuarbeiten der Polizeidienststellen für die Leistungsbescheide und die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen und den Wirtschaftsverwaltungen verbessert wird. Für die mit der Durchsetzung von Forderungen der Landespolizei befassten Mitarbeiter fanden bereits Schulungen an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Güstrow statt. Das Innenministerium hat die Polizeidirektionen darauf hingewiesen, künftig Verwaltungsgebühren für zurückgewiesene Widersprüche zu erheben.

(93) Das Innenministerium lehnt sowohl einen Verzicht auf die Aufnahme von sog. Bagatellunfällen als auch die Einführung einer Gebühr für diese Leistung ab. Fast jeder Verkehrsunfall stelle eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Die polizeiliche Unfallaufnahme sowie der dadurch entstehende Aufwand liege nicht im Drittinteresse, sondern entspreche aus den verschiedensten Gründen der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung. Eine vollständige Unfallaufnahme aller Unfälle der Kategorie 5 liege auch deshalb vorrangig im Landesinteresse, weil so Daten für die örtliche Unfalluntersuchung und über Unfallhäufungen erlangt würden.

(94) Das Innenministerium weist darauf hin, dass die Einführung des Atemalkoholmessgerätes „Alcotest 7110 Evidential“ zu einer Zeitersparnis und damit zu einer Kostenminimierung bei der Polizei geführt habe. Es will die Anregung des Landesrechnungshofes aufgreifen und die Bemühungen hinsichtlich der Änderung des § 107 Abs. 3 OWiG im fachlich zuständigen Bund-Länder-Fachausschuss StVO/OWi fortsetzen.

(95) Die Festlegung, dass sämtliche Laboruntersuchungen zur Alkoholbestimmung im Blut von den Rechtsmedizinischen Instituten der Universitäten Rostock und Greifswald durchzuführen sind, sei auf Wunsch des Justizministeriums getroffen worden, um der Vorgabe der Richter nach unbedingter Unangreifbarkeit und Zuverlässigkeit dieses Beweismittels Rechnung zu tragen. Seitens des Innenministeriums bestehen keine Bedenken, auch private Labore bei der Beauftragung der Laborleistungen zur Blutalkoholbestimmung mit einzubeziehen.

(96) Das Innenministerium will eine einheitliche Regelung für die Vergabe von Aufträgen für das Abschleppen, Verwahren und Verschrotten treffen, die das System der Auftragsverteilung nach dem Nächstliegenden-/Rotationsprinzip an das preisgünstigste Unternehmen enthalten wird.

5 Schlussbemerkung

(97) Der Landesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Entlastungspotenzial sieht er bei der Aufnahme der sog. Bagatellunfälle, die in Mecklenburg-Vorpommern rd. 80 % aller Straßenverkehrsunfälle ausmachen. Die Ablehnung einer Gebührenpflicht unter Hinweis auf die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung der Polizei ist nicht überzeugend. Für die gebührenrechtliche Heranziehung des Einzelnen ist es ausreichend, dass er durch eine öffentliche Leistung einen besonderen tatsächlichen Vorteil erhält. Dies gilt auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung⁴³. Das vom Innenministerium dargelegte Interesse an umfassenden Daten für die örtliche Unfalluntersuchung und über Unfallhäufungen könnte sich in einer anteiligen Pauschale, die das private Drittinteresse abbildet, niederschlagen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

⁴³ BVerfG vom 11.8.1998 (1 BvR 1270/94).

6 Kraftfahrzeuge und Kfz-Werkstätten bei der Landespolizei

Teil 1

Konzept zur Umstellung des Fuhrparks der Landespolizei von Kauf auf Leasing

Das Ergebnis der vom Innenministerium durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung - Kauf/Leasing von Kraftfahrzeugen der Landespolizei - hält einer Nachprüfung nicht Stand. Die erwarteten Minderkosten von 7,4 Mio. Euro treten nicht ein. Die vom Landesrechnungshof vorgenommene Berechnung zeigt, dass Leasen, unter Zugrundelegung der Beschaffungsziele des Konzepts *Leasing in der Landespolizei*, in den ersten Jahren finanzielle Vorteile bringen kann, auf Dauer jedoch teurer wird als Kauf.

1 Prüfungsgegenstand

(98) Der Fuhrpark in der Landespolizei verfügt derzeit über insgesamt rd. 1.300 landeseigene Fahrzeuge. Mit dem „Konzept zur Umstellung des Fuhrparks der Landespolizei von Kauf auf Leasing“ vom 14.04.2004 ist mit Zustimmung des Finanzministeriums geplant, im Zeitraum von 2005 bis 2007 insgesamt 600 Fahrzeuge im Wege des Leasings zu beschaffen und diesen Bestand zunächst bis 2009 über Leasing fortzuführen. Damit einhergehend ist vorgesehen, vier der fünf landeseigenen Kfz-Werkstätten sukzessive zu schließen. Insgesamt soll mit diesen Maßnahmen eine Verjüngung des gegenwärtig als „überaltert“ eingeschätzten Fuhrparks der Landespolizei und insgesamt ein höheres Maß an Wirtschaftlichkeit erreicht werden.

Der Landesrechnungshof hat die von ihm durchgeführte Prüfung „Kraftfahrzeuge und Kfz-Werkstätten bei der Landespolizei“ in zwei Abschnitte geteilt. Der erste Teil widmet sich dem „Konzept zur Umstellung des Fuhrparks der Landespolizei von Kauf auf Leasing“ vom 14.04.2004 (im Folgenden als Leasingkonzept bezeichnet). Der zweite Teil wird sich im Schwerpunkt auf die quantitativen und qualitativen Fahrzeugstandards und die Fahrzeugbeschaffungen konzentrieren.

2 Prüfungsergebnisse

(99) Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind gemäß VV Nr. 2.3.2 zu § 7 LHO grundsätzlich finanzmathematische Methoden der Investitionsrechnung wie die Kapitalwertmethode anzuwenden. Dem entgegen hat das Innenministerium bei seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kostenvergleichsrechnung gewählt. Dieses Hilfsverfahren der Praxis ist nur für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung zulässig. Wegen des erheblichen finanziellen Volumens von 2,3 Mio. Euro in 2006 und 4,0 Mio. Euro in 2007 (Beschaffung von ca. 600 PKW) und der umfangreichen Bindungswirkung durch Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 3,4 Mio. Euro in 2006 und 4,2 Mio. Euro in 2007 für die zukünftigen Haushalte bis 2009 kann hier eine Maßnahme mit geringer finanzieller Bedeutung nicht angenommen werden.

Daraus folgt, dass für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kein Hilfsverfahren der Praxis, sondern eine finanzmathematische Methode anzuwenden ist. Weder aus dem Konzept, noch aus den Akten geht hervor, warum das Ministerium entgegen den Vorgaben der VV Nr. 2.3.2 zu § 7 LHO die Kapitalwertmethode nicht angewandt hat.

(100) Das Innenministerium kommt nach der von ihm vorgenommenen Kostenvergleichsrechnung zu dem Ergebnis, dass die Alternative Leasing gegenüber der Alternative Kauf günstiger sei und im Zeitraum 2005 bis 2009 insgesamt zu Minderkosten in Höhe von 7,41 Mio. Euro führe. Dem entgegen ergibt sich bereits allein durch die Anwendung der Kapitalwertmethode, unter Zugrundelegung der Annahmen des Innenministeriums, eine deutliche Reduzierung der angenommenen Einsparung bei der Alternative Leasing.

(101) Darüber hinaus hat das Innenministerium den Aspekt der Schließung landeseigener Kfz-Werkstätten in unzulässiger Weise mit in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen. Die sich aus seiner Annahme, dass bei der Alternative Leasing vier der fünf Werkstätten sukzessive geschlossen werden könnten, ergebenden Minderkosten hat das Innenministerium einseitig zu Gunsten der Alternative Leasing berücksichtigt und so mit dem Aspekt Kauf/Leasing unzulässig vermischt. Ob landeseigene Werkstätten notwendig sind, ist nicht abhängig von der Entscheidung für eine Beschaffungsart wie Kauf oder Leasing des zu wartenden Vermögensgegenstandes. Vielmehr sind hier Bemessungsgrundlage die externen und internen Erstellungskosten der Leistung. Eine Determinante für die Erstellungskosten ist die Altersstruktur des Fuhrparks. Diese wirkt sich über die Art und den Umfang der notwendigen Wartungsarbeiten sowohl auf die laufenden Kosten als auch auf den Investitionsbedarf aus. Dies allein ist aber noch kein Outsourcing-Grund. Vielmehr müssen die sich neu ergebenden internen Erstellungskosten mit den externen Erstellungskosten abgeglichen werden. Ein geringerer Wartungsaufwand führt nicht nur zu geringeren externen Erstellungskosten, sondern senkt auch die internen Erstellungskosten.

Das Ergebnis der vom Innenministerium vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hätte ohne Einbeziehung der Kosten für die landeseigenen Werkstätten ergeben, dass Leasing nur in den ersten zwei Jahren geringere Kosten verursacht als Kauf. Ab dem dritten Jahr würde Leasing zu stetig steigenden Mehrkosten gegenüber der Alternative Kauf führen.

(102) Das Innenministerium hat in nicht unerheblichen Ausgabepositionen, insbesondere bei Leasing, zu geringe Annahmen gewählt. Nach Auswertung von Unterlagen, die auch dem Innenministerium vorlagen, kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Annahmen des Innenministeriums zu:

- Wartung und Instandhaltung bei Kauffahrzeugen,
- Schadensausgleich bei Rückgabe (sog. Beulengeld) bei Leasing und
- Wartung und Instandhaltung bei Leasingfahrzeugen

nicht realistisch und zu niedrig angesetzt sind.

(103) Das Innenministerium kommt bei der von ihm vorgenommenen Kostenvergleichsrechnung zu den ausgewählten Fahrzeugtypen:

- PKW silber/grün,
- PKW neutral,
- Kleintransporter silber/grün und
- Kleintransporter neutral

jeweils zu dem Ergebnis, dass Leasing wirtschaftlicher sei. Dies ist einerseits in der als Hilfsverfahren der Praxis hier unzulässig angewandten Kostenvergleichsrechnung und andererseits in den getroffenen Kostenansätzen begründet.

Die vom Landesrechnungshof unter Anwendung der Kapitalwertmethode und Einbeziehung der von ihm errechneten Annahmen zu Wartung, Instandsetzung und Beulengeld ergibt, dass ein Beschaffungsmix die wirtschaftlichste Variante wäre und zwar:

- Leasing bei: PKW neutral und
- Kauf bei: PKW silber/grün,
Kleintransporter silber/grün sowie
Kleintransporter neutral.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(104) Die Vorgaben der VV zu § 7 LHO zur Durchsetzung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind korrekt und umfassend anzuwenden, andernfalls führen eine falsche Methodenwahl und die Kombination sachlich nicht zusammenhängender Tatbestände bzw. unzureichende Untermauerung der Annahmen zu verzerrten und/oder falschen Ergebnissen.

Die Entscheidung für Kauf oder Leasing ist stets fahrzeugbezogen zu treffen, um so dem wirtschaftlichsten Beschaffungsmix⁴⁴ in Abhängigkeit von der jeweils aktuellen Marktlage den Vorzug geben zu können. Das Innenministerium sollte das Leasingkonzept überdenken.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein wirtschaftlicher Beschaffungsmix von Kfz voraussetzt, dass neben den Leasingmitteln auch Investitionsmittel für den Kauf von Kfz veranschlagt werden, um den notwendigen Kfz-Bestand nachhaltig wirtschaftlich betreiben zu können.

Dazu gehört ebenfalls, dass gekaufte Kfz schon dann ausgesondert werden, wenn ein möglichst hoher, wirtschaftlicher Erlös erzielt werden kann. Die Aussonderung sollte nicht erst dann erfolgen, wenn eine bestimmte Kilometerleistung erreicht ist oder notwendige Reparaturen den Restwert übersteigen.

⁴⁴ Alternativ sollten auch sonstige Finanzierungsmodelle, wie z. B. Mietkauf oder Ratenkauf, in die Überlegung mit einbezogen werden.

Hierzu empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das Innenministerium ein Fuhrparkentwicklungs- und -managementkonzept erarbeitet, in dessen Rahmen sowohl eine Kfz-Bedarfsplanung als auch eine Bewertung der Notwendigkeit landeseigener Kfz-Werkstätten vorgenommen wird. Bei der Bedarfsplanung wäre zu berücksichtigen, dass ein höherer Bestand an neuwertigen Kfz zu einem geringeren Kfz-Gesamtbedarf führen dürfte. Das Fuhrparkentwicklungs- und -managementkonzept sollte auch notwendige Regelungen für eine an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientierte Aussonderungspraxis enthalten sowie die Folgekosten jeder Maßnahme in besonderem Maße würdigen. Eine Richtschnur für die Praxis sind dabei die VV zu § 7 LHO.

4 Stellungnahmen

(105) Das Innenministerium verweist darauf, dass die Kapitalwertmethode grundsätzlich anzuwenden sei, sodass - abweichend vom Grundsatz - auch andere Berechnungsmethoden zulässig seien, soweit dies sinnvoll erscheine. Das Innenministerium habe mit dem Leasingkonzept einen komplexen Ansatz zu Grunde gelegt, bei dem es nicht allein um die optimale Finanzierung einer Beschaffung (Kauf/Leasing) gehe. Vielmehr sollten die finanziellen Aspekte der Auflösung landeseigener Kfz-Werkstätten mitberücksichtigt werden. Diesem Anspruch werde die Kapitalwertmethode nicht gerecht. Aus diesem Grund habe das Innenministerium die Kostenvergleichsmethode angewandt.

(106) Bei der Beantwortung der Frage, ob die Alternative Kauf oder Leasing kostengünstiger sei, müssten neben dem Vergleich je Fahrzeugkategorie auch die Auswirkungen von Leasing auf andere, damit im Zusammenhang stehende Prozesse, betrachtet werden. Die Werkstattfrage stehe daher mit der Finanzierungsform in einem unmittelbaren Sachzusammenhang.

Das Innenministerium räumt ein, dass nach seiner Betrachtungsweise die Kosten für die Alternative Leasing im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2009 von Jahr zu Jahr steigen und sich der Vergleich der Kosten beider Alternativen im Jahr 2009 einer „*Pattsituation*“ annähere.

(107) Das Innenministerium hält die von ihm gewählten Annahmen zu den Ausgabe-positionen

- Wartung und Instandhaltung bei Kauffahrzeugen,
- Schadensausgleich bei Rückgabe (sog. Beulengeld) bei Leasing und
- Wartung und Instandhaltung bei Leasingfahrzeugen

nicht für zu niedrig angesetzt. Klarheit bringe letztlich erst eine Erfolgskontrolle.

(108) Das Innenministerium erkennt das Ergebnis des Landesrechnungshofes, dass ein Beschaffungsmix die wirtschaftlichste Variante wäre, nicht an. Im Übrigen vermag das Innenministerium die vom Landesrechnungshof nach den Vorgaben der VV zu § 7 LHO vorgenommenen Berechnungen nicht nachzuvollziehen.

Darüber hinaus weist es darauf hin, dass die von ihm selbst im Leasingkonzept zu Grunde gelegte Nutzungsdauer von acht Jahren für den Fahrzeugtyp PKW silber/grün zu hoch sei. Sachgerecht sei eine Nutzungsdauer von fünf bis sechs Jahren. Unter dieser Voraussetzung sei auch nach der Berechnung des Landesrechnungshofes für diesen Fahrzeugtyp Leasing günstiger als Kauf.

(109) Das Innenministerium sieht keinen Anlass, das Leasingkonzept zu überdenken, da dieses zwischenzeitlich weitgehend umgesetzt sei. Die nach der Mittelfristigen Finanzplanung für den Kauf von Kfz zur Verfügung stehenden Ansätze in Höhe von rd. 2,7 Mio. Euro jährlich seien bei weitem nicht ausreichend, um den notwendigen Bedarf an neuwertigen Kfz abzudecken. Das Ministerium hält es nicht für wirtschaftlich sinnvoll, Fahrzeuge schon dann auszusondern und zu verkaufen, wenn ein möglichst hoher Verkaufserlös erzielt werden kann, da der reale Verkaufserlös für den Kauf eines Neufahrzeuges nicht ausreiche.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(110) Die Stellungnahme des Innenministeriums vermag den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen. Er hält an seinen Beanstandungen, insbesondere in Bezug auf die unzulässige Anwendung der Kostenvergleichsrechnung, die nicht begründbare Einbeziehung der Werkstattkosten sowie die teilweise nur bedingt nachvollziehbaren Kostenannahmen, fest.

Das Innenministerium geht fehl in der Annahme, es könne aus der vom Landesrechnungshof vorgenommenen Berechnung entnehmen, dass beim PKW silber/grün Leasing bei einer Nutzungsdauer von fünf bis sechs Jahren günstiger sei als Kauf. Hierzu wäre eine neue Berechnung notwendig, die im Übrigen die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigen würde. Auch weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf nicht ausreicht, um das Eingehen von Dauerschuldverhältnissen zu begründen. Er erwartet, dass das Innenministerium künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Einklang mit den Vorgaben der LHO durchführt.

(111) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, ihm regelmäßig über die Umsetzung und die Kosten des Leasingkonzepts zu berichten sowie darüber hinaus ein Fuhrparkentwicklungs- und -managementkonzept vorzulegen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 05 - Geschäftsbereich des Finanzministeriums

7 Ursachen und Abwicklung der aufzuklärenden Verwahrungen

Aufzuklärende Verwahrungen haben im Haushaltsjahr 2004 allein durch zusätzlichen Buchungsaufwand Kosten von mindestens 0,65 Mio. Euro verursacht.

Einzahlungen mussten verwahrt werden, weil kein oder kein korrektes Kassenzeichen als Verwendungszweck der Einzahlung angegeben war oder die Anordnung der Einnahmen erst nach der Einzahlung erfolgte.

1 Prüfungsgegenstand

(112) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Ursachen und die Bearbeitung der aufzuklärenden Verwahrungen geprüft.

Einzahlungen, die nicht unmittelbar gebucht werden können, dürfen gemäß § 60 LHO in Verwahrung genommen werden. Verwahrungen sind keine Haushaltseinnahmen und erscheinen daher weder in der Kassen- noch in der Haushaltsrechnung. Sie stehen erst nach ihrer Aufklärung haushaltsmäßig zur Verfügung.

Für eine Einnahme ist eine Annahmeanordnung zu erteilen, sobald Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit feststehen (VV Nr. 3.1 zu § 70 LHO). Das HKR-IT-Verfahren ProFiskal ordnet Anordnungen u. a. unter Kassenzeichen.

Um eine automatische Zuordnung der Einzahlung zur Annahmeanordnung zu ermöglichen, muss die Anordnung in ProFiskal erfasst und das Kassenzeichen als Verwendungszweck angegeben sein.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Allgemeines

(113) Im Haushaltsjahr 2004 wurden ca. 130.000 Einzahlungen, mithin rd. 13 % der Einzahlungen, die automatisiert gebucht werden könnten, verwahrt. Allein durch die endgültige Buchung der verwahrten Einzahlungen auf die entsprechenden Annahmeanordnungen entstanden zusätzliche Kosten von rd. 650.000 Euro. Unberücksichtigt blieb hierbei der Aufwand für die vorausgehende Aufklärung der Verwahrungen.

Verwahrungen und die daraus resultierenden Kosten können nicht vollständig ausgeschlossen werden, da ihre Entstehung teilweise nicht von der Landesverwaltung beeinflussbar ist.

In der Landeszentralkasse (LZK) waren zum Zeitpunkt der Prüfung mindestens zehn Mitarbeiter mit der Aufklärung von Verwahrungen beschäftigt.

2.2 Ursachen der Verwahrungen

(114) Im Haushaltsjahr 2004 waren 97 % der Verwahrungen Einzahlungen, die auf Konten der LZK eingingen und nicht automatisch gebucht werden konnten, weil als Verwendungszweck kein oder ein fehlerhaftes Kassenzeichen angegeben war und/oder die Einnahme erst nach der Einzahlung angeordnet wurde.

(115) Insbesondere die Gerichte und Staatsanwaltschaften, zu deren Gunsten jährlich ca. 500.000 Einzahlungen eingehen, verwendeten Vordrucke und Formulare, die Angaben zum Verwendungszweck enthielten, die zu Fehlinterpretationen bezüglich seines Inhaltes führten oder die Vorgabe eines Kassenzeichens fehlte gänzlich.

Die vom Finanzministerium geforderte Beilage von Überweisungsträgern mit eingetragenem Kassenzeichen war nicht flächendeckend umgesetzt. Dies führte in einzelnen Justizbehörden zu einem Anteil von bis zu 61 % Verwahrungen an den „*nicht zum Soll*“ zu stellenden Gerichtskosten.

(116) In den Ministerien und sonstigen geprüften Dienststellen begründete vorrangig ein verzögertes Anordnungsverfahren das Entstehen von Verwahrungen. Durch ein Nebeneinander von Dezentralisierung der Bescheiderstellung und Zentralisierung der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wurden Zahlungsaufforderungen oftmals vor der Erfassung der Annahmeanordnung in ProFiskal versandt und bezahlt.

(117) In den Zahlstellen wurden vielfach bei der Erfassung im Zahlstellenverfahren die Einzahlungen keinem Kassenzeichen zugeordnet. Bei der automatischen Übertragung der Einzahlungen nach ProFiskal konnte so keine unmittelbare Buchung erfolgen und die Einzahlungen mussten verwahrt werden.

2.3 Aufklärung der Verwahrungen

(118) Die Bearbeitung der Verwahrungen erfolgte ausschließlich unter Federführung der LZK.

Grundlage für die Bearbeitung der Verwahrungen ist die ProFiskal-Zahlungsanzeige. Sie wird zu jeder Verwahrung zweifach gedruckt, wobei das Duplikat dem Nachweis der Bearbeitung dienen soll.

Da die Zahlungsanzeige nur die erste Zeile des in ProFiskal hinterlegten Verwendungszwecks ausweist, muss die LZK bei jeder Verwahrung prüfen, ob in weiteren Zeilen des Verwendungszwecks ein Kassenzeichen oder Hinweise auf selbiges enthalten sind.

Die ca. 130.000 Duplikate der Zahlungsanzeigen waren regelmäßig ohne jegliche Vermerke abgelegt.

(119) Die LZK ist ihrer Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den Dienststellen dem Entstehen von Verwahrungen entgegenzuwirken, nur sehr eingeschränkt nachgekommen.

Die anordnenden Dienststellen konnten somit Fehler in ihrem Anordnungsverfahren, die zum Fehlen des Kassenzeichens bzw. der verspäteten Anordnung der Einnahmen führten, nicht erkennen und demzufolge nicht abstellen.

(120) Verwahrungen sind zügig zu bearbeiten, um die haushaltsseitige Verfügbarkeit der Einnahmen zur Deckung der Ausgaben schnellstmöglich zu erreichen.

Die Aufklärung von Verwahrungen, wie z. B. der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte wurde regelmäßig erst nach Rücksprache bzw. unter Mithilfe der anordnenden Dienststellen möglich, was zu unnötiger Verzögerung der haushaltsmäßigen Verfügbarkeit der Einnahmen führte.

Bei anderen Verwahrungen war die Zuordnung der Einzahlung ohne eine wirkliche Aufklärung möglich, sodass die Verwahrung selbst in Frage zu stellen war.

2.4 HKR-Verfahren ProFiskal

(121) Der Landesrechnungshof hat bezüglich der Funktionsweise sowie der Handhabung des zentralen HKR-Verfahrens ProFiskal als wichtigstes Arbeitsmittel der LZK festgestellt, dass:

- der in ProFiskal hinterlegte Verwendungszweck einer Einzahlung nicht automatisch zusammengefasst ausgewertet wird mit der Folge, dass - trotz vorhandenen Kassenzeichens - Einzahlungen als Verwahrungen gebucht werden,
- die für effektive Auskünfte aus ProFiskal notwendige Standardisierung der Zahlungspartnerdaten nicht durchgesetzt ist und
- Einnahmen auf Grund allgemeiner Anordnungen einzeln, d. h. unter Anwendung des Vier-Augen-Prinzips erfasst werden müssen, und so Einsparungen wie die Verringerung der Bearbeitungsschritte ausbleiben.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(122) Da neben den benannten haushaltsmäßigen Auswirkungen durch die Aufklärung und Umbuchung der Verwahrungen zusätzliche Personal- und Sachkosten entstehen, muss es vordringliche Aufgabe der Landesverwaltung sein, dem Entstehen von Verwahrungen vorzubeugen sowie die Verwahrungen effizient aufzuklären.

Der Landesrechnungshof erwartet deshalb, dass:

- alle Zahlungsaufforderungen die nachdrückliche und eindeutige Aufforderung zur Angabe des Kassenzeichens als Verwendungszweck enthalten,
- die Einnahmen so rechtzeitig angeordnet werden, dass eine unmittelbare, automatische Zuordnung der Einzahlung erfolgen kann,
- in den Zahlstellen jede Einzahlung einem Kassenzeichen zugeordnet wird,
- auf der ProFiskal-Zahlungsanzeige alle Angaben des Verwendungszwecks ausgewiesen werden,

- die Notwendigkeit des Ausdruckes von Duplikaten der Zahlungsanzeigen überprüft wird,
- die LZK zeitnah und nachhaltig mit den Dienststellen zwecks Vorbeugung von Verwahrungen zusammenarbeitet,
- das Finanzministerium prüft, welche Verwahrungen unmittelbar durch die Dienststellen selbst aufgeklärt werden können,
- die Verwahrung von Einzahlungen, deren Zuordnung keiner wirklichen Aufklärung bedarf, unterbunden wird,
- das Finanzministerium prüft, ob die für eine bessere Nutzung des HKR-Verfahrens notwendigen Änderungen und Anpassungen der Software zur Abstimmung der ausgewiesenen Feststellungen im ProFiskal-Standard durchgesetzt werden können.

4 Stellungnahmen

(123) Das Finanzministerium beabsichtigt u. a. durch folgende Maßnahmen, die Anzahl der Verwahrungen weiter zu verringern sowie die Verwahrbearbeitung effizienter zu gestalten:

- Mit Nutzung des ARGUS-Kostenmoduls, welches beginnend ab Dezember 2005 schrittweise für weitere Justizforderungen eingeführt werden soll, werde die Verwendung einheitlicher Zahlungsaufforderungen mit verbundenen Überweisungsträgern in den Justizbehörden realisiert.
- Das Finanzministerium hofft mit der Übertragung der Verwahrbearbeitung auf bestimmte mittelbewirtschaftende Dienststellen neben einer effizienteren Verwahrbearbeitung, dass die Dienststellen die Annahmeanordnungen zügiger erteilen und mehr auf die Einzahler bezüglich der Angabe des Verwendungszweckes einwirken.
Zudem würden mit In-Kraft-Treten der neuen VV zu §§ 70 - 80 LHO bessere Grundlagen für die Verkürzung des Anordnungswesens geschaffen.
- Die Übertragung der Verwahrbearbeitung in die Dienststellen bedinge eine programmtechnische Änderung in ProFiskal, bei welcher gleichzeitig die Zahlungsanzeigen neu gestaltet würden sowie die Anzahl ihrer Ausdrucke durch den Anwender bestimmbar werde.
- Das Finanzministerium will zukünftig mittels einer Auswertungssoftware „außerhalb von ProFiskal“ Schwerpunkte bei der Verwahrbearbeitung nach dem Verursacherprinzip erkennen.

(124) Das HKR-Verfahren ProFiskal betreffend teilte das Finanzministerium mit, dass:

- die Erweiterung der Zuordnungs-Algorithmen zu Lasten der ordnungsgemäßen Buchführung gehen würde und
- die „Vereinheitlichung der Zahlungspartnerstammdaten“ „dem Vernehmen nach“ in den Releaseplan der ProFiskal-Version P3 01.04 aufgenommen wurde.

5 Schlussbemerkung

(125) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Maßnahmen des Finanzministeriums. Deren Realisierung führt jedoch zu keiner abschließenden Erfüllung seiner Forderungen bzw. Empfehlungen bezüglich der Zahlstellen, der Vereinheitlichung der Zahlungspartnerstammdaten und der Abbildung allgemeiner Anordnungen in ProFiskal.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

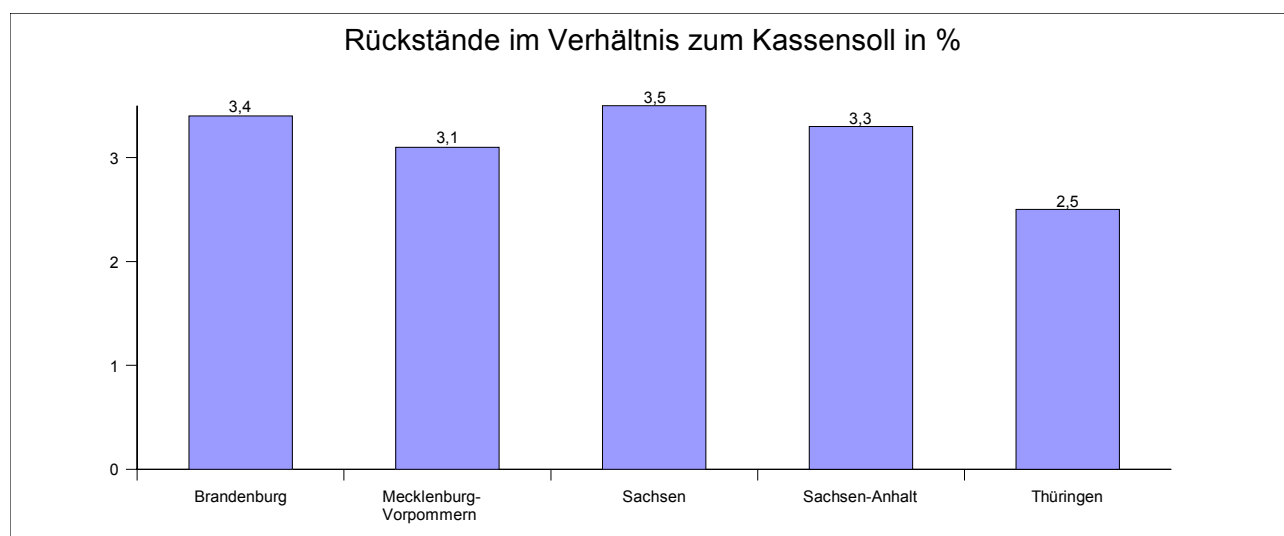
8 Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter können ihre Wirksamkeit erheblich steigern: Amtsbekannte Vollstreckungsmöglichkeiten sind zu nutzen, Vollstreckungsaufschub darf nur in Ausnahmefällen gewährt werden und die Vollziehungsbeamten müssen auch außerhalb der üblichen Bürozeiten pfänden.

1 Prüfungsgegenstand

(126) In Mecklenburg-Vorpommern verringerten sich die Steuerrückstände, die weder gestundet, ausgesetzt noch niedergeschlagen waren, von 112 Mio. Euro im Jahr 2001 auf 76 Mio. Euro im Jahr 2004. Diese erfreuliche Tendenz zeigt sich auch bei dem Verhältnis der Rückstände zum Kassensoll. Sie betrug im Jahr 2001 noch 4,8 % und sank bis 2004 auf 3,1 %. In der folgenden Übersicht ist das Verhältnis der Rückstände zum Kassensoll im Vergleich der neuen Bundesländer dargestellt:

Abb.: Rückstände im Verhältnis zum Kassensoll in %



(127) Der Landesrechnungshof untersuchte in der Zeit von April bis August 2003 in vier Finanzämtern die Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen. Seine Prüfung führte zu den folgenden wesentlichen Feststellungen:

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten

(128) Um gezielt Vollstreckungsmaßnahmen ergreifen zu können, muss die Vollstreckungsstelle die Vermögens- und Einkommensverhältnisse des Vollstreckungsschuldners ermitteln. Hierzu sollte sie zunächst auf die im Finanzamt vorhandenen Akten zurückgreifen.

In vielen Fällen nutzten die Vollstreckungsstellen diese Erkenntnisquellen nicht. So blieben Hinweise auf Bankkonten oder Lebensversicherungen unbeachtet und damit Vollstreckungsmöglichkeiten ungenutzt. In einem Fall wurden Rückstände einer Gesellschaft von insgesamt 20.000 Euro niedergeschlagen, obwohl die Vollstreckungsschuldnerin in ihrer Bilanz eine Darlehensforderung gegen ihren Gesellschafter von 65.000 Euro auswies. In einem anderen Fall geriet ein Arztehepaar wegen rückständiger Einkommensteuer von 31.000 Euro erstmals in Vollstreckung. Innerhalb von vier Monaten unternahm die Vollstreckungsstelle nicht mehr, als eine Zahlungsaufforderung zu versenden sowie einen Grundbuchauszug beim Amtsgericht anzufordern. Ein Blick in die Veranlagungsakten hätte gezeigt: Die Eheleute vermieteten eine Wohnung, besaßen Lebensversicherungsverträge und verschiedene Bankkonten.

Die sorgfältige Auswertung aller im Finanzamt vorhandenen Informationsquellen muss an erster Stelle stehen. Der damit verbundene Zeitaufwand ist stets gerechtfertigt.

2.2 Bearbeitungspausen

(129) Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung verlangt, dass die Finanzämter die Vollstreckung der rückständigen Steuern bei allen Schuldnern mit der gebotenen Intensität betreiben. Das Vollstreckungsverfahren ist daher zügig durchzuführen und unverzüglich fortzusetzen, wenn bereits veranlasste Vollstreckungsmaßnahmen nicht zur Tilgung der Rückstände ausreichen. Besonderes Augenmerk ist hierbei auf die Großrückstandsfälle zu legen. Eine verzögerte Bearbeitung gefährdet den Steueranspruch, weil auch andere Gläubiger versuchen, ihre Rückstände beizutreiben. Gerät der Schuldner in Insolvenz, geht der Fiskus meist leer aus.

Die Finanzämter ließen in zahlreichen Fällen nicht hinnehmbare Bearbeitungspausen entstehen. Ohne hinreichende Gründe ergriffen sie monatelang keine Vollstreckungsmaßnahmen. In einem Großrückstandsfall ruhte die Bearbeitung zwischen der Erinnerung an eine Ratenzahlungsvereinbarung und einem persönlichen Gespräch im Amt 16 Monate. Erst nach weiteren 9 Monaten wurde der Vollziehungsbeamte mit der Pfändung beauftragt. Danach ruhte die Bearbeitung wiederum - diesmal für 7 Monate. Die Rückstände beliefen sich zuletzt auf 29.000 Euro.

Derart lange Bearbeitungspausen sind unbedingt zu verhindern. Besonders in Großrückstandsfällen müssen die Sachgebietsleiter im Rahmen ihrer Dienstaufsicht stärker in das Vollstreckungsverfahren eingebunden werden, um bei Verzögerungen zeitnah eingreifen zu können.

2.3 Vollstreckungsaufschub

(130) Vollstreckungsaufschub kann das Finanzamt gewähren, wenn die Vollstreckung oder eine einzelne Maßnahme dem Schuldner einen unangemessenen Nachteil bringen würde, der durch kurzfristiges Zuwarten oder durch eine andere Vollstreckungsmaßnahme vermieden werden kann. Die mit der Vollstreckung üblicherweise verbundenen Nachteile (z. B. Einschränkung der privaten Lebensführung oder Kreditaufnahme) begründen keine Unbilligkeit. Zudem werden die mit der Vollstreckung verbundenen Nachteile grundsätzlich durch gesetzliche Schutzvorschriften aufgefangen. Ein Vollstreckungsaufschub kommt daher nur in Ausnahmefällen in Betracht.

Die Finanzämter gaben den Anträgen auf Vollstreckungsaufschub häufig ungeprüft statt; die einen Aufschub rechtfertigende wirtschaftliche Situation des Schuldners ließen sie sich nur selten belegen. Stattdessen reichten meist allgemeine Begründungen wie „*Zahlungsschwierigkeiten*“ oder „*hohe Außenstände*“ aus, um einen Vollstreckungsaufschub zu erwirken. Mehreren Vollstreckungsschuldern wurde gar ein zweiter Vollstreckungsaufschub gewährt, obwohl sie sich während des ersten Aufschubs als unzuverlässig erwiesen und Ratenzahlungsvereinbarungen nicht eingehalten hatten.

Anträge auf Vollstreckungsaufschub sind sorgfältig zu prüfen. Hierzu haben die Finanzämter die wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners anhand eines Einkommens- und Vermögensverzeichnisses sowie dessen Kreditwürdigkeit zu ermitteln und - dies wird häufig versäumt - ihre Feststellungen und Entscheidungen zu dokumentieren.

2.4 Vollstreckungsaußendienst

(131) Dem Vollziehungsbeamten obliegt die Vollstreckung in bewegliche Sachen durch Pfändung. Hierzu kann er die Wohn- und Geschäftsräume des Schuldners durchsuchen. Der Vollziehungsbeamte pfändet, indem er Sachen oder Geld an sich nimmt oder sie - sofern die Sachen zunächst beim Schuldner verbleiben - mit einem Pfandzeichen versieht. Die gepfändeten Sachen werden anschließend öffentlich versteigert.

Die Vollziehungsbeamten in Mecklenburg-Vorpommern haben in den Jahren 2002 und 2003 jeweils fast sieben Millionen Euro eingezogen. Im Jahr 2004 verringerte sich dieser Betrag deutlich auf unter fünf Millionen. Die Zahl der bearbeiteten Vollstreckungsaufträge sank von 45.000 im Jahr 2002 auf 40.000 im Jahr 2004. In nahezu der Hälfte aller Fälle hinterließen die Vollziehungsbeamten lediglich eine Zahlungsaufforderung beim Schuldner, weil sie ihn nicht antrafen.

Von der Möglichkeit, die Schuldner auch außerhalb der üblichen Dienstzeit aufzusuchen - beispielsweise in den Morgen- oder Abendstunden -, machten die Finanzämter bislang eher zurückhaltend Gebrauch. In fast 20 % der Fälle erfolgte eine fruchtlose Pfändung. Der Anteil der durchgeführten Sachpfändungen betrug sogar weniger als ein Prozent, wobei in den geprüften Finanzämtern seit mehreren Jahren keine öffentliche Versteigerung mehr durchgeführt wurde.

Die für eine Pfändung vorgesehenen Fälle müssen sorgfältiger ausgewählt werden. Die Zahl der Fälle, in denen der Vollziehungsbeamte den Schuldner nicht antrifft und lediglich eine Zahlungsaufforderung hinterlässt, muss ebenso verringert werden, wie jene der fruchtlosen Pfändungen. Vorrangig sollten die Vollziehungsbeamten erst dann mit der Pfändung beauftragt werden, wenn sich aus den Akten auch Anhaltspunkte auf pfändbares Vermögen ergeben. Zudem sollten sie die Schuldner verstärkt auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeit aufsuchen.

(132) Die Verwaltung sollte darüber nachdenken, wie sie die Bereitschaft der Vollziehungsbeamten hierzu steigern kann. So sollte eine Erhöhung der Vollstreckungsvergütung und eine Modifizierung der Arbeitszeitregelung erwogen werden. In die Berechnung der Vollstreckungsvergütung (eine Sonderzahlung für den Vollziehungsbeamten, die sich nach den beigebrachten Beträgen bemisst) sollten künftig auch die vom Vollziehungsbeamten veranlassten Online-Überweisungen des Schuldners sowie die Erlöse aus Sachpfändungen einfließen.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(133) Der Landesrechnungshof weist ausdrücklich auf eines hin: Seine Empfehlungen zielen nicht darauf ab, rücksichts- und unterschiedslos gegen in Not geratene Steuerbürger vorzugehen. Liegen Gründe vor, die einen Vollstreckungsaufschub rechtfertigen, so sind sie auch zu berücksichtigen. Zu häufig aber, so die Erkenntnisse aus dieser Prüfung, werden Steuerschuldner grundlos geschont - zu Gunsten anderer Gläubiger, zum Nachteil der steuerehrlichen Unternehmer (Wettbewerber) und zu Lasten des Fiskus. Die Lage der öffentlichen Haushalte lässt derlei unangebrachte Zurückhaltung nicht mehr zu.

4 Stellungnahmen

(134) Das Finanzministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Im Rahmen einer Dienstberatung mit den Sachgebietsleitern der Vollstreckungsstellen hat es die Feststellungen erörtert und fachliche sowie organisatorische Maßnahmen zur Vermeidung der Mängel aufgezeigt.

(135) Die Bemessungsgrundlage für die Vollstreckungsvergütung, so das Ministerium, werde es nicht generell verbreitern. Der Vollstreckungserfolg müsse bewirkt sein, ohne dass es weiterer Verwertungs- oder Überprüfungsverfahren bedürfe; Sachpfändungen könnten sich daher auch künftig auf die Vergütung nicht auswirken.

Vertretbar sei es hingegen, neben der Barzahlung die Verwendung solcher Zahlungsverfahren als anspruchsauslösend anzusehen, bei denen der kurzfristige Zahlungseingang beim Finanzamt als sicher und unwiderruflich gelten muss. Hierzu zählen auch Online-Überweisungen.

(136) Das Ministerium hat die Anregung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, Vollziehungsbeamte verstärkt außerhalb der Rahmenarbeitszeit einzusetzen; eine entsprechende Änderung werde vorbereitet.

5 Schlussbemerkung

(137) Die Vollstreckungsvergütung soll den Vollziehungsbeamten veranlassen, Vollstreckungsmaßnahmen möglichst schnell und effektiv vorzunehmen. Die derzeitige Rechtslage begünstigt in erster Linie die Pfändung von Geld. Das ist - soweit vorhanden - regelmäßig die effektivste Maßnahme. Dennoch kommt es nicht selten vor, dass der Vollziehungsbeamte beim Schuldner zwar kein Geld oder Bankguthaben, wohl aber pfändbare Sachen vorfindet. Deren Pfändung wiederum ist mit vergleichsweise hohem Aufwand verbunden, der möglicherweise gescheut wird, weil kein gesondertes Entgelt gezahlt wird. Der Landesrechnungshof bittet das Ministerium daher, seine Haltung diesbezüglich noch einmal zu überdenken und auch Sachpfändungen mit einem - gesonderten - Vergütungssatz zu berücksichtigen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

9 Organisation und Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen der Steuerverwaltung müssen ihre Wirksamkeit im Kampf gegen den Steuerbetrug erhöhen. Hierzu sind die Sachverhalte aufzuklären, soweit dies für eine strafrechtliche Würdigung erforderlich ist. Gleichzeitig sind monate- und gar jahrelange Bearbeitungspausen nicht länger hinnehmbar; die Verfahren müssen gestrafft werden - nur so können sie auch präventiv wirken.

1 Prüfungsgegenstand

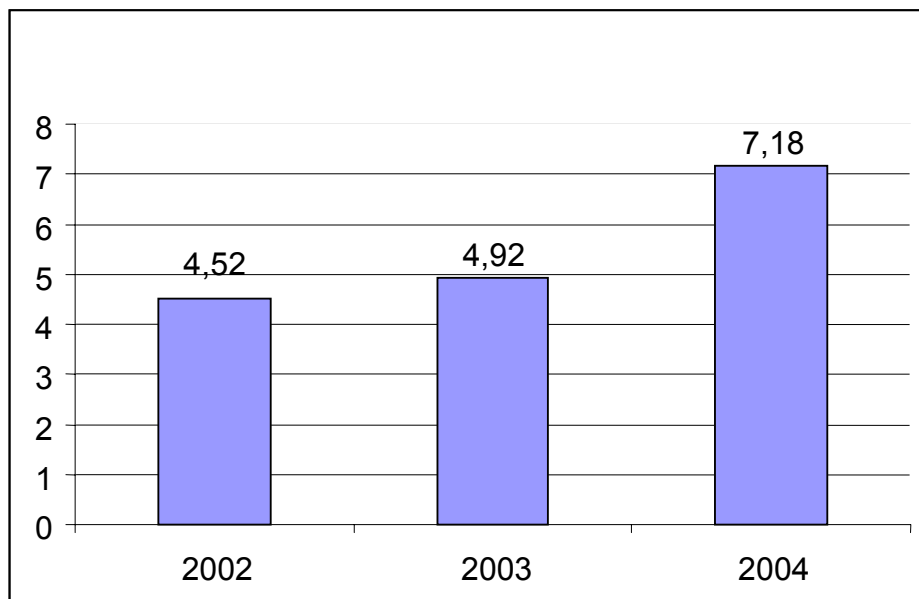
(138) Der Landesrechnungshof untersuchte die Organisation und Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen. Er führte hierzu in der Zeit von Oktober bis Dezember 2004 örtliche Erhebungen bei den Bußgeld- und Strafsachenstellen der Finanzämter Neubrandenburg und Schwerin durch.

(139) Für die Verfolgung von Steuerstraftaten und die Ahndung von Steuerordnungswidrigkeiten ist die Finanzverwaltung zuständig. Diese Aufgaben nehmen in Mecklenburg-Vorpommern die Bußgeld- und Strafsachenstellen der Finanzämter Neubrandenburg, Ribnitz-Damgarten und Schwerin wahr. Sie sind nach dem Legalitätsprinzip verpflichtet, ein Steuerstrafverfahren einzuleiten, wenn sie von Tatsachen erfahren, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen. Im Ordnungswidrigkeitenrecht gilt das Opportunitätsprinzip. Danach entscheiden die Bußgeld- und Strafsachenstellen nach pflichtgemäßem Ermessen über die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit.

Die Sanktionierung steuerlichen Fehlverhaltens durch die Bußgeld- und Strafsachenstellen dient der Steuergerechtigkeit, denn eine wirksame Strafverfolgung entfaltet auch generalpräventive Wirkung. Werden hingegen Steuervergehen nicht konsequent geahndet, geht dies zu Lasten der ehrlichen Steuerzahler und führt zum weiteren Niedergang der ohnehin sinkenden Steuermoral.

(140) Landesweit lagen in den Jahren 2002 bis 2004 den rechtskräftig abgeschlossenen Bußgeld- und Strafverfahren die folgenden vorsätzlich und leichtfertig verkürzten Steuern zu Grunde:

Abb.: Verkürzte Steuern in Mio. Euro



2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rückstände

(141) Von 2002 bis 2004 ging die Zahl der bei den Bußgeld- und Strafsachenstellen jeweils eingegangenen Anzeigen um 26 % zurück (von 4.716 auf 3.505); gleichzeitig sank die Zahl der zum Jahresende jeweils unerledigten Anzeigen in diesen Jahren von 2.451 auf 1.709.

Jedoch stieg im selben Zeitraum die Zahl der offenen Strafverfahren um 15 %. Zwar wurden 2004 weniger Verfahren eingeleitet als noch 2002, es wurden 2004 aber auch weniger Fälle abgeschlossen als noch zwei Jahre zuvor. Die Zahl der offenen Bußgeldverfahren stieg sogar um 65 %.

Die Verwaltung hat die Arbeitsrückstände bei den unerledigten Anzeigen innerhalb von zwei Jahren um etwa 30 % abgebaut; dieser Trend ist fortzusetzen. Dem Anstieg der offenen Bußgeld- und Strafverfahren müssen die Finanzämter konsequent entgegenwirken.

2.2 Sanktionsquote

(142) Von den im Jahr 2002 bearbeiteten Anzeigen endeten nur 20 % mit der Festsetzung einer Auflage, eines Bußgeldes oder einer Strafe. Dieser Anteil erhöhte sich bis zum Jahr 2004 auf 30 %. Von den im Jahr 2002 abgeschlossenen Bußgeld- und Strafverfahren endeten 40 % mit einer Sanktion. Bis 2004 erhöhte sich dieser Anteil auf 56 %.

Die Zahl der Erledigungen ohne Festsetzung einer Sanktion muss verringert werden. Die bei den Bußgeld- und Strafsachenstellen eingehenden Anzeigen stammen zum weit überwiegenden Teil aus den Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen. Unpräzise Formulierungen oder Feststellungen ohne strafrechtliche Relevanz führen vielfach dazu, dass die Bußgeld- und Strafsachenstellen entweder tatsächlich zu ahndende Sachverhalte nicht aufgreifen oder die Fälle ergebnislos abschließen müssen. Die Verwaltung sollte darauf hinwirken, die Qualität dieser Anzeigen zu verbessern.

2.3 Arbeitsweise

2.3.1 Ermittlungsumfang

(143) Liegen Anhaltspunkte für eine Steuerstraftat oder -ordnungswidrigkeit vor, reichen die Erkenntnisse jedoch nicht aus, um einen Anfangsverdacht zu begründen, so sind gegebenenfalls Vorermittlungen durchzuführen. Es handelt sich dabei um allgemeine und informatorische Maßnahmen zur Gewinnung von Erkenntnissen, ob ein Verdacht gegeben und ein Ermittlungsverfahren durchzuführen ist. Es ist Aufgabe der Bußgeld- und Strafsachenstellen, die für eine Prüfung des Verdachts erforderlichen Sachverhalte zu ermitteln.

Mehrfach unterließen es die Bußgeld- und Strafsachenstellen, Sachverhalte aufzuklären, obwohl dies nach Aktenlage möglich war. Stattdessen stützten sie ihre Entscheidung, ein Verfahren nicht zu eröffnen oder es einzustellen, vielfach auf Vermutungen - zu Gunsten der Beschuldigten. Auch Einlassungen der Beschuldigten folgten sie häufig ungeprüft, wodurch die eine oder andere Schutzbehauptung unentdeckt geblieben sein dürfte.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen müssen die Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung so weit ausschöpfen, dass sie eine zutreffende strafrechtliche Bewertung vornehmen können. Unterlassen sie dies, ist ein unerwünschter Effekt zu beobachten: Die Festsetzungsfinanzämter sehen zunehmend von Anzeigen an die Bußgeld- und Strafsachenstellen ab, weil dem Aufwand zu häufig kein „Erfolg“ beschieden ist.

2.3.2 Verfahrensdauer

(144) Steuerstraftaten müssen zügig verfolgt und abgeschlossen werden. Ist die Tat entdeckt, gilt es, keine Zeit zu verlieren. Jede Verzögerung schwächt die präventive Wirkung - bis hin zur Bedeutungslosigkeit. Zudem erschwert sie die Strafverfolgung und kann sich, bei überlanger Dauer, strafmildernd auswirken.

Ohne hinreichende Gründe ruhte die Bearbeitung in zahlreichen Fällen für mehrere Monate oder gar Jahre.

Ungerechtfertigte Bearbeitungspausen sind nicht hinnehmbar. Ein längerer Personalausfall und ein hoher Arbeitsanfall müssen durch einen gezielten Personaleinsatz aufgefangen werden. Zudem sind die Sachgebietsleiter gehalten, die Verfahren zu überwachen und zu begleiten, um zeitnah Einfluss nehmen und Verzögerungen rechtzeitig entgegenwirken zu können - auch insoweit musste der Landesrechnungshof Defizite feststellen.

2.3.3 Verfahrensabschluss

(145) Ist die Schuld des Täters nachgewiesen, entscheidet die Bußgeld- und Strafsachenstelle je nach Höhe der verkürzten Steuern, ob eine Einstellung des Verfahrens wegen Geringfügigkeit, eine Einstellung gegen Zahlung einer Geldauflage oder die Beantragung eines Strafbefehls in Betracht kommt. Hierzu hat die ehemalige Oberfinanzdirektion Rostock⁴⁵ den Bußgeld- und Strafsachenstellen Orientierungswerte an die Hand gegeben. Danach kommt eine Einstellung wegen Geringfügigkeit bei Steuerverkürzungen bis 500 Euro in Betracht. Die Zahlung einer Geldauflage soll nur bei Verkürzungen bis 10.000 Euro möglich sein. Bei höheren Beträgen soll ein Strafbefehl beantragt werden. Die Höhe der Geldauflage ist sowohl von der Höhe des Verkürzungsbetrags als auch vom Einkommen des Beschuldigten abhängig.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen beachteten die Orientierungswerte in mehreren Fällen nicht, obwohl hinreichende Gründe für eine Abweichung nicht vorlagen. Trotz Überschreitens der jeweiligen Grenzen wurden weder Geldauflagen festgesetzt noch Strafbefehle beantragt. Auch bei der Berechnung der Höhe der festzusetzenden Auflagen schöpften die Bußgeld- und Strafsachenstellen ihre Möglichkeiten zur Sachverhaltsaufklärung nicht aus; Aussagen der Beschuldigten zur Höhe ihrer Einkünfte oder zu Zahlungsschwierigkeiten blieben gelegentlich ungeprüft. Damit konnte sich manch Beschuldigter unberechtigt Vorteile verschaffen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Orientierungswerte grundsätzlich beachtet und die Angaben der Beschuldigten - soweit möglich - geprüft werden, da nur so eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet werden kann.

⁴⁵ Die OFD wurde aufgelöst mit Wirkung vom 01.10.2004 gemäß Landesverordnung zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Rostock vom 13.09.2004, GVOBl. M-V S. 472.

2.3.4 Einheitliche Rechtsanwendung

(146) Die Behandlung der Bußgeld- und Strafverfahren durch die Finanzämter lässt sich nicht in ein enges Korsett pressen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens gibt es Spielräume, die durchaus zu nutzen sind. Zu grob sollten die Abweichungen indes nicht sein. Der Wohnort des Steuerhinterziehers - und damit die Zuständigkeit des einen oder anderen Finanzamts - darf nicht zu erheblich voneinander abweichenden strafrechtlichen Folgen führen. Genau dies aber hat der Landesrechnungshof festgestellt. Die dargestellten Mängel sind überwiegend bei der einen Bußgeld- und Strafsachenstelle aufgetreten. Ihre Arbeitsleistung, besonders die Erledigungs- und Sanktionsquoten, bleiben bereits seit Jahren deutlich hinter jenen der anderen zurück.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(147) Die Bußgeld- und Strafsachenstellen müssen den Abbau der offenen Fälle und die Erhöhung der Sanktionsquote vorantreiben. Die aufgezeigten Bearbeitungsmängel müssen alsbald abgestellt werden. Dies gilt besonders für die in mehrfacher Hinsicht durch unzureichende Arbeitsleistungen auffällige Bußgeld- und Strafsachenstelle; dabei dürften auch personelle Konsequenzen nicht ausgeschlossen bleiben.

4 Stellungnahmen

(148) Nach Ansicht des Finanzministeriums könne dem Verhältnis der eingestellten Fälle zu den erledigten Anzeigen nur begrenzte Aussagekraft beigemessen werden, da die Bußgeld- und Strafsachenstellen auf die Qualität der eingehenden Anzeigen nur geringen Einfluss hätten. Die Quote der Einstellungen bei den Strafverfahren sei im Vergleich mit den anderen Ländern nicht kritikwürdig.

(149) Die übrigen Feststellungen hat das Ministerium akzeptiert und mit den Bediensteten der Finanzämter erörtert. Den kritischen Bemerkungen des Landesrechnungshofes zu den unzureichenden Arbeitsleistungen einer Bußgeld- und Strafsachenstelle hat das Ministerium durch organisatorische und personelle Maßnahmen bereits Rechnung getragen.

5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof sieht das Ministerium auf dem richtigen Weg. Es wird aber noch verstärkt darauf hinwirken müssen, die Qualität der Anzeigen zu verbessern. Hierfür können die Bediensteten der Bußgeld- und Strafsachenstellen einen wesentlichen Beitrag im Rahmen ihrer Kontaktbesuche in den Finanzämtern leisten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 06 - Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums

10 Kosten für Leistungen von Architekten und Ingenieuren für Landesstraßen und Um- und Ausbau an Landesstraßen

Das Straßenbauamt Schwerin gab ein Baugrundgutachten in Höhe von 50.331,43 Euro zu einem Zeitpunkt in Auftrag, als bereits umfangreiche Instandsetzungsmaßnahmen auf dem zu untersuchenden Straßenabschnitt abgeschlossen waren. Auf dem Abschnitt einer Landesstraße ließ das Straßenbauamt Schwerin die vorhandene Fahrbahndeckschicht instand setzen, die bereits nach einem halben Jahr mit einer zusätzlichen Asphalttrag- und Deckschicht überbaut wurde. Für doppelt ausgeführte bzw. nicht mehr benötigte Bauleistungen bezahlte es mehr als 394.000 Euro. Die durch das Straßenbauamt Stralsund beauftragten Ingenieurbüros planten im Zuge des Ausbaues einer Ortsdurchfahrt überdimensionierte Fahrbahndicken sowie den Einbau kostenintensiver Baumaterialien, die erhebliche Mehrkosten in Höhe von rd. 50.000 Euro verursachten.

1 Prüfungsgegenstand

(150) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben beim Titel 0604 799.05 „Kosten für Leistungen von Architekten und Ingenieuren für Landesstraßen“ der Haushaltsjahre 1999 - 2002 im Straßenbauamt Schwerin. Unter diesem Titel werden Ausgaben für die Erstellung von Streckenuntersuchungen, Umweltverträglichkeitsstudien, Planunterlagen, Straßen- und Brückenentwürfe, für Prüfungen und Bauüberwachungen durch Ingenieurbüros, für Baugrunduntersuchungen und -beurteilungen, Gutachten und dergleichen veranschlagt. Die Prüfung umfasste die Auftragsvergabe, die Durchführung und die Abrechnung der an Ingenieurbüros beauftragten Leistungen.

(151) In einem weiteren Prüfungsverfahren prüfte der Landesrechnungshof die Ausgaben beim Titel 0604 752.63 „Um- und Ausbau von Landesstraßen“ im Straßenbauamt Stralsund. Er ging im Wesentlichen der Frage nach, inwieweit das Straßenbauamt (und deren beauftragte Ingenieurbüros) unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzelne Baumaßnahmen planten, ausschrieben, vergaben, überwachten und ausführen ließen.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Baugrundgutachten

(152) Das Straßenbauamt Schwerin erteilte im Januar 1997 einem Prüflabor mündlich den Auftrag, einen rd. 20 km langen Abschnitt einer Landesstraße aus baugrundfachlicher Sicht zu beurteilen, ohne jedoch vorab den genauen und notwendigen Umfang der Leistungen zu klären. Eine schriftliche Auftragsbestätigung, aus der eine klare Leistungsbeschreibung hervorgeht, erfolgte durch das Straßenbauamt nicht.

(153) Die Gutachterleistungen in Höhe von 50.331,43 Euro brutto wurden über bestehende Rahmenverträge abgerechnet.

(154) In den Jahren zwischen 1994 und 1997 hatte auf dem zu untersuchenden Straßenabschnitt das Straßenbauamt bereits mehrere umfangreiche Instandsetzungsarbeiten in Höhe von 2.602.544,05 Euro netto ausführen lassen.

2.2 Ausschreibung in zwei zeitlich versetzten Baulosen

(155) Das Straßenbauamt Schwerin sah vor, einen Abschnitt einer Landesstraße in zwei zeitlich versetzten Baulosen instand zu setzen. Im 1. Baulos in Höhe von 826.560,78 Euro brutto ließ das Straßenbauamt die Deckschicht im Repave-Verfahren⁴⁶ mit anschließender Oberflächenbehandlung neu herstellen. Ein halbes Jahr später wurde in einem 2. Baulos in Höhe von 1.495.543,66 Euro brutto die bereits instandgesetzte Fahrbahn mit einer zusätzlichen bituminösen Trag- und Deckschicht überbaut.

2.3 Planung von Bauvorhaben durch beauftragte Ingenieurbüros

(156) Das beauftragte Planungsbüro ermittelte für zwei von insgesamt drei Bauabschnitten der Ortsdurchfahrt Puttbus anhand der Verkehrsbelastung der Fahrbahn die Bauklasse IV. Der Ausbau erfolgte jedoch in der höheren Bauklasse III.

(157) Für die gesamte auszubauende Strecke der Ortsdurchfahrt gab das beauftragte Ingenieurbüro einen frostsicheren Fahrbahnaufbau mit einer Mindestdicke von 70 - 80 cm vor.

(158) Bei der Ausführung des Oberbaues des straßenbegleitenden Radweges wich das Straßenbauamt Stralsund um ca. 10 cm von dem sonst üblicherweise 30 cm starken Aufbau ab.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Baugrundgutachten

(159) Die Straßenbauämter haben sich bereits in der Vorbereitungsphase durchzuführender Instandsetzungsmaßnahmen ein genaues Leistungsbild über Art und notwendigen Umfang der in Auftrag zu gebenden Vorleistungen (wie z. B. Baugrundgutachten) zu verschaffen. Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin, dass in Ausnahmefällen mündlich geschlossene Verträge schriftlich bestätigt werden. Hierbei ist der geforderte Leistungsumfang festzulegen.

⁴⁶ Erwärmung der vorhandenen Fahrbahn mit sofortiger Überbauung einer neuen Deckschicht.

(160) Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Straßenbauämter Leistungen mit diesem Auftragsvolumen nicht über einen Rahmenvertrag abrufen dürfen, da dies zu einem unwirtschaftlichen Ergebnis und zu unnötigen Mehrausgaben führt. Er regte deshalb an, Höchstgrenzen für den Abschluss von Rahmenvertragsleistungen festzulegen.

(161) Da das Gutachten zu einem Zeitpunkt in Auftrag gegeben wurde, als bereits auf dem zu untersuchenden Straßenabschnitt umfangreiche Instandsetzungsarbeiten abgeschlossen waren, konnten die Ergebnisse nicht mehr bei der Ausführung berücksichtigt werden. Sie dürften jedoch auch veraltet sein, wenn in der Zukunft auf diesem Streckenabschnitt Arbeiten auszuführen sein werden.

3.2 Ausschreibung in zwei zeitlich versetzten Baulosen

(162) Die zweigeteilte Bauausführung führte nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu vermeidbaren Ausgaben von mindestens 394.000,00 Euro brutto, da ein Teil der Leistungen des 1. Bauloses, wie z. B. Baustelleneinrichtung, Verkehrssicherung und Markierungsarbeiten, im 2. Baulos erneut ausgeführt werden mussten. Zu diesen vermeidbaren Ausgaben ist auch die über die Wintermonate provisorisch hergestellte Oberflächenbehandlung zu zählen, die bei Realisierung des 2. Bauloses entfernt werden musste. Die höheren Baukosten hatten auch erhöhte Honorarausgaben zur Folge.

3.3 Planung von Bauvorhaben durch beauftragte Ingenieurbüros

(163) Durch die Ausführung zweier Bauabschnitte in der Bauklasse III, statt Bauklasse IV, wurden unnötige Ausgaben in Höhe von 23.763,48 Euro verursacht.

(164) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre für die gesamte Ortsdurchfahrt ein frostsicherer Fahrbahnaufbau mit einer Dicke von 60 cm ausreichend gewesen. Durch den ausgeführten 70 cm starken Aufbau sind beispielsweise für den 3. Bauabschnitt Mehrausgaben in Höhe von 11.814,29 Euro brutto entstanden.

(165) Die 10 cm stärkere Ausführung des Radweges sowie die viel zu kostenintensiven Einbaumaterialien verursachten Mehrkosten in Höhe von 9.063,61 Euro.

4 Stellungnahmen

4.1 Baugrundgutachten

(166) Die kritischen Bemerkungen des Landesrechnungshofes in Bezug auf die mangelhaft erstellte Auftragsvergabe wurden mit den verantwortlichen Mitarbeitern des Straßenbauamtes ausgewertet.

(167) An der Auftragsvergabe nach Rahmenverträgen will das Wirtschaftsministerium auch weiterhin festhalten.

(168) Das Wirtschaftsministerium nahm zu der Beanstandung, dass das Gutachten erst in Auftrag gegeben wurde, nachdem umfangreiche Instandsetzungsarbeiten abgeschlossen waren, nicht Stellung.

4.2 Ausschreibung in zwei zeitlich versetzten Baulosen

(169) Das Repave-Verfahren ermögliche nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums eine Nutzung von 5 Jahren, die Bauleistungen des 2. Bauloses hätten die Lebensdauer auf rd. 10 Jahre erhöht.

Eine getrennte Ausschreibung war wegen der nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in jeweils einem Haushaltsjahr erforderlich.

4.3 Planung von Bauvorhaben durch beauftragte Ingenieurbüros

(170) Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums handele es sich bei dieser Baumaßnahme um den Ausbau einer Hauptverkehrsstraße mit einer Steigungsstrecke, mehreren Einmündungs- und Kreuzungsbereichen und damit verbundenen Brems- und Beschleunigungsvorgängen der Fahrzeuge, sodass die Bauklasse III gerechtfertigt erschien. Die längere Haltbarkeit des Straßenaufbaus würde die zunächst höheren Baukosten kompensieren.

(171) Das Wirtschaftsministerium begründet den ausgeführten 70 cm dicken Fahrbahnaufbau im Wesentlichen damit, dass auf Grund der örtlichen Gegebenheiten (ungünstige Wasserstände) eine Mehrdicke von 5 cm berücksichtigt werden musste. Die ermittelte Fahrbahndicke von 65 cm sei auf 70 cm gerundet worden.

(172) Das Baugrundgutachten wies für die Straße ungünstige Wasserverhältnisse aus, die auch bei der Bemessung des Radwegaufbaus zu berücksichtigen gewesen seien. Das Straßenbauamt sah daher eine Mehrstärke von 5 cm vor, die wiederum auf volle Dezimeter (auf 40 cm) gerundet worden sei.

5 Schlussbemerkung

5.1 Baugrundgutachten

(173) Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig die Ergebnisse der Baugrundbeurteilung als Planungsgrundlage vor der Ausführung der Baumaßnahmen vorliegen.

(174) Die Auftragserteilung auf der Basis von Rahmenverträgen ist nur für kleinere Leistungen sinnvoll und wirtschaftlich. Ab einem größeren Leistungsumfang ist ein öffentlicher Wettbewerb auch für Laborleistungen zu gewährleisten.

5.2 Ausschreibung in zwei zeitlich versetzten Baulosen

(175) Die Ausrichtung der Ausführung der Bauleistung an den noch verfügbaren Haushaltsmitteln hat zu vermeidbaren Mehrausgaben geführt, da eine Lebensdauer der Straße von rd. 10 Jahren auch erreicht worden wäre, wenn die Leistungen des 2. Bauloses gleich ausgeführt und dadurch unnötige Bauleistungen in Höhe von mindestens 394.000 Euro vermieden worden wären. Der Landesrechnungshof empfiehlt, zukünftig baugerecht zu finanzieren und nicht finanzgerecht zu bauen.

5.3 Planung von Bauvorhaben durch beauftragte Ingenieurbüros

(176) Bei Fahrbahnen ist für die Zuordnung zur Bauklasse die Verkehrsbelastungszahl maßgebend. Diese ergibt sich aus der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke, der durchschnittlichen Änderung dieses Verkehrs und einem Mehrbeanspruchungsfaktor. Zu- und Abschläge für die vom Wirtschaftsministerium angeführten Sachverhalte sind bei der Ermittlung der maßgebenden Verkehrsbelastungszahl durch Faktoren bereits berücksichtigt.

(177) Zwar rechtfertigen die ungünstigen Wasserverhältnisse eine Mehrstärke von 5 cm; dieser Mehrstärke ist jedoch auf Grund der örtlichen Gegebenheiten (teilweise wasserundurchlässige Randbereiche und Entwässerungseinrichtungen) eine Minderstärke von ebenfalls 5 cm gegen zu rechnen. Demzufolge heben sich die ermittelten Mehr- und Minderdicken auf. Ein frostsicherer Fahrbahnaufbau wäre mit einer Stärke von 60 cm möglich gewesen.

(178) Da innerhalb geschlossener Ortslagen eine Mindestdicke für Radwege von nur 20 cm ausreichend ist, hätte trotz ungünstiger Standortbedingungen ein 30 cm starker Radwegaufbau zum Einsatz kommen können.

(179) Bei der geprüften Ortsdurchfahrt führten überhöhte Ausbaustandards, in Bezug auf Einbaustärken und gewählte Materialien, zu unnötigen Mehrausgaben in Höhe von rd. 50.000 Euro. Der Landesrechnungshof erwartet, dass in Zukunft die Straßenbauämter den Ausbau von Straßen nur im notwendigen Ausbaustandard und verstärkt unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte ausführen.

Die Prüfungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

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

11 Kostendeckung von Gebühren im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Durch die bisherige Verwaltungspraxis im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sind dem Land Einnahmen in nicht bezifferbarer Höhe entgangen.

Das Finanzministerium hat die Prüfung des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen, deren allgemein gültige Feststellungen zum Gegenstand des Gebührenerlasses 2004 zu machen.

1 Prüfungsgegenstand

(180) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie seine nachgeordneten Behörden haben für ihre Amtshandlungen bzw. die Benutzung öffentlicher Einrichtungen nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Kostenverordnungen Gebühren und Auslagen zu erheben. Sie sind verpflichtet, die Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen, grundsätzlich bis zur Erreichung einer vollständigen Kostendeckung zu erhöhen und danach jährlich anzupassen. Sofern auf die Durchsetzung der Kostendeckung verzichtet werden soll, muss dies ausführlich begründet werden.

Der Landesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund im 2. Halbjahr 2003 sowohl die Verfahren zur Bemessung der Gebührenhöhe als auch die Kostendeckung der Gebühren geprüft. Darüber hinaus hat er untersucht, inwieweit das Ministerium als Verordnungsgeber sichergestellt hat, dass die Kostenverordnungen jederzeit eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür bieten, alle Gebühren und Auslagen sachgerecht erheben zu können.

2 Prüfungsergebnisse

(181) Das Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern unterscheidet zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie Auslagen. Für Verwaltungsgebühren und Auslagen sieht es unter bestimmten Voraussetzungen persönliche Gebührenfreiheit vor. Das Ministerium hätte in der Vergangenheit durch eine sachgerechte Abgrenzung der unterschiedlichen Kosten Einnahmeverluste vermeiden können.

(182) Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur waren nicht alle in Frage kommenden Gebührentatbestände in den Kostenverordnungen enthalten. Auch dadurch sind Einnahmeausfälle entstanden.

(183) Bei einigen Gebührentatbeständen hatte es die Verwaltung versäumt, betriebswirtschaftliche Kalkulationen anzufertigen und konnte demzufolge auch nicht die tatsächliche Kostendeckung dieser Gebühren ermitteln.

(184) Die Verordnung über Verwaltungsgebühren im Geschäftsbereich der Kultusministerin vom 22.11.1993 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch gültig und mithin rund zehn Jahre nicht überarbeitet worden.

(185) Im Geschäftsbereich des geprüften Ministeriums wurden zum Teil noch Gebühren ohne Rechtsgrundlage sowie für vergleichbare Amtshandlungen in unterschiedlicher Höhe erhoben. Darüber hinaus wurden Gebühren nicht vollständig und nicht zeitnah erhoben.

(186) Das Landesamt für Denkmalpflege hatte Gebühren bei Ablehnungsbescheiden und Widerspruchsverfahren nicht nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen festgesetzt.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(187) Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig beim Erlass von Kostenverordnungen von vornherein Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Auslagen sachgerecht voneinander unterschieden werden.

(188) Um weitere Einnahmeverluste zu vermeiden, hält es der Landesrechnungshof für dringend erforderlich, dass die Regelungslücken unverzüglich geschlossen werden.

(189) Um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad festzustellen, wird das Ministerium durch geeignete Maßnahmen sicherstellen müssen, dass die Gebührenbemessung stets auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationen erfolgt.

(190) Künftig muss das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur die Gebühren zeitnah anpassen und gewährleisten, dass Kostenverordnungen in angemessenen Zeiträumen novelliert werden.

(191) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium in seinem Geschäftsbereich sicherstellt, dass künftig Gebühren ausschließlich auf der Grundlage der jeweils gültigen Kostenverordnung rechtzeitig und vollständig erhoben werden.

(192) Das Finanzministerium hat die Prüfung des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen, deren allgemein gültige Feststellungen zum Gegenstand des Gebührenerlasses 2004 zu machen. Dadurch konnten die Prüfungsfeststellungen bereits vor der Darstellung im Jahresbericht 2005 eine größere Breitenwirkung entfalten.

4 Stellungnahmen

(193) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Es will beim Erlass künftiger Kostenverordnungen darauf achten, dass Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Auslagen sachgerecht voneinander unterschieden werden. Gleichzeitig hat es zugesagt, die festgestellten Regelungslücken unverzüglich zu schließen. Das Ministerium hat ferner bislang nicht erkannte Mängel in der Ablauforganisation eingeräumt und will mit einem neuen Verfahren künftig sicherstellen, dass Kostenverordnungen in angemessenen Zeiträumen novelliert werden.

Das Ministerium will auch dafür sorgen, dass künftig Gebühren ausschließlich auf der Grundlage der jeweils gültigen Kostenverordnung erhoben werden. Im Rahmen seiner Fachaufsicht hätte es zwischenzeitlich sichergestellt, dass im Hinblick auf die Gebühren bei Ablehnungsbescheiden und Widerspruchsverfahren die Bestimmungen des Verwaltungskostengesetzes des Landes eingehalten werden.

Hinsichtlich der Verordnung über Verwaltungsgebühren im Geschäftsbereich der Kultusministerin vom 22.11.1993 hat das Ministerium dem Finanzausschuss des Landtages im Januar 2004 mitgeteilt, dass die Überarbeitung und Aktualisierung dieser Verordnung abgeschlossen und die erforderliche Ressortabstimmung eingeleitet worden sei.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(194) Die neue „Verordnung über Kosten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur“ vom 10.05.2005 ist am 11.06.2005 in Kraft getreten.

(195) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, Kostenverordnungen künftig zeitnah anzupassen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

12 Bisherige Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes

Der Landesrechnungshof anerkennt die Bemühungen der Landesregierung, auch mit dem Instrument des Lehrpersonalkonzeptes den Lehrerbedarf an die demografisch bedingten Schülerzahlen anzupassen.

Wesentliche Zielstellungen des Lehrpersonalkonzeptes sind bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht erreicht worden. So kann mit dem bislang erfolgten und dem noch geplanten Stellenabbau das mit dem Lehrpersonalkonzept ursprünglich angestrebte Ziel des Abbaus von 10.990 Stellen bis zum Jahr 2010 nicht erreicht werden. Der Minderabbau von wenigstens 520 Stellen entspricht einem jährlichen Ausgabevolumen von rd. 26,0 Mio. Euro. Im Hinblick auf die erforderliche Konsolidierung des Landeshaushaltes und die weitere demografische Entwicklung müssen Konsequenzen für die zukünftige Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes gezogen werden.

Wenn nach Auffassung von Landtag und Landesregierung die erforderliche Qualität von Schule in Mecklenburg-Vorpommern auf Grund struktureller Besonderheiten Mehrausgaben im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West erfordert, müssen diese in Nachrangbereichen eingespart werden.

1 Prüfungsgegenstand

(196) Der Landesrechnungshof hat die bisherige Umsetzung des am 08.12.1995 zwischen der Landesregierung, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sowie den Lehrerverbänden vereinbarten Lehrpersonalkonzeptes geprüft.

Ziel des Lehrpersonalkonzeptes ist es, bis zum Jahr 2010 einerseits Personalüberhänge sozialverträglich abzubauen. Andererseits sieht es eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtssituation vor.

Der Landesrechnungshof hat sich schwerpunktmäßig mit dem Instrument der freiwilligen Teilzeitarbeit, dem Einstellungskorridor sowie den Möglichkeiten und Grenzen des Lehrpersonalkonzeptes beschäftigt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stellenabbau

(197) Ein wesentliches Ziel der mit dem Lehrpersonalkonzept vereinbarten Maßnahmen ist die Anpassung des Lehrerbedarfs an die demografisch bedingten rückläufigen Schülerzahlen.

Mit dem bislang erfolgten und dem noch geplanten Stellenabbau wird das mit dem Lehrpersonalkonzept ursprünglich angestrebte Ziel des Abbaus von 10.990 Stellen bis zum Jahr 2010 nicht erreicht werden. Der Minderabbau von wenigstens 520 Stellen entspricht einem jährlichen Ausgabevolumen von rd. 26,0 Mio. Euro. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur geht auch für den Zeitraum ab dem Schuljahr 2006/2007 von einem Lehrkräftebedarf aus, der mehr Stellen erfordert, als im Haushalt vorgesehen sind. Sollten diese Mehrbedarfe nicht durch Minderbedarfe ausgeglichen werden können, ist zu befürchten, dass sich die erforderliche Kapazitätsanpassung weiter hinauszögert.

2.2 Einstellungskorridor

(198) Das Lehrpersonalkonzept sieht einen jährlichen Einstellungskorridor in Höhe von 120 Neueinstellungen für den allgemein bildenden Bereich vor, der unabhängig von dem im Lehrpersonalkonzept vorgesehenen Stellenabbau vorgehalten wird. Er soll für Neueinstellungen in Mangelfächern, wobei insbesondere Berufsanfänger zu berücksichtigen sind, sowie für Berufsanfänger in anderen Fachkombinationen verwendet werden. Dieser im Rahmen des Lehrpersonalkonzeptes vereinbarte Einstellungskorridor wurde signifikant unterschritten. Ausgeschriebene Stellen konnten auch auf Grund stark rückläufiger Bewerberzahlen nur zum Teil bedarfsgerecht besetzt werden.

Die mit dem Einstellungskorridor verfolgte Zielstellung eine „gesunde Altersstruktur“ zu erhalten, wurde bisher nicht erreicht.

2.3 Begleitgruppe

(199) Zur Begleitung der Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes wurde eine so genannte Begleitgruppe gebildet, in der das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie die Gewerkschaften und Verbände vertreten sind. Die Begleitgruppe war zunächst für die Ausarbeitung der Anwendungsregelungen zuständig. In ihr sollen Verhandlungen zu strittigen Fragen geführt und einvernehmliche Beschlüsse zur Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes gefasst werden. Innerhalb der Begleitgruppe wurden u. a. Regelungen zum Beschäftigungsumfang der Lehrkräfte im Sekundarbereich getroffen, die gegen die Festlegungen des Lehrpersonalkonzeptes verstoßen. Verbindliche und für Dritte jederzeit nachvollziehbare Regelungen zur Zusammensetzung, zu den Aufgaben und Kompetenzen der Begleitgruppe hat der Landesrechnungshof nicht vorgefunden.

2.4 Anerkennung von Fachlichkeiten

(200) Für die jährliche Berechnung des Beschäftigungsumfanges teilzeitbeschäftigter Lehrkräfte wird u. a. das Prinzip der Fachlichkeit zu Grunde gelegt. Fachlichkeit bedeutet, dass die Lehrkraft die erforderliche Lehrbefähigung für ein Fach oder eine Fachrichtung für die jeweilige Schulartgruppe besitzt oder sich in der Nachqualifikation zum Erwerb der Lehrbefähigung oder Lehrberechtigung bis zu deren erfolgreichem Abschluss befindet.

Darüber hinaus wurde auch als Fachlichkeit anerkannt, wenn die Lehrkraft in der jeweiligen Schulartgruppe in den letzten drei Jahren in einem Fach Unterricht ohne Lehrbefähigung erteilt hat (sog. 3-Jahres-Regel).

Im Juni 2002 einigten sich die Mitglieder der Begleitgruppe, zu Gunsten von Lehrkräften mit der Lehrbefähigung für die Schulartgruppe 1, die ausschließlich in der Schulartgruppe 2 tätig sind und dort nur über eine Fachlichkeit verfügen, das Lehramt für eine andere Schulartgruppe wie eine Fachlichkeit für ein zweites Fach zu bewerten.

Für die erfolgten Anerkennungen von Fachlichkeiten fehlten bis Mai 2004 verbindliche Regelungen. Die Festlegungen zur 3-Jahres-Fachlichkeit und zur Fachlichkeit für Schularthgruppen stehen nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Widerspruch zur angestrebten Unterrichtsqualität.

2.5 Mindestbeschäftigungsumfang

(201) Nach den Festlegungen des Lehrpersonalkonzeptes soll mit Landesbediensteten, die an der Maßnahme „Freiwillige Teilzeitbeschäftigung“ teilnehmen, eine unbefristete Teilzeittätigkeit im Umfang von 50 % eines vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten vereinbart werden. In besonderen sozialen Härtefällen kann eine befristete Aufstockung um weitere bis zu 16 % erfolgen.

Im Jahr 2002 stimmte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in der Begleitgruppe der Erhöhung des unbefristeten Mindestbeschäftigungsumfangs in der Schularthgruppe 2 auf 66 % zu, obwohl dies von den Regelungen des Lehrpersonalkonzeptes abweicht und weiterhin von stark rückläufigen Lehrbedarfen ausgegangen werden musste. Bereits zum damaligen Zeitpunkt lag für rd. 26 % der Lehrkräfte der aus der Aufteilung des Fachunterrichts resultierende Beschäftigungsumfang auf Grund des geringeren Lehrbedarfes unter 66 %.

Ab dem Schuljahr 2002/2003 wurden auf dieser Basis entsprechende unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen. Sofern der Beschäftigungsumfang unter den garantierten Mindestbeschäftigungsumfang von 66 % fällt, muss das Land regelmäßigen Zahlungsverpflichtungen nachkommen, die nicht dem tatsächlichen Arbeitsumfang entsprechen und dringend zu vermeiden gewesen wären.

2.6 Finanzierung von Stellen

(202) In Kapitel 0750 Maßnahmegruppe 04 sind gemäß den unverbindlichen Erläuterungen Mittel für Mehrarbeit/Überstunden von teilzeit- bzw. vollbeschäftigten Lehrkräften sowie für die stundenweise Beschäftigung von externen Lehrkräften zur Vermeidung von Unterrichtsausfall veranschlagt.

Trotz sinkender Schülerzahlen sind ab dem Haushaltsjahr 2002 die Ausgaben in dieser Maßnahmegruppe sprunghaft angestiegen. Einerseits ist mit dem Übergang in die Teilzeitbeschäftigung objektiv eine Erhöhung der Mittel dieser Maßnahmegruppe verbunden, da der in Teilzeit arbeitenden Lehrkraft - im Gegensatz zu einer vollbeschäftigten Kraft - tarifvertraglich jede zusätzliche Stunde zu vergüten ist. Andererseits wurden in den Jahren 2002 bis 2004 über die Maßnahmegruppe, faktisch neben den in den Stellenplänen der Kapitel 0751 bis 0756 ausgebrachten Stellen, weitere Stellenäquivalente finanziert, um den Lehrbedarf absichern zu können. Es wurde somit tatsächlich mehr Personal finanziert, als in den Stellenplänen ausgewiesen war.

2.7 Schüler-Lehrer-Relation und Schulstandorte

(203) Die im Rahmen der Prüfung „Bisherige Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes“ gewonnenen Erkenntnisse zur Schüler-Lehrer-Relation und zu Schulstandorten im Zusammenhang mit sinkenden Schülerzahlen werden Gegenstand weiterer Prüfungen des Landesrechnungshofes sein.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Stellenabbau

(204) Der bis zum Jahr 2010 prognostizierte Schülerrückgang erfordert zwangsläufig eine weitere Kapazitätsanpassung der Lehrerstellen an die Schülerzahlen. Sollte die Anpassung, wie derzeit vorgesehen, nicht im erforderlichen Maß erfolgen, wird dies in Zukunft zu erheblichen Haushaltsbelastungen führen.

3.2 Einstellungskorridor

(205) Der Einstellungskorridor konnte nicht ausgeschöpft werden. Die Altersstruktur des Lehrkörpers wird sich bei unveränderten Rahmenbedingungen des Lehrpersonalkonzeptes zumindest nicht verbessern. Die Lösung dieses Problems sollte jedoch nicht nur im Kontext mit der Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes, sondern auch hinsichtlich einer generellen aber zugleich haushaltsneutralen Erhöhung der Attraktivität des Lehrerberufes in Mecklenburg-Vorpommern gesehen werden. Ansonsten wird die Abwanderung von Absolventen in andere Bundesländer, in denen aus Sicht des Einzelnen attraktivere Rahmenbedingungen bestehen als in Mecklenburg-Vorpommern, nicht aufgehalten werden können.

3.3 Begleitgruppe

(206) Hinsichtlich der Begleitgruppe hält es der Landesrechnungshof für zwingend geboten, in geeigneter Form verbindliche Regelungen zu ihrer Zusammensetzung, ihren Aufgaben und ihren Kompetenzen zu treffen, was auch eine klare Abgrenzung zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates einschließt.

Dabei geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die Begleitgruppe die Landesregierung letztlich nicht von ihrer rechtlichen Verantwortung für die Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes befreien kann.

3.4 Anerkennung von Fachlichkeiten

(207) Bei der Umsetzung des Lehrpersonalkonzeptes führte die Anwendung des Prinzips der Fachlichkeit zu zahlreichen Problemen. Das Land wird prüfen müssen, ob dieses Prinzip künftig beibehalten wird oder ob der Lehrbedarf unter den vorhandenen Lehrkräften nach anderen Kriterien aufgeteilt werden soll.

3.5 Mindestbeschäftigungsumfang

(208) Der Widerspruch von vertraglich garantierter Mindestbeschäftigung im Umfang von 66 % einerseits und weiter sinkendem Lehrbedarf andererseits muss gelöst werden. Der Bezahlung von Lehrkräften muss regelmäßig eine adäquate Leistung gegenüberstehen.

3.6 Finanzierung von Stellen

(209) Die für die Unterrichtsversorgung erforderlichen Stellen sind in den Stellenplänen der Kapitel 0751 bis 0756 auszubringen. Zur Wahrung der Haushaltsklarheit und -wahrheit müssen bei Veränderungen die Stellenpläne entsprechend korrigiert werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Erläuterungen der in Rede stehenden Maßnahmegruppe angepasst werden müssen.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellenabbau

(210) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat mitgeteilt, es sei zutreffend, dass der im Jahr 1995 für den Zeitraum 1996 bis 2010 geplante Stellenabbau voraussichtlich nicht in vollem Umfang erfolgen werde. Bei einem außerordentlich komplexen Vorhaben wie dem Lehrpersonalkonzept seien Anpassungsprozesse jedoch zwingend erforderlich, d. h. die Annahmen des Jahres 1995 müssen mit den tatsächlichen Gegebenheiten verglichen und in Relation zu den bildungspolitischen Zielsetzungen gebracht werden.

Aus Sicht des Ministeriums seien u. a. ursächlich für die veränderten Abbauzahlen die von den 1995 prognostizierten Schülerzahlen abweichenden Schülerströme und Schülerzahlen.

Darüber hinaus gebe es im Bereich aller Schularten Entwicklungen, die ohne Parameteränderung zu einer geänderten Schüler-Lehrer-Relation und somit zu einem geänderten Grundbedarf führen würden.

Bei einem Planungszeitraum von 15 Jahren wären von daher Anpassungen erforderlich gewesen, die letztlich zu einer Anpassung der ursprünglich geplanten kw-Vermerke geführt hätten.

4.2 Einstellungskorridor

(211) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat nicht bestritten, dass der Einstellungskorridor unterschritten worden sei. Zweifellos sei eine Ausschöpfung des Einstellungskorridors äußerst wünschenswert, allerdings sei es schwer, im Vergleich mit Vollzeitbeamtenstellen die Bedingungen für Lehrer unter den Vorbedingungen der Teilzeit und dem Angestelltenstatus konkurrenzfähig zu gestalten. Kritisieren könne man allenfalls, dass die 1996 mit dem Einstellungskorridor verbundene eigene Erwartung von Anfang an objektiv überzogen war, da eine Stabilisierung der Alterspyramide eine Einstellungsquote von überschlägig mindestens 2,5 % (bei optimistischen 40 Dienstjahren) erfordere, was rechnerisch nur bei einem doppelt so hohen Korridor denkbar gewesen wäre. Darauf sei aber mit Blick auf die Interessen der unbefristet beschäftigten Lehrkräfte aus guten Gründen verzichtet worden.

4.3 Begleitgruppe

(212) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat angeführt, dass die Begleitgruppe zwar der äußeren Form nach teilweise „Beschlüsse“ gefasst habe. Es hätte zumindest auf Seiten der Behördenvertreter aber immer Konsens bestanden, dass die Außenwirkung bzw. die die Schulämter in ihrem Handeln bindende Wirkung erst mit der Übernahme in eine Erlassregelung oder eine vom Ministerium herausgegebene Informationsbroschüre eintreten konnte. Zutreffend sei, dass die Verlagerung von Einzelfallentscheidungen über die unbürokratische Klärung von Problemfällen hinaus kritisch bewertet werden kann.

Die Festlegung des Mindestbeschäftigungsumfanges für 2-Fach-Lehrer sei von den Verhandlungspartnern auf Regierungsseite einvernehmlich beschlossen worden.

4.4 Anerkennung von Fachlichkeiten

(213) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat darauf verwiesen, dass umfangreiche Regelungen zur Fachlichkeit bereits in der Broschüre 5 (erschienen im April 2002) enthalten gewesen seien. Im Laufe der Anwendung habe sich herausgestellt, dass diese Regelungen verfeinert und Veränderungen bzw. Nuancierungen in der Stundentafel angepasst werden mussten. Im Erlass vom Mai 2004 seien die Regelungen zur Fachlichkeit lediglich komprimiert dargestellt worden.

Die Fachlichkeit sei zur Sicherung der Unterrichtsqualität eingeführt worden. Je näher sich der durchschnittliche Beschäftigungsumfang dem Mindestbeschäftigungsumfang in Höhe von 66 % für 2-Fach-Lehrer annähere, desto offensichtlicher würden die Grenzen dieser Regelungen bezüglich der Einsatzplanung der Lehrkräfte. Für die Organisation des Schulbetriebes sei ein teilweiser fachfremder Unterricht, besonders im ländlichen Gebiet, unumgänglich.

Lehrkräfte, die sich über mehrere Jahre in ein neues, nicht ihrer Fakultas entsprechendes Unterrichtsfach eingearbeitet hätten und ansprechenden Unterricht erteilen würden, sollten auch entsprechend an den im Unterrichtsfach zu erteilenden Unterrichtsstunden partizipieren.

4.5 Mindestbeschäftigungsumfang

(214) Die Festlegung des Beschäftigungsumfanges in Höhe von 66 % für 2-Fach-Lehrer sei in der Erwartung erfolgt, dass die Lehrkräfte die Maßnahmen Abfindung bei Aufhebungsverträgen, Vorruhestandsgeld 1, Altersteilzeit, Wechsel in ein anderes Bundesland und Vorruhestandsgeld 2 zum Ausscheiden aus dem System in genügend großer Zahl in Anspruch nehmen werden. Die Anzahl der Lehrkräfte, die bisher aus dem System ausgeschieden sind, sei jedoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben, da Regelungen der Arbeitsverwaltungen und neue Regelungen im Rentenrecht die Attraktivität der Maßnahmen gemindert hätten. Ein Absenken der wöchentlichen Unterrichtsverpflichtung auf unter 66 %, hätte in vielen Fällen eine Vergütung bedeutet, die unterhalb der Grenze des Arbeitslosengeldes läge.

4.6 Finanzierung von Stellen

(215) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat bestätigt, dass sich in den besagten Jahren zwischen den prognostizierten Bedarfen der Schulämter und den Stellen gemäß Stellenplan Deckungslücken ergaben und diese durch die Einstellung von stellenäquivalenten Verstärkungsmitteln in der Maßnahmegruppe 04 geschlossen worden seien. Es sei ein grundsätzlich anderer Weg der Finanzierung gewählt worden, der auch im parlamentarischen Raum bekannt gewesen war.

Im Übrigen sei es perspektivisch nicht auszuschließen, dass auch in den nächsten Haushaltsjahren diese Mehrbedarfe über das Kapitel 0750 Maßnahmegruppe 04 finanziert werden. Vor diesem Hintergrund sei eine Erweiterung der Erläuterungen zur Maßnahmegruppe 04 für die Zukunft erwägenswert.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(216) Der Landesrechnungshof hält grundsätzlich an seinen Beanstandungen fest. Wenn sich die beim Abschluss des Lehrpersonalkonzeptes im Jahr 1995 unterstellten Rahmenbedingungen so geändert haben, dass wesentliche Ziele nicht mehr erreicht werden können, hätten die Vereinbarungspartner entsprechende Anpassungen vornehmen müssen.

(217) Im Hinblick auf die erforderliche Konsolidierung des Landeshaushaltes und der weiteren demografischen Entwicklung müssen zeitnah Konsequenzen für die Weiterführung des Lehrpersonalkonzeptes gezogen werden. Auch eine Fortführung des Lehrpersonalkonzeptes über das Jahr 2010 hinaus muss mit Blick auf den Landeshaushalt kritisch hinterfragt werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

13 Globalhaushalte an Fachhochschulen

Der derzeitige Entwicklungsstand der im Zusammenhang mit der Einführung der Globalhaushalte zu implementierenden Steuerungsinstrumente an den Fachhochschulen ist noch nicht geeignet, um die Instrumentarien in dieser Form auf die Universitäten zu übertragen. Der Landesrechnungshof sieht daher dringenden Handlungsbedarf.

1 Prüfungsgegenstand

(218) Die Hochschulen des Landes stehen trotz Hochschulautonomie (Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 7 Verf. M-V, § 4 Landeshochschulgesetz - LHG M-V) nicht außerhalb, sondern sind Teil der Landesverwaltung. Die Haushalte der Fachhochschulen werden zu weit über 90 % steuerfinanziert. Die Fachhochschulen Neubrandenburg und Stralsund und die Hochschule Wismar (Fachhochschulen), die Gegenstand der Prüfung waren, haben im Haushaltsjahr 2004 insgesamt Landeszuschüsse von mehr als 43 Mio. Euro erhalten.

(219) Gemäß § 16 Abs. 1 LHG M-V orientiert sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an ihren *„Aufgaben, den in Forschung, künstlerischen Entwicklungsvorhaben und Lehre, in der Weiterbildung sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses erbrachten Leistungen und den Fortschritten bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages“*.

Bis zum Haushaltsjahr 2003 wurden im Haushalt des Landes in den Kapiteln 0776 bis 0778 Einzelveranschlagungen für die Haushalte der Fachhochschulen vorgenommen (Bruttoveranschlagung). Zum Haushaltsjahr 2004 wurde die Einzelveranschlagung durch budgetierte Globalhaushalte gemäß §§ 16, 114 Abs. 4 LHG M-V ersetzt. Entsprechend wurde im Haushalt 2004 unter neuen Titeln *„Zuschuss zum laufenden Betrieb“* jeweils nur noch eine Ausgabe des Landes verbucht, die in etwa den bisherigen Zuführungen entspricht (Nettoveranschlagung). Hinzu kommen jeweils - ebenfalls pauschalierte - Zuschüsse für Investitionen und für zusätzlich Auszubildende sowie der zentral im Kapitel 0770 veranschlagte Sammelansatz und formelgebundene Zuweisungen.

(220) Gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 LHG M-V werden im Zusammenhang mit der Einführung der budgetierten Globalhaushalte an den Hochschulen eine Kosten- und Leistungsrechnung, Verfahren zur Optimierung der Arbeitsabläufe sowie zur Zielverfolgung (Controlling) und Auslastungsberechnungen für alle Studiengänge eingeführt.

§ 15 Abs. 1 bis 3 LHG M-V sieht ein gestuftes Verfahren vor, an dessen Ende Zielvereinbarungen mit den Hochschulen stehen, die der Zustimmung des Landtages bedürfen. Die in anderen Bundesländern teilweise bestehende Möglichkeit, den Hochschulen von Seiten der Landesregierung Ziele vorzugeben (Zielvorgaben; z. B. beim Nichtzustandekommen von Zielvereinbarungen), ist noch nicht vorgesehen.

(221) Wesentlicher Schwerpunkt der Prüfung war die Untersuchung, inwieweit die Pauschalierung der Zuführungen in Form von budgetierten Globalhaushalten rechtlich zulässig und haushaltspolitisch sinnvoll ist sowie, inwieweit die neuen Regelungen des LHG M-V in den Fachhochschulen umgesetzt worden sind.

2 Prüfungsergebnisse

(222) Durch die Einführung der budgetierten Globalhaushalte bei den Fachhochschulen ab dem Haushaltsjahr 2004 geben Landtag und Regierung Mitwirkungsrechte und haushaltsseitige Steuerungsvorbehalte weitgehend auf, wie sie bisher im Haushaltsaufstellungs- und Haushaltsvollzugsverfahren verankert waren (Ressourcen- oder Input-Steuerung). Diesem Weniger an Ressourcensteuerung muss ein entsprechendes Mehr an Ergebnis- (Output-) bzw. Wirkungs- (Outcome-) Steuerung einerseits und eine veränderte Steuerung der Mittel in den Hochschulen selbst gegenüberstehen, um unzulässige Steuerungs- und Kontrolldefizite beim Einsatz öffentlicher Mittel zu vermeiden.

§ 16 Abs. 2 LHG M-V regelt zwar, dass „*im Zusammenhang mit der Einführung*“ der Globalhaushalte die dort genannten Steuerungsinstrumente eingeführt werden sollen, was den zeitlichen Rahmen dieser Schritte letztlich offen lässt. § 6a Abs. 1 Satz 3 HGrG als höherrangiges Bundesrecht und § 7a Abs. 1 Satz 3 LHO sehen aber vor, dass derartige Instrumente „*Voraussetzung*“ der Einführung von dezentraler Verantwortung bei der leistungsbezogenen Planaufstellung sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs muss die Formulierung „*im Zusammenhang*“ so ausgelegt werden, dass die Einführung derartiger Instrumente Voraussetzung der Einführung ist, da der Wegfall der bisherigen Ressourcensteuerung nur zulässig sein kann, wenn sie durch eine Wirkungs-/Ergebnissteuerung ersetzt wird.

2.1 Ergebnissteuerung

(223) Eine wirksame Ergebnissteuerung der Leistungserstellung an den Fachhochschulen gab es zum Prüfungszeitpunkt (Anfang 2005) nicht, obwohl Globalhaushalte schon eingeführt waren. Zwar haben die Fachhochschulen die geforderten Instrumente weitgehend eingeführt; insofern befinden sie sich aber noch in einer Art Orientierungsphase. Die einzelnen Fachhochschulen sind auch unterschiedlich weit fortgeschritten.

2.2 System der Hochschulsteuerung und -finanzierung

(224) Der Landesrechnungshof hält die in §§ 15, 16 LHG M-V vorgesehenen Instrumente für Teile eines Gesamtsystems. Er geht davon aus, dass auch die Zielvereinbarungen Teil des Systems der Hochschulfinanzierung durch budgetierte Globalhaushalte sind, was sich bereits daraus ergibt, dass nach § 15 Abs. 3 LHG M-V auch das vorgesehene Budget einschließlich eines Anteils für die Erreichung der Entwicklungsziele Bestandteil der Zielvereinbarungen ist. Zielvereinbarungen als reine Planungsinstrumente anzusehen, die mit der Budgetierung in keinem direkten Zusammenhang stehen, würde nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Zulässigkeit der Hochschulfinanzierung mittels budgetierter Globalhaushalte bereits aus diesem Grund insgesamt zweifelhaft erscheinen lassen.

Zwischen dem Land und den Hochschulen sind bisher keine Zielvereinbarungen geschlossen worden. Damit fehlt ein wesentlicher Bestandteil und eine Voraussetzung des in §§ 15, 16 LHG M-V geregelten Systems der Hochschulsteuerung und -finanzierung.

Bisher sind lediglich Teilzielvereinbarungen nach § 15 Abs. 4 LHG M-V geschlossen worden.

2.3 Formelgebundene Zuweisungen

(225) Nach § 16 Abs. 1 LHG M-V soll die staatliche Finanzierung der Hochschulen aufgaben- und leistungsorientiert sein. Ausfluss dieser Regelung ist insbesondere die Gewährung sog. formelgebundener Zuweisungen.

Der Anteil der formelgebundenen Zuweisungen des Landes an der Gesamtfinanzierung der Fachhochschulen war mit 2,5 % in 2004 so gering, dass diese Zuweisungen nicht oder nur bedingt steuerungswirksam waren. Die durch die formelgebundenen Zuweisungen bewirkten Veränderungen gegenüber der bisherigen Verteilung betragen weniger als 1 % der Hochschulhaushalte.

2.4 Verknüpfung der Steuerungsinstrumente

(226) Die einzelnen Steuerungsinstrumente wurden im Berichtszeitraum weitgehend parallel angewendet und nur bedingt miteinander verknüpft. Bei ihrem konkreten Einsatz zeigte sich eine Reihe von Problemen. So wurden z. B. im Berichtswesen umfangreiche Datenkonvolute vorgelegt, die oftmals nicht erläutert wurden und keine Folgerungen erkennen ließen.

2.5 Hochschulinterne Mittelverteilung

(227) Nach § 16 Abs. 3 Satz 1 LHG M-V erfolgt auch die interne Mittelverteilung innerhalb der Hochschulen nach den in § 16 Abs. 1 LHG M-V genannten Kriterien, also aufgaben- und leistungsbezogen. Die 2004 hiernach von den Hochschulleitungen verteilten Mittel betragen durchschnittlich weniger als 10 % der Gesamtzuweisungen an die Fachhochschulen, und dienten zu einem erheblichen Teil der Finanzierung von Fixkosten. Auch sie waren daher nicht bzw. nur bedingt steuerungswirksam.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(228) Der derzeitige Entwicklungsstand der Steuerungsinstrumente an den Fachhochschulen ist nicht geeignet, um die Instrumentarien - wie nach dem LHG M-V für 2006 vorgesehen - auf die Universitäten zu übertragen. Der Landesrechnungshof sieht daher dringenden Handlungsbedarf.

3.1 Steuerungsinstrumente

(229) Am Aufbau der im LHG M-V vorgesehenen Steuerungsinstrumente muss weiter mit Nachdruck gearbeitet werden, um Steuerungs- und Kontrolldefizite zu vermeiden.

Sie müssen unter Beschränkung auf das notwendige Maß weiter zu einer funktionierenden Outputsteuerung ausgebaut werden. Alle Steuerungsinstrumente müssen dazu sowohl hochschulintern als auch gegenüber Landesregierung und Landtag zu einem steuerungswirksamen Gesamtsystem zusammengeführt werden, das letztlich dazu dient, die vereinbarten Ziele zu erreichen.

3.2 Zielvereinbarungen

(230) Die fehlenden Zielvereinbarungen sind so schnell wie möglich abzuschließen. Dazu müssen die notwendigen Strukturentscheidungen für die Hochschulentwicklung Mecklenburg-Vorpommerns so bald wie möglich getroffen werden, da erst dann die Eckwerte der Hochschulentwicklung fertig gestellt und die Zielvereinbarungen geschlossen werden können.

(231) Für bedenklich hält der Landesrechnungshof das Abstellen auf abzuschließende Zielvereinbarungen ohne die Möglichkeit von Zielvorgaben durch die Landesregierung, wie sie teilweise in anderen Bundesländern vorgesehen sind. Die Möglichkeit von Zielvorgaben würde die Landesregierung nicht davon entbinden, das gesetzlich vorgegebene Verhandlungsverfahren auszuschöpfen.

Im Zustimmungserfordernis des Landtages für Zielvereinbarungen gemäß § 15 Abs. 3 Satz 3 LHG M-V erkennt der Landesrechnungshof, soweit diese über Budgetvereinbarungen hinausgehen, eine Durchbrechung des rechtlichen Grundsatzes, dass der Bereich des Haushaltsvollzugs der Exekutive und nicht der Legislative zugewiesen ist.

3.3 Formelgebundene Zuweisungen

(232) Auch wenn die erzielbaren Effekte an Grenzen stoßen können, sollten die Anteile der formelgebundenen Zuweisungen deutlich erhöht werden, um mehr Steuerungswirkung zu erreichen und Leistungsanreize zu setzen. Die bereits geplante Erhöhung des Anteils der formelgebundenen Zuweisungen auf 4 % ab 2006 ist richtig, aber noch nicht ausreichend, um tatsächlich Steuerungseffekte zu bewirken.

(233) Die Kriterien bzw. Parameter der formelgebundenen Zuweisungen sollten weiterentwickelt und stärker fokussiert werden, um mehr Steuerungsrelevanz zu erreichen. Die vorgenommenen und beabsichtigten Änderungen, die insbesondere Absolventenzahlen stärker gewichten, sind richtig, aber nicht abschließend. Die Kriterien sollten auf wenige steuerungsrelevante Parameter reduziert werden. Es sind solche Parameter zu definieren, die geeignet sind, die Kernziele des § 16 Abs. 1 LHG M-V zu erreichen. Nebenziele sind als solche zu identifizieren und erfordern keine Entsprechung durch Parameter der formelgebundenen Zuweisungen.

3.4 Berichtswesen

(234) Das Berichtswesen muss insgesamt weiterentwickelt werden und auch zukunftsorientiert sein. Die Leistungsberichte sollten auf wenige steuerungsrelevante Kennzahlen reduziert werden, deren Entwicklung in einem allgemein verständlichen Textteil erläutert und mit Folgerungen versehen werden sollte.

3.5 Hochschulinterne Mittelverteilung

(235) Auch innerhalb der Hochschule muss die Verteilung der verfügbaren Ressourcen sich stärker an § 16 Abs. 1 LHG M-V orientieren. Das erfordert auch einen hochschulinternen Bürokratieabbau und eine stärkere hochschulinterne Steuerung nach ökonomischen Kriterien. Insgesamt gesehen haben die Fachhochschulen insoweit ein „Fixkostenproblem“: Ihre Haushalte werden derzeit von indisponiblen Ausgaben dominiert. Deren Anteil muss reduziert werden, um finanzielle Spielräume zu erlangen, zumal angesichts der prekären Haushaltslage des Landes sowie der gesetzlich vorgesehenen Rückführung der Solidarpaktmittel ab 2007/2008 Zweifel daran bestehen, ob der derzeit bestehende „Hochschulkorridor“ mit Zusagen zur Finanzierung der Hochschulen auf Dauer bestehen bleiben kann. Hierzu wird vor allem der Anteil indisponibler Personalausgaben zurückgeführt werden müssen. Das kann kurzfristig durch die Erhöhung des Anteils befristet beschäftigter Mitarbeiter erfolgen.

4 Stellungnahmen

4.1 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(236) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ist der Auffassung, dass Zielvereinbarungen in erster Linie Instrumente der Hochschulplanung seien. Als solche seien sie auch Teil eines Gesamtsystems, das Hochschulplanung und Hochschulfinanzierung umfasse. Es will die formelgebundenen Zuweisungen in einem mit den Hochschulen abgestimmten Prozess maßvoll anheben.

Das Ministerium werde auf eine Verschlankung und Auswertung der Leistungsberichte hinwirken. Es stimmt dem Landesrechnungshof insoweit zu, als die Steuerungsinstrumente stärker verknüpft werden müssen. Das werde durch die beabsichtigte Einführung des im CHE-Gutachten zur Effizienzsteigerung an den Hochschulen (vgl. Drs. 4/1672) dargestellten Monitoring-Systems erreicht.

(237) Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente war nach Auffassung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur nicht Voraussetzung der Einführung budgetierter Globalhaushalte. Die Regelungen im LHG M-V hätten keinen Bezug zum Haushaltsrecht.

(238) Das Ministerium meint, die Mittelverteilung in den Fachhochschulen entspreche den Vorgaben des § 16 Abs. 3 LHG M-V. Dem Einsatz von befristeten Mitarbeitern seien rechtlich enge Grenzen gesetzt. Bemühungen der vergangenen Jahre, Stellen nur befristet zu besetzen, hätten gezeigt, dass im bundesdeutschen Wettbewerb nur bedingt geeignetes Bewerberpotenzial bereit war, diese Konditionen zu akzeptieren. Der Prozess müsse langfristig und im Kontext bundesdeutscher Veränderung des Arbeits- und Tarifrechts gestaltet werden. Im Zuge der Umsetzung des Personalkonzepts 2004 werde es aber zur Verringerung der Personalkosten kommen.

(239) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ist wie die Universitäten der Auffassung, die Voraussetzungen für die Einführung von Globalhaushalten an den Universitäten geschaffen zu haben. Es sieht die vom Landesrechnungshof angenommenen Steuerungs- und Kontrolldefizite nicht.

4.2 Finanzministerium

(240) Das Finanzministerium schätzt ein, dass bei Berücksichtigung des Prüfungsergebnisses des Landesrechnungshofes die Ergebnissteuerung an den Fachhochschulen weiter verbessert und damit die Einführung budgetierter Globalhaushalte an den Universitäten erfolgen kann.

Es würde es begrüßen, wenn weitere Fortschritte bei der Verknüpfung der einzelnen Steuerungsinstrumente realisiert und die Leistungsberichte zielorientiert ausgewertet sowie durch modifizierte Kurzberichte ergänzt würden.

(241) Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass Zielvereinbarungen Teile des Gesamtsystems der Hochschulplanung und -finanzierung sind. Die erforderlichen strukturellen Entscheidungen könnten jedoch mit dem im LHG M-V vorgesehenen Instrumentarium nicht erreicht werden. Die Landesregierung strebe deshalb eine Änderung des LHG M-V an.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(242) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Er empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, ihm umgehend darüber zu berichten, wie die Steuerungsinstrumentarien weiterentwickelt worden sind und wie insbesondere sichergestellt wird, dass bei der Einführung der Globalhaushalte an den Universitäten keine Steuerungs- und Kontrolldefizite entstehen. Erforderlichenfalls sollte der Landtag Regelungen beschließen, die das sicherstellen.

(243) Der Landesrechnungshof begrüßt die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 19.09.2005 (Drs. 4/1864) vorgeschlagenen Änderungen des LHG M-V, insbesondere auch die vorgesehene Möglichkeit des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Zielvorgaben zu erlassen, wenn und soweit Zielvereinbarungen nicht zustande kommen (vgl. Art. 1 Nr. 2 lit. a des Gesetzentwurfs). Er empfiehlt dem Landtag, bei den Beratungen zu dem Gesetzentwurf auch die weiteren Anregungen des Landesrechnungshofes zu beachten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

14 Agrarinvestitionsförderungsprogramm

Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle zum Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) geben Anlass, über die Fortsetzung des Programms nachzudenken. Auf alle Fälle sind die Indikatoren für die Erfolgsmessung des Programms neu zu bestimmen, um es künftig konkret auswerten zu können.

1 Prüfungsgegenstand

(244) Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) ist als Bestandteil des Operationellen Programms (OP) für Mecklenburg-Vorpommern und des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes (GFK) das wichtigste Förderinstrument im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung in der Landwirtschaft in der Förderperiode 2000 bis 2006. Mit Hilfe dieses Programms will das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei den Haupterwerbszweig in den ländlichen Regionen weiter stabilisieren, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors stärken und die Einkommenssituation in diesem Bereich verbessern.

Im Rahmen des AFP gewährt das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei im Wesentlichen Zuwendungen für Kapitalmarktdarlehen für Investitionen bis zu 1,25 Mio. Euro (Obergrenze) pro Unternehmen als Zinsverbilligung in Form von nichtrückzahlbaren Zuschüssen. Der Gesamtwert der Zuwendungen darf maximal 40 % des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens nicht überschreiten.

(245) Der Schwerpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes lag auf der Kontrolle des Erfolgs des Programms unter Berücksichtigung der Erreichung der Förderziele, der Wirksamkeit der Förderinstrumente und der Messbarkeit der Fördererfolge. Außerdem wurden die Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens und die Einhaltung der förmlichen rechnerischen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen der LHO bei der Bewirtschaftung der jeweiligen Titel stichprobenweise geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Inanspruchnahme des Programms

(246) Die Entwicklung der einzelbetrieblichen Förderung stellt sich seit der Veröffentlichung der Richtlinie für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm im Jahre 2000 wie folgt dar:

**Tabelle: Einzelbetriebliche Investitionsförderung M-V 2000 - 2004
(Agrarbericht des Landes 2005)**

<i>Jahr</i>	<i>Bauliche Investitionen</i>		<i>Maßnahmen Junglandwirte</i>		<i>Einkommenskombinationen</i>	
	Anzahl	Taus. Euro	Anzahl	Taus. Euro	Anzahl	Taus. Euro
2000	12	1.280	--	--	2	90
2001	65	5.700	6	72	3	99
2002	71	5.271	2	20	2	27
2003	131	7.667	1	10	3	289
2004	312	ca. 9.000	--	--	--	

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hatte in der gegenwärtigen Förderperiode jährlich mit der Bewilligung von 100 - 150 Fördermaßnahmen gerechnet, die Investitionen in einem Umfang von 50 Mio. Euro pro Jahr auslösen sollten. Die Nachfrage der landwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung nach den Richtlinien des AFP blieb allerdings in den Jahren 2000 bis 2003 deutlich hinter diesen Erwartungen und Zielen des Ministeriums zurück.

Das Ministerium führt dies auf die breit angelegte öffentliche Negativdiskussion zur Umstellung des EU-Prämiensystems zurück.

Obwohl das Ministerium 2004 mehr als das doppelte an Fördermaßnahmen wie in den Jahren 2000 bis 2003 nach dem AFP bewilligt hat, werden die im Operationellen Programm 2000 bis 2006 gesteckten Ziele auch mit diesem Anstieg nicht mehr erreicht.

2.2 Bewertung des Programms im Wege der Halbzeitevaluation und durch das Ministerium

(247) Das AFP wird zu 75 % aus Strukturfondsmitteln der EU finanziert und ist deshalb nach Ablauf von drei Jahren nach Beginn der Förderperiode einer Erfolgskontrolle in Form einer Halbzeitbewertung (Evaluation) durch einen unabhängigen Evaluator zu unterziehen.

Die Halbzeitbewertung vom 23.10.2003 stellt bei der Beurteilung der Erfolge des AFP u. a. fest, dass bisher kaum Untersuchungen zu den Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung vorliegen. Die wenigen Untersuchungen dazu verweisen auf eine problematische Datenlage, sodass eine fundierte Bewertung des Erfolges äußerst schwierig sei.

Als Ergebnis der Halbzeitbewertung für den Bereich der einzelbetrieblichen Förderung weist das Gutachten als Schlussfolgerung aus, dass die Stärkung eines wettbewerbsfähigen Agrarsektors als wirtschaftlicher Stabilitätsfaktor des ländlichen Raumes schwer zu messen und die dazu erforderlichen Indikatoren sehr unterschiedlich und schwierig zu bewerten seien, das Förderinstrument AFP aber weiter vorrangig einzusetzen sei.

(248) Im Ergebnis der Evaluation in 2003 hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei festgestellt, dass die Wirkung der Förderung nach dem AFP bis Ende 2002 bezogen auf die Stabilisierung und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf die Einkommensentwicklung im ländlichen Raum schwer zu beurteilen und nicht eindeutig messbar war.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat den Erfolg des Förderprogramms bisher vor allem anhand des Mittelabflusses bewertet, obwohl es weitere Indikatoren (Fördermittel je Arbeitsplatz oder je Großvieheinheit; Einkommensentwicklung oder Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze/Frauenarbeitsplätze) für die Messung des Erfolges des Förderprogramms vorgesehen hatte. Allerdings reichen Qualität und Aussagekraft dieser Indikatoren gegenwärtig noch nicht aus.

2.3 Fehler im Zuwendungsverfahren

(249) In den geprüften Fällen hat der Landesrechnungshof formelle Fehler (bei der Antragsprüfung, Bewilligung, Verwendungsnachweisprüfung) bei der Durchführung des Zuwendungsverfahrens beanstandet. Die zuständigen Ämter für Landwirtschaft haben Beseitigung und künftige Beachtung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes zugesagt.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Überprüfung der Notwendigkeit künftiger Agrarinvestitionsförderungsprogramme

(250) Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei gebeten, wegen des offensichtlich nicht bestehenden Förderbedarfs die weitere Fortführung des AFP innerhalb des Operationellen Programms für die ab 2007 folgende Förderperiode zu überdenken.

3.2 Bewertung des Programms anhand signifikanter Indikatoren

(251) Für die Festlegung der weiteren Strategie bei der Verwirklichung der angestrebten Ziele im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung sind signifikante Indikatoren erforderlich. Dabei ist die alleinige Messung des Erfolges und der Wirksamkeit des AFP anhand des Mittelabflusses verfehlt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei deshalb aufgefordert, die Bewertung des Erfolges des AFP mit Hilfe von signifikanten Indikatoren künftig weiter zu qualifizieren, um eindeutig verwertbare Ergebnisse messen zu können und damit eine fundierte und aussagefähige Erfolgskontrolle zu gewährleisten.

4 Stellungnahmen

4.1 Neues Agrarinvestitionsförderungsprogramm für die Förderungsperiode ab 2007

(252) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat mitgeteilt, dass es auch für die ab 2007 beginnende Förderperiode die Auflegung eines Agrarinvestitionsförderungsprogrammes beabsichtige, da von diesem Zeitpunkt an Bedarf für Ersatzinvestitionen bei der Tierhaltung bestehen werde. Es stellt heraus, dass das AFP auch in der neuen Förderperiode die entscheidende Maßnahme sei, die Investitionen im ländlichen Raum anrege, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmer und Unternehmen erhöhe, die die Umsetzung neuer Parameter für Umwelt- und Tierschutz sicherstelle und die Lebensqualität im ländlichen Raum verbessere.

4.2 Kriterien des Ministeriums für den Erfolg des Programms

(253) Das Ministerium verweist in einer ersten Stellungnahme darauf, dass die Arbeit mit Indikatoren eine Empfehlung der EU sei, die versuchsweise im Operationellen Programm des Landes 2000 - 2006 ihren Niederschlag gefunden habe. Es geht davon aus, dass die Anzahl der Antragsteller, der Umfang des förderfähigen Investitionsvolumens insgesamt und im Durchschnitt die Anzahl der im Unternehmen des Antragstellers gesicherten Arbeitsplätze in jedem Falle den Erfolg des Programms gewährleisten.

Auf Grund der Feststellungen des Landesrechnungshofes hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei nunmehr mitgeteilt, dass künftig folgende Indikatoren für die Erfolgskontrolle gelten könnten:

Realisierungsindikatoren

- die Anzahl geförderter Unternehmer/Unternehmen
- Art der Maßnahmen

Ergebnisindikatoren

- Gesamtinvestitionsvolumen je Unternehmer/Unternehmen
- förderfähiges Investitionsvolumen je Unternehmer/Unternehmen

Auswirkungsindikatoren

- geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze, davon für Frauen.

Dabei sei es erforderlich, dass die Indikatoren leicht erfassbar und kontrollfähig bei geringem Verwaltungsaufwand blieben.

5 Schlussbemerkung

(254) Der Landesrechnungshof sieht die Arbeit mit Indikatoren trotz ihres etwaigen Versuchscharakters als sinnvoll an und hält es für notwendig, sie zur Erfolgskontrolle auch bei künftigen Programmen anzuwenden. Er bittet das Ministerium, in der neuen Förderperiode die Aussagekraft der dann geltenden Indikatoren für die Erfolgskontrolle des Programms rechtzeitig zu bewerten, um auf diesem Wege Fehlförderungen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass künftig entsprechend den Vorschlägen des Ministeriums verfahren wird.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

15 Zuschüsse für Maßnahmen der Dorferneuerung

Obwohl seit 1994 Maßnahmen der Dorferneuerung auf der Grundlage einer Dorferneuerungsplanung durchgeführt werden sollen, war im Jahr 2002 die Förderung auf der Basis von Dorferneuerungsplänen nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme. Bei keiner der geprüften Maßnahmen im Landkreis Müritz lag ein Dorferneuerungsplan vor.

Ebenso lagen bei keiner der drei geprüften Bewilligungsbehörden die notwendigen Vermerke über das Ergebnis der Antragsprüfung vor, um in diesen aktenkundlich die Notwendigkeit der Maßnahmen und die Angemessenheit der Kosten nachzuweisen.

1 Prüfungsgegenstand

(255) Das Land Mecklenburg-Vorpommern gewährt nach Maßgabe des § 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, der Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung und der „Richtlinie für die Förderung der Dorferneuerung und der Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz“ vom 14. April 2002 (AmtsBl. M-V S. 450) des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Zuwendungen.

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben bei den Titeln 0803 883.11, 0803 893.04 und 0803 883.05 für die Haushaltsjahre 2002/2003 im Ministerium, im Amt für Landwirtschaft Bützow und in den Landkreisen Müritz und Ostvorpommern.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bewilligungsverfahren

(256) In den Haushaltsjahren 2002 und 2003 bewilligte der Landkreis Müritz Zuwendungen für Maßnahmen der Dorferneuerung, obwohl bei keiner der geprüften Maßnahmen ein Dorferneuerungsplan vorlag. Ebenso enthielten die Akten bei keiner der drei geprüften Bewilligungsbehörden die Vermerke über das Ergebnis der Antragsprüfung gemäß VV-K Nr. 3.3 zu § 44 Abs. 1 LHO, aus denen die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung hervorging. So wurde z. B. bei der Ausführung des Dorfplatzes in Rambow die Angemessenheit der Entwässerungsanlage und beim Bau des Buswartehäuschens in Klocksinn dessen Notwendigkeit nicht geprüft.

2.2 Einzelmaßnahmen

(257) Die Gemeinde Moltzow (Landkreis Müritz) erhielt für den Ausbau des Gehweges und die Gestaltung des Dorfplatzes in Rambow eine Zuwendung (28.000 Euro). Die Geländeprofilierung des Dorfplatzes erfolgte mit Mutterboden. Anschließend wurde Rasen angesät. Für diese Rasenfläche wurde eine Entwässerungsanlage in Form einer gepflasterten Regenrinne geplant und für 4.018,18 Euro zzgl. MwSt. ausgeführt.

(258) Für den Bau eines Buswartehäuschens erhielt die Gemeinde Klocksín (Landkreis Müritz) eine Zuwendung (5.250 Euro). In der Begründung zum Antrag heißt es, dass durch den Bau einer Wendeschleife am Ortsausgang in Richtung Kirch Grubenhagen die Änderung der Haltestelle und für die Schulkinder eine Unterstellmöglichkeit erforderlich seien.

2.3 Vorschriften

(259) Bei einigen Maßnahmen wurden für Planungsleistungen die Honorarzone III gemäß HOAI und die Vomhundertsätze für die örtliche Bauüberwachung und für die Nebenkosten in Abweichung zu dem Erlass des Ministeriums vom 10. Juni 2002 vertraglich vereinbart.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Bewilligungsverfahren

(260) Bereits nach den „Richtlinien für die Förderung der Dorferneuerung als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 20. Dezember 1994 des Ministeriums für Landwirtschaft und Naturschutz (AmtsBl. Nr. 6/95) sollen gemäß Nr. 6.1 *„die Maßnahmen ... auf der Grundlage einer Dorferneuerungsplanung (Dorferneuerungsplan) durchgeführt werden.“*

Der Landesrechnungshof bemängelte, dass im Jahr 2002, also 8 Jahre nach Inkraft-Treten dieser Richtlinie, bei den geprüften Maßnahmen der Dorferneuerungsplan nicht wie gefordert die Regel, sondern die Ausnahme war. Umso mehr hätte die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einer jeden Maßnahme aktenkundlich nachgewiesen werden müssen. Dazu hätte gehört, dass dargestellt wird, wie sich diese Maßnahme in einen Gesamtmaßnahmeplan eingliedert, welche Bedeutung und Notwendigkeit sie hat. Dass dies nicht erfolgte, wird anhand der zwei nachfolgenden Maßnahmen dargestellt.

3.2 Einzelmaßnahmen

(261) „Ausbau Gehweg in Rambow, Gestaltung Dorfplatz Rambow Hof“
Obwohl der Dorfplatz mit Rasen eingesät ist und das Regenwasser an Ort und Stelle versickern kann, hinterfragte die Bewilligungsbehörde nicht, ob für die Ausführung des Dorfplatzes die Errichtung einer Entwässerungsanlage angemessen ist.

(262) „Bau eines Buswartehäuschens in Klocksín“
In unmittelbarer Nähe (ca. 50 m) auf der gegenüberliegenden Straßenseite befindet sich bereits ein Buswartehäuschen. Die Bewilligungsbehörde prüfte nicht, ob der Bau eines weiteren Bushäuschens notwendig ist (Angaben über Häufigkeit des Anfahrens der Haltestelle durch Busse und Anzahl wartender Fahrgäste fehlten).

3.3 Vorschriften

(263) Die im Erlass vom 10. Juni 2002 vom Ministerium getroffenen Festlegungen, wonach generell nur die Honorarzonen I und II Berücksichtigung finden und für die örtliche Bauüberwachung 2,1 % und für die Nebenkosten 5 % der anrechenbaren Kosten gelten, wurden bei einigen Maßnahmen nicht eingehalten. Die Abweichungen, die zu Mehrausgaben führten, wurden ausweislich der Unterlagen nicht begründet.

4 Stellungnahmen

4.1 Bewilligungsverfahren

(264) *„... Bis zu dem Jahr 2002 war ... keine Regelung enthalten, die eine Dorferneuerungsplanung als zwingende Voraussetzung für eine Förderung vorgesehen hat. ...“* Weiter führt das Ministerium aus, stelle das Vorhandensein eines Dorferneuerungsplans in den Landkreisen Müritzt und Ostvorpommern keinen Ausnahmefall dar und belegt dies anhand einer Übersicht.
Hinsichtlich des Fehlens der Vermerke über das „Ergebnis der Antragsprüfung“ teilte das Ministerium mit, dass es sämtliche Bewilligungsbehörden nochmals ausdrücklich zur Einhaltung der Vorgaben auffordern werde.

4.2 Einzelmaßnahmen

(265) „Ausbau Gehweg in Rambow, Gestaltung Dorfplatz Rambow Hof“
„... Im Bereich des Dorfplatzes konnte wegen der Bodenbeschaffenheit im Untergrund Regenwasser nicht an Ort und Stelle versickern. Das anfallende Niederschlagswasser war daher abzuleiten. ...“

(266) „Bau eines Buswartehäuschens in Klocksín“
„Die Ortslage Klocksín wurde bis dato nicht unmittelbar durch eine Schulbuslinie angefahren. Die Schüler mussten im Kurvenbereich einer Kreisstraße dem Schulbus zusteigen. Zur Abhilfe baute die Gemeinde eine Buswendeschleife, die seither auch durch den Schulbus genutzt wird.... Auf vielfältige Eingaben der Eltern hin, sah sich die Gemeinde veranlasst, den Schulkindern ... auch Schutz vor der Witterung zu verschaffen. Das vorhandene Bushäuschen liegt weiter entfernt und auf der gegenüberliegenden Seite der Kreisstraße und konnte zu diesem Zweck aus Sicherheitsgründen nicht genutzt werden. ...“

4.3 Vorschriften

(267) Mit dem Erlass vom 10.06.2002 habe das Ministerium grundsätzlich geltende Regelsätze bezüglich der Förderfähigkeit von Ingenieurleistungen festgeschrieben.
„Jedoch richtet sich die Förderung immer auch nach den tatsächlich notwendigen und erbrachten Leistungen. ... Danach ist es nicht angezeigt, dass das Ministerium die Befolgung seines Erlasses derartig durchsetzt, dass den Bewilligungsbehörden diesbezüglich kein Ermessensspielraum zugestanden wird.“

5 Schlussbemerkung

5.1 Bewilligungsverfahren

(268) Der Landesrechnungshof erwartet, dass mit Blick auf die ständig geringer werdenden Finanzmittel nicht mehr uneingeschränkt in die Fläche gefördert wird, sondern eine Konzentrierung der Mittel auf Förderschwerpunkte angestrebt wird. Dies setzt sowohl die Erarbeitung eines Dorferneuerungsplanes voraus als auch die umfassende und intensive Prüfung jeder Maßnahme hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und der Angemessenheit der Kosten.

5.2 Einzelmaßnahmen

(269) „Ausbau Gehweg in Rambow, Gestaltung Dorfplatz Rambow Hof“

Der Landesrechnungshof weist noch einmal darauf hin, dass bei einer nicht versiegelten Fläche eine an den seitlichen Flächenrand angeordnete Entwässerungsrinne nicht der Entwässerung der Fläche dient. Um eine Rasenfläche zu entwässern, müssten Dränagen in den Untergrund eingebaut werden. Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die angelegte Entwässerungseinrichtung ihre Funktion nicht erfüllt und dass eine Entwässerung für diese Rasenfläche nicht notwendig ist.

(270) „Bau eines Buswartehäuschens in Klocksinn“

Ein sicherer Zustieg der Schüler an der neu gepflasterten Haltestelle mit Bushäuschen ist nicht möglich, da der Bus dort gar nicht vorbeifährt. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Schüler im unbefestigten und ungesicherten Bereich der Wendeschleife dem Bus zusteigen müssen. Die Ausgaben für das Bushäuschen einschließlich der damit verbundenen Pflasterungsarbeiten an dieser Stelle hätten nicht gefördert werden dürfen.

5.3 Vorschriften

(271) Das Ministerium wird nochmals aufgefordert, auf die Einhaltung seiner Festlegungen in seinen Erlassen bei den Bewilligungsbehörden zu achten. Von diesen Regelsätzen kann zwar abgewichen werden. Die festgestellten Abweichungen von den Regelsätzen stellen aber keine Einzelfälle dar und wurden ausweislich der Unterlagen in keinem der Fälle begründet.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 09 - Geschäftsbereich des Justizministeriums

16 Allgemeine Prüfung des Betreuungswesens

Um die stetige Zunahme der Betreuungsfälle einzudämmen, ist die Betreuungsvermeidung in den Mittelpunkt zu rücken. Hierzu gehören eine intensive Werbung für die Vorsorgevollmacht und die Abklärung und ggf. umgehende Bereitstellung anderer Hilfen. Die Landräte und Oberbürgermeister müssen ihrer Schlüsselstellung im Rahmen der Betreuungsvermeidung und Kostenreduzierung im Betreuungswesen besser gerecht werden und ihre Betreuungsbehörden angemessen unterstützen. Bei der Betreuerauswahl sollten zunehmend auch Effektivitäts- und wirtschaftliche Gründe berücksichtigt werden. Insbesondere ist der Grundsatz des Vorrangs der Bestellung eines ehrenamtlichen Betreuers konsequent zu beachten. Durch das komplizierte und aufwändige Abrechnungssystem wurden erhebliche Personalressourcen der Rechtspfleger und Richter gebunden, die sich somit nicht mehr hinreichend ihren Kernaufgaben widmen konnten. Das Sozialministerium fördert seit neun Jahren anerkannte Betreuungsvereine ohne eine haushaltsrechtlich erforderliche Richtlinie.

1 Prüfungsgegenstand

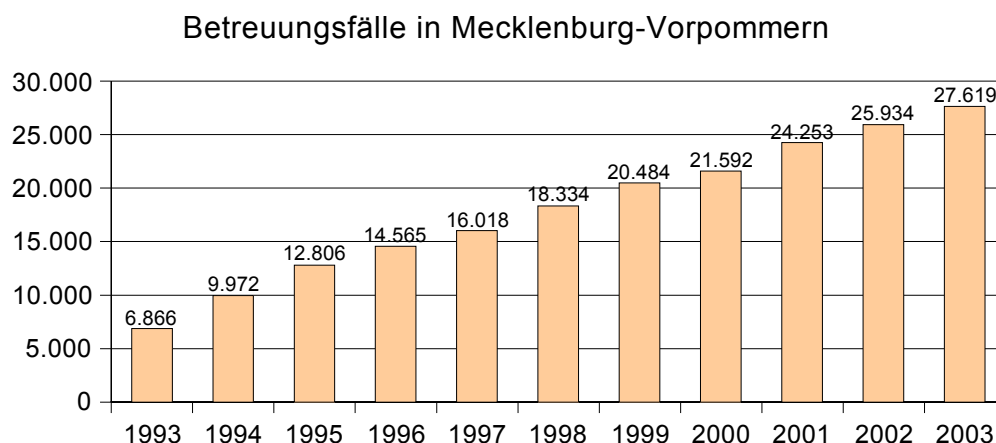
(272) Der Landesrechnungshof befasste sich mit dem Bereich der rechtlichen Betreuung psychisch Kranker und körperlich, geistig oder seelisch behinderter Menschen. Er hat fünf Vormundschaftsgerichte und sechs Betreuungsbehörden untersucht. Zudem wurden drei anerkannte Betreuungsvereine und das Sozialministerium in die Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

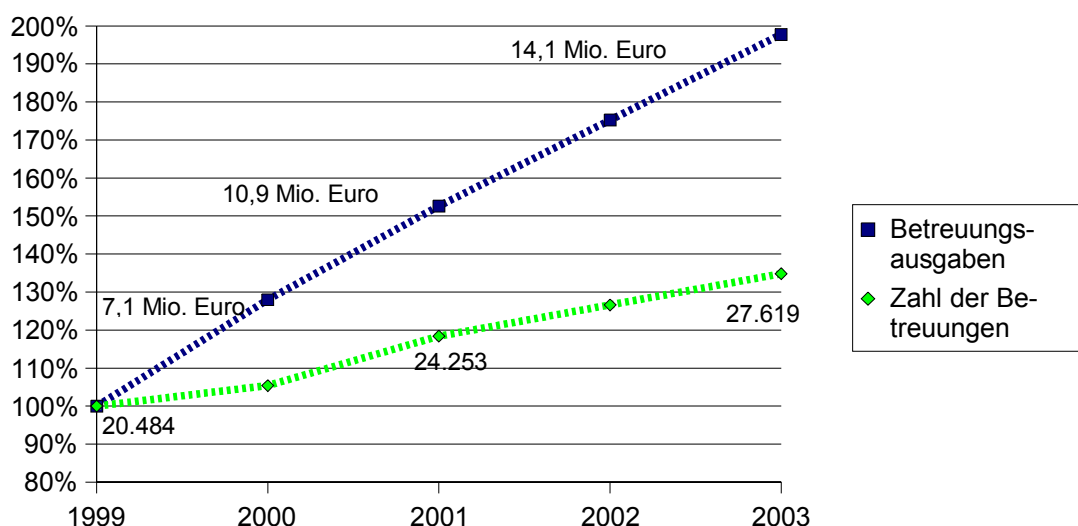
2.1 Ausgangslage

(273) In Mecklenburg-Vorpommern hat sich dem bundesweiten Trend entsprechend die Zahl der Betreuungsfälle von 1993 bis 2003 vervierfacht.

Abb.: Betreuungsfälle in Mecklenburg-Vorpommern



Während die Zahl der Betreuungsfälle seit 1999 um gut ein Drittel gestiegen ist, haben sich die Ausgaben in Betreuungssachen hingegen fast verdoppelt.



In Mecklenburg-Vorpommern waren im Jahr 2003 auf 1.000 Einwohner berechnet 15,83 Menschen unter rechtlicher Betreuung. Bei den Betreuungskosten bezogen auf die Einwohnerzahl ist Mecklenburg-Vorpommern mit 8,08 Euro je Einwohner im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (4,79 Euro) führend. Mit den jährlichen Kosten je Betreuungsfall von 510,18 Euro lag Mecklenburg-Vorpommern an 14. Stelle im Bundesvergleich.

Mit einer weiteren Zunahme der Betreuungsfälle ist zu rechnen. In Mecklenburg-Vorpommern wird nach den Ergebnissen der Bevölkerungsvorausberechnungen der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren von 2001 bis 2020 um 36 % ansteigen. Zudem ist die Anzahl der Pflegebedürftigen bei der stationären sowie ambulanten Pflege in den vergangenen Jahren insbesondere bei den über 60-Jährigen stetig gestiegen. Die Entwicklung der Anzahl der Schwerbehinderungen bei Suchtkrankheiten hat im Zeitraum von 1995 bis 2003 das Zehnfache erreicht. Die Zahl der Psychosen, Neurosen bzw. Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen hat sich in der Altersgruppe der 18- bis unter 60-Jährigen mehr als verdoppelt. Dabei entfällt allein auf die Altersgruppe der 18- bis unter 45-Jährigen ein Anteil von 43 %. In der Altersgruppe ab 60 Jahre hat sich die Anzahl verdreifacht.

Die Auswirkungen auf die Entwicklung der Betreuungsfälle und -kosten durch das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz (2. BtÄndG), das am 1. Juli 2005 in Kraft trat, bleiben abzuwarten.

2.2 Betreuungsvermeidung

(274) Die rechtliche Betreuung ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Betroffenen durch einen Bevollmächtigten ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können oder andere Hilfen ausreichen.

(275) Die Vorsorgevollmacht ist das wichtigste Instrument zur Betreuungsvermeidung. Durch sie kann jeder Bürger eine Person seines Vertrauens selbst bestimmen, die für den Fall einer psychischen Erkrankung bzw. einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung betreuungsbedürftige Angelegenheiten, wie Gesundheits- und Vermögenssorge wahrnehmen soll. Über die Vorsorgevollmacht haben die Betreuungsbehörden und anerkannten Betreuungsvereine aufzuklären und zu beraten. Generell besteht die Akzeptanz der Vorsorgevollmacht weder in der Bevölkerung noch bei den Banken und Sparkassen in ausreichendem Maße.

(276) Die Vormundschaftsgerichte haben im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung durch die Betreuungsbehörden den Schwerpunkt nicht immer hinreichend deutlich auf die Abklärung und ggf. umgehende Bereitstellung anderer Hilfen gelegt, um Betreuungen zu vermeiden.

Andere Hilfen können die Vermittlung von Hilfen im Bereich der Pflege- und Hauswirtschaft, Hilfen beim allgemeinen Schriftwechsel, Beratung und Unterstützung bei Behördenangelegenheiten, Fahrt- und Begleitdienste und ebenso Nachbarschaftshilfen sein. Bei der privaten Unterstützung stehen die Hilfen von Verbänden, Vereinen und Initiativgruppen mit dem Grundsatz der Freiwilligkeit im Vordergrund. Zugleich gibt es öffentliche Unterstützungen durch die Beratungs- und Unterstützungspflichten der sozialen Dienste der Kommunen, der Rentenanstalten sowie durch die Kranken- und Pflegekassen.

(277) Die Vormundschaftsgerichte veranlassen vielfach zeitgleich die Beauftragung der Betreuungsbehörden zur Sachverhaltsaufklärung im Umfeld des Betroffenen und die Einholung eines ärztlichen Sachverständigengutachtens. Durch die parallele Zuarbeit kann den Vormundschaftsgerichten unter Umständen der Blick auf die durch die Betreuungsbehörden vorgeschlagenen anderen Hilfen zur Betreuungsvermeidung verstellt werden, wenn die Notwendigkeit einer Betreuung aus medizinischer Sicht durch das Gutachten bestätigt worden ist.

Insbesondere führt die notwendige Begutachtung durch Sachverständige nach durch Interviewaussagen in den Vormundschaftsgerichten und Betreuungsbehörden bestätigten Praxiserfahrungen i. d. R. dazu, dass eine rechtliche Betreuung für erforderlich gehalten wird, auch wenn nur tatsächliche Hilfe zu leisten ist. Die Vormundschaftsgerichte würden sich regelmäßig den Gutachten anschließen, ohne diese im Ergebnis kritisch zu werten. Der Landesrechnungshof konnte sich beim Einblick in entsprechende Sachverständigengutachten des Eindrucks nicht erwehren, dass z. B. bei „geistig minderbegabten“ Betroffenen eine Betreuung empfohlen wird, weil sich diese im gegenwärtigen Gesellschafts- und Rechtssystem nicht allein zurechtfinden können. Gerade in diesen Fällen wird es aber durchaus für möglich gehalten, dass auch andere Hilfen ausreichen können. Selbstverständlich handelt es sich immer um eine Einzelfallentscheidung, bei der alle Umstände zu berücksichtigen sind.

(278) Die Landkreise und kreisfreien Städte befinden sich bei der Sachverhaltsaufklärung in einem Interessenkonflikt, der durchaus Auswirkungen auf ihre Entscheidung haben kann. Sie sehen angesichts der angespannten Haushaltslage ihre Aufgabe nicht vorrangig darin, mit dem Ziel der Betreuungsvermeidung andere Hilfen auf Kosten des kommunalen Haushalts einzuleiten.

2.3 Betreuerauswahl

(279) Mit dem Ziel der Kostenreduzierung kommt den Betreuungsbehörden und den Vormundschaftsgerichten eine besondere Verantwortung bei der Betreuerbestellung zu.

(280) Der Landesrechnungshof hat Zweifel, ob der gesetzliche Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung vor der Berufsbetreuung konsequent beachtet wurde. In Mecklenburg-Vorpommern entspricht zwar der Anteil der ehrenamtlichen Betreuungen bei Neubestellungen dem Bundesdurchschnitt (ca. 70 %). Jedoch liegt in zwei Landkreisen sowie in einer kreisfreien Stadt der Anteil an Betreuungen durch Ehrenamtliche erheblich unterhalb des Landesdurchschnitts.

(281) Die Vormundschaftsgerichte haben nicht immer von der Möglichkeit des Betreuerwechsels unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Vorrangs der ehrenamtlichen Betreuung Gebrauch gemacht. Der Landesrechnungshof schätzt ein, dass in einigen Fällen der zunächst bestellte Berufs- oder Vereinsbetreuer später durch einen ehrenamtlichen Betreuer hätte ersetzt werden können. Maßgeblich für die Entscheidung darüber sind neben Art und Umfang der für den Betreuten wahrzunehmenden Geschäfte stets auch die Persönlichkeit des Betreuten und seine Lebensumstände.

(282) Nach Interviewaussagen empfehlen einzelne Betreuungsbehörden gegenüber dem Vormundschaftsgericht vorrangig Berufsbetreuer vor Vereinsbetreuern, obwohl es aus Sicht des Landesrechnungshofes Gründe gibt, die Bestellung eines Vereinsbetreuers der eines Berufsbetreuers bei gleicher Eignung vorzuziehen.

Zum einen wird der Vereinsbetreuer fachlich durch den Betreuungsverein unterstützt. Zum anderen entlastete die Bestellung eines Vereinsbetreuers die Vormundschaftsgerichte durch straffere Abrechnungen. Weiterhin wird durch die Bestellung eines Vereinsbetreuers der anerkannte Betreuungsverein gefördert, der den Betreuungsbehörden im Wesentlichen die Erfüllung von Querschnittsaufgaben, wie Beratung, Unterstützung, Aufgabeneinführung und Fortbildung der Betreuer sowie Aufklärung und Beratung über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen abnimmt.

(283) Die Betreuungsbehörden überprüfen nicht regelmäßig, ob die gesetzlichen Voraussetzungen zur Anerkennung von Betreuungsvereinen vorliegen. Das hat dazu geführt, dass Leistungen von Vereinsbetreuern abgerechnet werden, ohne dass der Betreuungsverein selbst die Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt.

2.4 Vergütungsabrechnungen der Berufsbetreuer

(284) Bei den Plausibilitätsprüfungen zu Abrechnungen von sechs ausgewählten Berufsbetreuern hat sich für den Landesrechnungshof die Vermutung, ein Gros an Abrechnungsmisbräuchen aufzudecken, nicht bestätigt.

In Einzelfällen hat der Landesrechnungshof dennoch überhöhte Abrechnungen festgestellt. Insbesondere betrug die höchste ermittelte Tagesarbeitszeit beachtenswerte 36 Stunden und 33 Minuten. Außerdem wurden für 344 der möglichen 365 Kalendertage Zeiten zur Abrechnung gebracht sowie Tätigkeiten an allen 249 Arbeitstagen eines Jahres dokumentiert. Darüber hinaus wurde neben der rechtlichen Betreuung auch praktische Lebenshilfe geleistet und als rechtliche Betreuung abgerechnet. In einem Einzelfall wurden beispielsweise rechtswidrig die Zeiten der Begleitung auf einer gemeinsamen Auslandsurlaubsreise sowie die Reise selbst durch die vermögende Betroffene vergütet. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes und weitergehende Prüfungen der Bezirksrevisoren der Landgerichte haben zwischenzeitlich zu Rückforderungen in Höhe von insgesamt ca. 99.000 Euro geführt. Soweit sich ein strafrechtlich relevanter Anfangsverdacht ergab, wurde die Staatsanwaltschaft damit befasst.

(285) Soweit die Vormundschaftsgerichte bei der Prüfung der Vergütungsabrechnungen unter erheblichem Zeitaufwand Absetzungen vorgenommen haben, legten die Berufsbetreuer in den überwiegenden Fällen und mit teilweise Erfolg Erinnerung bzw. sofortige Beschwerde ein. Insgesamt wurden hierdurch erhebliche Personalressourcen der Rechtspfleger und Richter gebunden, die sich somit nicht mehr hinreichend ihren Kernaufgaben widmen konnten.

2.5 Mitteilungen an die Betreuungsbehörde

(286) Die Berufs- und Vereinsbetreuer kamen nur teilweise ihrer gesetzlichen Pflicht zur jährlichen, an die Betreuungsbehörde zu richtenden Meldung der Zahl der geführten Betreuungen, der hierfür aufgewandten Zeit sowie des in Rechnung gestellten und erhaltenen Geldbetrages nach. Die Betreuungsbehörden prüften die Vollständigkeit des Eingangs dieser Mitteilungen nicht in allen Fällen und hielten die Betreuer nicht zur Abgabe an. Der Inhalt der Mitteilungen wurde nur selten geprüft und ausgewertet. Die Vormundschaftsgerichte forderten in der Vergangenheit diese Mitteilungen nur in wenigen Fällen bei den Betreuungsbehörden ab.

2.6 Betreuungsbehörden

(287) Die Mitarbeiter der bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelten Betreuungsbehörden haben überwiegend eine mangelnde Unterstützung durch ihre Verwaltung kritisiert. Als Ursache sieht der Landesrechnungshof einen nicht zu unterschätzenden Interessenkonflikt, der darin besteht, dass die Haupttätigkeit der Betreuungsbehörden in der Unterstützung der Vormundschaftsgerichte liegt und aus Sicht des Haushaltes nicht vorrangig kommunalen Interessen dient. Die Landräte und Oberbürgermeister sind sich teilweise ihrer Schlüsselstellung im Rahmen der Betreuungsvermeidung und bei der Kostenreduzierung im Betreuungswesen nicht bewusst.

(288) Die Landkreise und kreisfreien Städte verfügen darüber hinaus über keine statistischen Daten, die eine Berechnung der erforderlichen Personalausstattung der Betreuungsbehörden ermöglichen.

2.7 Förderung anerkannter Betreuungsvereine

(289) Die Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen durch die Landkreise und kreisfreien Städte sowie durch das Land sind freiwillige Leistungen. Der Landesrechnungshof sieht die Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen vorrangig als kommunale Aufgabe. Die Betreuungsbehörde wird durch die anerkannten Betreuungsvereine bei der Erfüllung von Querschnittsaufgaben wesentlich entlastet.

(290) Die Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen durch die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgte in Form von allgemeinen Zuschüssen für die Querschnittsaufgaben oder für Öffentlichkeitsarbeit und Reisekosten, als Projekt- oder institutionelle Förderung, in den Finanzierungsarten Anteil-, Festbetrags- oder auch Fehlbedarfsfinanzierung. Die Höhe lag zwischen 500 Euro und 34.659 Euro je Betreuungsverein. Diese Vielfalt ist für eine Förderung durch mehrere Zuwendungsgeber hinderlich.

Der zu global und nicht ergebnisorientiert gefasste Zuwendungszweck überlässt es den Betreuungsvereinen weitgehend selbst, welche Maßnahmen in welchem Umfang durchgeführt werden. Überregional tätige Betreuungsvereine entlasten die Landkreise und kreisfreien Städte von Querschnittsaufgaben, die gar nicht fördern, auf Kosten der anderen.

(291) Das Sozialministerium hat bei der Bewilligung der Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen mehrfach gegen Haushaltsrecht, insbesondere gegen das Zuwendungsrecht verstoßen.

Obwohl das Land seit nunmehr neun Jahren fördert, hat das Sozialministerium keine entsprechende haushaltsrechtlich erforderliche Richtlinie erlassen, sondern lediglich auf eine „vorläufige Förderrichtlinie zur Vergabe von Landesmitteln zur Förderung von Betreuungsvereinen im Haushaltsjahr 1996“ zurückgegriffen.

Die Regelungen der intern angewandten vorläufigen Förderrichtlinie sind nicht zweckmäßig. Beispielhaft ist zu erwähnen, dass der Förderzweck vorzugsweise auf den Aufbau und die Sicherung der Betreuungsvereine abzielt, obwohl in Mecklenburg-Vorpommern mit derzeit ca. 25 anerkannten Betreuungsvereinen kein derartiger Handlungsbedarf mehr besteht. Die Bemessung der Zuwendungen wurde anhand der Kofinanzierung der Landkreise und kreisfreien Städte ermittelt. Dies ist als sachlicher Grund unzureichend.

Das Sozialministerium hat bisher keine ausreichende Erfolgskontrolle durchgeführt. Das hat im Ergebnis zu einer nicht sachgerechten Bewilligung der Fördermittel geführt und Mitnahmeeffekte bei den Betreuungsvereinen ermöglicht.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Ausgangslage

(292) Angesichts der Entwicklung im Betreuungswesen ist dringender Handlungsbedarf gegeben.

3.2 Betreuungsvermeidung

(293) Die stetige Zunahme der Betreuungsfälle kann lediglich eingedämmt werden, wenn zunehmend die Betreuungsvermeidung in den Mittelpunkt gerückt wird.

(294) Die Betreuungsbehörden sowie die anerkannten Betreuungsvereine müssen intensiver und umfassender für die Errichtung von Vorsorgevollmachten werben und damit die Eigenverantwortung eines jeden Einzelnen stärken. Das 2. BtÄndG sieht hierfür eine behördliche Beglaubigungskompetenz im Sinne einer öffentlichen Beglaubigung vor.

(295) Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass die Betreuungsbehörden auf Grund ihrer sozialen Kompetenz und durch ihre Sachnähe bei der Sachverhaltsaufklärung die Prüfung der gesetzlich vorrangigen Inanspruchnahme anderer Hilfen wesentlich verstärken. Zugleich sollten sie bei Bedarf dem Betroffenen bzw. diesem nahe stehenden Personen bei der Organisation anderer Hilfen unterstützend zur Seite stehen, um die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung abzuwenden.

(296) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Vormundschaftsgerichten grundsätzlich zuerst die Subsidiarität der Betreuung mittels Vorsorgevollmachten bzw. auch der Organisation anderer Hilfen zu prüfen, bevor ein Sachverständigengutachten veranlasst wird. Die Vormundschaftsgerichte sollten darüber hinaus sensibilisiert werden, künftig kritischer mit den Aussagen der Sachverständigen hinsichtlich der Einrichtung einer Betreuung, aber auch hinsichtlich der Festlegung der Aufgabekreise umzugehen.

(297) Die Landkreise und kreisfreien Städte müssen sich ihrer vom Gesetzgeber gewollten besonderen Stellung bei der Vermeidung der rechtlichen Betreuung stärker bewusst werden. Die Betreuungsbehörden haben die Vormundschaftsgerichte bei der Sachverhaltsaufklärung zu unterstützen und Aufklärungsarbeit hinsichtlich der Vorsorgevollmachten zu leisten. Die Landkreise und kreisfreien Städte haben im Vorfeld einer Betreuung andere Hilfen zu organisieren.

(298) Sollte sich ergeben, dass die Betreuungsbehörden personell besser ausgestattet werden müssen, so verweist der Landesrechnungshof auf das Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle und Helmut Seitz⁴⁷, wonach im Kommunalbereich derzeit mehr Personal vorgehalten wird, als zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Sollten die Landkreise und kreisfreien Städte diese Einschätzung nicht teilen, so wäre seitens der Landesregierung zu prüfen, ob Möglichkeiten bestehen, geeignete Mitarbeiter aus dem Überhangstellenplan für die Arbeit in den Betreuungsbehörden einzusetzen.

3.3 Betreuerauswahl

(299) Die Betreuungsbehörden und die Vormundschaftsgerichte sollten bei der Betreuerauswahl zunehmend auch Effektivitäts- und wirtschaftliche Gründe berücksichtigen.

(300) Die Betreuungsbehörden und die Vormundschaftsgerichte müssen verstärkt darauf hinwirken, dass der Grundsatz des Vorrangs der Bestellung eines ehrenamtlichen Betreuers insbesondere unter dem Gesichtspunkt der unentgeltlichen Führung der Betreuung zum Tragen kommt.

(301) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Vormundschaftsgerichten, insbesondere bei neuen Betreuungen eine Wiedervorlagefrist nach Ablauf von zwölf bis 15 Monaten nach Betreuerbestellung anzusetzen, um zu prüfen, ob ein Wechsel von einem beruflichen zu einem ehrenamtlichen Betreuer möglich wäre.

(302) Unter Hinweis auf die generellen Vorteile der Bestellung von Vereinsbetreuern, wie fachliche Unterstützung durch den Verein und Entlastung der staatlichen Behörden durch Übernahme von organisatorischen Aufgaben, aber auch aus Effektivitäts- und wirtschaftlichen Gründen sollten die Betreuungsbehörden beim Vorschlag geeigneter Betreuer gegenüber den Vormundschaftsgerichten einen Vereinsbetreuer präferieren.

(303) Der Landesrechnungshof erachtet es als notwendig, dass die zuständigen Betreuungsbehörden den Status von Betreuungsvereinen regelmäßig überprüfen und bei Nichterfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen ggf. Auflagen erteilen bzw. die Anerkennung widerrufen.

⁴⁷ Vgl. Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern, Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle und Helmut Seitz, Januar 2005.

3.4 Vergütungsabrechnungen der Berufsbetreuer

(304) Mit der Einführung von feststehenden Stundensätzen pro Monat als Vergütung des Berufsbetreuers durch das 2. BtÄndG werden sich Abgrenzungsprobleme zwischen rechtlicher Betreuung und tatsächlichen Hilfen nicht mehr finanziell auswirken. Außerdem wird hinsichtlich des Abrechnungsverfahrens eine deutliche Entlastung der Vormundschaftsgerichte erwartet.

3.5 Mitteilungen an die Betreuungsbehörde

(305) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass sich die Vormundschaftsgerichte über die aktuelle Arbeitsbelastung des in Betracht kommenden Betreuers informieren. Das Justizministerium stellt in Aussicht, dass bei den Gerichten Übersichten zu den beim jeweiligen Gericht aktenkundigen Betreuungsfällen jeden Betreuers erstellt werden. Zudem sieht nach dem 2. BtÄndG § 1897 Absatz 8 BGB vor, dass der Betreuer sich über Zahl und Umfang der von ihm berufsmäßig geführten Betreuungen zu erklären hat.

Die Betreuungsbehörden sollten die Mitteilungen der Abrechnungsjahre vor In-Kraft-Treten des 2. BtÄndG auswerten, auf Plausibilität überprüfen und bei Auffälligkeiten diese dem Vormundschaftsgericht zur weiteren Prüfung übermitteln.

3.6 Betreuungsbehörden

(306) Die Landräte und Oberbürgermeister müssen ihrer Schlüsselstellung im Rahmen der Betreuungsvermeidung und Kostenreduzierung im Betreuungswesen gerecht werden und ihre Betreuungsbehörden angemessen unterstützen.

(307) Sollte eine bei den Landkreisen und kreisfreien Städten durchzuführende Personalbedarfsberechnung ergeben, dass die Betreuungsbehörden personell besser ausgestattet werden müssen, so verweist der Landesrechnungshof auf den Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern in Form des Gutachtens des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle und Helmut Seitz vom Januar 2005, wonach im Kommunalbereich derzeit mehr Personal vorgehalten wird, als zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Sollten die Landkreise und kreisfreien Städte diese Einschätzung nicht teilen, so wäre seitens der Landesregierung zu prüfen, ob Möglichkeiten bestehen, geeignete Überhangbeschäftigte für die Arbeit in den Betreuungsbehörden extern einzusetzen.

3.7 Förderung anerkannter Betreuungsvereine

(308) Die Zuwendungsgeber sollten von einer allgemeinen Förderung der anerkannten Betreuungsvereine abgehen und gemeinsam unter Einbeziehung des Justizministeriums förderwürdige Schwerpunkte entwickeln.

(309) Durch eine gezielte Förderung der anerkannten Betreuungsvereine sollten die Landkreise und kreisfreien Städte zu ihrer eigenen Entlastung bei der Erfüllung der Querschnittsaufgaben beitragen. Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen und kreisfreien Städten Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten Betreuungsvereinen abzuschließen, in denen das Ziel und der Aufgabenumfang für die Förderung hinreichend konkret vorgegeben werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Erfolgskontrolle abzusichern und Mitnahmeeffekte auszuschließen.

(310) Die vom Sozialministerium als Grundlage für die Förderung anerkannter Betreuungsvereine zu erlassende Richtlinie sollte das Ziel bzw. den Zweck deutlich formulieren und konkret beschreiben. Die Zuwendungen des Landes sollten vorrangig der Erfüllung von Querschnittsaufgaben dienen.

Das Sozialministerium wird aufgefordert, künftig eine ausreichende Erfolgskontrolle zu gewährleisten. Dazu empfiehlt der Landesrechnungshof, die Richtlinie auf einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren zu begrenzen, um zeitnah auf Mängel der Richtlinie und zugleich auch auf das gesamte Förderprogramm reagieren zu können.

4 Stellungnahmen

4.1 Justizministerium

(311) Das Justizministerium teilt im Grundsatz die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass erhebliche Einsparungen durch Bereitstellung anderer Hilfen mit dem Ziel Betreuungsvermeidung zu erzielen sind. Das Justizministerium wird weiterhin im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen dem Aspekt der Kostendämpfung durch Verfahrenssteuerung und engere Kontrolle der Berufsbetreuer besondere Beachtung zukommen lassen.

(312) Das Justizministerium verweist auf das bereits beendete Praxisprojekt „Betreuung ja - aber nicht immer“ und das neue Praxisprojekt „Kostenreduzierung im Betreuungswesen beim Amtsgericht Schwerin“. Ziel sei es, in enger Zusammenarbeit mit der örtlichen Betreuungsbehörde andere soziale Hilfen aufzuzeigen, um Betreuungen zu begrenzen und die Zahl medizinischer Gutachten zu reduzieren.

(313) Auf Antrag Mecklenburg-Vorpommerns habe sich die Justizministerkonferenz vom 29. bis 30. Juni 2005 für eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe ausgesprochen, die Vorschläge für eine Strukturreform des Betreuungsrechts erarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe werde prüfen, ob für eine rechtliche Betreuung künftig die originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden vorgesehen werden sollte, die an Stelle der Justiz mit den dafür erforderlichen Mitteln auszustatten wären. Die Rolle des Gerichts könne dann nur noch in der richterlichen Kontrolle der behördlichen Entscheidungen und in der Anordnung schwerwiegender Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit und Freiheitsbeschränkungen bestehen, die von Verfassungs wegen eine richterliche Entscheidung erfordern.

(314) Das Justizministerium wird darüber hinaus aktualisierte und neue Informationsbroschüren herausgegeben, um die Öffentlichkeit verstärkt über die Bedeutung der Vorsorgevollmacht aufzuklären. Nach Auffassung des Justizministeriums sollten nur die Querschnittsaufgaben Gegenstand einer Förderung der Betreuungsvereine durch das Land sein.

(315) Die im Rahmen der Stellungnahme vom Justizministerium beteiligte gerichtliche Praxis widerspricht der Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die Vormundschaftsgerichte die Abklärung und Bereitstellung anderer Hilfen nicht in den Vordergrund stellen. Die Vormundschaftsgerichte bezögen die von den Betreuungsbehörden ggf. vorgeschlagenen anderen Hilfen in ihre Überlegungen zur Erforderlichkeit der Betreuung mit ein, auch wenn bereits ein Sachverständigengutachten vorliege. Die gerichtliche Praxis weist zudem darauf hin, dass zu einem Zeitpunkt, zu dem die Betreuung bereits zur Debatte steht, nicht ohne Gutachten zu entscheiden sei, ob eine Vorsorgevollmacht als Alternative zu einer Betreuung in Frage komme, weil hierzu die Geschäftsfähigkeit des Betroffenen festgestellt werden müsse. In Bezug auf den Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung und einen möglichen Betreuerwechsel wird angemerkt, dass in vielen Fällen entweder kein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung stehe oder die Übernahme der Betreuung einem Ehrenamtlichen wegen der in der Person des Betreuten liegenden besonderen Schwierigkeiten nicht zuzumuten sei.

4.2 Sozialministerium

(316) Das Sozialministerium folgt im Wesentlichen den Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

Das Sozialministerium sieht sich durch § 4 des Gesetzes zur Ausführung des Betreuungsgesetzes und zur Anpassung von Landesrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Pflicht, anerkannte Betreuungsvereine weiterhin zu fördern. Die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben begründe die Existenzberechtigung der Betreuungsvereine in besonderer Weise. Der Vorzug der Betreuungsvereine unter dem Dach der Freien Wohlfahrtspflege liege zudem in der Wissensvermittlung und im Erfahrungsaustausch.

Der Fördergegenstand solle sich auf die Querschnittsaufgaben beziehen. Die zu erlassende Richtlinie zur Förderung anerkannter Betreuungsvereine durch Zuwendungen werde die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes berücksichtigen.

4.3 Innenministerium

(317) Das Innenministerium teilt die Ausführungen des Landesrechnungshofes in Bezug auf die Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte im Betreuungswesen uneingeschränkt.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(318) Der Landesrechnungshof begrüßt die Initiativen des Justizministeriums. Der Landesrechnungshof hält eine enge Kooperation der drei Ressorts Justiz, Inneres und Soziales für erforderlich. Insbesondere sollte zwischen der Justiz und den Betreuungsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte die Zusammenarbeit nachhaltig verstärkt werden. Zudem sollten sich das Sozialministerium und die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Förderung der Betreuungsvereine gezielt abstimmen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 10 - Geschäftsbereich des Sozialministeriums

17 Ausgaben für die Unterbringung psychisch-, drogen- und alkoholkranker Straftäter

Das Sozialministerium hat für die Unterbringung im Maßregelvollzug mit nicht öffentlich-rechtlichen Trägern Beleihungsverträge und Pflegesatzvereinbarungen abgeschlossen. Diese enthalten für das Land teilweise finanziell nachteilige Regelungen. Das praktizierte Abrechnungsverfahren ist unzumänglich und wenig transparent.

1 Prüfungsgegenstand

(319) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben für die Unterbringung psychisch-, drogen- und alkoholkranker Straftäter (ohne Investitionen) für 2002 und 2003 geprüft. Das Land hat für diese Jahre beim Titel 1002 671.02 MG 01 *Erstattungen an Krankenhäuser in Mecklenburg-Vorpommern - Maßregelvollzug* 15.832.000 Euro bzw. 20.027.600 Euro in Ansatz gebracht. Veranschlagt sind die Unterbringungskosten für psychisch Kranke einschließlich der Sucht- und Drogenkranken, die nach §§ 63, 64 Strafgesetzbuch und §§ 7, 93a Jugendgerichtsgesetz verurteilt oder gemäß § 126a und gemäß § 463 i. V. m. mit § 453c Strafprozessordnung einstweilig unterzubringen sind.

In Mecklenburg-Vorpommern werden die Maßregeln in einer Einrichtung in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und zwei Einrichtungen in nicht öffentlich-rechtlicher Trägerschaft vollzogen. Schwerpunkt der Prüfung waren insbesondere die mit den nicht öffentlich-rechtlichen Einrichtungen abgeschlossenen Beleihungsverträge und Pflegesatzvereinbarungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Unzumänglicheres Abrechnungsverfahren

(320) Im Sozialministerium lag zum Teil für denselben Verhandlungszeitraum unterschiedliches Zahlenwerk der Einrichtungen zum geplanten bzw. auch zum tatsächlichen Aufwand für die Unterbringung im Maßregelvollzug vor. Mehrfach korrigierte Angaben insbesondere eines Trägers zu erzielten Erträgen, angefallenen Aufwendungen und Berechnungstagen erschwerten die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Einrichtung. Dies führte auch zu Problemen bei der Aufstellung und der Ausführung des Haushaltsplanes. So hat der Landesrechnungshof teilweise erhebliche Schwankungen im Ist und Abweichungen zwischen den veranschlagten und in Anspruch genommenen Mitteln bei Titel 1002 671.02 MG 01 festgestellt. Bei veranschlagten Mitteln i. H. v. 15.832.000 Euro im Jahr 2002 sind im Ist 18.436.900 Euro ausgewiesen. Schon im April 2002 musste das Sozialministerium eine überplanmäßige Ausgabe i. H. v. 3.089.100 Euro beantragen.

Im Folgejahr hat es 20.027.600 Euro veranschlagt, denen im Ist 18.234.700 Euro gegenüberstehen. Im Jahr 2004 sind von den veranschlagten Mitteln i. H. v. 21.465.300 Euro nur 17.408.000 Euro in Anspruch genommen worden.

(321) Dem Gebot der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit folgend, müssen die Haushaltspläne alle in den einzelnen Jahren zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Dabei steht und fällt die kontinuierliche und systematische Haushaltsaufstellung mit der Richtigkeit von Zahlenwerk, das zu einem bestimmten Zeitpunkt erhoben werden muss. Dabei ist das praktizierte Abrechnungsverfahren nach Auffassung des Landesrechnungshofes mit eine Ursache für die Probleme im Haushaltsaufstellungsverfahren.

2.2 Beleihungsverträge und Pflegesatzverhandlungen

(322) In den Beleihungsverträgen zwischen dem Sozialministerium und den zwei nicht öffentlich-rechtlichen Trägern ist vereinbart, dass der jeweilige Träger für jeden untergebrachten oder nur kurzzeitig abwesenden Patienten einen täglichen Pflegesatz erhält, der mit dem Sozialministerium gesondert für jedes Kalenderjahr vereinbart wird und die üblichen Kosten der Unterbringung deckt.

(323) Mögen generell Pflegesätze im Bereich des Maßregelvollzuges praktikabel sein, so dürfen sie keine unzweckmäßigen Regelungen enthalten. Dies war jedoch der Fall, weil ein Verzicht auf Gewinn- und Verlustausgleich ohne Überschussbegrenzung und die gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Kostenansätze vereinbart waren. Das Fehlen einer Überschussbegrenzung bedeutet, dass den Einrichtungen die ggf. erzielten Gewinne in uneingeschränkter Höhe verbleiben können. So ergibt sich z. B. allein aus der Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag für die Einrichtung des nicht öffentlich-rechtlichen Trägers A, dass dieser in den Jahren 2002 und 2003 Überschüsse von rd. 324.600 Euro bzw. 251.300 Euro erzielen konnte.

(324) Da es mit der Festlegung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit aller Kostenansätze zulässig ist, dass nicht beanspruchte Personalkosten zu Gunsten von Sachkosten verwendet werden können bzw. nicht beanspruchte Mittel wegen des vereinbarten Verzichtes auf einen Gewinn- und Verlustausgleich den Einrichtungen verbleiben können, dürfen auch nicht in Anspruch genommene Personalkosten beim Träger verbleiben. Der Landesrechnungshof hat für beide nicht öffentlich-rechtliche Einrichtungen festgestellt, dass sie weniger Personal als vereinbart vorgehalten haben. So hat der Träger A in den Jahren 2002 und 2003 nicht alle Stellen des vereinbarten ärztlichen Personals und des Pflegepersonals besetzt. Dies führte zu einer Minderinanspruchnahme von Personalkosten i. H. v. 431.800 Euro bzw. 315.700 Euro. Der Träger B hat in den Jahren 2002 und 2003 nur rd. die Hälfte der vereinbarten Arztstellen besetzt. Hier betrug die Minderinanspruchnahme des vereinbarten Personalaufwandes 145.800 Euro bzw. 122.300 Euro.

(325) Der Landesrechnungshof hält die vertragliche Festlegung, wonach das Land die üblichen Kosten der Unterbringung trägt, für unzweckmäßig, da sie nicht regelt, was im Einzelnen darunter abzurechnen ist. Das führte z. B. dazu, dass dem nicht öffentlich-rechtlichen Träger A im Jahr 2002 rd. 52 Euro und dem nicht öffentlich-rechtlichen Träger B rd. 68 Euro Sachaufwand je Berechnungstag, also 16 Euro mehr als beim Träger A anerkannt wurden. Bei rd. 21.000 abgerechneten Berechnungstagen im Jahr ergibt dies einen rechnerischen Mehraufwand von 336.000 Euro für den Träger B. Die unterschiedliche Höhe bei der Anerkennung des Sachaufwandes ist mit einer Gleichbehandlung der Einrichtungen nicht vereinbar.

(326) In den Beleihungsverträgen ist festgelegt, dass die Krankenhausgesellschaft bei Meinungsunterschieden zwischen Sozialministerium und dem Träger der Einrichtung um die Ermittlung eines kostengerechten Pflegesatzes gebeten werden soll. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Krankenhausgesellschaft als Schiedsstelle nicht geeignet ist, da sie Standes- und Interessenvertreter der Krankenhäuser des Landes und damit kein neutraler Partner ist, um die Interessen beider Verhandlungspartner unparteiisch zu berücksichtigen.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Änderungen des Abrechnungsverfahrens

(327) Vor dem Hintergrund der Gewinnerzielungsabsicht nicht öffentlich-rechtlicher Träger kommt der Vertragsgestaltung eine besondere Bedeutung zu. Deshalb hat der Landesrechnungshof empfohlen, den Abschluss neuer Beleihungsverträge anzustreben.

(328) Das Sozialministerium sollte Konsequenzen aus dem bisher praktizierten Abrechnungsverfahren ziehen und die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse in die Pflegesatzvereinbarungen einfließen lassen. Zudem ist zu gewährleisten, dass das Abrechnungsverfahren nicht zuletzt auch für eine fundierte Haushaltsplanung transparenter zu gestalten ist.

(329) Der Landesrechnungshof hat eine generelle Gewinnbegrenzung empfohlen. Außerdem muss das Sozialministerium im Interesse der Gleichbehandlung der Einrichtungen allgemeine Grundsätze und Maßstäbe zur Anerkennung der Ausgaben festsetzen. Darüber hinaus ist abzusichern, dass die nicht öffentlich-rechtlichen Betreiber nicht auf Kosten des Niveaus der Betreuung der Patienten Überschüsse erzielen können. Dies könnte auch durch die Vereinbarung einer einseitigen Deckungsfähigkeit der Sachausgaben zu Gunsten von Personalausgaben gewährleistet werden.

4 Stellungnahmen

(330) Das Sozialministerium weist hinsichtlich der Planbarkeit für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes darauf hin, dass es selbst keinen Einfluss auf die Einweisungspraxis in den Maßregelvollzug habe. Diese liege ausschließlich bei der Gerichtsbarkeit.

(331) Das Sozialministerium will zwar die Beleihungsverträge in einigen Punkten ändern. Es sieht jedoch keinen grundsätzlichen Überarbeitungsbedarf. Die üblichen Kosten seien in der Pflegesatzvereinbarung untersetzt. Die allgemeine Festlegung sei gewählt worden, um flexibel auf sich verändernde Bedingungen eingehen zu können. Der Gliederung der Pflegesätze liege die Bundespflegesatzverordnung zu Grunde (Kontenklasse 6 und 7). Die differenzierte Höhe bei der Anerkennung des Sachaufwandes ergebe sich aus den unterschiedlichen Standortbedingungen.

(332) Erkenntnisse über Überschüsse und Defizite des Vorjahres seien die wesentliche Grundlage für die folgende Pflegesatzverhandlung. Sobald Überschüsse oder Defizite erkennbar seien, sei dies bei der Ermittlung der neuen Pflegesätze berücksichtigt worden. Das habe keine Verringerung der bestehenden Pflegesätze zur Folge, sondern eine Minderung des Anstiegs der Pflegesätze. Auf Grund der steigenden Personalkosten und der allgemeinen Teuerungsrate sei grundsätzlich von einer Steigerung auszugehen. Weil zeitweilig auf Grund personeller Fluktuation einige Stellen nicht besetzt worden seien, habe man einige Behandlungen unterbrechen müssen. Das Sozialministerium werde künftig nicht besetzte Stellen nicht mehr im Pflegesatz berücksichtigen. Es beabsichtigt ferner eine Tiefenprüfung in den Kliniken durchzuführen. Die gewonnenen Erkenntnisse will es nutzen, das Pflegesatzverfahren weiter zu effektivieren.

5 Schlussbemerkung

(333) Aus den oben näher beschriebenen Gründen hält der Landesrechnungshof an seinen Forderungen nach einer grundsätzlichen Überarbeitung der Beleihungsverträge und des Abrechnungsverfahrens fest.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 11 - Allgemeine Finanzverwaltung

18 Zuweisungen an die Landeshauptstadt auf Grund des Hauptstadtvertrages

Die im Rahmen des Hauptstadtvertrages durch das Finanzministerium gewährten Mittel wurden nicht bedarfsgerecht veranschlagt.

Das Zuwendungsverfahren wies zahlreiche haushalts- und zuwendungsrechtliche Mängel auf.

Die Hauptstadtrelevanz konnte bei einer Reihe geförderter Maßnahmen nicht nachgewiesen werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, eine weitere Verlängerung des Hauptstadtvertrages über das Jahr 2009 hinaus sehr kritisch zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

(334) Der Landesrechnungshof hat anhand ausgewählter Einzelmaßnahmen die in den Haushaltsjahren 1995 - 2003 auf Grund der zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Landeshauptstadt Schwerin geschlossenen Vereinbarung zur Erfüllung der Aufgaben als Landeshauptstadt⁴⁸ gewährten Zuweisungen - veranschlagt im Einzelplan 11, Kapitel 1102 unter Titel 653.09, ab dem HHJ 2002/2003 unter Titel 883.09 des selben Kapitels - stichprobenweise geprüft.

Im Einzelnen waren dies die Zuweisungen für:

- das Mecklenburgische Staatstheater; Dachsanierung 1. und 2. Bauabschnitt,
- das Seglerheim,
- die Sanierung der Fußgängerzone ,
- werterhaltende Maßnahmen im Zentrumsbereich.

Schwerpunkt der Prüfung war die Einhaltung des Haushaltsrechts, insbesondere der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen bei Beantragung, Bewilligung, Auszahlung und der Nachweis der Verwendung sowie die Notwendigkeit der geleisteten Zuweisungen.

⁴⁸ Nachfolgend als Hauptstadtvertrag bezeichnet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Allgemeines

(335) Das Land Mecklenburg-Vorpommern und die Landeshauptstadt Schwerin unterzeichneten am 29.03.1996 eine Vereinbarung (Hauptstadtvertrag), „*damit Schwerin seine Aufgaben als Landeshauptstadt erfüllen kann*“⁴⁹. Die ursprünglich bis zum 31.12.1999 vereinbarte Geltungsdauer wurde zwischenzeitlich zwei Mal verlängert. Nunmehr gilt der Hauptstadtvertrag bis zum 31.12.2009.

Der Hauptstadtvertrag schreibt die Bildung einer Hauptstadtkommission (bis zu drei Mitglieder jeder Vertragspartei) vor. Zu den Aufgaben der Hauptstadtkommission gehört insbesondere die „*Festlegung der konkreten Vorhaben, für die die finanziellen Leistungen verwendet werden sollen*“⁵⁰. Seit dem Jahre 2003 ruht die Arbeit der Hauptstadtkommission, da die vom Land bereitgestellten Mittel ab diesem Zeitpunkt ausschließlich für die Sanierung des Mecklenburgischen Staatstheaters eingesetzt wurden und werden.

Auf der Grundlage des Hauptstadtvertrages unterstützt das Land die Landeshauptstadt bei der Wahrnehmung ihrer hauptstadtbedingten Aufgaben durch finanzielle Zuweisungen. Bewilligung, Auszahlung und Nachweis der Verwendung richten sich nach der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften⁵¹. Schwerpunkt dieser Förderung sind „*konkrete hauptstadtbedingte Projekte, insbesondere Planungs- und Investitionsvorhaben*“⁵².

2.2 Mittelbewirtschaftung

(336) Das Finanzministerium veranschlagte in den Haushaltsjahren 1995 bis 2003 jährlich „Zuweisungen an die Stadt Schwerin aus dem Hauptstadtvertrag“ in Höhe von 3,0678 Mio. Euro. Im Nachtrag zum Haushaltsplan 2003 kürzte das Finanzministerium für das laufende und die folgenden Haushaltsjahre die Haushaltsmittel um rd. die Hälfte auf 1,5 Mio. Euro.

(337) Die Gesamtermächtigungen (außer im Jahr 2003) lagen teilweise um ein Vielfaches über den tatsächlich abgerufenen und ausgezahlten Haushaltsmitteln. Geringe Mittelabflüsse, hohe Haushaltsrestbildungen und deren Übertragungen führten im jeweils folgenden Jahr zu hohen Ausgabeermächtigungen. Im Jahr 1998 lag die Ausgabeermächtigung bei rd. 9,30 Mio. Euro, was dem dreifachen Haushaltsansatz entsprach.

⁴⁹ Artikel 1 (1) des Hauptstadtvertrages.

⁵⁰ Artikel 4 (2) des Hauptstadtvertrages.

⁵¹ Artikel 3 (3) und (4) des Hauptstadtvertrages.

⁵² Artikel 3 (2) des Hauptstadtvertrages.

(338) Das Finanzministerium beantragte im Dezember 1995 die Entsperrung von Haushaltsmitteln anteilig in Höhe von 1,92 Mio. Euro für den 1. BA der Dachsanierung des Mecklenburgischen Staatstheaters. Die Mittel wurden erst im Jahr 1998 benötigt und bis zu diesem Zeitpunkt als Haushaltsreste übertragen.

(339) Mit dem Nachtrag zum Haushaltsplan 2003 durften nicht verbrauchte Mittel entsprechend des Haushaltsvermerkes zum Titel erstmals der - Rücklage Grundstock - im Sondervermögen des BBL M-V⁵³ zugeführt werden. Das Finanzministerium vertrat die Auffassung, dass nur so ein „Ansparen“ von Haushaltsmitteln über einen längeren Zeitraum für die dringend erforderliche Sanierung der Bühnenobermaschinerie möglich sei. Hierdurch sollte der Streichung von Haushaltsresten entgegen gewirkt werden.

2.3 Zuwendungsrecht

(340) Das Zuwendungsverfahren wies zahlreiche Mängel auf, so entsprachen die formlosen Anträge auf Bewilligung von Zuwendungen in Form und Inhalt nicht den Bestimmungen der VV-K zu § 44 Abs. 1 LHO.

Beispielsweise war Grundlage des Zuwendungsbescheides für die Sanierung der Fußgängerzone (1. BA Schlosstr., 2. BA Mecklenburgstr.) eine Kostenschätzung i. H. v. 860.660 Euro. Das Finanzministerium stimmte einer Erhöhung des Zuwendungsbetrages auf 920.330 Euro zu, da nach Aussage der Stadt „vermutlich“ mit einem höheren Betrag zu rechnen sei. Ein Finanzierungs- und Zahlungsplan wurde dem Finanzministerium trotz mehrmaliger Aufforderung nicht zur Verfügung gestellt. Die Gesamtfinanzierungsübersicht der Stadt Schwerin entsprach nicht den zuwendungsrechtlichen Anforderungen. Weder eine Zuordnung zu den einzelnen Bauabschnitten, noch eine detaillierte Aufstellung der Finanzierung (Mittel aus Hauptstadtvertrag, Städtebaufördermittel, Ausbaubeiträge...) erfolgten. Eine Abstimmung der verschiedenen Zuwendungsgeber gemäß VV-K Nr. 1.4 zu § 44 Abs. 1 LHO konnte nicht festgestellt werden.

(341) In einigen Zuwendungsbescheiden fehlten die Angaben über den Bewilligungszeitraum (z. B. Sanierung Gründungssystem Staatstheater). Sofern der Bewilligungszeitraum angegeben war, wurde dieser häufig weder von der Stadt Schwerin beachtet noch vom Finanzministerium kontrolliert (z. B. Sanierung Fußgängerzone).

(342) Das Finanzministerium gewährte Zuwendungen, obwohl die Maßnahmen bereits begonnen und teilweise sogar abgerechnet waren. So förderte das Finanzministerium Maßnahmen, bei denen ausweislich der zum „Verwendungsnachweis“ vorgelegten Rechnungen die Leistungen bereits zwei Jahre vor Erlass des Bescheides abgerechnet und von der Stadt Schwerin bezahlt worden waren (Lichtsignalanlage rd. 49.080 Euro und Infrastrukturmaßnahme Ostorfer Ufer rd. 173.840 Euro).

(343) Die in Kopie vorgelegten und bezahlten Rechnungen wurden ohne weitere Angaben bei einigen Maßnahmen als „Verwendungsnachweis“ akzeptiert.

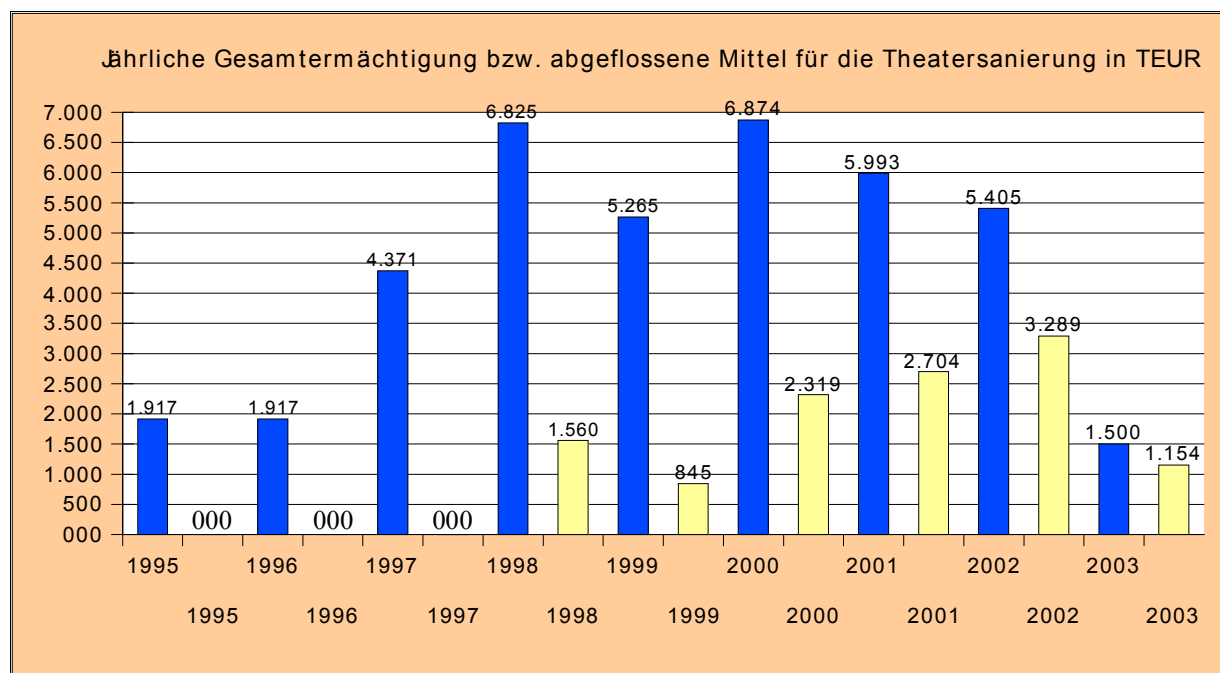
⁵³ Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern.

2.4 Sanierung des Mecklenburgischen Staatstheaters - größter „Ausgabeposten“ bei der Förderung auf Grund des Hauptstadtvertrages

(344) Für die Sanierung des Mecklenburgischen Staatstheaters stellte das Finanzministerium den größten Anteil der jährlich im Rahmen des Hauptstadtvertrages eingestellten Haushaltsmittel bereit.

In der folgenden Darstellung werden den jährlichen Gesamtermächtigungen die Ist-Ausgaben gegenübergestellt.

Abb.: Jährliche Gesamtermächtigung bzw. abgeflossene Mittel für die Theatersanierung in TEUR



Anmerkung :

Hochversetzte Jahreszahl:

Gesamtermächtigung (HH-Ansatz und HH-Rest)

Tiefversetzte Jahreszahl:

Auszahlungsbeträge lt. Nachweisführung des Finanzministeriums

Mit Bewilligungsbescheid vom 30.12.1997 legte das Finanzministerium auf der Grundlage des Beschlusses der Hauptstadtkommission u. a. fest, dass mit dem Jahr 1997 beginnend 5 x 2,45 Mio. Euro ausschließlich für das Theater zur Umsetzung des Teilfinanzierungskonzeptes bereitgestellt werden. Dies führte insbesondere in den Jahren 1998 bis 2002 zu extrem hohen Ausgabeermächtigungen (Ansatz und Resteübertragung), denen jährlich nur geringe Mittelabflüsse gegenüberstanden.

(345) Die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung entsprach i. d. R. nicht den Bestimmungen der VV-K i. V. m. der ZBau zu § 44 Abs. 1 LHO. So übertrug das Finanzministerium der Landeshauptstadt als Zuwendungsempfänger Aufgaben, die die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung wahrzunehmen hatte. Der Prüfungs- und Feststellungsvermerk des Finanzministeriums im Sinne der Nr. 6.2 ZBau beschränkte sich auf den Hinweis einer „Plausibilitätsprüfung“.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Allgemeines

(346) Als wesentliches Ergebnis dieses Prüfungsverfahrens, insbesondere auf Grund der derzeitigen ausschließlichen Förderung des Mecklenburgischen Staatstheaters sowie der angespannten Haushaltslage empfahl der Landesrechnungshof dem Finanzministerium eine weitere Verlängerung des Hauptstadtvertrages über das Jahr 2009 hinaus sehr kritisch zu prüfen. Hierbei berücksichtigt er auch, dass die Mehrzahl der Bundesländer derartige Vereinbarungen mit ihren Landeshauptstädten nicht haben.

3.2 Mittelbewirtschaftung

(347) Der über mehrere Jahre zögerliche Mittelabfluss führte zu hohen Haushaltsresten und deren Übertragung. Das Finanzministerium bewilligte aus diesen Mitteln einzelne Maßnahmen, deren Sinnhaftigkeit, Notwendigkeit und Förderfähigkeit sowie deren „Hauptstadtrelevanz“ der Landesrechnungshof bezweifelt (beispielsweise Förderung schon abgeschlossener Infrastrukturmaßnahmen).

(348) Der Landesrechnungshof beanstandet die Übertragung von Resten über den Bedarf hinaus. Durch Sollkürzungen hätte das Finanzministerium zeitnah auf den zögerlichen Mittelabfluss reagieren und zur Entlastung des Haushaltes zumindest einen Teil der jährlich übertragenen Haushaltsreste in Abgang stellen müssen.

(349) Mit der vorzeitigen Entsperrung im Dezember 1995 wurden Haushaltsmittel ohne zwingende haushaltsmäßige Notwendigkeit und unter Verletzung des Fälligkeitsprinzips (§ 11 Abs. 2 LHO) gebunden. Von einer kurzfristigen Durchführung der Maßnahme war auf Grund des nicht ausreichenden Vorbereitungsstandes nicht auszugehen.

(350) Des Weiteren widerspricht das Ansparen von Haushaltsmitteln durch die Bildung von Rücklagen dem Grundsatz der Jährlichkeit. Der Landesrechnungshof beanstandete, dass nicht in Anspruch genommene Mittel (Reste) einem Sondervermögen zugeführt wurden, zu dessen Aufgaben nicht die Bewirtschaftung dieser Mittel gehört. Eine Ausweisung dieser Rücklagen im Wirtschaftsplan des Sondervermögens erfolgte nicht.

3.3 Zuwendungsrecht

(351) Antragsprüfungen und Bewilligungen haben den allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen, wie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, den zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen und den speziellen Förderbestimmungen zu entsprechen. Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass die Anträge der Stadt Schwerin, wegen der geringen Aussagefähigkeit, zuwendungsrechtlich geprüft werden konnten.

(352) Durch die fehlende zuwendungsrechtlich geforderte Angabe des Bewilligungszeitraumes und Kontrolle seiner Einhaltung begünstigte das Finanzministerium die nicht zeitnahe Umsetzung bewilligter Mittel.

(353) Mit den teilweise als „Verwendungsnachweis“ vorgelegten Rechnungen konnte zwar nachgewiesen werden, dass die Gelder für die Maßnahme verwandt wurden, eine Einschätzung der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung war jedoch nicht möglich.

(354) Ein Mitnahmeeffekt konnte insbesondere bei der Bewilligung von Maßnahmen, die bereits vor Jahren abgeschlossen und abgerechnet waren, nicht ausgeschlossen werden.

3.4 Sanierung des Mecklenburgischen Staatstheaters - größter „Ausgabeposten“ bei der Förderung auf Grund des Hauptstadtvertrages

(355) Die Bereitstellung von jährlich 2,45 Mio. Euro für das Theater (ab 1997), ohne die Sicherheit zu haben, dass die Mittel in dieser Höhe auch jährlich abfließen werden, widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO und der bedarfsgerechten Veranschlagung gemäß § 11 Abs. 2 LHO.

(356) Der Landesrechnungshof empfahl, die Zuwendung für jeden Bauabschnitt getrennt auf der Grundlage bestätigter Bauunterlagen (HU-Bau) und damit vorhandener Kostenberechnungen zu bewilligen. Hierdurch würde die Verwendungsnachweisführung und -prüfung erheblich vereinfacht.

(357) Gemäß VV-K Nr. 6.1 zu § 44 Abs. 1 LHO ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen, wenn die vorgesehene Gesamtzuwendung 500.000 Euro übersteigt. Den vom Finanzministerium vorgegebenen Verfahrensablauf, wonach die Stadt Schwerin als Zuwendungsempfänger zugleich die zuständige fachtechnische Behörde für die Beteiligung im Sinne der ZBau ist, sieht der Landesrechnungshof auf Grund eines möglicherweise gegebenen Interessenkonfliktes sehr kritisch.

(358) Eine „Plausibilitätsprüfung“, wie sie vom Finanzministerium durchgeführt wurde, sieht die ZBau nicht vor.

4 Stellungnahmen

4.1 Allgemeines

(359) Das Finanzministerium nahm die kritischen Überlegungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich auf und teilte mit, dass eine Verlängerung des Hauptstadtvertrages über das Jahr 2009 hinaus geprüft werde. Die Entscheidung über die Fortführung des Hauptstadtvertrages liege bei der Landesregierung (Kabinettsbeschluss).

4.2 Mittelbewirtschaftung

(360) Das Finanzministerium teilte mit, Reste habe man nur übertragen, wenn entsprechende Verpflichtungen eingegangen worden seien. Bis 1997 seien die Bewilligungsbescheide ohne Befristung erteilt worden, sodass vom Fortbestehen der Verpflichtungen auszugehen war; der schleppende Mittelabfluss sei bis dato den Anlaufschwierigkeiten zuzuschreiben.

(361) Das durch das Finanzministerium 1997 zunächst angedachte Streichen von Resten in Höhe von ca. 3,17 Mio. Euro sei auf massiven Widerstand der Stadt Schwerin gestoßen und man habe entschieden, den gesamten rechnerischen Rest zu übertragen. Zukünftig würden Bewilligungen grundsätzlich befristet. Der Kritik des Landesrechnungshofes könne man nur bedingt folgen, da in den Folgejahren zunehmend Reste nicht übertragen worden seien.

(362) Die Entsperrung der Haushaltsmittel begründete das Finanzministerium damit, dass nur so die letzte Gelegenheit bestanden habe, die Herstellung der Dachbleche für die Dachsanierung beim Theater mit noch vorhandenen Maschinen durchzuführen, die ansonsten Ende des Jahres verschrottet worden wären.

(363) Zur Sicherstellung des Finanzbedarfes für die Sanierung der maroden Bühnenobermaschinerie in 2006 habe es keine andere Alternative gegeben. Das Instrument der Rücklage für Zwecke des Hauptstadtvertrages werde nach 2006 nicht mehr benötigt.

4.3 Zuwendungsrecht

(364) Das Finanzministerium begründete die Entscheidung, wonach es sich bei den auf Grund des Hauptstadtvertrages bewilligten Mitteln nicht um Zuwendungen im Sinne der §§ 23/44 LHO handle, damit, dass die Hauptstadt als „Mittelpfänger“ in der Hauptstadtkommission gleichberechtigt an der Auswahl der zu fördernden Maßnahmen beteiligt war. Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung sei jedoch entschieden worden, in Anlehnung an § 44 LHO zu verfahren, um bei den einzelnen Maßnahmen nach einheitlichen Maßstäben die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Machbarkeit zu kontrollieren.

(365) Man habe die Beschlüsse der Hauptstadtkommission als bindend angesehen, sodass die Notwendigkeit eines schriftlichen Antrages, der den Anforderungen des § 44 LHO entspricht, nicht gesehen wurde. Aus heutiger Sicht sei es zutreffend, dass das Finanzministerium vor Bescheidung auf konkrete Angaben der Landeshauptstadt zum benötigten Zuwendungsbedarf hätte bestehen müssen.

(366) Auch stimmte das Finanzministerium den kritischen Bemerkungen zum Bewilligungszeitraum grundsätzlich zu.

4.4 Sanierung des Mecklenburgischen Staatstheaters - größter „Ausgabeposten“ bei der Förderung auf Grund des Hauptstadtvertrages

(367) Das Finanzministerium werde bei den anstehenden Sanierungsarbeiten strikt im Sinne der ZBau verfahren und den BBL M-V bei der Überprüfung beteiligen. Den Feststellungen zur Verfahrensweise, der Bildung von Bauabschnitten und der Mittelzuweisung werde gefolgt.

5 Schlussbemerkung

5.1 Allgemeines

(368) Der Landesrechnungshof hält an seinem Vorschlag fest, eine weitere Verlängerung des Hauptstadtvertrages über das Jahr 2009 hinaus sehr kritisch zu prüfen. Er schlägt vor, förderfähige Einzelmaßnahmen - wie auch das Mecklenburgische Staatstheater - künftig nur noch aus den bestehenden Förderprogrammen wie z. B. des Denkmalschutzes oder der Kulturförderung im Rahmen einer Projektförderung zu finanzieren. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit geprüft werden, das Theater, dessen Gebäude sich nach wie vor im Eigentum des Landes befindet, wie jede andere Liegenschaft des Landes, im Einzelplan 12 zu veranschlagen und die Baumaßnahmen durch den BBL M-V durchführen zu lassen.

5.2 Mittelbewirtschaftung

(369) Mit dem Haushaltsplanentwurf 2006/2007 hat das Finanzministerium die Rücklagen im Wirtschaftsplan des BBL M-V entsprechend veranschlagt. Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig eine bedarfsgerechte Veranschlagung erfolgt und die jeweiligen Haushaltsansätze den benötigten Haushaltsmitteln entsprechen.

5.3 Zuwendungsrecht

(370) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird das Finanzministerium zukünftig auch bei der Bewilligung von Finanzmitteln auf der Basis des Hauptstadtvertrages die Bestimmungen des § 44 Abs. 1 LHO beachten müssen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 12 - Hochbaumaßnahmen des Landes

19 Bau einer Polizeiautobahnstation

Zum wiederholten Mal ließ die Landesbauverwaltung ein Gebäude errichten, bevor die notwendige bauaufsichtliche Zustimmung vorlag.

Die Ausführung der Maßnahme weicht - nicht zuletzt auf Grund von Nutzerwünschen - von den genehmigten Unterlagen ab. So wurden z. B. Leistungen beauftragt, die bereits im Rahmen des HU-Bauverfahrens gestrichen worden waren bzw. Leistungen in einem überhöhten Standard ausgeführt.

1 Prüfungsgegenstand

(371) Mit dem Neubau der Bundesautobahn (BAB) 20 und der Anbindung der BAB 241 an die BAB 20 ergab sich die Notwendigkeit für eine Polizeiautobahnstation (PAS) in diesem Bereich. Als Standort für die PAS hat eine projektbezogene Arbeitsgruppe aus mehreren Ministerien ein Grundstück in der Gemeinde Metelsdorf bei Wismar in unmittelbarer Nähe zur BAB 20 ausgewählt. Planung und Durchführung der Baumaßnahme oblag dem Landesbauamt Schwerin⁵⁴.

Der Landesrechnungshof hat den Neubau dieser PAS insbesondere die Planung, Ausschreibung und Vergabe, sowie die Durchführung und Abrechnung der Bauleistungen geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vorzeitiger Maßnahmebeginn

(372) Der BBL M-V hat die Errichtung der PAS ohne bauaufsichtliche Zustimmung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung veranlasst. Zum Zeitpunkt des Baubeginns hatte der BBL M-V noch nicht einmal den Antrag auf Zustimmung gestellt.

Bei Erteilung der Zustimmung waren bereits Leistungen im Wert von rd. 250.000 Euro schlussgerechnet.

2.2 Planung und Ausschreibung

(373) Infolge von Veränderungen in der Polizeistruktur nach Baubeginn waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vier Räume ungenutzt.

⁵⁴ Ab 01.01.2002 Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern, Geschäftsbereich Schwerin, folgend mit BBL M-V abgekürzt.

(374) Auf Grund fehlerhafter oder unvollständiger Planung wurden in mehreren Fällen umfangreiche Nachtragsvereinbarungen erforderlich, die die Baukosten erhöhten. Im Gewerk „Metallbau“ stieg durch unvollständige Planungsleistungen der Auftragswert beispielsweise um rd. 40.000 Euro auf 158 % gegenüber dem ursprünglichen Auftragswert; im Gewerk „Straßen- und Wegebau“ kam es durch falsche Ausschreibung einer Position zu vermeidbaren Mehrkosten von mindestens 8.200 Euro. Im Gewerk „Fassadenbekleidung“ mussten auf Grund fehlerhafter Flächenberechnungen dem Auftragnehmer nachträgliche Preiszuschläge gewährt werden. Ein Planungsmangel führte dazu, dass sämtliche Sonnenschutzlamellenvorhänge demontiert und wieder neu montiert werden mussten. Auch im Gewerk „Malerarbeiten“ kam es in Folge unvollständiger Planungsleistungen zu Nachtragsleistungen.

2.3 Vergabe

(375) Der BBL M-V hat mit Einsparungen bei einzelnen Gewerken zusätzliche oder z. T. höherwertigere Leistungen gegenüber den genehmigten und ausgeschriebenen Leistungen finanziert, ohne diese Leistungen auszuschreiben.

(376) Im Gewerk „Straßen- und Wegebau“ beauftragte der BBL M-V nachträglich einige Ausrüstungsgegenstände in einer höheren Qualität, als es die Ausschreibung vorsah. Ein Rankgerüst, eine Sitzbank, zwei Ascher und eine Briefkastenanlage mit einem Angebotspreis von 3.572,80 Euro wurden durch die gleiche Anzahl höherwertiger Gegenstände mit einem Gesamtauftragswert von 19.748,01 Euro ersetzt.

(377) Bei Vergaben von Leistungen per Bestellschein (vereinfachtes Verfahren der Freihändigen Vergabe) hat der BBL M-V in mehreren Fällen keine Vergleichsangebote eingeholt. Außerdem wurden die für diese Vergabeart zulässigen Wertgrenzen überschritten. Ein Teil dieser Leistungen hätte bei sorgfältiger und erschöpfender Leistungsbeschreibung bereits in den Ausschreibungen für die Gewerke enthalten sein müssen und somit dem Wettbewerb unterstellt werden können.

2.4 Bauausführung

(378) Während der Bauausführung hat der BBL M-V entgegen der Planung umfangreiche zusätzliche Leistungen beauftragt, die entweder bereits mit Genehmigung der Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) ausdrücklich gestrichen oder nicht Bestandteil der HU-Bau waren.

So führten z. B. nachträgliche Nutzerwünsche im Gewerk „Schwachstromtechnik“ und die Aufstellung eines Pylons mit dem Schriftzug „Polizei“ zu erheblichen Mehrausgaben.

(379) Die zusätzliche Videoüberwachung der Tore (Bestandteil des Gewerkes „Schwachstromtechnik“) hatte das Finanzministerium bereits mit Genehmigung der HU-Bau gestrichen. Trotzdem hat der BBL M-V diese Leistung ausführen lassen, wodurch Mehrausgaben von rd. 7.000 Euro entstanden.

(380) Anstelle des aufgestellten innenbeleuchteten Pylons sah die HU-Bau ein beleuchtetes Schild mit der Aufschrift „Polizei“ mit geschätzten Kosten von 2.556 Euro vor. Die genehmigten Baukosten sind mit der Entscheidung, einen Pylon aufzustellen, um über 350 % auf 11.605 Euro gestiegen. Die Leistung vergab der BBL M-V freihändig ohne Einholen von Vergleichsangeboten.

(381) Infolge mangelhafter Bauausführung entstanden im Gewerk „Estricharbeiten“ durch die nicht fachgerechte Ausführung von Leistungen im Gewerk „Maurerarbeiten“ vermeidbare zusätzliche Ausgaben von rd. 15.000 Euro für die Abdichtung gegen Bodenfeuchtigkeit. Schadensersatzansprüche gegen die verursachende Firma machte der BBL M-V nicht geltend.

(382) Die Sicherung der Einfahrt auf das Gelände der PAS durch Schranke und Tor stellt eine unangemessen hohe Sicherung dar. Die Betriebsweise der Toreinfahrt - Schranke und Tor im Regelfall geschlossen - macht die Schranke überflüssig. Durch die Einsparung der Schranke hätten Ausgaben von rd. 8.000 Euro vermieden werden können.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(383) Der Landesrechnungshof hat zum wiederholten Mal darauf hingewiesen, die bauaufsichtliche Zustimmung so rechtzeitig zu beantragen, dass die Zustimmung auch zum beabsichtigten Baubeginn vorliegt (vgl. z. B. Tz. 323 Jahresbericht 2002).

(384) Leistungen sind bei der Planung erschöpfend zu beschreiben, um spätere Nachträge auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Erforderliche Nachtragsvereinbarungen sind in jedem Fall schriftlich zu begründen. Nutzerwünsche sind, soweit wirtschaftlich vertretbar, bereits in der Planungsphase vor Genehmigung der HU-Bau mit den Nutzern verbindlich abzustimmen.

(385) Mit der Finanzierung zusätzlicher oder höherwertiger Leistungen aus eingesparten Mitteln bei anderen Gewerken hat der BBL M-V gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen und darüber hinaus Leistungen dem Wettbewerb entzogen.

(386) Hinsichtlich der unzulässigen Installation der Videoanlage und der Errichtung des Pylons hat der Landesrechnungshof auf den bindenden Charakter der genehmigten HU-Bau hingewiesen.

(387) Schäden infolge mangelhafter Bauausführung können zumindest teilweise im Rahmen der Bauüberwachung des BBL M-V rechtzeitig erkannt und auf ein Mindestmaß begrenzt werden. Im Falle der fehlerhaften Ausführung von Maurerarbeiten und der falschen Montage der Sonnenschutzlamellen ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass dies möglich gewesen wäre.

Die Durchsetzung von Regressansprüchen ist zu prüfen.

4 Stellungnahmen

(388) Zu den Feststellungen und den Folgerungen des Landesrechnungshofes vertritt das Finanzministerium grundsätzlich keine abweichenden Auffassungen.

Die Durchsetzung von Regressansprüchen im Falle des Gewerkes „Maurerarbeiten“ werde geprüft.

Der Einbau der Videoüberwachungsanlage verstoße gegen den genehmigten Umfang der Baumaßnahme. Es handele sich dabei um die Realisierung eines nachträglichen Nutzerwunsches. Die Anlage werde demontiert und zukünftig in einer Liegenschaft des Landeskriminalamtes verwendet.

(389) Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass es sich bei der Schranke - zusätzlich zur Torsicherung - um eine überflüssige Investition handelt, werde nicht geteilt. Das Finanzministerium habe sich bei seiner Entscheidung, diese Ausführung zu genehmigen, auf das vom Landeskriminalamt erstellte Sicherheitskonzept bezogen, in dem es u. a. heißt:

„Wird das Zufahrtstor während der Dienstzeit offen gehalten, erscheint es sinnvoll, für den Tagdienst eine Schrankenanlage, die z. B. über ein Code-/Karten-Lese-system bzw. von der Wache aus gesteuert werden kann, einzurichten.“

(390) Zur Errichtung des Pylons teilte das Ministerium mit, dass die Feststellung des Landesrechnungshofes, die Leistung ohne Einholen von Vergleichsangeboten zu vergeben, zutreffend sei.

Auf die Abweichung der entstandenen von den genehmigten Kosten ist das Ministerium nicht eingegangen.

5 Schlussbemerkung

(391) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht zwar mit, dass der BBL M-V zwischenzeitlich die vier nicht benötigten Räume der PAS einer anderen Nutzung zugeführt hat. Gleichwohl erwartet der Landesrechnungshof, dass bei der Planung weiterer PAS der reduzierte Raumbedarf berücksichtigt und das Handbuch der Verwaltung „Hinweise zur Raumbedarfsermittlung und Entwurfsplanung“ den neuen Bedingungen angepasst wird.

(392) Hinsichtlich der Doppelsicherung der PAS - Einfahrt mit Tor und Schranke - bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Schranke entbehrlich ist. Die Formulierung im Sicherheitskonzept des Landeskriminalamtes sieht der Landesrechnungshof eher als Anregung und nicht, wie vom Finanzministerium dargestellt, als ausdrückliche Forderung.

(393) Die Geschäftsleitung des BBL M-V wird durch geeignete Maßnahmen gewährleisten müssen, dass zukünftig ein Abweichen von den genehmigten Unterlagen ausgeschlossen ist und vorgegebene Ausführungsstandards nicht auf Grund von Nutzerwünschen kostenträchtig geändert werden.

(394) Das Prüfungsergebnis der Regressansprüche ist dem Landesrechnungshof mitzuteilen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Einzelplan 13 - Geschäftsbereich des Umweltministeriums

20 Abwasserentsorgung in Mecklenburg-Vorpommern

Leitungsgebundene Ver- und Entsorgung sind natürliche Monopole, die Abwasserentsorger treten dementsprechend als Gebietsmonopolisten auf. Größtmögliche Transparenz kann dazu beitragen, diesen Nachteil auszugleichen. Gleichwohl weigern sich viele Betriebe, an einem permanenten Kennzahlenvergleich teilzunehmen, der Einsparpotenziale aufdecken und so zu Gebührensenkungen führen könnte. Das Umweltministerium toleriert diese Haltung.

1 Prüfungsgegenstand

(395) Einwohner und Unternehmen haben keine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Abwasserbetrieben. Der Anschluss- und Benutzungszwang nach § 15 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet zur Inanspruchnahme der bereitgestellten Entsorgungsleistungen. Das Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern verlangt, anfallendes Abwasser dem Beseitigungspflichtigen zu überlassen, also der Gemeinde oder dem mit der Entsorgung betrauten Boden-, Wasser- oder Zweckverband. Die Abwassergebühren im Lande bewegten sich im Jahr 2003 zwischen 1,53 und 6,63 Euro je Kubikmeter Abwasser; dabei verlangte ein großer Teil der Abwasserentsorger Gebühren im oberen Segment.

(396) Hohe Abwassergebühren belasten nicht nur die Einwohner; für viele Betriebe spielen sie eine bedeutende Rolle bei der Standortentscheidung. Dies hat den Landtag wiederholt veranlasst, der Frage nachzugehen, welche Maßnahmen gebührendämpfend wirken könnten. Der erhoffte Erfolg indes blieb aus. Daher ersuchte der Landtag den Landesrechnungshof im April 2003, die Kosten und Kostenstrukturen der Abwasserbetriebe in Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich möglicher Einsparpotenziale zu untersuchen. Dabei sollte möglichst auch festgestellt werden, wie sich die Beteiligung von Privaten auf die Kosten und damit letztlich auf die Gebühren auswirkt.

(397) Eine derartige, mit Mitteln der EU und des Landes Mecklenburg-Vorpommern geförderte Untersuchung über „Betriebssteuerungsrelevante Kennzahlen in der Abwasserbehandlung“ war zwar erst im Jahr 2002 durchgeführt worden. Deren Ergebnisse konnten jedoch aus einem Grund nicht überzeugen: Die nur geringe Beteiligung von weniger als einem Viertel der in Mecklenburg-Vorpommern tätigen Abwasserentsorger hatte die Aussagekraft des Berichts erheblich beeinträchtigt. Daher richtete sich die Hoffnung, nunmehr tragfähige Erkenntnisse zu gewinnen, auf die Gewichte der Institutionen Landtag und Landesrechnungshof sowie eine Beteiligung möglichst sämtlicher Abwasserbetriebe.

Nachdem der Landesrechnungshof diesen zugestanden hatte, die Anonymität der Teilnehmer zu wahren und dem Landtag auf Nachfrage nur die Verweigerer zu benennen, übersandte er den Betrieben Fragebögen für einen Kennzahlenvergleich der Jahre 2002 und 2003.

2 Prüfungsergebnisse

(398) Das Verfahren erwies sich als überaus zäh. Während einige Betriebe sich bemühten, die Fragen vollständig, richtig und innerhalb der knapp bemessenen Frist zu beantworten, zeigten andere schon bald, dass sie den Vergleich scheuen. Sie gaben die Fragebögen erst nach der dritten Erinnerung und bis zu 6 Monate nach Fristablauf zurück, ließen zahlreiche Fragen - darunter solche bedeutsamen nach Kosten und Gebühren - unbeantwortet oder trugen Werte ein, die, wie spätere Stichproben erwiesen, mit jenen in den geprüften Jahresabschlüssen nicht viel gemein hatten. Die Teilnahmequote belief sich für 2002 auf 91 % und für 2003 auf 88 %. Insgesamt haben nur drei Betriebe weder an dem ersten noch an dem zweiten Durchlauf teilgenommen - ohne hierfür überzeugende Gründe darzulegen. So blieben ein Abwasservolumen von etwa 8 Mio. m³ (13 % der Jahresschmutzwassermenge) und die für deren Entsorgung entstandenen Kosten bei dem Vergleich unberücksichtigt.

(399) Der Landesrechnungshof hat dem Landtag über das Ergebnis seiner Untersuchung berichtet (Landtagsdrucksache 4/1475 vom 17.12.2004). Die wesentlichen Feststellungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Abwasserbeseitigungspflichtigen (Aufgabenträger) ordnen die Kosten den Kostenarten und Kostenstellen nicht einheitlich zu. Dadurch sind Einsparpotenziale nur schwer erkennbar.
- Bei etlichen Aufgabenträgern deckt das Gebührenaufkommen nicht die Kosten; sie verstoßen damit gegen § 6 Abs. 1 Satz 2 Kommunalabgabengesetz a. F. (KAG).
- Andere Aufgabenträger verstoßen gegen das Kostenüberschreitungsverbot des KAG, indem sie Gebühren erheben, die ihre Kosten übersteigen.
- Eine Vielzahl der Kläranlagen ist nicht ausgelastet. Im Einzelfall ist dies nicht zu beanstanden, weil verschiedene Einflussfaktoren eine vorübergehende Unterauslastung rechtfertigen. So müssen beispielsweise Reserven für saisonale Spitzen vorgehalten werden. Eine wesentliche Erhöhung des Auslastungsgrades wird bei einer Reihe von Anlagen angesichts der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern nicht zu erwarten sein.
- Betriebe, die im Betreibermodell geführt werden, sind die kostenintensivsten; sie erheben folglich durchschnittlich die höchsten Gebühren.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(400) Aus seinen Feststellungen leitete der Landesrechnungshof u. a. folgende Empfehlungen ab:

- Die Aufgabenträger sind zu einer einheitlichen Kostenzuordnung anzuhalten, um die Kostentransparenz zu fördern. Die Buchung nach einem Spezialkontenrahmen könnte hierbei hilfreich sein.
- Die Vereinheitlichung des Kennzahlensystems sollte in einen regelmäßig - möglichst jährlich - durchgeführten Kennzahlenvergleich sämtlicher Abwasserbetriebe des Landes münden. Das Innenministerium sollte die Ergebnisse der Auswertung den teilnehmenden Betrieben mitteilen, damit sie sich vergleichen und für sich Optimierungspotenziale erschließen können.
- Die geringe Auslastung der Kläranlagen führt zu höheren spezifischen Kosten und wirkt sich damit gebührenerhöhend aus. Es sollte deshalb zur Kostensenkung nach Möglichkeiten gesucht werden, die das Betreiben dauerhaft nicht ausgelasteter Anlagen wirtschaftlicher gestalten.
- Bei künftigen Privatisierungen im Betreibermodell ist darauf zu achten, dass im Wettbewerb ein möglichst kostengünstiger Betreiber mit einem professionell ausgehandelten Vertrag ausgewählt wird. Dem Aufgabenträger sollten weitgehende Aufsichts- und Kontrollrechte im Betreibervertrag eingeräumt werden. So sollte er jederzeit das Recht haben, die Anlagen zu betreten und Einblick in die Geschäftsbücher zu nehmen, Kostentransparenz durchzusetzen sowie Abwasseruntersuchungen vornehmen zu können. Die Aufgabenträger sollten mit den bereits verpflichteten Betreibern verhandeln, um sich zumindest für die Zukunft Aufsichts- und Kontrollrechte zu sichern.
- Die Rechtsaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass kostendeckende Gebühren erhoben werden, um zu verhindern, dass künftig weiterhin Landesmittel zur Stabilisierung der Abwasserbetriebe erforderlich werden.
- Im dünn besiedelten Mecklenburg-Vorpommern mit einem hohen Anteil von Klein- und Streusiedlungen werden zunehmend die ökonomischen und ökologischen Grenzen einer Strategie der zentralen Abwassererfassung und -reinigung sichtbar. Aus diesem Grunde ist eine Anpassung der Fördermodalitäten und -zwecke angeraten.
- Betriebe, die nicht bereit sind, sich an einem landesweiten Kennzahlenvergleich zu beteiligen, sollten von weiteren Fördermaßnahmen ausgeschlossen werden. Dies soll verhindern, dass der Griff zur Subvention dem beschwerlichen Weg der Kostenreduzierung und Prozessoptimierung vorgezogen wird. Das Ziel muss sein, kurzfristig eine effiziente Förderung zu gewährleisten und längerfristig auf Fördermittel verzichten zu können. Die Notwendigkeit der Reduzierung bis hin zur Einstellung der öffentlichen Förderung sieht der Landesrechnungshof nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bis 2019 versiegenden Mittel aus dem Solidarpakt II. Daher müssen die Betriebe schon bald in der Lage sein, sich aus eigener Kraft zu finanzieren.

(401) Die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes basieren auf den Angaben der Abwasserbetriebe. Diese Angaben waren teils lücken-, teils fehlerhaft - ob vorsätzlich oder irrtümlich sei dahingestellt. Die Auswirkungen auf einige Ergebnisse könnten durchaus beträchtlich sein. Die an den Feststellungen des Landesrechnungshofes geäußerte Kritik sollte aber nicht den Landesrechnungshof, sondern die Verantwortlichen in den Abwasserbetrieben treffen. Die Mängel bestärken den Landesrechnungshof in seiner Ansicht, den Kennzahlenvergleich fortzusetzen. Dabei müssen Wege gefunden werden, sämtliche Betriebe einzubeziehen und die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten zu gewährleisten. *Transparenz* - eine Forderung, der sich weder die Betriebe noch das Umweltministerium verschließen sollten. Eine Optimierung des Kennzahlensystems ist damit selbstverständlich nicht ausgeschlossen. Der Landesrechnungshof ist bereit, daran mitzuwirken.

4 Stellungnahmen

(402) Innen- und Wirtschaftsministerium teilen die Auffassung des Landesrechnungshofes über die Zweckmäßigkeit laufender Kennzahlenvergleiche und haben ihre Unterstützung angeboten. Seine unmittelbare Mitwirkung, so das Innenministerium, scheiterte aber an fehlenden personellen Ressourcen. Darüber hinaus verweist das Innenministerium im Hinblick auf die Höhe der Abwassergebühren auf Teilerfolge, die mit der „Förderrichtlinie zur wirtschaftlichen Stabilisierung abwasserbeseitigungspflichtiger Körperschaften in M-V“ vom 31. März 1999 erzielt werden konnten. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Gebührenüber- und -unterdeckung könne es hingegen anhand der ihm vorliegenden Daten nicht bestätigen. Auch gibt es zu bedenken, dass der verbindlichen Einführung eines Spezialkontenrahmens das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage sowie Kostengründe entgegenstünden. Ferner weist das Innenministerium darauf hin, dass die aus einer Unterauslastung resultierenden höheren Kosten sich in der Gebührenkalkulation nicht niederschlagen dürften. Schließlich sieht es die Teilnahme an einem Kennzahlenvergleich als Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln zumindest als rechtlich problematisch an.

(403) Das Umweltministerium hingegen hält die „auf monetäre Gesichtspunkte beschränkte“ Vorgehensweise des Landesrechnungshofes für nicht geeignet, eine landesweite Verbesserung der Ergebnisse zu erzielen. Es verweist auf die überaus wichtige Rolle, die Qualitätskomponenten im Hinblick auf die Anforderungen des Gewässerschutzes spielen. Das Ministerium bezweifelt, dass ein „Verfahren mit verpflichtenden Vorgaben und bürokratischem Druck erfolgreich sein kann“ und setzt vielmehr auf eine freiwillige Beteiligung der Abwasserbetriebe. Im Übrigen handele es sich bei den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht um einen Prüfbeitrag zur Abwasserentsorgung, sondern „eher um eine politische Stellungnahme, deren Tendenz nicht geteilt werden kann.“

5 Schlussbemerkung

(404) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, denn ökonomische und ökologische Interessen widersprechen einander nicht. Es kann nicht sein, dass sich von der Öffentlichkeit finanzierte Einrichtungen wie die Abwasserbetriebe einem Vergleich entziehen. Kennzahlenvergleiche sind in Wirtschaft und Wissenschaft anerkannte Verfahren, um Einsparpotenziale aufzudecken. Dieser Erkenntnis sollte sich das Umweltministerium nicht verschließen. Die von ihm bevorzugte Freiwilligkeit wird nicht zum Erfolg führen, denn etliche Betriebe werden sich weiterhin sperren - offen, durch Nichtteilnahme, oder verdeckt, durch falsche Angaben. Gerade dies zeigt doch umso deutlicher die Notwendigkeit eines Kennzahlenvergleichs auf der Basis gesicherter Daten. In der Abwasserwirtschaft gibt es Verantwortliche, die dies erkannt haben. So wurde die Empfehlung des Landesrechnungshofes, anhand von Spezialkontenrahmen zu buchen, von dort ausdrücklich unterstützt.

21 Zuschüsse zu Vorhaben des Klimaschutzes

In Mecklenburg-Vorpommern fördern drei verschiedene Ressorts Vorhaben zum Klimaschutz über mehrere Förderprogramme. Der Landesrechnungshof befürwortet eine Zusammenführung der verschiedenen Fördermöglichkeiten und die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle.

Auf nicht zutreffenden Planungsgrundlagen basierende Energiekonzepte und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie nicht ausreichend aufeinander abgestimmte Anlagenkonfigurationen, der Einsatz nicht ausgereifter Technik und Planungsänderungen während der Projektdurchführung führten bei zwei Fördermaßnahmen zur Nichterreichung der Förderziele und zu hohen Folgekosten. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Umweltministerium prüft, ob Rückforderungen geltend gemacht werden können.

1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Zuschüsse des Landes für Vorhaben des Klimaschutzes im Einzelplan 13 (Umweltministerium) bei Titel 1302 883.11 und 883.12 geprüft. Schwerpunkte der Prüfung bildeten die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung des Zuwendungsverfahrens sowie die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse durch die Zuwendungsempfänger.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Allgemeine Feststellungen

(405) Das Land Mecklenburg-Vorpommern fördert Vorhaben zum Klimaschutz über mehrere Förderprogramme verschiedener Ressorts. Neben der Klimaschutzrichtlinie im Umweltministerium gibt es im Wirtschaftsministerium beispielsweise das Programm „Technologie- und Innovationsförderung (TIF)“ sowie die „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur verstärkten Nutzung zukunftssträchtiger Energietechniken“ vom 3. September 2001. Darüber hinaus werden im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei schwerpunktmäßig diejenigen Projekte gefördert, die ihren Ursprung in land- und forstwirtschaftlicher Biomasse haben.

(406) Das Umweltministerium hat Ausgaben für Werkverträge aus einem für Investitionen vorgesehenen Haushaltstitel geleistet.

2.2 Zuwendung an einen Landkreis

(407) Das Umweltministerium bewilligte dem Landkreis Ostvorpommern im Rahmen einer Projektförderung als Anteilfinanzierung Fördermittel in Höhe von bis zu 447.687,17 Euro für die Errichtung einer Kraft-Wärme-Kälte-Kopplungsanlage auf der energetischen Basis kaltgepressten Rapsöls in einem Krankenhaus. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft beteiligte sich an dieser Förderung mit einer Zuweisung an das Umweltministerium bis zu einer Höhe von 186.217,62 Euro.

(408) Der Zuwendungsempfänger informierte die Bewilligungsbehörde nicht darüber, dass er weitere Fördergelder erhielt. Das stellt einen Verstoß gegen Nr. 5.1 ANBest-P (Mitteilungspflicht) dar.

(409) Das mit Fördergeldern des Landes finanzierte Blockheizkraftwerk (BHKW) sollte mit kaltgepresstem Rapsöl betrieben werden. Tatsächlich musste wegen des höheren Reinheitsgrades ein Vollraffinat eingesetzt werden. Weitere technische Probleme führten dazu, dass die geplante jährliche Laufzeit der BHKW's nicht erreicht werden konnte, der Gesamtwirkungsgrad der Anlage 20 % unter dem geplanten blieb, die Abgaswärmenutzung zu niedrig war und auf Grund des hohen Niveaus der Preise für Raps ein wirtschaftlicher Betrieb der Anlage unmöglich blieb. Im Versuchszeitraum musste die vollständige Energieversorgung von Strom, Wärme und Dampf für das Krankenhaus durch den örtlichen Energieversorger sichergestellt werden. Das vom Umweltministerium mit dieser Förderung beabsichtigte Ziel konnte bis zum Prüfungszeitpunkt (vier Jahre nach Bewilligung der Zuwendung) nicht erreicht werden.

2.3 Zuwendung für eine Jugendherberge

(410) Das Umweltministerium gewährte dem Deutschen Jugendherbergswerk eine Zuwendung in Höhe von insgesamt 371.709,20 Euro für den Bau einer Energiezentrale und die Nahwärmeversorgung zur nachhaltigen Energieversorgung im Rahmen des Zukunftsprojektes „Jugendherberge - Aufbau einer sustainable Living Herberge als modellhafte Umweltbildungseinrichtung“. Die Mittel waren zweckgebunden einzusetzen u. a. für ein Gebäude mit Holzspänebunker, eine Solarthermieanlage, eine Photovoltaik-Anlage, eine Holzhackschnitzelfeuerungsanlage und zwei Pflanzenöl-Blockheizkraftwerke inkl. Tankanlage.

Das Vorhaben wurde in der Zeit vom 13.09.1999 bis zum 10.04.2001 realisiert.

(411) Das Gesamtsystem arbeitet, insbesondere auf Grund der Dimensionierung der Solarthermieanlage, nicht wirtschaftlich. Die erzeugten Energiemengen können nur in geringem Maße abgerufen werden.

(412) Die BHKW's werden seit Oktober 2002 wegen häufiger Havarien mit herkömmlichem Heizöl betrieben. Die gewählte Technik lässt nach Angaben des Zuwendungsempfängers einen Betrieb mit zuwendungsfähigem RME (Rapsöl-methylester) nicht zu.

(413) Die Holzhackschnitzelfeuerungsanlage wurde während der Bauphase zusätzlich mit einem Ölbrenner ausgerüstet und anschließend mit herkömmlichem Heizöl betrieben.

(414) Die nach den Einzelansätzen des Zuwendungsbescheides zu fördernden Leistungen: Gebäudeleittechnik, Schautafel, Infoterminal und PC-Arbeitsplätze wurden nur zum Teil oder gar nicht erbracht.

Da das zuständige StAUN Neubrandenburg den fristgerecht vorgelegten Verwendungsnachweis auch 30 Monate später nicht geprüft hatte, wurde dies nicht offensichtlich.

2.4 Zuwendung für einen Verein

(415) Das Umweltministerium bewilligte einem gemeinnützigen Verein mit Zuwendungsbescheid vom 30.10.2002 für die Erprobung eines Strohvergasers (200 kW) und zur Beheizung eines Hotels eine Zuwendung bis zu einer Höhe von 32.700,00 Euro. Der Strohvergaser sollte mit verschiedenen verfügbaren, in Rundballen gepressten Biomassen im Langzeitversuch auf Praxistauglichkeit getestet werden.

(416) Ein Vereinsmitglied und gleichzeitig Hersteller der Anlage hatte zuvor für die Entwicklung eines 90 kW-Strohvergasers vom Wirtschaftsministerium eine Zuwendung in Höhe von 71.000 Euro erhalten. Außerdem bewilligte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei eine Zuwendung.

(417) Am 19.12.2002 überwies das Umweltministerium auf Anforderung des Zuwendungsempfängers anteilig Fördermittel in Höhe von 22.700,00 Euro. Bei der Prüfung des Landesrechnungshofes konnte per Kontoauszug lediglich eine Zahlung des Zuwendungsempfängers an den Anlagenhersteller in Höhe von 20.574,15 Euro nachgewiesen werden.

(418) Der Strohvergaser wurde lt. Bericht des Vereins im März 2003 nach nur einer Heizperiode wegen erheblicher technischer Probleme bei der Strohfeuerung stillgelegt.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Allgemeine Feststellungen

(419) Der Landesrechnungshof beanstandete die dezentrale Förderung gleicher oder ähnlicher Maßnahmen durch verschiedene Stellen des Landes. Er hält eine Zusammenführung der verschiedenen Fördermöglichkeiten für notwendig, um die Förderung und Begleitung der Projekte sinnvoller und effizienter gestalten zu können. Eine zentrale Anlaufstelle würde die Gefahr von Doppelförderungen ausschließen, die Zuwendungsempfänger entlasten, die Übersichtlichkeit erhöhen und nicht zuletzt zu einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsaufwandes führen.

(420) Nach § 45 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden. Bei der Abgrenzung der Zwecke für die Ausgaben ist entsprechend VV Nr. 1.2 zu § 17 LHO von der Gruppierung des Gruppierungsplanes (GPI) auszugehen.

Es ist unzulässig, Haushaltsmittel für andere Zwecke einzusetzen, als sie bei der Aufstellung des Haushalts vom Parlament festgelegt wurden. Das Umweltministerium hat in diesen Fällen gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO) verstoßen.

3.2 Zuwendung an einen Landkreis

(421) Der Landesrechnungshof hatte gefordert, dass die Zuwendung anteilig zurückzuzahlen und zu verzinsen ist. Der Eingang der Zahlung sollte nachgewiesen werden.

(422) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestand an der geförderten Anlage noch erheblicher Entwicklungsbedarf. Die technischen Probleme sollten durch weitere Optimierungen der Anlagen gelöst werden. Er empfahl, die Wirtschaftlichkeit der Kraft-Wärme-Kälte-Kopplungs-Anlage nicht allein, sondern im Zusammenhang mit der vorhandenen Solarthermie- und Photovoltaik-Anlage zu untersuchen. Ein Monitoring erschien hier sinnvoll, insbesondere um Aussagen für künftige Planungen an anderen Standorten zu treffen.

3.3 Zuwendung für eine Jugendherberge

(423) Das Umweltministerium sollte künftig die Bedarfsplanung der Zuwendungsempfänger und deren Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei der Prüfung der Antragsunterlagen ausreichend kritisch betrachten.

(424) Da der Zuwendungsempfänger gegen die Zweckbestimmung des Zuwendungsbescheides bezüglich der Errichtung von zwei Pflanzenöl BHKW's verstoßen hat, wird das Umweltministerium die Rückforderungsmöglichkeiten prüfen müssen.

(425) Die Ausgaben für den Ölbrenner waren weder Bestandteil des Zuwendungsbescheides noch gemäß Klimaschutzrichtlinie zuwendungsfähig. Bei der Verwendungsnachweisprüfung sind die zusätzlich entstandenen Ausgaben nicht als zuwendungsfähig anzuerkennen.

Darüber hinaus entspricht die Nutzung des nachgerüsteten Ölbrenners nicht der Intention des Zuwendungsbescheides. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass der Feuerung mit Holzhackschnitzeln Vorrang eingeräumt wird.

(426) Der Zuwendungsempfänger kam seiner Anzeigepflicht nicht nach. Gemäß Nr. 5.1.2 ANBest-P ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzuzeigen, wenn der Verwendungszweck oder sonstige für die Bewilligung der Zuwendung maßgebliche Umstände sich ändern oder wegfallen. Das Umweltministerium hat gegen seine Verpflichtung aus VV Nr. 11.1 zu § 44 Abs. 1 LHO verstoßen, wonach die Bewilligungsbehörde bzw. die nach Nr. 1.5.6 zuständige oder sonst beauftragte Stelle unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises zu prüfen hat, ob die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis zweckentsprechend verwendet worden ist.

3.4 Zuwendung für einen Verein

(427) Da der Verwendungszweck nicht erreicht wurde und auch zukünftig nicht erreicht werden kann, ist die ausgezahlte Zuwendung zurückzufordern.

4 Stellungnahmen

4.1 Allgemeine Feststellungen

(428) Hinsichtlich der Abgrenzung der Fördertatbestände und des Zuwendungsempfängerkreises sei es zwischen den drei Ressorts bisher zu keinen Problemen gekommen. Im Zusammenhang mit der neuen Förderperiode solle ein Abgleich vorgenommen werden, sodass noch bestehende Überschneidungen möglichst vermieden würden.

Eine zentrale Anlaufstelle für die Förderung und Begleitung setze voraus, dass den inhaltlichen Ansätzen und somit der Zweckbestimmung im vollen Umfang entsprochen werden könne. Sie würde die Antragsteller jedoch durch lange Anfahrtszeiten und -wege finanziell belasten. Aus den bisherigen Erfahrungen könne eingeschätzt werden, dass die Initiierung und Begleitung von Projekten im Bereich Klimaschutz nicht durch eine allgemeine Verwaltungseinheit zu leisten sei. Eine dezentrale Förderung werde als notwendig erachtet, damit die Antragsteller im ländlichen Raum, die finanziell weniger gut ausgestattet seien, nicht benachteiligt würden.

(429) Das Umweltministerium teilte mit, die Werkverträge seien im weitesten Sinne auch als investitionsvorbereitende Maßnahmen zu betrachten. Die Kritik des Landesrechnungshofes werde aber zum Anlass genommen, die für Klimaschutzmaßnahmen vorgesehenen Mittel haushaltssystematisch so zuzuordnen, dass auch nicht unmittelbar investive Maßnahmen zukünftig in korrekter Weise finanziert werden könnten.

4.2 Zuwendung an einen Landkreis

(430) Das Umweltministerium teilte mit, es habe erst durch den Landesrechnungshof Kenntnis über die zusätzliche Förderung des Projektes von dritter Seite erhalten. Mit Datum vom 07.12.2004 sei ein Bescheid über einen Teilwiderruf des Zuwendungsbescheides vom 16.11.2000 erlassen worden. Dagegen habe der Zuwendungsempfänger im Januar 2005 Klage beim Verwaltungsgericht Greifswald erhoben. Am 15.02.2005 sei durch das Umweltministerium bei der Staatsanwaltschaft Stralsund Strafanzeige wegen des Verdachts des Subventionsbetruges erstattet worden.

4.3 Zuwendung für eine Jugendherberge

(431) Die Planungsgrundlagen des Zuwendungsempfängers seien hinsichtlich des prognostizierten Energiebedarfs deutlich überhöht gewesen, die Auslegung der Energieerzeugungsanlage dementsprechend überdimensioniert, da die Planung auf doppelt so hohen Gästezahlen, wie tatsächlich erreicht werden könnten, basiere. Mit verschiedenen Maßnahmen solle in den nächsten Jahren versucht werden, einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen sicherzustellen.

(432) Das Umweltministerium übermittelte die Stellungnahme des Zuwendungsempfängers, wonach es zum Zeitpunkt der Ausschreibung lediglich einen Hersteller für rapsöltaugliche BHKW's in dieser Leistungsklasse gab. Dieser habe die Entwicklungsarbeiten am Motor für den Rapsölbetrieb auf Grund verbrennungstechnischer Probleme im Langzeitbetrieb eingestellt. Um die Wärmeversorgung zu sichern, werde seit 2002 herkömmliches Heizöl eingesetzt. Nach weiteren Ursachen für die häufigen Störungen beim RME-Betrieb werde jedoch weiterhin geforscht.

(433) Nach den Angaben des Zuwendungsempfängers habe man für den Notfall einen angeblich rapsöltauglichen Brenner an der Holzhackschnitzelanlage installieren lassen. Die zugesagte Eigenschaft des Brenners fehle, die Herstellerfirma sei insolvent. Es sei beabsichtigt, auch künftig im Havariefall den Brenner zu betreiben. Dafür solle ein kleines Heizöllager von maximal 1.000 Litern errichtet werden. Die Probleme mit der Regelung der Feuerung und der Brennstoffzufuhr an der Holzhackschnitzelanlage seien inzwischen behoben. Sie werde in der geplanten Betriebsart betrieben.

(434) Aus der Stellungnahme des Zuwendungsempfängers geht hervor, dass die zum Prüfungszeitraum fehlenden Leistungen zur Visualisierung und Auswertung der Energieflüsse und Anlagenzustände mit menügeführter Bildschirmoberfläche inzwischen fertig gestellt werden konnten.

Das Umweltministerium teilte mit, es habe mehrere Gespräche mit dem Zuwendungsempfänger zu den Beanstandungen des Landesrechnungshofes geführt. Alle weiteren Schritte würden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung mit dem zuständigen StAUN Neubrandenburg abgestimmt.

4.4 Zuwendung für einen Verein

(435) Das Umweltministerium teilte mit, es schließe sich der Auffassung des Landesrechnungshofes grundsätzlich an. Mit Datum vom 19.08.2004 sei ein Widerrufsbescheid erlassen worden, mit dem die bisher ausgezahlten Fördermittel zurückgefordert würden. Zinsen würden mit gesondertem Bescheid geltend gemacht.

5 Schlussbemerkung

5.1 Allgemeine Feststellungen

(436) Es hat sich gezeigt und dies wird auch durch das Umweltministerium bestätigt, dass es qualifizierten Sachverständigen und neuester Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Bereich der erneuerbaren Energien bedarf, um die potenziellen Zuwendungsempfänger kompetent zu beraten sowie Konzeptionen und Anlagenkonfigurationen im Vorfeld der Förderung, projektbegleitend und im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung beurteilen zu können. Diesen Sachverständigen an drei verschiedenen Stellen der Verwaltung vorzuhalten, erscheint unwirtschaftlich.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, eine zentrale Anlaufstelle mit kompetenten Ansprechpartnern für Förderungen im Bereich Klimaschutz im Land zu bilden.

(437) Der Landesrechnungshof hält die korrekte Trennung und Buchung von Ausgaben für investive und nicht investive Zwecke für unverzichtbar. Eine fehlerhafte Zuordnung kann die Richtigkeit der Haushaltsrechnungen mehrerer Jahre in Frage stellen. Außerdem können diese Buchungen zu verdeckten Haushaltsüberschreitungen bei den sachlich zutreffenden Titeln führen.

5.2 Zuwendung an einen Landkreis

(438) Das Umweltministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes nach Rückforderung eines Teils der Zuwendung. Mit dem Teilwiderrufsbescheid vom 07.12.2004 hat es den erforderlichen Verwaltungsakt erlassen. Wegen der Klage des Zuwendungsempfängers muss zunächst die gerichtliche Entscheidung abgewartet werden. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, stärker als bisher im Vorfeld einer derartigen Fördermaßnahme Erfahrungen, die in anderen Bundesländern bereits gesammelt wurden, auszuwerten.

5.3 Zuwendung für eine Jugendherberge

(439) In Bezug auf künftige Förderungen wird es für erforderlich gehalten, Energiekonzepte und Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Antragsteller kritischer zu begutachten. Nicht nur die Halbierung der angenommenen Gästezahlen spielt in diesem Fall eine entscheidende Rolle. Verschärfend kommt hinzu, dass eine Jugendherberge überwiegend in den Sommer- und Herbstmonaten belegt wird, also der Zeit des Jahres, in der der niedrigste Wärmeverbrauch zu verzeichnen ist.

Der Landesrechnungshof bedauert, dass es nicht im Vorfeld gelungen ist, realistische Planungen in Bezug auf die erwarteten Gästezahlen zu Grunde zu legen. Nach Fertigstellung der Anlagen kann der Schaden lediglich begrenzt werden.

(440) Die BHKW's werden nicht zweckentsprechend betrieben, was bei der Verwendungsnachweisprüfung durch das zuständige StAUN Neubrandenburg zu berücksichtigen sein wird.

Im Übrigen verhindert die Erzeugung der elektrischen Energie mittels konventionellem Heizöl, dass der durch die BHKW's produzierte und möglicherweise ins öffentliche Netz eingespeiste Strom nach dem Energieeinspeisegesetz (EEG) vergütet werden kann.

(441) Die Einlassungen des Zuwendungsempfängers sind bei der Verwendungsnachweisprüfung zu beachten. Der Landesrechnungshof hält jedoch die Errichtung eines zweiten Tanklagers für nicht erforderlich, da auch die BHKW's nicht, wie mit der Zuwendung beabsichtigt, mit Pflanzenöl betrieben werden können.

(442) Es bleibt festzuhalten, dass erst durch die Prüfung des Landesrechnungshofes drei Jahre nach der durch den Zuwendungsempfänger mitgeteilten Fertigstellung des Projektes die nicht 100-prozentige Umsetzung des Zuwendungszwecks erkannt wurde. Der Landesrechnungshof erachtet es als nicht hinnehmbar, dass Verwendungsnachweise 30 Monate nicht abschließend geprüft in den zuständigen Prüfbehörden vorliegen.

Dies führt u. U. dazu, dass über einen langen Zeitraum beschaffte Anlagen nicht bestimmungsgemäß betrieben oder Mittel unerkannt für nicht zuwendungsfähige Leistungen eingesetzt werden.

Das Umweltministerium wird für Abhilfe sorgen müssen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 15 - Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung

22 Maßnahmen mit besonderer arbeitsmarktpolitischer Wirkung - Initiativfonds -

Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat aus dem Initiativfonds Zuwendungen in Höhe von rd. 6,38 Mio. Euro bewilligt, ohne dass mit den geförderten Maßnahmen eine im besonderen Landesinteresse liegende Beschäftigungswirkung erzielt worden ist. Die aus dem Initiativfonds geförderten Maßnahmen haben damit die beabsichtigte arbeitsmarktpolitische Wirkung verfehlt, sodass die Einstellung der Förderung geprüft werden sollte.

1 Prüfungsgegenstand

(443) Der Initiativfonds ist seit dem Haushaltsjahr 2002 jährlich mit finanziellen Mitteln in Höhe von 1,65 Mio. Euro in den Landeshaushalt eingestellt worden. Förderziel des Initiativfonds ist es, herausragende Vorhaben, die im besonderen Landesinteresse liegende Beschäftigungswirkung erzielen, zu fördern. Dabei sollen vordergründig Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsplatzbeschaffung stehen.

Das Ministerium hat bis September 2004 insgesamt 74 Maßnahmen mit einem Fördervolumen in Höhe von insgesamt rd. 8,9 Mio. Euro bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat davon 27 Maßnahmen mit einem Fördervolumen in Höhe von insgesamt rd. 6,45 Mio. Euro geprüft. Das sind rd. 72 % der bis September 2004 bewilligten finanziellen Mittel.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Arbeitsmarktpolitische Wirkung der geförderten Maßnahmen

(444) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Maßnahmen - mit Ausnahme der Bezuschussung von Ausgaben für die Erstellung eines Bebauungsplanes in einer Gemeinde - die im besonderen Landesinteresse liegende Beschäftigungswirkung nicht erzielt worden ist. Weder die Gewährung von Darlehen noch die Bewilligung nicht rückzahlbarer Zuschüsse haben zu einer unmittelbaren Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen geführt. Die geprüften Maßnahmen, die aus dem Initiativfonds gefördert wurden, haben damit - bis auf die o. g. Ausnahme - die beabsichtigte arbeitsmarktpolitische Wirkung verfehlt.

2.2 Fördermaßnahmen im Bereich des Fährkomplexes Sassnitz-Mukran

(445) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat der Stadt Sassnitz und der Gemeinde Lietzow in den Jahren 2002 bis 2004 Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 4,85 Mio. Euro für 13 Maßnahmen im Bereich des Fährkomplexes Sassnitz-Mukran bewilligt. Die Förderungen dienten vorrangig vier Grundstückskäufen, der Baulandbevorratung zur Ansiedlung von Gewerbebetrieben und der Erstellung von Bebauungsplänen bzw. der Baufeldfreimachung. Für drei der vier Grundstückskäufe bewilligte das Ministerium zinslose Darlehen in Höhe von rd. 3,4 Mio. Euro, die an das Land zurückzuzahlen sind, sobald die Flächen weiterveräußert werden. Zu den Förderungen wurde im Einzelnen festgestellt:

- Die Zuwendungen wurden bewilligt, obwohl nach den Beurteilungen des Landkreises Rügen als untere Rechts- und Kommunalaufsichtsbehörde weder die Gemeinde Lietzow noch die Stadt Sassnitz in der Lage waren, bei anstehenden Investitionen entstehende Folgekosten zu tragen und damit die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.
- Das Ministerium hat der Stadt Sassnitz Zuwendungen in Höhe von rd. 20.000 Euro zur Zahlung von Zinsen für die Jahre 2003 und 2004 für einen weiteren nicht aus Landesmitteln finanzierten Grundstückskredit bewilligt, obwohl ihm durch die Stellungnahme des Landkreises bekannt war, dass es dieser Kreditaufnahme „... bei einer Reduzierung ihrer zahlreichen sonstigen geplanten Investitionstätigkeit ... für den geplanten Grundstückserwerb nicht bedurft hätte“.
- Zuwendungen in Höhe von insgesamt 4.013.803,65 Euro wurden im November 2003 für den Kauf von vier Grundstücken, die dem Ausbau des Wirtschaftsstandortes Sassnitz unter Einbeziehung des bestehenden Fährkomplexes für Industrieansiedlungen dienen sollten, bewilligt, ohne dass zuvor ernsthafte Ansiedlungsinteressen von Investoren nachgewiesen wurden. Der seinerzeit einzige Investor, der auf einem dieser vier Grundstücke eine Gewerbeansiedlung vornehmen wollte, war neun Tage vor Antragstellung durch die Stadt von seinem Vorhaben zurückgetreten. Ansiedlungen von Unternehmen und die Schaffung einer nennenswerten Zahl von Arbeitsplätzen waren mindestens bis Mitte 2005 nicht erfolgt.
- Zwölf der insgesamt 13 geförderten Maßnahmen hat das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung entgegen den Zuwendungsbestimmungen im Rahmen von Vollfinanzierungen bewilligt.
- Vor Bewilligung der Zuwendungen in Höhe von rd. 4,85 Mio. Euro für die insgesamt 13 Maßnahmen wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, obwohl die Verwaltung dazu verpflichtet war. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle fanden ebenfalls nicht statt.

2.3 Weitere geförderte Maßnahmen

(446) An weitere sechs Kommunen hat das Ministerium Zuwendungen in Höhe von rd. 780.000 Euro für Bebauungspläne bewilligt und die Wiederherrichtung einer Industriebrache in Höhe von 100.000 Euro finanziert, ohne dass - bis auf eine Ausnahme - konkrete Ansiedlungsinteressen durch Investoren nachgewiesen waren.

(447) Das Ministerium hat einem Hersteller von Kleinflugzeugen ein mit 6,75 % p. a. verzinstes Darlehen in Höhe von 245.000 Euro zur Liquiditätssicherung gewährt, obwohl bestimmte Risiken zur Existenz des Unternehmens und zur erfolgreichen Produktion von Kleinflugzeugen bekannt und nicht abschließend geklärt waren. So lagen z. B. die Zertifizierungen für die beiden Flugzeugtypen durch das Luftfahrtbundesamt - notwendige Voraussetzung für die Produktion der Kleinflugzeuge - bis zur Bewilligung nicht vor. Für den einen Flugzeugtyp war zudem die Zertifizierung bis zur Bewilligung noch nicht einmal beantragt. Das Ministerium wird nunmehr dafür Sorge tragen müssen, dass es seine Forderungen auf Grund von Bürgschaften der persönlich haftenden Gesellschafter durchsetzt, weil inzwischen das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Unternehmens mangels Masse eingestellt wurde.

(448) Einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft wurde ein zinsloses Darlehen in Höhe von 300.000 Euro zur Liquiditätssicherung bei der Durchführung eines vom Wirtschaftsministerium ausfinanzierten Projektes gewährt, weil die Gesellschaft die Zuwendungen des Wirtschaftsministeriums erst nach Vorlage bezahlter Rechnungen erhält.

(449) Das Ministerium hat einer Physiotherapeutin ein zinsloses Darlehen in Höhe von 3.000 Euro zur Zahlung ihrer Krankenversicherungsbeiträge (konsumtive Ausgaben) gewährt, obwohl es die Voraussetzungen für eine Bewilligung nicht abschließend geprüft hatte und das Darlehen zur Schaffung bzw. zum Erhalt von Arbeitsplätzen nicht notwendig war. Die Inhaberin hätte einen der fünf angestellten Physiotherapeuten ihrer Praxis zum fachlichen Leiter bestimmen können (vgl. hierzu Kranig, Kommentar zum SGB V, § 124 Rdn. 13) und somit auch ohne eigene Ausbildung die Praxis weiterführen können.

(450) Einem medizinischen Institut wurde eine Zuwendung in Höhe von 89.500 Euro für die Durchführung eines Forschungsprojektes bewilligt, obwohl die Schaffung von Arbeitsplätzen damit nicht verbunden war. Das Ministerium hat den Zuwendungszweck lediglich als Entwicklung neuer Verfahren zur zellulären Immundiagnostik - also als Forschungsförderung - bezeichnet. Eine arbeitsmarktpolitische Wirkung, d. h. die Schaffung bzw. der Erhalt einer nennenswerten Zahl von Arbeitsplätzen, ist weder dem Zuwendungszweck zu entnehmen noch Gegenstand der Auflagen/Bedingungen im Zuwendungsbescheid. Die mit dem Projekt betrauten drei Mitarbeiter waren bereits seit acht bzw. zwölf Monaten vor Beginn der Maßnahme unbefristet Beschäftigte des Instituts. Zudem wurde versäumt, für das Land Benutzungsrechte an Schutzrechten einzuräumen.

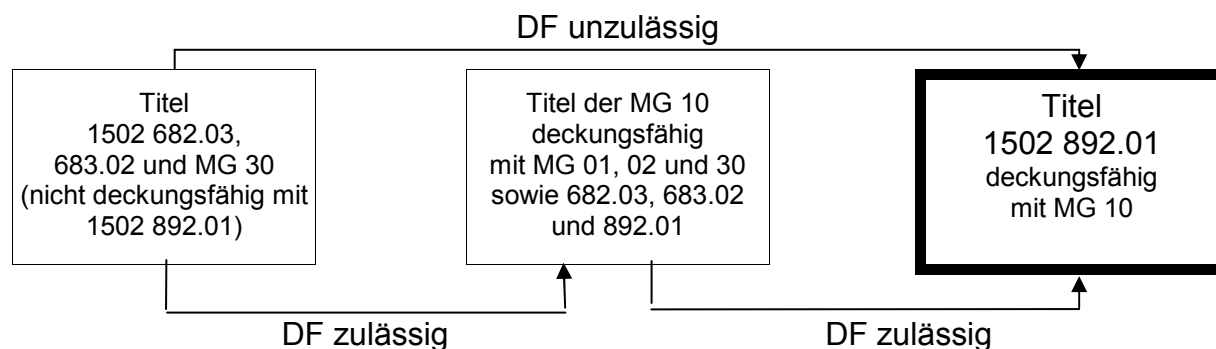
(451) Das Ministerium hat Zuwendungen in Höhe von rd. 4.400 Euro für Personal- und Sachausgaben (konsumtive Ausgaben) für eine Schuldnerberatungsstelle bewilligt. Die Schaffung bzw. der Erhalt von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt war damit nicht verbunden, weil die Personal- und Sachausgaben in diesem Fall zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Bei Auslaufen der Bezuschussung würden diese Arbeitsplätze wegfallen.

(452) Das Ministerium hat auf Empfehlung zweier Mitglieder des Landtages in 65 Fällen Löhne und Gehälter in Höhe von insgesamt rd. 76.000 Euro für einen Monat an Mitarbeiter eines anderen Flugzeugherstellers gezahlt. Es hat damit auch in diesem Fall Personalausgaben aus Mitteln für investive Zwecke finanziert; eine Schaffung bzw. der Erhalt von Arbeitsplätzen war damit nicht verbunden.

2.4 Großzügig geregelte Deckungsfähigkeiten

(453) Im Haushaltsjahr 2003 hat das Ministerium finanzielle Mittel in Höhe von rd. 6,4 Mio. Euro für Maßnahmen des Initiativfonds ausgegeben, obwohl der Initiativfonds jährlich mit einem Haushaltsvolumen in Höhe von 1,65 Mio. Euro in den Landeshaushalt eingestellt wurde. Das Ministerium hat folglich fast das Vierfache der geplanten Mittel ausgegeben und damit gegen das Fälligkeitsprinzip verstoßen. Für die Mehrausgaben in Höhe von rd. 4,7 Mio. Euro, die überwiegend für Grundstückskäufe im Fährkomplex bewilligt wurden, konnten im Rahmen der zulässigen Deckungsfähigkeit (DF) Mittel aus der Maßnahmegruppe 10 - Landesprogramm für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung (ASP) - verwendet werden. Zur Verstärkung der Maßnahmegruppe 10 - und damit auch zur Verstärkung des Initiativfonds - konnten wiederum die Ansätze weiterer Ausgabetitel herangezogen werden. Z. B. sind auch die Titel 1502 682.03 - Landeszuschüsse für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insbesondere zu den Sachausgaben von ABM sowie Strukturanpassungsmaßnahmen nach §§ 272 ff. und 415 SGB III - und 1502 683.02 - Zuschüsse zu transnationalen Arbeitsmarktprojekten - und die Maßnahmegruppe 30 - Landesprogramm für Schulsozialarbeit und arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit - mit dem Initiativfonds deckungsfähig, obwohl die Deckungsfähigkeiten dieser Titel mit dem Initiativfonds nach dem Haushaltsvermerk beim Initiativfonds nicht zugelassen sind. Auf Grund der Deckungsfähigkeiten der o. a. Titel und der Maßnahmegruppe 30 mit der Maßnahmegruppe 10 kann über eine Verstärkung der Maßnahmegruppe 10 auch der Ansatz des Initiativfonds verstärkt werden. Dadurch besteht die Möglichkeit, durch aufeinanderfolgende Inanspruchnahmen von Deckungsfähigkeiten zunächst das Haushaltsvolumen der Maßnahmegruppe 10 zu Lasten der Titel 1502 682.03, 1502 683.02 und der Maßnahmegruppe 30 zu erhöhen und diese Mittel dann zu Gunsten des Initiativfonds zu verwenden.

In der Praxis sieht dies wie folgt aus:



Dies ist formal nicht zu beanstanden, denn die Inanspruchnahme der weit gefassten Deckungsmöglichkeiten ist vom Haushaltsgesetzgeber zugelassen. Dennoch ist diese Verfahrensweise aus folgendem Grund bedenklich: Die finanziellen Mittel der Maßnahmegruppe 10 - Landesprogramm für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung (ASP) - sind ausschließlich Landesmittel und dienen der Komplementärfinanzierung für die in der Maßnahmegruppe 20 - ESF 2000 bis 2006 - veranschlagten Ausgaben. Wenn das Ministerium im Haushaltsjahr 2003 knapp 16 % der für die Maßnahmegruppe 10 vorgesehenen Kofinanzierungsmittel des Landes für den Initiativfonds, der kein Bestandteil des notifizierten und mit der Europäischen Union abgestimmten Landesprogramms ist und ausschließlich aus Landesmitteln finanziert wird, verwendet hat, besteht die Gefahr, dass die eigentlichen Kofinanzierungsmittel nicht ausreichen und weitere Landesmittel bereitgestellt werden müssen.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(454) Angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage des Landes und auf Grund der festgestellten Prüfungsergebnisse, wonach durch die geprüften Maßnahmen in der Regel weder Dauerarbeitsplätze noch Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt geschaffen oder erhalten wurden, hält es der Landesrechnungshof für geboten, keine weiteren der ohnehin knappen Landesmittel für die Arbeitsmarktförderung neben dem ESF-Programm einzusetzen.

(455) Sollte entgegen den Empfehlungen des Landesrechnungshofes am Initiativfonds festgehalten werden, ist es dringend geboten, Richtlinien zur Bewilligung von Zuwendungen aus diesem Fonds zu erarbeiten, um Transparenz und Gleichbehandlung der Antragsteller zu gewährleisten und die Ermessensausübung und die Bewertung der einzelnen Vorhaben bzw. des Förderprogramms (Erfolgskontrolle) zu erleichtern.

(456) Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und zur Erleichterung der Kontrolle, ob der Wille des Parlaments bei der Ausführung des Haushaltsplanes genügend Beachtung gefunden hat, sollten die Titel des Kapitels 1502 - Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung -, die für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden sollen, in einem Deckungskreis zusammengefasst werden. Sofern dabei auch Titel der Hauptgruppe 8 einbezogen würden - wie das derzeit der Fall ist -, weist der Landesrechnungshof allerdings darauf hin, dass damit im Falle einer Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeiten zulasten der Investitionstitel die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V (weiterhin) bestünde.

4 Stellungnahmen

(457) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat zur arbeitsmarktpolitischen Wirkung des Initiativfonds mitgeteilt, dass die Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht geteilt werde. In der überwiegenden Anzahl der Förderfälle sei die Aufstellung von Bauleitplänen und in einigen Fällen die Baulandbevorratung gefördert worden. Diese Maßnahmen hätten der Vorbereitung von Unternehmensansiedlungen gedient und seien somit Infrastrukturmaßnahmen im weiteren Sinne. Schließlich könne *„... die Schaffung von Arbeitsplätzen ... erst nach der Schaffung von Baurecht ...“* erfolgen, *„... wenn sich Betriebe ansiedeln.“*

(458) Zu den Maßnahmen in Höhe von rd. 4,85 Mio. Euro im Fährkomplex Sassnitz-Mukran hat sich das Ministerium wie folgt geäußert:

- Die *„... weitere Vorgehensweise und die Unterstützungsmöglichkeiten der einzelnen Ressorts ...“* seien in einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) abgestimmt worden. Aus *„... Sicht aller Vertreter der IMAG ...“* sei es *„... an diesem Standort sinnvoll, eine Baulandbevorratung zu betreiben, d. h. alle Flächen zu sichern, für die eine Veräußerungsmöglichkeit an mögliche Investoren besteht.“* Außerdem seien die Grundstückkäufe von der Deutschen Bahn an diesem Standort *„... mit erheblichen Buchwertverlusten auf der Seite der Deutschen Bahn verbunden ...“* gewesen.
- Ohne Grunderwerb und Bauleitplanung sei eine *„... Gewerbe- oder Industrieansiedlung überhaupt nicht möglich“*. Es sei daher *„... ein Erfolg, wenn die konkrete Möglichkeit für Unternehmensansiedlungen ... geschaffen wird.“*

(459) Zu den weiteren geförderten Maßnahmen hat das Ministerium mitgeteilt:

- Das vom Land gewährte Darlehen an einen Hersteller von Kleinflugzeugen zur Liquiditätssicherung sei mit *„... Beteiligung des Wirtschaftsministeriums ... und der TGS ...“* (Trägergesellschaft des Landes für den maritimen Bereich) erfolgt. Seitens der TGS habe *„... eine positive Stellungnahme ...“* vorgelegen. Inzwischen sei ein Betrag in Höhe von 50.000 Euro von einem Gesellschafter zurückgezahlt worden. Das Ministerium habe inzwischen Klage beim Landgericht Rostock gegen die anderen vier Gesellschafter erhoben, um den noch ausstehenden Betrag in Höhe von 195.000 Euro zzgl. Zinsen beizutreiben.

- Das Darlehen an eine Physiotherapeutin zur Begleichung ihrer Krankenversicherungsbeiträge sei gewährt worden, weil die Inhaberin der Praxis auf Grund ihrer langen Ausbildung zur Therapeutin „... nicht in der Lage war, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Hierfür warf die Physiotherapie-Praxis nicht genug Gewinn ab.“
- Bei der Finanzierung der Forschungsförderung eines medizinischen Institutes geht das Ministerium davon aus, dass drei Arbeitsplätze von an den Forschungsarbeiten beteiligten Mitarbeitern erhalten wurden, „... die ansonsten entlassen worden wären“.
- Die Verwendung von Investitionsmitteln für Lohnzahlungen an Mitarbeiter eines anderen Flugzeugherstellers sei „... zur Linderung der persönlichen Notsituation der Beschäftigten ...“ erfolgt. Der Zielsetzung einer Förderung aus dem Initiativefonds könne „... sowohl eine Verwendung für investive als auch für konsumtive Zwecke dienlich sein“.
- Mit der Förderung aus Mitteln des Initiativefonds seien in den anderen Fällen Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten worden.

(460) Das Ministerium teilt die Bedenken des Landesrechnungshofes nicht, dass auf Grund des Einsatzes von Mitteln der MG 10 - Landesprogramm für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung (ASP) - für Maßnahmen des Initiativefonds der Kofinanzierungssatz des ESF zum Ende der Förderperiode nicht eingehalten werden könne. Schließlich sei „... der Einsatz der Landesmittel in der MG 10 nicht ausschließlich auf die Kofinanzierung der ESF-Mittel der MG 20 (Maßnahmegruppe 20 - ESF 2000 bis 2006) eingeschränkt.“

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(461) Die Antwort des Ministeriums überzeugt nicht. Ausgehend von der vom Haushaltsgesetzgeber festgelegten Zweckbestimmung des Initiativefonds - Maßnahmen mit besonderer arbeitsmarktpolitischer Wirkung - kann eine arbeitsmarktpolitische Wirkung nur eintreten, wenn durch die Förderung eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt geschaffen bzw. erhalten wird. Es ist selbstverständlich, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen erst nach der Baulandbevorratung bzw. -freimachung erfolgen kann, wenn sich Betriebe ansiedeln. Die Erstellung von Bauleitplänen und die Baulandbevorratung aus Landesmitteln ohne dass diese ansiedlungsbereiten Unternehmen nachweislich vorhanden sind, verstößt jedoch gegen die Ziele des Initiativefonds und gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das kann sich das Land in Zeiten knapper Kassen nicht leisten. Grundstückskäufe auf Vorrat zu tätigen oder Löhne bzw. Krankenkassenbeiträge an Unternehmen zur Linderung von persönlichen Notlagen zu zahlen, fallen nicht unter die Zweckbestimmung des Initiativefonds. Aus dem Initiativefonds dürfen nur Investitionen gefördert werden, die nachweislich zur Schaffung bzw. zum Erhalt von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt führen.

(462) Die Mitteilung des Ministeriums zum Einsatz von Mitteln der Maßnahmegruppe 10 - Landesprogramm für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung (ASP) - bestätigt die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die Mittel überveranschlagt worden sind und auf Grund der weitreichenden Deckungsvermerke im Kapitel 1502 großzügig zur Deckung von Mehrausgaben an anderer Stelle herangezogen wurden.

(463) Angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage des Landes und auf Grund der festgestellten Prüfungsergebnisse sollte geprüft werden, ob die finanziellen Mittel des Initiativfonds eingespart werden können.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

23 Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms

Das Landesversorgungsamt hat entgegen den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 7, 23 und 44 LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen nicht im notwendigen Umfang und nicht in der erforderlichen Qualität durchgeführt.

Zuwendungen sind oftmals zu großzügig bewilligt worden. In vielen Fällen ist der Zweck im Zuwendungsbescheid nicht konkret genug festgelegt worden, sodass die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle fehlte.

Insgesamt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Aussage, ob die vorgegebenen Zielstellungen erfüllt worden sind und ob die ESF-Förderung im Rahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms insbesondere zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beigetragen hat, nicht getroffen werden kann. Es ist damit auch nicht sichergestellt, dass öffentliche Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

1 Prüfungsgegenstand

(464) Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung der Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zu den §§ 7, 23 und 44 LHO hinsichtlich der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms (ASP) geprüft.

Es sollte festgestellt werden,

- ob zu den Zielstellungen in den Zuwendungsrichtlinien des ASP ein Nachweis, in welchem Umfang diese Ziele erreicht worden sind und Erfolgskontrollen möglich sind,
- ob und in welchem Umfang Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen bei den einzelnen Zuwendungsmaßnahmen bisher durchgeführt worden sind und welche finanziellen Auswirkungen entstehen, wenn Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht in der erforderlichen Qualität und dem erforderlichen Umfang durchgeführt werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

(465) Das ASP ist durch eine Vielzahl von Förderschwerpunkten gekennzeichnet, die wiederum in viele Einzelziele untergliedert sind. Das erfordert einen hohen Aufwand für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

(466) Bei der Erfolgskontrolle geht es zum einen darum festzustellen, ob der im Zuwendungsbescheid festgelegte Zweck erreicht worden ist und das Ergebnis ursächlich auf die Wirkung der jeweiligen Maßnahme zurückgeführt werden kann. Zum anderen geht es um den Nachweis, inwieweit durch die jeweilige Maßnahme ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation geleistet worden ist und inwieweit die Maßnahmen zum Erfolg des Förderprogramms (ASP) beigetragen haben.

(467) Die Prüfung hat ergeben, dass der Nachweis, ob die jeweilige Zielstellung erreicht worden ist, nur schwer und nur mit großem Aufwand geführt werden kann, da entweder geeignete Indikatoren nicht durchweg zur Verfügung stehen und die Indikatoren von einer Fülle von Faktoren beeinflusst werden, sodass ein Zusammenhang zwischen der Förderung und dem Ergebnis nicht hergestellt werden kann. So ist es z. B. nur schwer möglich nachzuweisen, dass die Vermittlung von Teilnehmern einer Maßnahme in den allgemeinen Arbeitsmarkt ursächlich auf die geförderte Maßnahme zurückzuführen ist und dass damit ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation geleistet worden ist. Es können auch andere Einflüsse zum Abschluss eines Arbeitsvertrages geführt haben. Wenn z. B. Teilnehmer bereits nach kurzer Zeit eine Maßnahme verlassen, weil sie ein festes Arbeitsverhältnis aufgenommen haben, so ist das nicht auf die Wirkung der Maßnahme, sondern auf andere Umstände, z. B. die Eigeninitiative der Teilnehmer, zurückzuführen. Noch schwieriger wird dieser Nachweis, wenn z. B. zwischen dem Abschluss der jeweiligen Maßnahme und der Aufnahme eines festen Arbeitsverhältnisses des ehemaligen Teilnehmers ein längerer Zeitraum liegt. Es reicht folglich nicht aus, im Verwendungsnachweis und der Erfolgskontrolle nur festzustellen, dass ein Teilnehmer einer Maßnahme einen festen Arbeitsplatz erhalten hat. Zur Beurteilung der Wirksamkeit einer Maßnahme hätte nachgewiesen werden müssen, dass die Vermittlung der Teilnehmer in den allgemeinen Arbeitsmarkt ursächlich auf die Wirkung der Maßnahme zurückzuführen ist. Im Rahmen der Erfolgskontrolle hätte zudem geprüft werden müssen, ob es auch ohne Förderung zu Einstellungen gekommen wäre, ob das Arbeitsverhältnis dauerhaft besteht und inwieweit Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte aufgetreten sind. So muss z. B. in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit davon ausgegangen werden, dass genügend ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung gestanden hätten, um offene Stellen besetzen zu können. Nur bei einer zielgerichteten Vorbereitung von Teilnehmern auf die Besetzung konkreter unbesetzter bzw. neu geschaffener Arbeitsstellen auf dem ersten Arbeitsmarkt in den Bereichen, in denen ein Arbeitskräftemangel besteht, wären ein Nachweis und damit die Erfolgskontrolle hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation des Landes möglich. Obwohl diese Nachweise nicht erbracht worden sind bzw. wegen fehlender geeigneter Indikatoren nicht erbracht werden konnten, wurden die Maßnahmen als Erfolg gewertet.

(468) Insgesamt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Aussage, ob die vorgegebenen Zielstellungen erfüllt worden sind und ob die ESF-Förderung im Rahmen des ASP insbesondere zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beigetragen hat, nicht getroffen werden kann. Es ist damit auch nicht sichergestellt, dass öffentliche Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bei Einzelmaßnahmen

(469) Die Prüfung hat ergeben, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen bei den Einzelfördermaßnahmen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang und in der notwendigen Qualität entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu §§ 7, 23 und 44 LHO durchgeführt worden sind. Dadurch sind mindestens 3,1 Mio. Euro ohne Notwendigkeit für die Erfüllung des Zweckes bewilligt worden. Zu den Beanstandungen im Einzelnen:

- In vielen Fällen ist der Zweck im Bescheid nicht konkret genug festgelegt worden, sodass die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle fehlte.
- In der Regel wurde die Eignung verschiedener Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele nicht geprüft. Es wurden keine Kostenvergleichsrechnungen durchgeführt bzw. verschiedene Angebote verglichen. Es fand auch keine Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten statt.
- Bei vier Projekten, die der Verbesserung von Vermittlungschancen bzw. der Integration von Sozialhilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt dienten und bei denen inhaltlich ein hoher Grad an Gemeinsamkeiten bestand, wurden Zuwendungen von 2.944,25 Euro je Teilnehmer bis zu 5.149,30 Euro je Teilnehmer bewilligt. Gründe, weshalb der niedrigste finanzielle Aufwand nicht Maßstab zur Erreichung des Zweckes bei allen vier Projekten sein konnte, waren nicht ersichtlich. Damit sind Zuwendungen in Höhe von rd. 568.000 Euro zu großzügig bewilligt worden.
- Bei weiteren drei Projekten, die der Verbesserung von Vermittlungschancen bzw. der Integration von Sozialhilfeempfängern unter 25 Jahren in den allgemeinen Arbeitsmarkt dienten, wurden Zuwendungen in Höhe von 2.464,06 Euro je Teilnehmer bis zu 3.600,38 Euro je Teilnehmer bewilligt. Auch hier waren Gründe für den unterschiedlichen finanziellen Aufwand nicht erkennbar. Damit sind vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 82.000 Euro entstanden.
- Bei weiteren acht Projekten mit gleicher Zweckbestimmung und gleicher Zielgruppe wurden Zuwendungen in Höhe von 323,55 Euro je Teilnehmer bis 2.345,02 Euro je Teilnehmer bewilligt. Gründe für den unterschiedlichen finanziellen Aufwand waren nicht erkennbar. Dadurch kam es zu vermeidbaren Ausgaben in Höhe von rd. 2.454.000 Euro.
- Bei 22 von 34 IT-Schulungslehrgängen für Frauen im ländlichen Raum lag die Teilnehmerzahl unter zehn Personen. Regelmäßig wurden die Lehrgänge von jeweils zwei Dozentinnen durchgeführt; d. h. dass eine Dozentin durchschnittlich 4,5 Teilnehmerinnen geschult hat.
- Nach den Teilnehmerlisten waren 29 Teilnehmerinnen 60 Jahre und älter; einige waren bereits Rentnerinnen. Diese Teilnehmerinnen gehören nicht zur Zielgruppe des überwiegend ESF-finanzierten ASP.
- An den IT-Schulungslehrgängen für Frauen im ländlichen Raum nahmen auch fünf Männer teil.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(470) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung sollte künftig die Ziele der Förderung in den Richtlinien und Zuwendungsbescheiden eindeutig und klar formulieren sowie Maßstäbe entwickeln, an denen die Ergebnisse der Förderung zu messen sind. Nur dann kann beurteilt werden, ob die Zielstellungen erreicht und die öffentlichen Mittel effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

(471) Für eine effektive Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bietet sich in einigen Bereichen der Arbeitsmarktförderung die Erarbeitung und Anwendung von verbindlichen Vorgaben an, z. B. maximaler finanzieller Aufwand je Teilnehmer einer Maßnahme, Inhalt und Dauer der theoretischen und fachpraktischen Weiterbildung sowie der Praktika. Zudem sollten Festlegungen getroffen werden, wie und in welchem Umfang Erfolgskontrollen durchzuführen sind.

4 Stellungnahmen

(472) Nach Auffassung des Ministeriums habe der Landesrechnungshof die Erfolge der Arbeitsmarktförderung nicht berücksichtigt. Er gehe zudem von einem „... *verengten Zielbegriff für die Arbeitsmarktpolitik aus*“. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bzw. der Erhalt bestehender Arbeitsplätze sei nicht das einzige wichtige Ziel der Arbeitsmarktförderung. Es gebe weitere wichtige Ziele, wie z. B. die Chancengleichheit von Männern und Frauen, die Beseitigung von Strukturdefiziten auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes u. a. Dabei dürfen die positiven Effekte der Förderung auf die Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung, die mittelfristig entstehen - z. B. mit der Humanressourcenförderung -, nicht übersehen werden.

(473) Des Weiteren habe der Landesrechnungshof auch „... *ein zu enges Verständnis ... von Erfolgskontrolle*.“ Für eine Erfolgskontrolle, die „... *den Zielen der Arbeitsmarktförderung gerecht ...*“ werde, sei ein „... *differenziertes Set von Verlaufs-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren erforderlich, wie es vom Arbeitsministerium entwickelt und zum Einsatz gebracht worden ...*“ sei. Der Erfolg lasse sich zudem nicht allein mit quantitativen Maßstäben messen, sondern es seien auch qualitative Bewertungsinstrumente - z. B. Experteneinschätzung, Literaturanalysen und Fallstudien - erforderlich. Die Feststellung des Landesrechnungshofes, das Ministerium habe die Verwaltungsvorschriften zu §§ 7, 23 und 44 LHO nicht ausreichend beachtet, sei angesichts der umfangreichen Monitoring-, Controlling und Evaluierungsaktivitäten, zu denen z. B. die Erstellung einer Stärken-Schwächenanalyse für das Land, die regelmäßige Berichterstattung über Verlauf und Ergebnis der Arbeitsmarktförderung, die Durchführung spezieller Monitoring- und Controllingverfahren für ausgewählte ASP-Richtlinien, die Durchführung der Halbzeitevaluierung u. a. gehöre, zurückzuweisen. Mit diesen Aktivitäten werde den o. g. Verwaltungsvorschriften Genüge getan.

(474) Mit seinen Einschätzungen und Schlussfolgerungen bei der Prüfung der Erfolgskontrollen bei Maßnahmen des ASP berühre der Landesrechnungshof den politischen Gestaltungsspielraum des Ministeriums. Dies stehe der Ressorthoheit entgegen.

(475) Hinsichtlich der Beanstandungen des Landesrechnungshofes zu den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie zu den begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen bei den Einzelmaßnahmen hat sich das Ministerium bisher nicht geäußert.

5 Schlussbemerkung

(476) Der Landesrechnungshof hat nicht den Erfolg des ASP geprüft, sondern zum einen, ob zu den vom Ministerium näher beschriebenen vielfältigen Zielstellungen in den Zuwendungsrichtlinien des ASP Erfolgskontrollen möglich sind bzw. in welchem Umfang diese durchgeführt worden sind. Zum anderen hat er untersucht, ob und in welchem Umfang die Verwaltung bei den einzelnen Fördermaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen hinsichtlich der Erreichung des Zweckes vorgenommen hat.

(477) Die Erfolgskontrolle umfasst nach VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO die Zielerreichungs-, die Wirkungs- und die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Mit der Zielerreichungskontrolle soll durch einen Soll-Ist-Vergleich festgestellt werden, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen dahingehend, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben. Im Wege der Wirkungskontrolle soll ermittelt werden, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind die beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle soll schließlich untersucht werden, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war.

(478) Die vom Ministerium durchgeführten Aktivitäten erfüllen diese Anforderungen an eine Erfolgskontrolle nicht. So werden zwar regelmäßig nach Beendigung der Maßnahmen verschiedene Daten, wie z. B. die Teilnehmerzahl, die Anzahl der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse, die Zufriedenheit der Teilnehmer u. a. erfasst und daraus der Erfolg der Maßnahmen abgeleitet. Kriterien, aus denen die Geeignetheit der Maßnahmen für die Erreichung der Zielstellung der jeweiligen Richtlinie bzw. des Programms hätten abgeleitet werden können, fehlen. Insofern sind Behauptungen der Bewilligungsbehörde oder des Ministeriums, die Maßnahmen seien geeignet und ursächlich zur Zielerreichung, nicht fundiert. Wirtschaftlichkeitskontrollen - wie in den VV zu § 7 LHO beschrieben - wurden regelmäßig nicht durchgeführt. Somit fehlen wesentliche Untersuchungen im Rahmen einer Erfolgskontrolle.

(479) Die Prüfung des Landesrechnungshofes hatte nur zum Ziel, anhand der Zielstellungen in den Richtlinien und der Zweckbestimmung in den Zuwendungsbescheiden festzustellen, ob Erfolgskontrollen möglich sind und wie sie ggf. durchgeführt worden sind. Sind Erfolge eines Programms nicht messbar, ist der Landesrechnungshof auf Grund seiner Aufgabenstellung berechtigt, die Frage nach dem Sinn seiner Fortsetzung zu stellen, ohne sie aber zu entscheiden, denn das liegt im Gestaltungsrahmen der Politik. Hier wäre es z. B. denkbar, die in der Arbeitsmarktförderung eingesetzten ESF- und Landesmittel zu Gunsten EFRE zu reduzieren. Ein anderer Weg wäre es, bei der nationalen Kofinanzierung des ESF verstärkt Mittel des Bundes und der Kommunen einzusetzen. Dies wäre möglich, indem die Arbeitsmarktförderung des Landes sich finanziell an Projekten nach dem SGB II bzw. SGB III beteiligt. Ein Beispiel dafür sind Maßnahmen zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte. Hierbei wird nicht primär auf die Integration von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in den allgemeinen Arbeitsmarkt orientiert, sondern auf Schlüsselprojekte, die positive Auswirkungen auf Struktureffekte für die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung haben. Die Folge wäre eine Einsparung von Landesmitteln, was im Interesse der dringend gebotenen Haushaltskonsolidierung läge. Diesen Weg will das Ministerium aber bislang nicht gehen, weil es seine arbeitsmarktpolitischen Steuerungsmöglichkeiten behalten will.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

24 Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Gruppen mit besonderen Integrationsproblemen

Bei der Förderung von acht Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen mit besonderen Integrationsproblemen sind vermeidbare Ausgaben von rd. 1,1 Mio. Euro entstanden.

1 Prüfungsgegenstand

(480) Der Landesrechnungshof hat im Bereich des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Zuwendungen für acht Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Langzeitarbeitslosen bzw. Sozialhilfeempfängern geprüft. Dabei handelt es sich um fünf Maßnahmen eines Weiterbildungsunternehmens in einer Stadt sowie um jeweils eine Maßnahme einer Weiterbildungseinrichtung in drei anderen Städten. Ziel der geprüften Maßnahmen war es, die Vermittlungsaussichten auf dem Arbeitsmarkt von Arbeitslosen mit besonderen Integrationsproblemen zu verbessern bzw. diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diese Maßnahmen hat das Land Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1,3 Mio. Euro bewilligt.

2 Prüfungsergebnisse

(481) Ein Weiterbildungsunternehmen hat für die geprüften fünf Maßnahmen Zuwendungen in Höhe von rd. 1,1 Mio. Euro erhalten. Die Prüfung hat ergeben, dass dabei Zuwendungen in erheblichem Umfang nicht wirtschaftlich und sparsam oder zweckwidrig verwendet worden sind. Dazu im Einzelnen:

- Bei vier Maßnahmen wurden 25 von 141 Teilnehmern so spät in Weiterbildungslehrgänge aufgenommen, dass die vorgesehene Ausbildung nur zum Teil durchgeführt werden konnte. Dadurch wurde bei diesen Teilnehmern das Lehrgangziel nicht erreicht; d. h. rd. 48.000 Euro sind nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet worden.
- Bei einer weiteren Maßnahme wurden weit vor ihrer Beendigung durch den Zuwendungsempfänger 41 von 128 Lehrgangsteilnehmern, das sind 32 %, in andere Maßnahmen umgesetzt. Unter Berücksichtigung der Teilnahmeabbrüche durch Lehrgangsteilnehmer und des verspäteten Beginns einiger Teilnehmer an der Weiterbildungsmaßnahme hat nur eine Person die Weiterbildung entsprechend des Curriculums absolviert. Für die Maßnahme wurden insgesamt 230.000 Euro bewilligt.
- Bei einer Maßnahme fand für den Zeitraum von über einem Jahr die Ausbildung weiterhin in zwei Gruppen statt, obwohl die Teilnehmerzahl unter der Mindestgröße von zehn Teilnehmern je Gruppe lag. Die notwendige Entscheidung, ob die Maßnahme abgebrochen werden muss oder mit einer Ausbildungsgruppe weitergeführt werden kann, ist nicht getroffen worden. Dadurch sind vermeidbare Personalausgaben in Höhe von rd. 24.000 Euro entstanden.

- In zwei Maßnahmen erhielten 18 Lehrgangsteilnehmer eine doppelte EDV-Grundlagenausbildung. Das war nicht erforderlich und somit sind rd. 11.000 Euro nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet worden.
- Zu einer Weiterbildungsmaßnahme ist eine Teilnehmerin zugelassen worden, obwohl bekannt war, dass diese während des Maßnahmezeitraumes eine Lehrausbildung beginnen und somit die Maßnahme nicht abschließen würde. Die dafür geleisteten Ausgaben in Höhe von rd. 8.000 Euro waren nicht notwendig.
- Für die pädagogische Projektleitung und die sozialpädagogische Betreuung der Lehrgangsteilnehmer wurde bei den geprüften Maßnahmen ein unterschiedlich hoher Zeitaufwand je Lehrgangsteilnehmer abgerechnet, ohne dass Gründe dafür nachvollziehbar dargelegt worden sind. Dadurch sind vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 113.000 Euro entstanden.
- Der Mietpreis für das angemietete Schulungsgebäude - Vermieterin ist die Geschäftsführerin des Zuwendungsempfängers - betrug 7,93 Euro/m² und lag damit 2,82 Euro/m² über dem durchschnittlichen Mietpreis von 5,11 Euro/m² gemäß den Verwaltungs- und Kalkulationsanweisungen zur AMV-/ESF-Qualifizierungsförderung des Ministeriums. Eine Begründung für die Abweichung vom durchschnittlichen Mietpreis war in den Akten nicht enthalten. Damit sind Zuwendungen in Höhe von rd. 20.000 Euro nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet worden.
- Dieses Schulungsgebäude wurde im Rahmen der fachpraktischen Ausbildung von Lehrgangsteilnehmern saniert. Die Sanierungsmaßnahme war aber nicht Gegenstand der Förderung. Für die Finanzierung von Material, Arbeitsgeräten, Maschinen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit dieser Sanierungsmaßnahme wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 24.000 Euro zweckwidrig verwendet.
- Durch eine unbegründete und nicht notwendige Erhöhung der Stunden für die theoretische und fachpraktische Ausbildung in einer Maßnahme wurden 12.000 Euro für die Vergütung einer Honorarkraft aufgewendet.
- In einer Maßnahme wurden die Aufgaben des pädagogischen Projektleiters nicht wie im Zuwendungsbescheid vorgesehen durchgeführt, aber trotzdem in der nach dem Finanzierungsplan vorgesehenen Höhe abgerechnet. Dadurch hat der Zuwendungsempfänger ca. 14.000 Euro für nicht erbrachte Leistungen abgerechnet.
- Für die Durchführung des fachpraktischen Unterrichts in einer Maßnahme sind an den Honorardozenten rd. 4.100 Euro zuviel ausgezahlt worden, da der fachpraktische Unterricht nicht im vorgesehenen Umfang und nicht mit der vorgesehenen Teilnehmerzahl durchgeführt worden ist.
- Bei einer Maßnahme sind rd. 6.000 Euro für die Vor- und Nachbereitungszeit bewilligt und abgerechnet worden, ohne dass die Notwendigkeit dieser Ausgabe in den Akten nachvollziehbar begründet ist. Bei den anderen geprüften Weiterbildungsmaßnahmen sind Ausgaben für die Vor- und Nachbereitung nicht als zuwendungsfähig anerkannt worden.
- In einer Maßnahme wurden mindestens 10.000 Euro für den Bau von Kanubooten eingesetzt. Der Bau von Booten war nach dem Zuwendungsbescheid nicht vorgesehen. Der Zuwendungsempfänger war neben der Weiterbildung auch auf dem Gebiet des Bootsbaus unternehmerisch tätig.
- In den Verwendungsnachweisen von drei Maßnahmen wurden Belege in Höhe von insgesamt rd. 5.600 Euro doppelt abgerechnet.

- Abweichend vom Zuwendungsbescheid waren Lehrgangsteilnehmer in einer Tankstelle, in der der Ehemann der Geschäftsführerin des Zuwendungsempfängers zum Zeitpunkt der Prüfung Geschäftsführer war, tätig. Einnahmen aus dieser Tätigkeit in Höhe von rd. 12.000 Euro hat der Zuwendungsempfänger nicht zur Finanzierung der geförderten Maßnahmen eingesetzt.
- Bei allen fünf geprüften Weiterbildungsmaßnahmen sind mit den Lehrgangsteilnehmern (Sozialhilfeempfänger) Arbeitsverträge abgeschlossen worden, obwohl dies nicht notwendig war. Die in den Arbeitsverträgen vereinbarte Vergütung der Lehrgangsteilnehmer ist aus Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 373.000 Euro finanziert worden. Durch diese Verfahrensweise wurde die Stadt in einer nicht unbeachtlichen Größenordnung finanziell entlastet und das Land während der Weiterbildungsmaßnahmen finanziell belastet und die Teilnehmer finanziell besser gestellt.
- In allen geprüften Projekten ist zum Teil unzureichend qualifiziertes Personal für die Ausbildung und die sozialpädagogische Betreuung eingesetzt worden.

(482) Eine weitere Weiterbildungseinrichtung erhielt für den Besuch der CeBIT durch Lehrgangsteilnehmer im Rahmen einer durch das zuständige Arbeitsamt geförderten Maßnahme eine Zuwendung in Höhe von rd. 7.000 Euro durch das Land, nachdem das Arbeitsamt diese zusätzliche Förderung abgelehnt hatte. Diese Förderung war für den Erfolg der Maßnahme nicht erforderlich. Weiterhin hat der Zuwendungsempfänger rd. 1.500 Euro zweckwidrig für Speisen und Getränke verwendet.

(483) Zwei weitere Weiterbildungseinrichtungen haben in zwei Maßnahmen Langzeitarbeitslose im Bereich Modellbau bzw. auf dem Gebiet der Denkmalpflege geschult, mit dem Ziel, die Vermittlungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt erheblich zu verbessern bzw. nach Möglichkeit eine Integration in den Arbeitsmarkt im Anschluss an die Maßnahmen zu erreichen. Auf Grund der Arbeitsmarktsituation auf diesen Ausbildungsgebieten, des Alters eines Teils der Teilnehmer sowie auch der zu kurzen Ausbildung musste bereits vor Beginn der Maßnahmen davon ausgegangen werden, dass die gesteckten Ziele nicht erreichbar sein würden. Insbesondere aus diesem Grunde sind die Zuwendungen in Höhe von rd. 173.000 Euro nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet worden.

3 Folgerungen/Empfehlungen

(484) Der Landesrechnungshof empfiehlt, Maßnahmen auf der Basis einer einheitlichen Zuwendungsrichtlinie mit denselben Zielstellungen nach einheitlichen, strengen Bewertungskriterien hinsichtlich der Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendungen zu gestalten. So kann der finanzielle Aufwand des Landes, der für die Erfüllung des Zuwendungszwecks erforderlich ist, so gering wie möglich gehalten werden. Das setzt voraus, dass die Bewilligungsbehörde bereits mit der Inkraftsetzung von Zuwendungsrichtlinien einheitliche Maßstäbe festlegt, die auch dem Antragsteller bekannt sind und insbesondere bei der Planung der Maßnahmen berücksichtigt werden können. Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass in Ausnahmefällen Abweichungen erforderlich sind, die dann aber einer besonderen Begründung bedürfen.

4 Stellungnahmen

(485) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat zu den geprüften fünf Maßnahmen des einen Weiterbildungsunternehmens Folgendes mitgeteilt:

- Bei den Bildungsmaßnahmen sollten sowohl Aus- als auch Einstiege in die Maßnahmen während des Maßnahmezeitraumes ermöglicht werden, um einen möglichst individuellen Maßnahmezuschnitt zu erreichen. Ein verspäteter Maßnahmeeintritt von einzelnen Teilnehmern gefährde den Erfolg einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme in der Regel nicht, wenn dieser nicht so spät erfolge, dass darauf innerhalb der Maßnahme nicht mehr pädagogisch angemessen reagiert werden könne. Bei den geprüften Maßnahmen habe zudem nicht die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten im Mittelpunkt gestanden, sondern die Stärkung der personalen und sozialen Kompetenzen. Daher sei die Vermittlung nur eines Teils der vorhergesehenen Inhalte vertretbar.
- Eine Gruppengröße von zehn Teilnehmern aufrechtzuerhalten sei wegen der unvorhergesehenen Ein- und Austritte von Teilnehmern organisatorisch schwierig gewesen. Es sei versucht worden, beim Abgang von Teilnehmern jeweils einen adäquaten Zugang zu erreichen. Dies sei aber nicht in jedem Fall möglich gewesen. Die Bewilligungsbehörde habe sich in diesem Fall entschieden, die Maßnahme in zwei Gruppen weiterzuführen.
- Sowohl der unterschiedlich hohe Aufwand für die Projektleitung als auch für die sozialpädagogische Betreuung bei den geprüften Bildungsmaßnahmen erkläre sich aus den unterschiedlich schwierigen Zielgruppen dieser Maßnahmen. So sei ein höherer Aufwand bei einer Maßnahme mit jugendlichen Sozialhilfeempfängern wegen der Organisation von Freizeitangeboten und der damit verbundenen Betreuung folgerichtig.
- Bei dem im Jahr 2000 bewilligten Mietpreis von 7,93 Euro/m² für das angemietete Schulungsgebäude handele es sich um den damals ortsüblichen Mietpreis. Das sei aus dem Mietpreisspiegel von 1994 für Gewerbeimmobilien der Stadt sowie aus Angaben des Verbandes Deutscher Makler zu Gewerberaummieten in drei anderen Städten für das Jahr 2000 ersichtlich.
- Ausgaben für die Vor- und Nachbereitung seien bei einer Maßnahme als zuwendungsfähig anerkannt worden, da diese von den geprüften Maßnahmen zuerst begonnen habe. Für die zeitlich folgenden Maßnahmen sei grundsätzlich ein nachträglicher Betreuungsaufwand für notwendig erachtet worden. Dieser sollte aber *„... ohne extra Bewilligungsstunden, sondern aus den parallel laufenden Maßnahmen erbracht werden.“*
- Neben der fachlichen und pädagogischen Eignung des Personals sei es auch auf die tatsächliche persönliche Befähigung, mit den schwierigen Teilnehmern Erfolge zu erreichen, angekommen. Künftig werde aber bei der Antragsprüfung und bei begleitenden Kontrollen der fachlichen und pädagogischen Eignung des zum Einsatz kommenden Personals besonderes Augenmerk geschenkt.
- Die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung sei noch nicht abgeschlossen.

(486) Zu dem Besuch der CeBIT durch Lehrgangsteilnehmer hat das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung mitgeteilt, es halte den „... *Besuch der weltgrößten IuK-Messe für Umschüler zum Fachinformatiker/Informatikkaufmann ... für geeignet, den Erfolg der Umschulung zu sichern und die Chancen zur Integration in den branchenspezifischen Arbeitsmarkt zu erhöhen.*“ Ausgaben für Speisen und Getränke seien jedoch nicht als zuwendungsfähig anerkannt worden. Der dafür verwendete Betrag werde zurückgefordert.

(487) Im Mittelpunkt der Qualifizierungsmaßnahme im Bereich Modellbau habe vor allem „... *die Auffrischung von ... Arbeitstugenden wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Genauigkeit, das Arbeiten im Team ...*“ gestanden. Des Weiteren stelle der Modellpark einen nachhaltigen und sichtbaren Wert als touristischer Anziehungspunkt dar. Die Teilnehmer der Maßnahme im Bereich Denkmalpflege seien 15 Rehabilitanten mit körperlichen Beeinträchtigungen gewesen, die mit der Maßnahme eine zusätzliche Qualifikation im Bereich Denkmalpflege erhalten haben. Die Maßnahmen seien daher geeignet gewesen, den Zweck zu erreichen.

5 Schlussbemerkung

(488) Die Antwort des Ministeriums ist nicht überzeugend. Bei den geprüften Maßnahmen ging es letztlich darum, Sozialhilfeempfänger auf den Übergang in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis vorzubereiten. Im Mittelpunkt von Bildungsmaßnahmen muss daher die Vermittlung von fachpraktischen und fachtheoretischen Kenntnissen und - damit verbunden - die Ausbildung bestimmter Fähigkeiten und Fertigkeiten stehen, die eine Erhöhung der Vermittlungschancen der Teilnehmer in den allgemeinen Arbeitsmarkt zur Folge haben. Dies kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes letztlich nur erreicht werden, wenn eine Maßnahme mit einem anerkannten Abschluss beendet wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass vorgesehene Mittel für Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung zu Gunsten sozialer Maßnahmen - die für sich genommen durchaus sinnvoll sein können - verausgabt werden.

(489) Des Weiteren muss die Qualität der Antragsprüfung verbessert werden. Die Bewilligungsbehörde hat den Antrag daraufhin zu prüfen, ob der Antragsteller das Ziel verfolgt, mit möglichst geringem Mitteleinsatz den Zweck zu erreichen. Insofern muss die Bewilligungsbehörde vor der Bewilligung von Bildungsmaßnahmen festlegen, welche qualitativen und quantitativen Anforderungen an den Bildungsinhalt, das einzusetzende Personal, die Teilnehmer und die Bildungsabschlüsse zu stellen sind und welcher finanzielle Aufwand dafür unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als notwendig und angemessen angesehen werden kann. Dies darf nicht dem Antragsteller überlassen werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

25 Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH

Die unmittelbare Beteiligung des Landes an der Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH liegt auf Grund der geänderten Rahmenbedingungen und der Erweiterung ihres Geschäftsfeldes nicht mehr im Interesse des Landes.

Die Aufgaben der Gesellschaft wie die Erschließung von Bauland für gewerbliche Zwecke sollten vorrangig den Kommunen und für den Eigenheimbau privaten Bauträgersgesellschaften überlassen werden. Die verbleibenden Aufgaben sollten auf die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH übertragen und die Beteiligung an der Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH aufgegeben werden.

1 Prüfungsgegenstand

(490) Das Land Mecklenburg-Vorpommern soll sich nach § 65 Abs. 1 LHO an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

(491) Zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung war der vorhandene Wohnungsbestand durch erheblichen Instandsetzungs- und Modernisierungstau nicht umfassend bewohnbar; deshalb war das Bedürfnis der Bevölkerung groß, bezahlbare Eigenheime zu bauen.

Aus diesem Grunde errichtete das Land 1993 zur Beschaffung und Bereitstellung von preiswertem Bauland zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus die Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Schwerin (LGE M-V), mit einem Stammkapital von seinerzeit 1 Mio. DM. Zu den Aufgaben der LGE M-V gehörten insbesondere der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken (einschließlich Ausgleichsflächen), ihre Vorhaltung als Bodenvorrat, die Verwaltung des Grundstücksbestandes, Maßnahmen der Erschließung von Wohnbauland sowie die Beratung von Gemeinden bei städtebaulichen Planungen.

(492) Das Land war alleiniger Gesellschafter. Die Alleingesellschafterstellung wurde 2001 aufgegeben. Ab 2002 hält die Landgesellschaft M-V mbH (Landgesellschaft) 94 % der Geschäftsanteile an der LGE M-V treuhänderisch für das Land; an der Landgesellschaft ist das Land mit 50,5 % beteiligt. Die Abtretung erfolgte unentgeltlich. Zwischen beiden Vertragsparteien besteht Einvernehmen darüber, dass der Geschäftsanteil einschließlich aller Nutzungen im Innenverhältnis dem Treugeber zusteht und auch steuerlich ausschließlich dem Treugeber als wirtschaftlichem Inhaber zuzurechnen ist. Das Land stellt die Landgesellschaft außerdem im Innenverhältnis von allen finanziellen Verpflichtungen einschließlich Steuern frei, die dieser aus der treuhänderischen Übernahme des Geschäftsanteils erwachsen.

Ferner erstattet es der Gesellschaft alle Aufwendungen, die ihr zur ordnungsgemäßen Erfüllung der nach dem Treuhandvertrag obliegenden Aufgaben entstehen. Die restlichen 6 % an der LGE M-V hält das Land nach wie vor unmittelbar.

(493) Im Jahre 2002 wurde der Gesellschaftsgegenstand um den Erwerb, die Verwaltung und Vermietung von Grundstücken und Gebäudegrundstücken einschließlich solcher gewerblicher Art erweitert. Zudem schlossen die Landgesellschaft und die LGE M-V im gleichen Jahr einen Rahmenvertrag, dessen Gegenstand das Projektmanagement zur Entwicklung von Wohn-, Ferienhaus- und Gewerbegebieten ist. Danach überträgt die Landgesellschaft der LGE M-V projektbezogen die Aufgaben der Beratung der Gemeinden bzw. des Landes Mecklenburg-Vorpommern, den Erwerb der erforderlichen Grundstücke, die Koordinierung aller noch ausstehenden Planungsvorhaben, die Erarbeitung und den Abschluss von Erschließungsverträgen, die Durchführung der notwendigen Erschließungsmaßnahmen bzw. die Prüfung aller projektbezogenen Rechnungen einschließlich die Vermarktung der baureifen und parzellierten Grundstücke.

(494) Mit Gesellschaftsvertrag vom 14. März 1997 gründete die LGE M-V mit der Wohnungsgesellschaft Schwerin (WGS) ohne Einlagen die Tochtergesellschaft LGE-WGS-Aufbaugesellschaft Wickendorf GbR zur Entwicklung der Wohnanlage Wickendorf in Schwerin. Ihre Gesellschafterbeiträge bestehen in der Erbringung von Dienstleistungen.

(495) Zum 1. Januar 2004 kaufte die LGE M-V die gesamten Geschäftsanteile der EGS Entwicklungsgesellschaft mbH (EGS) und erweiterte nochmals ihre Geschäftsfelder um die Initiierung, Konzipierung und Realisierung von städtebaulichen Sanierungs-, Entwicklungs- und Erschließungsmaßnahmen unter Einbeziehung der Standort- und Stadtentwicklung, die Entwicklung und Realisierung von Immobilienprojekten, insbesondere den Neubau, den Um- und Ausbau und der Modernisierung von Wohnungen, Industrie-, Gewerbe-, Verwaltungs- und sonstigen Immobilien sowie deren Bewirtschaftung und Verwaltung.

2 Prüfungsergebnisse

(496) Die Erträge der LGE M-V wurden in der Vergangenheit hauptsächlich durch die Veräußerung von erschlossenem Wohnbauland erwirtschaftet.

2.1 Gravierende Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt

(497) Während der zwölfjährigen Tätigkeit der LGE M-V hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt gravierend verändert. Die Nachfrage nach Wohnbauland ist auf Grund des andauernden stetigen Bevölkerungsrückgangs und der zwischenzeitlich bereits in hohem Maße erschlossenen Wohnbaulandflächen mit der Folge bestimmter Sättigungstendenzen rückläufig. Zwischenzeitlich hat sich der Markt aus kommunaler und privater Trägerschaft etabliert.

Von Wohnungsnot und Baulandknappheit, die bei der Errichtung der Gesellschaft das tragende Motiv der Landesregierung waren, kann heute keine Rede mehr sein. In Mecklenburg-Vorpommern nahm der Wohnungsbestand seit 1991 um 15,1 % auf 879.132 Wohnungen im Jahr 2004 zu. Demgegenüber sank die Bevölkerungszahl von 1,89 auf 1,72 Mio. Einwohner. Dieser Rückgang und der Anstieg des Wohnungsbestandes verursachte im Jahr 2004 eine Wohnungsleerstandsquote von 11 %. Deshalb hat sich auch die Ertragslage der LGE M-V in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Im Jahr 2003 erwirtschaftete das Unternehmen sogar Verluste. Im Jahr 2004 wies die LGE M-V zwar wieder einen Überschuss aus, jedoch veräußerte sie 14 % weniger Baulandflächen als im Vorjahr.

2.2 Gleicher Gesellschaftszweck

(498) Die Landgesellschaft führt als anerkanntes Siedlungsunternehmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern im ländlichen Raum Siedlungs-, Agrarstrukturverbesserungs- und Landentwicklungsmaßnahmen durch. Zu den Maßnahmen zur nachhaltigen ökonomischen, ökologischen und soziokulturellen Entwicklung der ländlichen Räume gehören u. a. neben Ingenieur- und Vermessungsleistungen im Zusammenhang mit Siedlungsmaßnahmen, Agrarstrukturverbesserung und Landesentwicklung, die Verwaltung, Verwertung und Entwicklung von Landesliegenschaften und die Untersuchung, Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Gemeinden und Regionen auch die Flächenentwicklung, insbesondere die Überplanung und Erschließung von Wohnungsbau-, Gewerbe- sowie Erholungsflächen. Damit haben beide Landesbeteiligungen in ihrem Gesellschaftszweck weitgehend die gleiche Ausrichtung.

2.3 Führung der Geschäfte in Personalunion

(499) Ein Geschäftsführer der Landgesellschaft nimmt ab 01.02.2002 nicht nur in Personalunion die Funktion des Geschäftsführers der LGE M-V wahr, sondern führt auch seit dem Kauf der EGS im Jahr 2004 deren Geschäfte.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Landesinteresse an den Beteiligungen

(500) Der Landesrechnungshof hat sowohl nach Vorlage und Auswertung des Jahresabschlussprüfungsberichtes 2002 als auch des Prüfungsberichtes 2003 das weitere Landesinteresse an der Beteiligung der LGE M-V bezweifelt, da Wohnungsnotstand im Land nicht mehr vorhanden und damit keine preisdämpfende Wirkung auf den Grundstücksmarkt für Wohnimmobilien auszuüben ist. Es hat sich seit Bestehen der Gesellschaft im Land der Wohnungs- und Immobilienmarkt dergestalt entwickelt, dass seitens des Landes eher Initiativen eingeleitet werden müssen, die Leerstandsquoten im Mietwohnungsbau zu senken und intakte Stadtstrukturen herzustellen, als für preiswertes Bauland zu sorgen.

(501) Die mittelbare Beteiligung des Landes an dem privatrechtlichen Unternehmen EGS erfüllt allein die Aufgabe, die dauerhafte Funktionsfähigkeit der LGE M-V auf dem Immobilienmarkt zu sichern; ein wichtiges Landesinteresse wird dadurch nicht gedeckt.

3.2 Neuordnung der Aufgaben

(502) Der Landesrechnungshof vertritt daher die Auffassung, dass die Aufgaben der LGE M-V im Bereich der Erschließung von Bauland für gewerbliche Zwecke vorrangig den Kommunen und für den Eigenheimbau den privaten Bauträgergesellschaften überlassen werden sollten.

(503) Die verbleibenden Aufgaben sollten der Landgesellschaft zugeordnet werden, zumal bereits seit 2002 enge vertragliche Beziehungen zwischen beiden Gesellschaften bestehen.

4 Stellungnahmen

(504) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung sieht nach wie vor das Landesinteresse in der Beteiligung an diesem Unternehmen, auch wenn sich der Gesellschaftsschwerpunkt wesentlich verändert hat. Die Entwicklung von größeren Eigenheimgebieten erfordere neben dem notwendigen Know-how auch einen entsprechenden finanziellen Hintergrund, der auf dem privaten Bauträgermarkt in aller Regel nicht vorhanden sei. In Anbetracht der angespannten Haushaltslage der Kommunen übernehme die LGE M-V die Vorfinanzierungskosten. Für die Baulandinteressenten sei die Tätigkeit der Gesellschaft mit dem Vorteil verbunden, dass sie keine Bauträgerbindung einzugehen und keine Maklergebühren zu zahlen haben. Dies trage dazu bei, den Bauherren die Baugrundstücke zu günstigen Konditionen anbieten zu können. Die LGE M-V erfülle deshalb nach wie vor eine wichtige wohnungspolitische Funktion. Eine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Funktion nehme die LGE M-V seit der Erweiterung des Gesellschaftszwecks mit dem Zwischenerwerb wichtiger Industrieanlagen wahr; auch sei sie hinsichtlich des boomenden Fremdenverkehrs in Mecklenburg-Vorpommern für die Herrichtung und Erschließung geeigneter Standorte für Ferienhaussiedlungen von großer Bedeutung.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(505) Die Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung überzeugt den Landesrechnungshof nicht. Baulandinteressenten wird zwischenzeitlich landesweit Bauland ohne Bauträgerbindung angeboten und auch Maklergebühren sind nur noch in Einzelfällen zu zahlen. Zudem sieht der Landesrechnungshof in der Erschließung neuer Geschäftsfelder ein Indiz dafür, dass die Aufgabe, preiswertes Bauland für den sozialen Wohnungsbau zu erschließen, nicht mehr als öffentliche Aufgabe des Landes besteht. Das Land greift wettbewerbsverzerrend in den Markt ein. Durch die Ausweitung des Angebots an Wohnbauland erhöhen sich die Leerstände der ohnehin notleidenden Wohnungswirtschaft. Ferner rechtfertigt die Übernahme von Leistungen im Namen und für Rechnung der Landgesellschaft eine Beteiligung des Landes an dieser Gesellschaft nicht mehr; sie sichert lediglich - ebenso wie die Erweiterung des Geschäftsfeldes - den Bestand der Gesellschaft auf dem risikobehafteten Immobilienmarkt.

(506) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung aufzufordern, die unmittelbare Beteiligung des Landes an der LGE M-V und die mittelbare Beteiligung an der EGS aufzugeben sowie die Aufgaben der Landgesellschaft neu zu ordnen.

26 Auszahlung von Städtebauförderungsmitteln

Die Zuwendungsempfänger zahlten im zunehmenden Maße am Ende eines Haushaltsjahres ausgezahlte Städtebauförderungsmittel Anfang des Folgejahres wieder zurück (in 2004 per 31.03.2004 rd. 18 Mio. Euro).

Diese Mittel wurden dem Resteverfahren entzogen.

Die festgestellte Zahlungspraxis hatte vermeidbare arbeits- und kostenaufwändige Verwaltungsvorgänge zur Folge.

Beim Zuwendungsempfänger auf Fördermittel entstehende Zinseinnahmen wertet der Landesrechnungshof als Deckungsmittel, die nach seiner Auffassung zu einer Ermäßigung der bewilligten Mittel führen bzw. dem Land erstattet werden sollten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die nur für die kommunale Projektförderung zulässige Dreimonatsfrist für die Verwendung der Fördermittel auf zwei Monate zu verkürzen.

1 Prüfungsgegenstand

(507) Der Landesrechnungshof hatte aus dem Kapitel 1504 - Wohnungswesen, Wohnungsbauförderung und Städtebau - die Auszahlungen von Städtebauförderungsmitteln (MG 07) der Haushaltsjahre 2000 bis 2004 stichprobenweise geprüft. Die Prüfung umfasste die Zuschüsse für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Dörfern (A- und L-Programm) sowie die Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes (D-Programm). Mit der Auswahl der geprüften Programme wurden rd. 70 % der im geprüften Zeitraum veranschlagten Haushaltsmittel erfasst.

Die Prüfung erfolgte im Wesentlichen anhand der gemäß VV-K Nr. 9.2 zu § 44 Abs. 1 LHO zu führenden Übersichten über die bewirtschafteten Ausgaben.

Neben der Darstellung der Auszahlungsraten im November/Dezember und den Rückzahlungen im Folgejahr, versuchte der Landesrechnungshof den aus dieser Zahlungspraxis entstandenen Schaden für das Land aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang prüfte der Landesrechnungshof stichprobenweise auch die Erhebung der Zinsen gemäß VV-K Nr. 8.6/Nr. 8.5 ANBest-K zu § 44 Abs. 1 LHO.

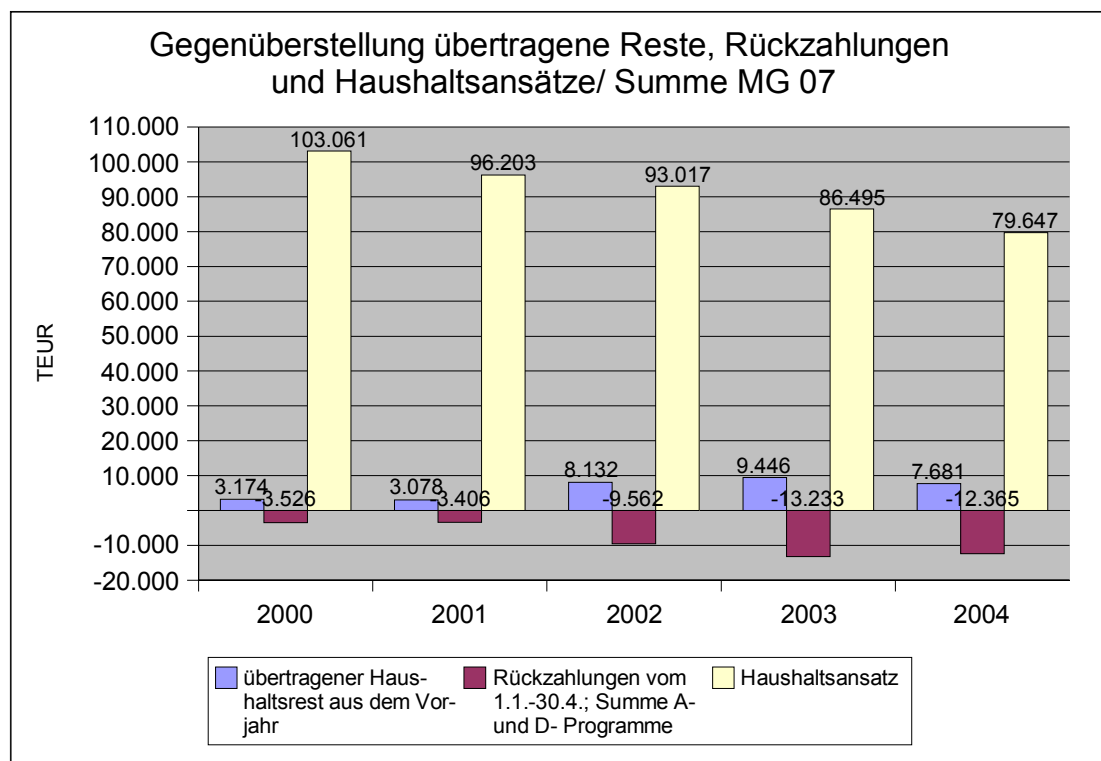
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Resteübertragung

(508) In der folgenden graphischen Darstellung (Abb.: Gegenüberstellung übertragene Reste, Rückzahlungen und Haushaltsansätze/Summe MG 07) hat der Landesrechnungshof die jeweiligen Haushaltsansätze den übertragenen Haushaltsresten (MG 07) sowie den festgestellten Rückzahlungen⁵⁵ der Haushaltsmittel (1. Januar - 30. April) der entsprechenden Jahre gegenübergestellt.

⁵⁵ Nur Zahlungsvorgänge des A- und D-Programmes.

Abb.: Gegenüberstellung übertragene Reste, Rückzahlungen und Haushaltsansätze/ Summe MG 07



(509) Die Gegenüberstellung macht deutlich, obwohl in den Jahren von 2000 bis 2004 insgesamt rd. 23 Mio. Euro weniger Städtebauförderungsmittel zur Verfügung standen, stieg der Anteil der übertragenen Reste und Rückzahlungen. In 2003 erhöhte sich die Summe der in MG 07 insgesamt übertragenen Reste und geleisteten Rückzahlungen auf bis zu 26 % der veranschlagten Haushaltsmittel (rd. 22,7 Mio. Euro). Die Rückzahlungsbeträge überschreiten die Beträge der übertragenen Reste in jedem Jahr zunehmend (in 2004 um rd. 4,7 Mio. Euro).

2.2 Aus- und Rückzahlungen

(510) Die folgenden Übersichten zeigen zum einen die saldierten Ausgaben (Ist-Ausgaben) pro Programmjahr und zum anderen die ausschließlich in den Monaten November/Dezember getätigten Auszahlungen. Die dritte Säule dokumentiert die im Folgejahr (Januar - April) wieder zurückgezahlten Mittel.

Abb.: Aus- und Rückzahlungen D-Programm

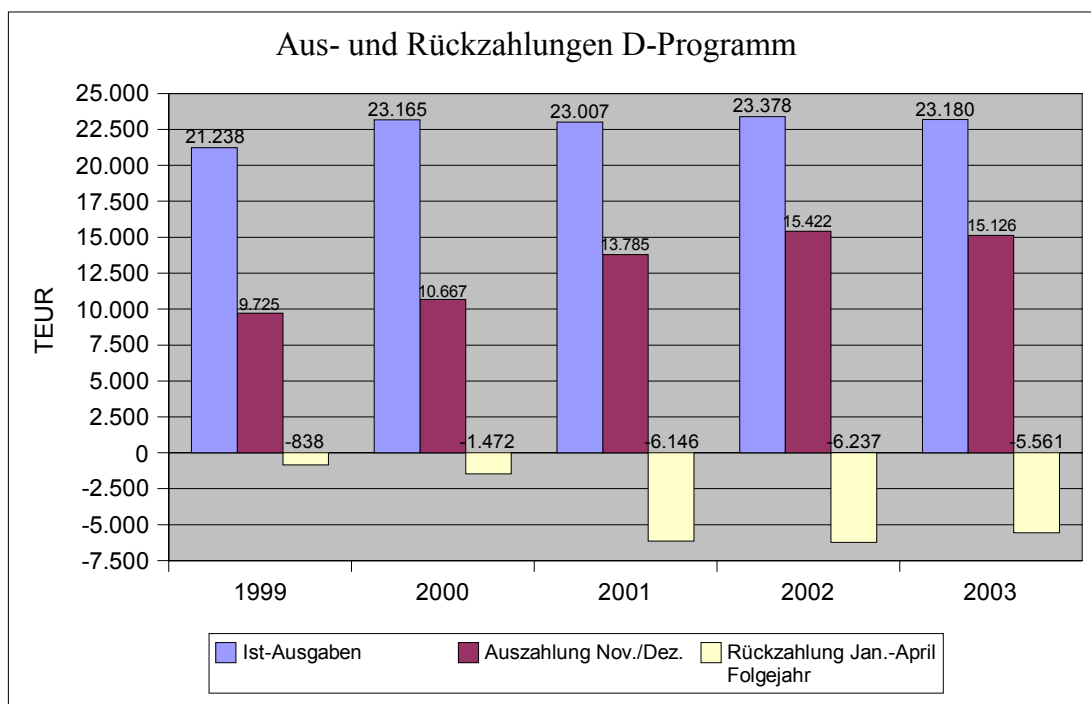
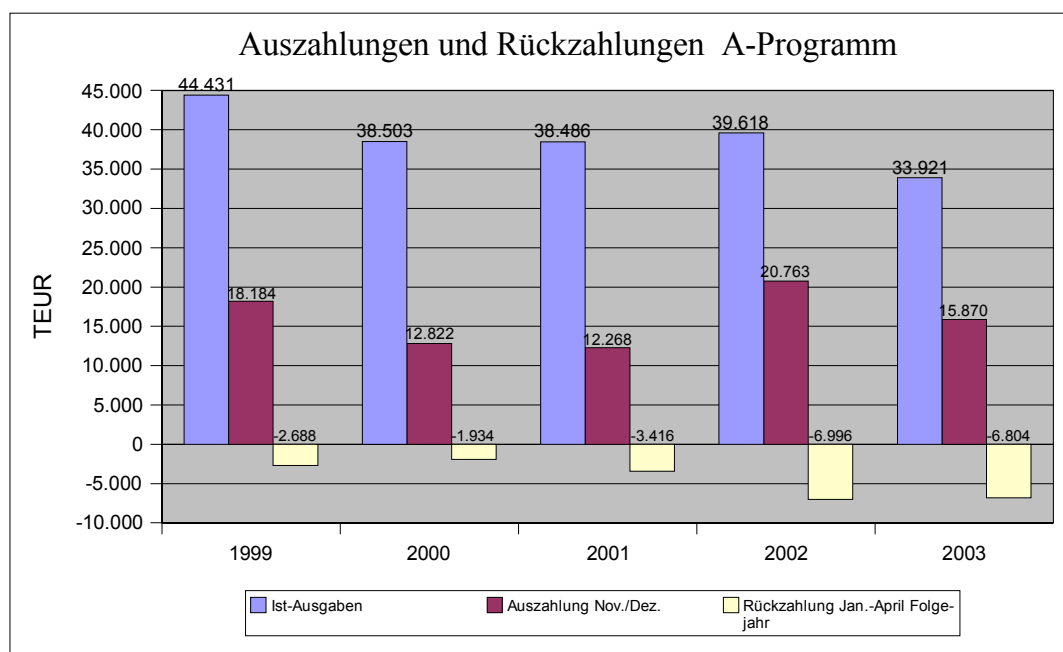


Abb.: Auszahlungen und Rückzahlungen A-Programm



Ein unverhältnismäßig großer Anteil Städtebauförderungsmittel wurde erst im November/Dezember angefordert und ausgezahlt. Im A-Programm waren es zwischen 32 % und 52 % und im D-Programm zwischen 46 % und 66 % der jährlichen Auszahlungssumme.

Die Zuwendungsempfänger zahlten einen hohen Anteil der Mittelauszahlungen aus November/Dezember zu Anfang des Folgejahres wieder zurück. Im A-Programm stieg der prozentuale Anteil der Rückzahlungen im Verhältnis zu den Mittelauszahlungen im November/Dezember von 14,8 % im Jahr 2000 auf 42,9 % im Jahr 2004 (6,8 Mio. Euro) an. Im D-Programm ist ein Anstieg der Rückzahlungen im Verhältnis zu den Mittelauszahlungen im November/Dezember von 8,6 % im Jahr 2000 auf 44,6 % im Haushaltsjahr 2002 (rd. 6,1 Mio. Euro) zu verzeichnen. Im L-Programm stellte der Landesrechnungshof ähnliche Tendenzen fest.

Einer Mitteilung⁵⁶ des Landesförderinstitutes⁵⁷ (LFI) an das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung zum Auszahlungsstand aller Städtebauförderungsprogramme für das Haushaltjahr 2004 war zu entnehmen, dass die Zuwendungsempfänger per 31.03.2004 in der Summe 18.534.853,41 Euro zurückgezahlt hatten. Dies entsprach rd. 21,4 % aller 2003 im Haushalt veranschlagten Städtebauförderungsmittel.

Der Landesrechnungshof stellte bei einer Vielzahl von Maßnahmen fest, dass Zuwendungsempfänger rückgezahlte Zuwendungsmittel in relativ kurzen Zeitabständen erneut anforderten.

2.3 Verwaltungsaufwand bei der Bewirtschaftung der Städtebauförderungsmittel

(511) Die Aus- und Rückzahlungen nicht bedarfsgerecht angeforderter Städtebauförderungsmittel ziehen vermeidbare arbeitsaufwändige und kostenverursachende Verwaltungsvorgänge nach sich. Bezogen auf das A- und D-Programm waren dies im Prüfungszeitraum 2000 - 2004 mindestens 600 Zahlungsvorgänge. Zugleich stellte der Landesrechnungshof z. T. große Zeitspannen zwischen dem Eingang der Rücküberweisung bei der Nord/LB und der Rückbuchung auf die Haushaltstitel fest.

2.4 Erheben von Zinsen

(512) Das LFI erhebt für nicht fristgerecht verwendete Städtebauförderungsmittel für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung bzw. bis zur Rückzahlung - wenn diese nicht innerhalb der Dreimonatsfrist erfolgt - Zinsen. Auf die Erhebung von Zinsen wird verzichtet, wenn die Bagatellgrenze für die Zinserhebung gemäß VV-K Nr. 8.7 zu § 44 Abs. 1 LHO (500 Euro) nicht erreicht wird. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte das LFI mit, dass per 25.01.2005 in der Städtebauförderung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in dem Zeitraum von 1991 bis 2005 insgesamt Zinsforderungen in Höhe von 200.517,45 Euro entstanden seien.

⁵⁶ Mitteilung des LFI an das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 14.04.2004; Az.: 0968/1370.

⁵⁷ Übertragung der Bewirtschaftung der Städtebauförderungsmittel per Gesetz an das LFI.

Im Gegensatz hierzu wurden beispielsweise im Haushaltsjahr 2004 per 31.03.2004 rd. 18,5 Mio. Euro Städtebauförderungsmittel aller Städtebauförderungsprogramme zurückgezahlt. Das Land erhebt bei der Rückzahlung innerhalb der Dreimonatsfrist keine Zinsen. Für die bereitgestellten Haushaltsmittel muss es jedoch i. d. R. Kreditzinsen aufbringen, während der Zuwendungsempfänger innerhalb der Dreimonatsfrist Zinseinnahmen im Treuhandvermögen erzielt.

2.5 Dreimonatsfrist

(513) Nur bei Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften lassen die Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-K Nr. 7.2/Nr. 1.3 ANBest-K zu § 44 Abs. 1 LHO) die Verwendung der Zuwendung innerhalb von drei Monaten zu. In allen anderen Fällen muss die zweckentsprechende Verwendung bereits innerhalb von zwei Monaten erfolgen. Der Landesrechnungshof zweifelt an der Notwendigkeit der Dreimonatsfrist für die Verwendung der Zuwendung bei Projektförderungen an kommunale Körperschaften.

3 Folgerungen/Empfehlungen

3.1 Resteübertragung

(514) Bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sind gemäß §§ 11 und 45 LHO der Grundsatz der Fälligkeit sowie der zeitlichen Bindung zu beachten.

Der große Anteil nicht bedarfsgerecht angeforderter Mittel am Ende des Haushaltsjahres und deren Rückbuchung im Folgejahr verringerte die zu übertragenden Reste. Diese Mittel konnten einem Resteverfahren entzogen werden. Dem Finanzministerium wurde durch diese Zahlungspraxis die Möglichkeit der Einflussnahme bei der Übertragung der Haushaltsreste und ggf. der Anpassung des Programmvolumens künftiger Jahre genommen.

3.2 Aus- und Rückzahlungen

(515) Gemäß VV-K Nr. 7.2/Nr. 1.3 ANBest-K zu § 44 Abs. 1 LHO darf eine Zuwendung nur insofern und nicht eher ausgezahlt/angefordert werden, als sie innerhalb von drei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wird. Die Problematik des zögerlichen Kassenmittelabflusses ist seit Bestehen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern bekannt. Obwohl das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung in den letzten Jahren der Städtebauförderung bei säumigen Zuwendungsempfängern neben einer Reihe von Maßnahmen verstärkt von der Möglichkeit der Reduzierung der Programmbeteiligung künftiger Jahre Gebrauch gemacht hat, konnte ein kontinuierlicher Kassenmittelabfluss nicht erreicht werden. Das bedeutet, dass die Verwendung der Mittel zum Zeitpunkt der Mittelanforderung nicht im erforderlichen Umfang gesichert war.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Rückzahlung der angeforderten Städtebauförderungsmittel innerhalb der Dreimonatsfrist nur im absoluten Ausnahmefall erfolgen sollte. Die praktizierten Rückzahlungen in der festgestellten Größenordnung stellten jedoch keine Ausnahme mehr dar.

In diesem Zusammenhang hielt es der Landesrechnungshof auch für erforderlich, die Rückzahlungsmöglichkeiten einmal ausgezahlter Städtebauförderungsmittel insbesondere bei den Maßnahmen, bei denen in relativ kurzen Zeitabständen die Zuwendung nach erfolgter Rückzahlung vom Zuwendungsempfänger erneut angefordert wurden, kritisch zu überprüfen.

3.3 Verwaltungsaufwand bei der Bewirtschaftung der Städtebauförderungsmittel

(516) Durch eine bedarfsgerechte Mittelanforderung hätte eine erhebliche Anzahl von arbeitsaufwändigen und kostenverursachenden Verwaltungsvorgängen vermieden werden können. Durch die teilweise großen Zeitspannen zwischen dem Eingang der Rücküberweisung bei der Nord/LB und der Rückbuchung auf die entsprechenden Haushaltstitel werden dem Landeshaushalt für mehrere Wochen nicht unerhebliche Haushaltsmittel entzogen.

3.4 Erheben von Zinsen

(517) Gemäß VV-K Nr. 8.6/Nr. 8.5 ANBest-K zu § 44 LHO sind für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung jährlich Zinsen in Höhe von 5 % über dem jeweiligen Basiszinssatz nach § 1 Diskontsatz-Überleitungs-Gesetz vom 9. Juni 1998 (BGBl. I S. 1242)⁵⁸ zu verlangen.

Zinseinnahmen erhöhen die Deckungsmittel des Zuwendungsempfängers, daher ist die Zuwendung gemäß Nr. 2.1 ANBest-K zu § 44 Abs. 1 LHO zu ermäßigen. Die bewilligte Zuwendung ist um den entsprechenden Betrag zu kürzen. Dies gilt auch für Zinsen, die der Zuwendungsempfänger innerhalb der Dreimonatsfrist erwirtschaftet. Für eine zeitnahe Erhebung der Zinserträge ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes erforderlich, dass das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung verstärkt auf eine zeitnahe Prüfung der Zwischenverwendungsnachweise hinwirkt.

⁵⁸ Seit 01.04.2002 5 % über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB.

3.5 Dreimonatsfrist

(518) Der Landesrechnungshof gab dem Finanzministerium die Empfehlung, die in der LHO (VV-K/ANBest-K) nur für die kommunale Projektförderung geltende Dreimonatsfrist zur zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung auf zwei Monate zu verkürzen. Dies ist in den meisten Bundesländern gängige Praxis und hat sich bereits über viele Jahre bewährt. Durch die Reduzierung des Zeitraumes bis zur zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung verkürzt sich der Zeitraum für die Bereitstellung der möglicherweise kreditär finanzierten Haushaltsmittel, was eine Entlastung des Landeshaushaltes bedeutet.

4 Stellungnahmen

4.1 Resteübertragung

(519) Der Eindruck des Landesrechnungshofes, dass insbesondere bei am Ende eines Haushaltsjahres abgerufenen Mitteln, die im Folgejahr wieder zurückgezahlt wurden, bereits zum Zeitpunkt der Mittelanforderung eine zweckentsprechende Verwendung nicht möglich oder zu mindestens nicht im erforderlichen Umfang sichergestellt war, sei nach Auffassung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung nicht zutreffend.

Im Weiteren verwies das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung in seiner Stellungnahme auf die strukturellen Konflikte zwischen dem Haushaltsrecht mit seinem Jährlichkeitsprinzip und dem besonderen Städtebaurecht. Mit der langen Laufzeit von Gesamtmaßnahmen nach § 136 ff. oder 171 a ff. BauGB könne es nur unvollkommen gelingen, die Planungs- und Baugeschehen punktgenau mit dem Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsrechts in Einklang zu bringen.

Das Finanzministerium, das zur Problematik einer möglichen Umgehung des Resteverfahrens um Stellungnahme gebeten wurde, bestätigte, dass die Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Restebildung begrenzt seien, da die überhöhten Mittelanforderungen vermeintlich zu hohen Ist-Ausgaben führen und gar keine Reste beantragt werden.

4.2 Aus- und Rückzahlungen

(520) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung lege großen Wert auf eine zügige Maßnahmenumsetzung und auf einen kontinuierlichen über das Jahr verteilten Abruf der Mittel. Per Erlass habe das Ministerium allen Zuwendungsempfängern erneut deutlich gemacht, dass gerade der gleichmäßige Kassenmittelabruf ein entscheidendes Kriterium bei der zukünftigen Bemessung der Städtebauförderungsmittel sei. In seiner Stellungnahme verweist das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung auf die immer problematischer werdende Haushaltslage zahlreicher Gemeinden, die dazu führe, dass die Genehmigung der Haushalte teilweise erst in der zweiten Jahreshälfte erfolge. Für viele Kommunen würde es daher zunehmend schwieriger, die gestellten Anforderungen zu erfüllen. Das Gewicht des Kriteriums der zügigen Maßnahmenumsetzung und des Kassenmittelabflusses bei der Programmaufstellung habe sich kontinuierlich erhöht.

Bei Gemeinden mit einem besonders schlechten Mittelabfluss bzw. besonders hohen Rückzahlungen habe das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung zusätzlich bei der Programmaufstellung 2004 das Programmvolumen um rund ein Drittel gekürzt. Für die Aufstellung des Programms 2006 habe das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung den Gemeinden mit besonders schlechtem Mittelabfluss angedroht, eine komplette Nullrunde zu fahren.

In dem Vorschlag des Landesrechnungshofes zur Einschränkung der Rückzahlungsmöglichkeit einmal ausgezahlter Mittel, wonach nach Anhörung des Zuwendungsempfängers zur nicht fristgerechten Verwendung der angeforderten Mittel zu entscheiden sei, ob der ausgezahlte Betrag zurückgefordert oder mit den folgenden Mittelanforderungen verrechnet werden solle⁵⁹, könne das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung keine positiven Effekte erkennen.

Eine abschließende Prüfung, ob mit dem Vorschlag des Landesrechnungshofes letztendlich ein Rationalisierungseffekt zu erwarten sei, könne innerhalb der Stellungnahmefrist nicht erfolgen.

4.3 Verwaltungsaufwand bei der Bewirtschaftung der Städtebauförderungsmittel

(521) Die Verzögerung bei der Rückbuchung zurückgezahlter Mittel beruhe auf fehlenden oder unvollständigen Angaben der Sanierungsträger. Um solche Verzögerungen und vor allem die damit verbundenen Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu vermeiden, werde das LFI folgende Maßnahmen ergreifen. So würden zurückgezahlte Mittel nach Eingang auf dem Konto der Nord/LB unverzüglich auf das Konto der Landeszentralkasse abgeführt. Notwendige Recherchen würden danach erfolgen. Zusätzlich werde ein einheitlicher Vordruck eingeführt, um den Verwaltungsaufwand für die Recherchen/Zuordnung zu vereinfachen.

4.4 Erheben von Zinsen

(522) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung bestätigte die Tatsache, dass *„in jedem Fall, in dem abgerufene Mittel nicht oder nicht fristgemäß zweckentsprechend verwendet werden, eine unnötige Belastung der Kreditlinie des Landes erfolgt, und zwar unabhängig davon, ob ein Verschulden der Gemeinde vorliegt oder nicht. ...“* Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung beabsichtige eine Änderung der bisherigen Praxis dahingehend, dass die so genannten „Zweckentfremdungszinsen“ künftig dem Land zu erstatten seien. Danach würden diese Zinsen nicht mehr dem Sonder- oder Treuhandvermögen zugeführt. Eine Änderung erfolge auch deshalb, weil der Verbleib dieser Zinsen im Sonder- oder Treuhandvermögen für die Gemeinde keine sonderliche Sanktionswirkung habe.

⁵⁹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht/Zuwendungspraxis; Erläuterungen zu § 44 BHO Nr. 40.5.

Mit der Regelung erübrige sich der Vorschlag des Landesrechnungshofes, die bewilligte Zuwendung um die im Sonder- oder Treuhandvermögen vereinnahmten Zinsen zu kürzen.

Sachgerecht erscheine auch, dass eine Zinserhebung zu Gunsten des Landes für die Rückzahlungen innerhalb der Dreimonatsfrist erfolge. Nach Auffassung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung gebe es zurzeit für solche Zinserhebungen keine Rechtsgrundlage. Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung und das Finanzministerium würden prüfen, ob und wie eine solche Rechtsgrundlage geschaffen werden könne.

Vergleichbare Regelungen würde es bislang in keinem anderen Förderbereich geben.

Das Finanzministerium, das zu dieser Problematik auch um Stellungnahme gebeten wurde, bestätigte, dass in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung geprüft werde, unter welchen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen eine generelle Zinserhebung auch bei Rückzahlungen innerhalb der Dreimonatsfrist eingeführt werden könne unabhängig davon, ob ein Verschulden der Gemeinde für den vorzeitigen Abruf vorliege oder nicht. Durch diese Maßnahme könne die Kreditbelastung des Landes sinken.

4.5 Dreimonatsfrist

(523) Sofern die Überlegungen, Zinsen auch bei der Rücküberweisung innerhalb der Dreimonatsfrist zu erheben, umgesetzt werden, würde der Vorschlag des Landesrechnungshofes zur Zweimonatsfrist nach Auffassung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung gegenstandslos. Durch das Finanzministerium wurde die gleiche Auffassung vertreten.

5 Schlussbemerkung

(524) Eine bedarfsgerechte und nicht die gleichmäßige Mittelbewirtschaftung wird auch zukünftig eine wesentliche Rolle in der Städtebauförderung - auch angesichts immer knapper werdender Kassenmittel - spielen. Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung sollte hierzu die per Erlass an die Gemeinden gegebenen Hinweise und Maßnahmen konsequent durchsetzen. Der Bewertung des bedarfsgerechten Mittelabflusses ist bei der künftigen jährlichen Programmaufstellung eine besondere Bedeutung beizumessen.

(525) Der Landesrechnungshof begrüßt insbesondere die Bemühungen des Finanzministeriums in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung haushaltsrechtliche Voraussetzungen für eine generelle Zinserhebung auch für Rückzahlungen innerhalb der Dreimonatsfrist zu schaffen. Dies hätte auch Auswirkungen auf andere Zuwendungsbereiche. Durch diese Regelungen könnte die Kreditbelastung für das Land sinken.

Der Landesrechnungshof sieht bei einer konsequenten Durchsetzung der angestrebten Zinserhebung auch eine Möglichkeit, die praktizierten Rückzahlungen einzuschränken. Mittelfristig sollte sogar auf Rückzahlungen gänzlich verzichtet werden.

(526) Unabhängig davon, sollte eine einheitliche Regelung der Zweimonatsfrist für die Verwendung angeforderter Zuwendungen für Kommunen angestrebt werden, weil auch dies eine Maßnahme zur weiteren Herabsetzung des Kreditrahmens des Landeshaushaltes ist.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

IV. Feststellungen zur Überörtlichen Kommunalprüfung

A Übernahme und Genehmigung von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen

Die kreisfreien Städte und Landkreise hatten sich im Zeitpunkt der Prüfung (2003) für insgesamt 167 Kreditverbindlichkeiten mit einem Obligo von rd. 443,8 Mio. Euro (Stand: 31.12.2002) verbürgt. Die Inanspruchnahme aus diesen Risikogeschäften könnte für die vielfach höchst defizitären Haushalte nicht abschätzbare Folgen haben und auch bei geordneten kommunalen Finanzen den freien Finanzspielraum einschränken und die Investitionskraft schwächen. Dennoch hatte ein Großteil der kreisfreien Städte und der Landkreise keine aktuelle Übersicht über Stand und Entwicklung ihrer Bürgschaftsverpflichtungen und Gewährleistungen.

Trotz der Risiken für die kommunalen Haushalte hatte das Innenministerium die Voraussetzungen der Übernahme und Genehmigungsfähigkeit von Bürgschaften und Gewährverträgen ebenso wie das Genehmigungsverfahren nicht ausreichend geregelt. In den Genehmigungsverfahren des Innenministeriums wurden wiederholt nicht alle Genehmigungsvoraussetzungen geprüft; vielfach ist es einzelnen Voraussetzungen nicht mit der gebotenen Tiefe und Sorgfalt nachgegangen.

1 Prüfungsgegenstand

(527) Die Haushalte der kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern waren bereits im Zeitpunkt der Prüfung in einer Schieflage, weil laufende Einnahmen nicht oder nicht hinreichend an laufende Ausgaben angepasst worden waren. Für das Haushaltsjahr 2002 hatten mehr als die Hälfte der Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommerns einen defizitären Haushaltsplan vorgelegt. Die mittelfristige Finanzplanung wies nur noch für fünf Landkreise ausgeglichene Haushalte aus. Die Schulden, der dazu erforderliche Schuldendienst und die eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen beeinflussten die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte und der Landkreise negativ. Besonders bei den Städten zeigte sich, dass Schulden und übernommene Bürgschaften in der Summe in etwa dem Volumen des Verwaltungshaushaltes entsprachen, in einigen Fällen sogar überstiegen. Im Ergebnis war die Leistungsfähigkeit dieser Städte an ihre Grenzen gestoßen und als gefährdet anzusehen, zumal auf Grund der defizitären Haushaltssituation auch Rücklagen nicht gebildet wurden. Wegen der möglichen Auswirkungen der Bürgschaftsübernahmen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, hat der Landesrechnungshof das Bürgschaftsmanagement der Landkreise und kreisfreien Städte und die Genehmigungspraxis des Innenministeriums stichprobenweise geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bürgschaftsvolumen

(528) Die Auswertung der Unterlagen mit Stand 31.12.2002 ergab, dass sich die kreisfreien Städte und Landkreise mit 167 Bürgschaften im Wert von rd. 443,8 Mio. Euro gegenüber Kreditinstituten verpflichtet hatten.

Die kreisfreien Städte hatten Bürgschaften mit einem Wert von rd. 407,5 Mio. Euro, das entspricht 91,7 % des Wertes der Gesamtbürgschaften, übernommen. Die Landeshauptstadt Schwerin lag mit einem verbürgten Wert von rd. 130 Mio. Euro an erster Stelle, gefolgt von der Hansestadt Rostock mit rd. 99 Mio. Euro, der Hansestadt Greifswald mit rd. 70 Mio. Euro, Neubrandenburg mit rd. 64 Mio. Euro, der Hansestadt Stralsund mit rd. 32 Mio. Euro und an letzter Stelle der Hansestadt Wismar mit nur rd. 12 Mio. Euro. Die Patronatserklärungen der Landeshauptstadt Schwerin zu Gunsten der Stadtwerke Schwerin GmbH in Höhe von rd. 66,6 Mio. Euro sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Die Landkreise hatten in unterschiedlicher Anzahl und mit unterschiedlichem Wert Bürgschaften übernommen. Während die Landkreise Ludwigslust und Parchim keine Bürgschaftsverpflichtungen eingegangen waren, hatte der Landkreis Uecker-Randow mit sieben Bürgschaften die höchste Anzahl und der Landkreis Nordvorpommern mit rd. 9,4 Mio. Euro den größten Wert verbürgt.

2.2 Bürgschaften nach Unternehmen

(529) Der Großteil der Bürgschaften wurde zu Gunsten der Wohnungsgesellschaften (54 %), des ÖPNV (12 %) und der Einrichtungen der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung (8 %) übernommen. Diese Einrichtungen sind im Wesentlichen Eigengesellschaften der Kommunen. Zu den sonstigen Bürgschaften zählten unter anderem Bürgschaften für Stadtwerke, Caritas, Diakonie und AWO.

(530) Die 76 Bürgschaften für Wohnungsgesellschaften mit einem Wert von rd. 233 Mio. Euro wurden ausschließlich von kreisfreien Städten übernommen. Die Landeshauptstadt Schwerin war Verpflichtungen mit 49 Bürgschaften in Höhe von rd. 120 Mio. Euro eingegangen. Zehn Bürgschaften mit einem Wert von rd. 26 Mio. Euro hatte die Hansestadt Rostock übernommen. Für jeweils acht Bürgschaften hatten sich die Stadt Neubrandenburg und die Hansestadt Greifswald in Höhe von rd. 46 Mio. Euro bzw. 36 Mio. Euro verpflichtet. Die Hansestadt Wismar hatte eine Bürgschaft mit einem Wert von rd. 5 Mio. Euro übernommen. Die Hansestadt Stralsund war für Wohnungsgesellschaften keine Bürgschaftsverpflichtungen eingegangen.

(531) Bürgschaften für den ÖPNV mit einem Gesamtwert von rd. 55,3 Mio. Euro wurden sowohl von kreisfreien Städten als auch von Landkreisen übernommen. Der Schwerpunkt der Bürgschaften für den ÖPNV liegt in der Hansestadt Rostock. Für die Rostocker Straßenbahn AG wurden Bürgschaften mit einem Wert von rd. 42 Mio. Euro übernommen, das entspricht 76 % am Gesamtanteil. Nennenswert sind noch das Bürgschaftsobligo der Landeshauptstadt Schwerin mit rd. 4 Mio. Euro und des Landkreises Uecker-Randow mit rd. 3 Mio. Euro.

2.3 Feststellungen zur Übernahme und Genehmigung von Bürgschaften

(532) Die bis zum Zeitpunkt der Prüfung geübte Praxis der Übernahme und Genehmigung von Bürgschaften entspricht nicht dem Ausnahmecharakter dieses Finanzierungsinstruments und birgt für die kommunalen Haushalte erhebliche Risiken.

(533) Ein Großteil der kreisfreien Städte und der Landkreise hatte keine aktuelle Übersicht über den Stand und die Entwicklung ihrer Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen.

(534) Angesichts des Bürgschaftsvolumens der Landkreise und kreisfreien Städte ist der diesen Verpflichtungen eingeräumte geringe Stellenwert nicht angemessen. Die Dokumentation und Aktenführung ist soweit zu verbessern, dass ein Gesamtüberblick über die noch bestehenden Bürgschaften besteht. Dazu müssen auch Altvorgänge aufbereitet und in die gegenwärtige Risikoeinschätzung einbezogen werden.

(535) Das von einer Kommune ausgereichte Bürgschaftsvolumen kann bei der Beurteilung von Stand und Entwicklung der Haushaltswirtschaft nicht unberücksichtigt bleiben. Die GemHVO sollte dahingehend geändert werden, dass im Vorbericht zum Haushaltsplan eine Übersicht über die Bürgschaften und Haftungsverpflichtungen aufzunehmen ist. Im Einzelnen sollte die Bürgschaft unter Angabe der Höhe, der Laufzeit, des Kreditinstituts, des begünstigten Dritten sowie das der Bürgschaft zu Grunde liegende zu finanzierende Vorhaben dargestellt werden.

(536) Von den 18 kreisfreien Städten und Landkreisen hatten mit Stand 31.12.2002 zwölf Kommunen den Mindestbestand der allgemeinen Rücklage nach § 19 Abs. 2 GemHVO nicht erreicht. Davon wiesen acht Kommunen überhaupt keinen Bestand aus. Vorsorgliche Zuführungen nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 GemHVO für den Fall der Inanspruchnahme aus Bürgschaften oder Gewährverträgen hatte es bei keiner Gebietskörperschaft gegeben. Es standen somit keine Rücklagen zur Verfügung, um bei einer Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen die laufenden Aufgaben weiter zu erfüllen.

(537) In eine detaillierte Prüfung hat der Landesrechnungshof 41 ausgewählte Bürgschaftsvorgänge einbezogen. Davon sind 32 Bürgschaftsübernahmen der Hansestadt Rostock zuzuordnen, mehrheitlich für die RSAG und die WIRO, aber auch für die Stadtwerke, die Stadtentsorgung, den Flughafen Laage, den Polizeisportverein und die Malteser Werke. Hinzu traten acht Bürgschaften verschiedener Landkreise und der Hansestadt Stralsund zu Gunsten sozialer Einrichtungen. Dabei ist der Landesrechnungshof zu folgenden Erkenntnissen gelangt:

(538) Das Innenministerium hat wiederholt nicht alle Voraussetzungen einer Genehmigung geprüft. Soweit geprüft wurde, fehlte es häufig an der gebotenen Sorgfalt und Tiefe.

(539) Eine Prüfung, ob die Übernahme der Bürgschaft zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlich war (§ 58 Abs. 1 Satz 1 KV M-V), konnte nicht immer nachgewiesen werden.

(540) Entgegen den Beschlüssen von Stadtvertretungen bzw. Kreistagen hatten die Kommunen vielfach in der Sache eine selbstschuldnerische Bürgschaft übernommen, wonach sich das Risiko der Inanspruchnahme erhöhte. Das Innenministerium hatte gleichwohl die Bürgschaften genehmigt.

(541) Nach Aktenlage wurde die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune im Hinblick auf eine mögliche Inanspruchnahme aus der Bürgschaft (§ 43 KV M-V) nur in zwei Fällen dahingehend geprüft, dass festgestellt wurde, wie hoch das bereits bestehende Bürgschaftsvolumen der Stadt ist.

(542) Bei der Genehmigung von Bürgschaften wurden wiederholt berechtigte Hinweise des zuständigen Sachbearbeiters zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Bürgin nicht berücksichtigt. So wurde die Genehmigung einer Kreditausfallbürgschaft von 6,8 Mio. Euro für die Unterfahrung des Hauptbahnhofes durch die RSAG erteilt, obwohl die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit der Hansestadt Rostock festgestellt wurde.

(543) Die Bonität des Drittschuldners wurde - soweit ersichtlich - nur in drei Fällen anhand des Jahresabschlussberichtes geprüft. In einem Fall erfolgte die Prüfung nur für die Einnahmenseite im Hinblick auf den zu leistenden Kapitaldienst.

(544) Die Prüfung auf Rentierlichkeit des verbürgten kreditfinanzierten Vorhabens erfolgte überwiegend nicht. Nur in einem Fall wurde der Nachweis der Rentierlichkeit des Vorhabens im Hinblick auf die Kreditfinanzierung erbracht. In zwei weiteren Fällen erfolgte die Prüfung allgemein anhand des Geschäftsberichtes, jedoch nicht einzelfallbezogen. In einem Fall bezog sich die Prüfung der Rentierlichkeit des Vorhabens auf die zu erwartenden Einnahmen, als Nachweis für den zu erbringenden Kapitaldienst. In einem weiteren Fall galt der Hinweis auf die zu vereinnahmenden Gebühren nach dem KAG als Rentierlichkeitsnachweis. Gebührenbedarfsberechnungen lagen nicht vor. Im Hinblick auf die gebührenfinanzierte Investition stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit der Bürgschaft.

(545) Mehrfach wurde festgestellt, dass Genehmigungen mit Auflagen und Hinweisen erteilt wurden, eine Kontrolle, ob diese Auflagen eingehalten bzw. Hinweise befolgt wurden, jedoch nicht stattfand. Die Beauftragungen liefen faktisch ins Leere.

(546) Die kreisfreien Städte haben vielfach Bürgschaften für Darlehensverbindlichkeiten ihrer Wohnungsgesellschaften gegenüber der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übernommen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau als Finanzdienstleister für den Bund ermöglicht mit dem KfW-Infrastrukturprogramm eine zinsgünstige, langfristige Finanzierung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen (u. a. Modernisierungsprogramm, Programm zur CO₂-Minderung, Gebäudesanierungsprogramm). Insbesondere bei Eigengesellschaften von Gebietskörperschaften erfolgt die Darlehensbesicherung ausschließlich durch 100 %ige modifizierte Ausfallbürgschaft der zuständigen Gebietskörperschaft. Die mit dem Programm verbundene Zinsvergünstigung ist im Vergleich zu marktüblichen Kreditkonditionen erheblich und liegt in Abhängigkeit von den Schwankungen des Kapitalmarktes zwischen 0,5 % und 1,5 %. Das Innenministerium hatte die Übernahme der Bürgschaften im Hinblick auf die günstigen Zinskonditionen und die Bedingungen der KfW für eine Kreditvergabe - ohne hundertprozentige Besicherung durch Kommunalbürgschaft kein Kreditgenehmigt.

(547) Der Landesrechnungshof hat keine Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang seitens der KfW im Rahmen der Kreditvergabe Bonitäts- und Risikobewertungen vorgenommen werden. Angesichts der in der vorliegenden Form praktizierten Bürgschaftsabsicherung wird die KfW bei der Gewährung der Kredite wohl aber kaum die gleiche Sorgfalt anwenden, wie bei mit Eigenrisiko gewährten Krediten. Darüber hinaus können die vorteilhaften Zinskonditionen dazu führen, dass Überlegungen zur Notwendigkeit einer Investition zurückgedrängt werden und allein die günstige Kreditfinanzierung in den Vordergrund gestellt wird. Vor diesem Hintergrund ist bei Genehmigung von Bürgschaften zur Absicherung von KfW-Krediten ein erhöhter Prüfungsmaßstab anzulegen. Auf Grund der Erkenntnisse, die der Landesrechnungshof aus den Prüfungen der kommunalen Wohnungswirtschaft gewonnen hat, ist eine Übernahme von Bürgschaften mangels positiver Prognose in den meisten Fällen nicht möglich (vgl. auch Beitrag zur Lage der Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern).

3 Folgerungen/Empfehlungen

(548) Im Zuge des Prüfungsverfahrens hat das Innenministerium einen Leitfaden „Kommunalbürgschaften und andere Sicherheiten - Voraussetzungen und Verfahren zur Übernahme von Bürgschaften und anderen Sicherheiten durch kommunale Körperschaften“ erarbeitet und im Mai 2004 veröffentlicht. Der Leitfaden berücksichtigt weitgehend die Vorschläge und Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

(549) Allerdings ist nach dem Leitfaden eine kommunale Bürgschaft zur Abwendung der Insolvenz eines Unternehmens und der Inanspruchnahme der Kommune aus bereits bestehenden Sicherheiten für dieses Unternehmen auch dann genehmigungsfähig, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune im Eintrittsfall nicht mehr gegeben wäre.

Der Landesrechnungshof hält eine Genehmigung dieser so genannten Sanierungsbürgschaften nicht für zulässig. Die kommunalen Gesellschafter eines insolvenzgefährdeten Unternehmens werden hierdurch verleitet, zusätzliche Bürgschaften und damit Risiken zu übernehmen, die sich in ihrem Haushalt zunächst nicht abbilden, anstatt im Zuge eines Sanierungskonzepts das Unternehmen durch Zuführung von Eigenkapital zu stabilisieren. Letztlich können gerade Städte mit größeren kommunalen Unternehmensbeteiligungen im Bereich der Versorgungs- und Wohnungswirtschaft durch Genehmigung von Sanierungsbürgschaften in eine Risikospirale geraten.

(550) Die Hansestadt Rostock beabsichtigt offenbar, wegen der Genehmigung einer Bürgschaft für den Polizeisportverein Rostock, aus der die Stadt von Gläubigern inzwischen in Anspruch genommen wird, Regressforderungen gegen das Land geltend zu machen. Ähnliche Erwägungen werden nach der Inanspruchnahme aus einer Bürgschaft in einer kreisangehörigen Stadt angestellt. Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes hat die Hansestadt Rostock gegen alle fachlichen und rechtlichen Bedenken beim Innenministerium eine Genehmigung der Bürgschaft durchgesetzt. Der Landesrechnungshof hält schon unter dem Gesichtspunkt einer weit überwiegenden Mitverantwortlichkeit der Stadt eine Haftung des Landes aus dem Grunde nach für wenig wahrscheinlich.

Solange Kommunen gestützt auf die im Einzelnen noch interpretationsbedürftige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes („Oderwitz“-Urteil) Veranlassung sehen, Regressforderungen gegen Rechtsaufsichtsbehörden geltend zu machen, empfiehlt der Landesrechnungshof jedoch eine äußerst restriktive Genehmigungspraxis.

(551) Die kommunalen Körperschaften müssen sicherstellen, dass die Übernahme und die Verwaltung von Bürgschaften nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Die laufende Beobachtung und Einflussnahme auf das Bürgschaftsrisiko ist erforderlich. Diese Aufgaben könnten ggf. der Beteiligungsverwaltung übertragen werden.

(552) Die Regelungen des § 3 GemHVO sollten soweit ergänzt werden, dass im Vorbericht zum Haushaltsplan eine Übersicht über die Bürgschaften und Haftungsverpflichtungen aufzunehmen ist. Dieser Forderung wurde insoweit entsprochen, dass gemäß Haushaltserlass an die Kommunen für 2005 der Vorbericht zur Haushaltsplanung die vollständige Darstellung von Bürgschaftsverpflichtungen und dauerhaften Schuldverhältnissen enthalten muss.

4 Stellungnahmen

(553) Das Innenministerium hat darauf hingewiesen, dass sich entsprechend dem Leitfaden (vgl. Tz. 548) die Genehmigungspraxis grundlegend gewandelt hat.

5 Schlussbemerkung und Empfehlungen an den Landtag

(554) Der Landesrechnungshof hat die gegenwärtige Praxis im Innenministerium nicht geprüft. Er hat dies aber im Rahmen der überörtlichen Prüfungen bei den Kommunen bestätigt gefunden.

Der Landesrechnungshof bittet den Landtag, die Landesregierung aufzufordern, den Leitfaden entsprechend den Ausführungen in Tz. 5499 zu ändern und auf eine Ergänzung von § 3 GemHVO hinzuwirken.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

B Überörtliche Prüfung des Landkreises Parchim

Die finanzielle Lage des Landkreises Parchim ist besorgniserregend. Die Risiken des Haushaltes 2004 und der Finanzplanung sind erheblich. Allgemeine Rücklagen sind nicht vorhanden. Die Kassenliquidität des Landkreises wird zunehmend nur noch durch stetige Inanspruchnahme von Kassenkrediten gewährleistet. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist nicht mehr gegeben. Ein freier Finanzspielraum ist für den gesamten Finanzplanungszeitraum bis 2007 nicht nachgewiesen. Die Gesamtverschuldung des Landkreises Parchim liegt auf hohem und zukünftig noch steigendem Niveau.

1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

(555) Der Landkreis Parchim befindet sich schon seit Jahren in einer schwierigen Haushaltslage. Während nur 2000 und 2001 die Haushalte mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen werden konnten, wurden in allen anderen betrachteten Haushaltsjahren seit 1998 Fehlbeträge erwirtschaftet. Auch in seiner Finanzplanung weist der Landkreis Parchim für die nächsten Haushaltsjahre bis 2007 keine ausgeglichenen Haushalte aus.

(556) Die Ausgaben übersteigen gegenwärtig und mittelfristig die Einnahmen. Der Fehlbedarf schwankt in den Jahren 2003 bis 2007 zwischen rd. 2 Mio. Euro und rd. 4,2 Mio. Euro. Damit lebt der Landkreis über seinen Verhältnissen. Er ist verpflichtet, den Haushaltsausgleich durch Einnahmeerhöhungen (Kreisumlage, Kostendeckungsgrade) und Ausgabenenkungen (Aufgabenkritik, Aufgabenintensität, Absenkung von Standards) wieder herbeizuführen.

(557) Am 19.02.2004 hat der Kreistag ein Haushaltssicherungskonzept für die Haushaltsjahre 2003 bis 2007 beschlossen, das nicht dem geltenden Recht entspricht. Es ist weder nachgewiesen, wann der Haushaltsausgleich erfolgt, noch sind in ausreichendem Umfang Maßnahmen dargestellt, die den bereits vorhandenen Fehlbedarf abbauen und das Entstehen neuer Fehlbedarfe vermeiden (§ 43 Abs. 3 KV M-V).

(558) Seit 2002 ist der Landkreis Parchim nicht mehr in der Lage, die allgemeine Rücklage nach § 19 Abs. 2 GemHVO zu bilden. Diese soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern. Dazu muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens 1,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft. Danach hätte der Landkreis zum 31.12.2003 über eine allgemeine Rücklage in Höhe von mindestens 1,5 Mio. Euro verfügen müssen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird zunehmend durch die Inanspruchnahme von Kassenkrediten sichergestellt.

(559) Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist nicht mehr gegeben. Ein freier Finanzspielraum ist nach der Finanzplanung bis 2007 nicht vorhanden. Es ist nicht ersichtlich, wie der Landkreis zukünftig noch Investitionen finanzieren will, ohne einen Kurswechsel in der Haushaltspolitik zu vollziehen. Der Schuldendienst kann im Verwaltungshaushalt nicht erwirtschaftet werden, obwohl dieser durch geringe Tilgungsleistungen niedrig gehalten wird. Die Zinslast von gegenwärtig rd. 2,5 Mio. Euro wird weiter ansteigen.

(560) Beim Landkreis Parchim liegt der Schwerpunkt der Restebildung bei den Kasseneinnahmeresten (KER) des Verwaltungshaushaltes. Am Ende des Jahres 2002 betrug der Bestand der KER noch rd. 2,6 Mio. Euro. Das sind Mittel, die der Kreiskasse als liquide Mittel nicht zur Verfügung stehen und mittelsteilweise durch Kassenkredit vorfinanziert worden sind. Der Landkreis sollte unbedingt weiter daran arbeiten, die Höhe der KER zu reduzieren.

2 Kostenrechnende Einrichtungen

(561) Für kostenrechnende Einrichtungen sind gemäß § 11 Abs. 1 GemHVO im Verwaltungshaushalt kalkulatorische Kosten (angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals) sowie Verwaltungskosten zu veranschlagen. Kalkulatorische Kosten und Verwaltungskosten wurden bisher nicht für alle kostenrechnenden Einrichtungen bzw. nicht vollständig veranschlagt. Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist bisher nicht vorhanden. Sie sollte für alle Gebührenhaushalte eingeführt werden.

(562) Die kostenrechnenden Einrichtungen des Landkreises belasteten im Zeitraum von 1998 bis 2002 den Kreishaushalt mit 1.960.030,72 Euro. Gemäß § 6 Abs. 1 KAG soll das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung decken. Soweit der Gebührenhaushalt des abgelaufenen Jahres eine Unter- oder Überdeckung aufweist, kann diese gemäß § 6 Abs. 2 KAG in einem Zeitraum von drei Jahren ausgeglichen werden. Gebührenanpassungen wurden jedoch nicht in dem erforderlichen Maß vorgenommen.

Der Grundsatz der Einnahmebeschaffung nach § 120 Abs. 2 KV M-V muss mehr Beachtung finden. Die Ausgabenentwicklung bei den kostenrechnenden Einrichtungen ist unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kritisch zu prüfen.

3 Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten

(563) Entsprechend der Hauptsatzung des Landkreises Parchim wurden neben dem Kreisausschuss acht beratende Ausschüsse gebildet. Zur Straffung der kommunalen Ausschussarbeit empfiehlt der Landesrechnungshof, nur vier beratende Ausschüsse zu bilden und in der Hauptsatzung festzuschreiben.

(564) Neben den in der Hauptsatzung bestimmten Ausschüssen wurden weitere Arbeitskreise, Arbeitsgruppen, Beiräte und Kommissionen, in denen Personen (Kreistagsmitglieder, Verwaltungsmitarbeiter und Einwohner des Landkreises) für den Landkreis ehrenamtlich tätig werden, gebildet. Nach einer Erhebung des Hauptamtes existieren 22 derartige Gremien. Der Landkreis sollte sich bei der Bildung von Gremien auf das notwendige Minimum beschränken. Dabei sollten neben den gesetzlich vorgeschriebenen Gremien möglichst keine weiteren gebildet werden. Darüber hinausgehende Aufgaben können in der Regel ebenso gut von den zuständigen Fachämtern wahrgenommen werden. So könnte neben Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgeld, Ersatz für entgangenen Arbeitsverdienst und Reisekostenvergütung auch Verwaltungsaufwand für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung derartiger Sitzungen vermieden werden.

4 Vergaben und Beschaffungen

(565) Die Einschaltung des Rechnungsprüfungsamtes in laufende Vergabeverfahren basiert auf einer Verwaltungsvorschrift des Landrates vom 25.03.1998. Zu den wichtigsten gesetzlichen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gehört die Prüfung der Vergaben (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 KPG). In der Sache läuft beim Landkreis Parchim die Wahrnehmung dieser Aufgabe wegen seiner vorausgegangenen Einschaltung in das Verfahren auf eine Selbstprüfung hinaus. Die durch § 3 Abs. 5 KPG gewährleistete Unabhängigkeit von Leiter und Prüfern des Rechnungsprüfungsamtes wird erheblich eingeschränkt.

(566) Jedes Fachamt betreibt im Rahmen seiner Zuständigkeit die Vergabeverfahren eigenständig.

Es wird empfohlen, die Regelungen des Vergabeverfahrens durch eine kreiseigene Vergaberichtlinie zu konkretisieren. Darüber hinaus sollte eine zentrale Vergabestelle eingerichtet werden. Die Fachämter erstellen die Leistungsbeschreibung, das Vergabeverfahren bleibt der zentralen Vergabestelle vorbehalten. Der notwendige Sachverstand wird gebündelt, Beschaffungsvorgänge werden koordiniert und zu einem Auftrag zusammengefasst.

(567) Bei Dienstleistungsaufträgen mit Optionsrechten wurde es versäumt, den voraussichtlichen Vertragswert auf Grund des größtmöglichen Auftragswertes unter Einbeziehung der Optionsrechte zu schätzen. Die Erlasse des Wirtschaftsministeriums zu den zu beachtenden Wertgrenzen und über die Einschaltung der Auftragsberatungsstelle wurden nicht immer beachtet.

(568) Bei den Beschaffungen wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das Transparenzgebot und das Prinzip der Gleichbehandlung aller Bieter nicht immer beachtet. Dies führte in Einzelfällen zu Mehrausgaben.

In vier Vergabeverfahren über Reinigungsleistungen wurde der Schwellenwert i. S. d. § 97 Abs. 6 und § 100 Abs. 1 GWB i. V. m. § 2 Nr. 3 und § 3 VgV überschritten, mit der Folge, dass ein europaweites Vergabeverfahren nach Abschnitt 2 VOL/A hätte durchgeführt werden müssen.

Durch die Reduzierung der Reinigungshäufigkeit in Gebäuden wären Kostensenkungen von bis zu 59.000 Euro/Jahr möglich.

Beraterverträge wurden freihändig vergeben, ohne im Vorwege eine Markterkundung durchzuführen oder die Gründe für die Freihändige Vergabe aktenkundig zu machen. Teilweise ist für geleistete Zahlungen kein Rechtsgrund ersichtlich.

Der Beschaffung von zwei Unimogs für die Kreisstraßenmeistereien lag keine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu Grunde, mit der Folge, dass im Zeitraum der Fahrzeugnutzung (10 Jahre) mit Mehrbelastungen von rd. 97.000 Euro zu rechnen ist. Damit wurde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 43 KV M-V) verstoßen.

5 Stellungnahmen

(569) Der Landkreis hat gegen die Sachdarstellung keine Einwände.

6 Schlussbemerkung

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

C Überörtliche Prüfung des Landkreises Bad Doberan

Mit der Aufstellung des Haushaltes 2004 wird eine defizitäre Entwicklung erkennbar. Haushalt und mittelfristige Finanzplanung sind nicht mehr ausgeglichen. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist stark gefährdet. Dennoch hatte der Landkreis zum Prüfungszeitpunkt (Mitte 2004) kein Haushaltssicherungskonzept beschlossen. Die Schulden haben sich stetig erhöht, innerhalb des Prüfungszeitraumes haben sie sich fast verdoppelt.

1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

(570) Bad Doberan zählt zu den haushaltswirtschaftlich leistungsfähigsten und ausgabenseitig diszipliniertesten Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern. Gleichwohl wird mit dem Haushaltsplan 2004 eine defizitäre Entwicklung erkennbar. Die mittelfristige Finanzplanung weist bis einschließlich 2007 Fehlbedarfe aus. Nach § 120 i. V. m. § 43 Abs. 3 KV M-V hat der Kreistag ein Haushaltssicherungskonzept zu beschließen, wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht wird. Zum Prüfungszeitpunkt hatte der Landkreis gleichwohl kein Haushaltssicherungskonzept beschlossen.

(571) Bei weitgehend stagnierenden Einnahmen der Verwaltungshaushalte ist ein deutlicher Anstieg der Ausgaben als Folge erhöhter Ausgaben für soziale Sicherung zu verzeichnen. Steigende Zinsausgaben bewirken eine weitere Belastung des Verwaltungshaushaltes. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist stark gefährdet.

(572) Vor diesem Hintergrund ist es für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, dass das Innenministerium mit seinem Erlass vom 13.04.2004 zur Haushaltssatzung 2004 den Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen in voller Höhe, lediglich mit der Anregung, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, genehmigte.

(573) Allein durch die Erhebung der Kreisumlage, Gebühren, Entgelte und zweckgebundene Einnahmen sowie sonstige Finanzeinnahmen wird der Finanzbedarf im Verwaltungshaushalt nur zu 72 % gedeckt. Dies zeigt deutlich, in welchem hohem Maße der Landkreis Bad Doberan von staatlichen Zuweisungen abhängig ist. Die Zuweisungsquote beträgt 28 %, sie stellt das Verhältnis von Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz zu den Gesamteinnahmen dar.

(574) Die Schulden haben sich stetig erhöht, innerhalb des Prüfungszeitraumes (1998 bis 2003) haben sie sich fast verdoppelt.

(575) Der Landkreis ist zu einer strikten Aufgabenkritik, Ausgabenbegrenzung und Einnahmenanalyse verpflichtet. Er sollte verstärkt darauf achten, seine eigenen Einnahmequellen insbesondere bei den kostenrechnenden Einrichtungen angemessen auszuschöpfen.

2 Kostenrechnende Einrichtungen

(576) Die kostenrechnenden Einrichtungen belasten den Kreishaushalt von 1998 bis 2003 mit rd. 8,7 Mio. Euro. Gebührenanpassungen werden nicht in erforderlichem Maß vorgenommen. Für alle Gebührenhaushalte sollte die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.

Es wird empfohlen, eine Dienstanweisung zur Durchführung der Kosten- und Leistungsrechnung für die kostenrechnenden Einrichtungen (Gebührenhaushalte) zu erlassen. Darin sind mindestens die Grundsätze für die Betriebsabrechnung, die Führung von Anlagenachweisen, die Berechnung der kalkulatorischen Kosten und der Verwaltungskosten sowie für die Gebührenkalkulation und -bedarfsberechnung zu regeln.

(577) Nach § 11 GemHVO sind im Verwaltungshaushalt kalkulatorische Kosten (angemessene Abschreibungen und angemessene Verzinsung des Anlagekapitals) sowie Verwaltungskosten sowohl als Einnahmen als auch als Ausgaben zu veranschlagen. Der Landkreis verzichtete bisher darauf (mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Abfallwirtschaft), da er darin nur einen erhöhten Aufwand sieht, ohne dass ein entsprechender Nutzen für die Verwaltung erkennbar wäre. Diese Auffassung ist unzutreffend. Nur durch eine Veranschlagung der kalkulatorischen Kosten und der Verwaltungskosten werden die wirklichen Aufwendungen für die Einrichtung sichtbar und eine kostendeckende Gebührenkalkulation möglich. Der Landkreis verstößt gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplanes (§ 46 Abs. 1 Satz 1 KV M-V i. V. m. § 11 Abs. 1 GemHVO) und missachtet den Grundsatz der Einnahmebesorgung (§ 120 Abs. 2 Nr. 1 KV M-V).

(578) Der Landkreis unterhält, ohne dass hierzu eine gesetzliche Verpflichtung bestünde, zwei Internate an allgemeinen Förderschulen. Die Internate belasteten den Kreishaushalt in der laufenden Rechnung von 1998 bis 2003 mit insgesamt rd. 5,9 Mio. Euro (ohne kalkulatorische Kosten). Der Kostendeckungsgrad liegt schon nach den Berechnungen des Landkreises unter 15 %. Während sich die Einnahmen der Internate zwischen 1998 und 2003 um über 20 % verringerten, stiegen die Personalausgaben im gleichen Zeitraum um rd. 6,5 %.

(579) Der Landkreis wird kurzfristig für eine höhere Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten Sorge tragen müssen. Mittelfristig sollte der Landkreis prüfen, ob die Internatsunterbringung der Förderschulen fortgeführt werden soll.

(580) Für den gemeinsamen Betrieb einer Stadt- und Kreisbibliothek mit der Stadt Bad Doberan fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Zwecks Kostenersparnis sollte der Landkreis bei der Kreismusikschule und der Kreisvolkshochschule den Anteil der Honorarkräfte erhöhen.

3 Stellungnahmen

(581) Der Landkreis ist in Teilbereichen anderer Auffassung als der Landesrechnungshof und wird die entsprechenden Fragen mit ihm im Fortgang des Prüfungsverfahrens diskutieren.

(582) Das Innenministerium wendet ein, es habe bei Genehmigung des Haushalts 2004 nicht auf der Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bestanden, weil auf Grund des positiven Jahresabschlusses 2003 und von Mehreinnahmen aus erhöhten Schlüsselzuweisungen für 2004 von einem Haushaltsausgleich hätte ausgegangen werden können.

4 Schlussbemerkung

(583) Der Landesrechnungshof weist gegenüber dem Innenministerium darauf hin, dass das Innenministerium bei dieser Sachlage hätte prüfen müssen, ob die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan 2004 nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit erfolgt ist. Der Haushaltsplan 2004 wies ebenso wie die Finanzplanung für 2005 bis 2007 Fehlbedarfe aus. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist damit jedenfalls die Bestimmung des Runderlasses des Innenministeriums zum Haushaltssicherungskonzept gemäß § 43 Abs. 3 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2003, wonach mit der Erarbeitung eines Haushaltssicherungskonzepts zu beginnen ist, sobald sich ein Fehlbedarf abzeichnet, einschlägig.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

D Überörtliche Prüfung des Landkreises Ludwigslust

Die finanzielle Situation des Landkreises Ludwigslust ist zunehmend angespannt. Der Landkreis sollte versuchen, durch Zuführungen im Zuge der Haushaltskonsolidierung den Mindestbestand der Rücklage wieder zu erreichen. Die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung führt zu positiven haushaltswirksamen Effekten. Die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsgesellschaften sollte verbessert werden.

1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

(584) Die finanzielle Situation des Landkreises Ludwigslust ist zunehmend angespannt. Die Jahresrechnung 2002 wies erstmals einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt in Höhe von rd. 0,4 Mio. Euro aus. Der Haushalt 2003 war formal ausgeglichen, enthielt jedoch eine unzulässig veranschlagte negative Deckungsreserve in Höhe von rd. 0,2 Mio. Euro und damit einen verdeckten Fehlbedarf.

(585) Die Ausgaben für laufende Verwaltungsaufgaben waren von 1999 bis 2002 um rd. 12,0 Mio. Euro angestiegen. Der Haushaltsplan 2003 sah mit insgesamt rd. 105,9 Mio. Euro einen weiteren Anstieg der Ausgaben im Verwaltungshaushalt um rd. 0,9 Mio. Euro gegenüber dem Rechnungsergebnis 2002 vor.

(586) Seit Ende des Haushaltsjahres 2001 verfügte der Landkreis über keine allgemeine Rücklage mehr. Gemäß § 19 Abs. 2 GemHVO muss der Landkreis eine allgemeine Rücklage zur Sicherung der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben mit einem Mindestbestand von 1,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre bilden. Dies sollte durch Zuführungen im Zuge der Haushaltskonsolidierung erreicht werden.

(587) Am Ende des Haushaltsjahres 2002 beliefen sich die Schulden des Landkreises Ludwigslust aus Krediten auf rd. 35,8 Mio. Euro. Damit hatte sich die Verschuldung 2002 um rd. 6,0 Mio. Euro gegenüber 1998 erhöht. Der Haushaltsplan 2003 sah weitere Kreditaufnahmen (ohne Umschuldung) in Höhe von rd. 3,7 Mio. Euro vor. Der Finanzplan wies für die Folgejahre bis 2006 ebenfalls jährliche Kreditaufnahmen in gleicher Höhe aus.

(588) Der Landkreis Ludwigslust hat dem Regionalen Planungsverband Westmecklenburg im Dezember 2002 ohne Vertrag, ohne die erforderliche Genehmigung und außerhalb des Haushaltes ein Darlehen zur Liquiditätssicherung in Höhe von 125.000 Euro gewährt.

(589) Durch die im Zuge der Budgetierung vorgenommene Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung ist eine erkennbare Steigerung der Motivation der Beschäftigten zu verzeichnen. Die Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung führt zu positiven haushaltswirksamen Effekten. Eine zunehmende Kostentransparenz wird durch die gegenwärtige Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen.

2 Wirtschaftliche Betätigung

(590) Die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsgesellschaften des Landkreises ist verbesserungswürdig. Seit 01.03.2003 ist diese Aufgabe dem Finanzmanagement im Team Steuerung übertragen. Die Verwaltung der Beteiligungsgesellschaften war zuvor in den entsprechenden Fachdiensten angesiedelt. Das Finanz- und Beteiligungsmanagement verfügte zum Prüfungszeitpunkt (Ende 2003) noch nicht über alle steuerungsrelevanten Informationen.

(591) In den Jahren 1997 und 1998 sowie 2000 bis 2002 zahlte der Landkreis seiner Eigengesellschaft Wifög Zuschüsse zum Verlustausgleich, die die in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbeträge jeweils überstiegen. Eine Aufforderung des Landkreises zur Erstattung der Überzahlungen erging erst Ende 2001; einen Teilbetrag in Höhe von 127.822,97 Euro zahlte die Gesellschaft 2002 zurück. Der Landkreis sollte auf eine möglichst exakte Wirtschaftsplanung hinwirken.

3 Kostenrechnende Einrichtungen

(592) Im Zeitraum von 1998 bis 2002 wurde die im Zuge der Erhebung von Abfallgebühren entstandene Gebührenausgleichsrücklage nicht, wie in § 6 Abs. 2 KAG vorgeschrieben, innerhalb von drei Jahren abgebaut. Der Landkreis hat bei seinen jährlichen Gebührenkalkulationen die Bestände dieser Rücklagen nur unzureichend berücksichtigt. In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis mit, dass die Gebührenausgleichsrücklage jährlich weiter abgeschmolzen würde.

(593) Die Kreismusikschule und die Kreisvolkshochschule weisen einen steigenden Zuschussbedarf aus. Angesichts dessen müssen die Kostendeckungsgrade beider Einrichtungen, die laut Planzahlen für das Haushaltsjahr 2003 bei der Kreismusikschule 59,2 % und bei der Kreisvolkshochschule 71,6 % betragen, erhöht werden. Um eine sachgerechte Beurteilung der entstehenden Kosten vornehmen zu können, sollte die Kosten- und Leistungsrechnung auch in der Kreisvolkshochschule eingeführt werden. Ermäßigungstatbestände sowie das Unterrichtsangebot sollten überprüft und Gebührenanpassungen vorgenommen werden. Die Erforderlichkeit von zwei Standorten der Kreisvolkshochschule in Ludwigslust und Hagenow sollte geprüft werden. Der Landkreis teilte mit, dass die Ermäßigungstatbestände zwischenzeitlich nahezu abgeschafft wurden. Es sei weiter beabsichtigt, die beiden bisherigen Standorte der Kreisvolkshochschule an einem Ort zusammenzuführen.

4 Verwaltungsorganisation

(594) Im Jahr 1999 wurde die klassische Verwaltungsgliederung in Dezernate und Ämter durch eine Fach- und Servicedienststruktur ersetzt. Die Umstrukturierung der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen. Zum Prüfungszeitpunkt wurde die Verwaltung durch den Verwaltungsvorstand, der sich aus dem Landrat und den beiden Beigeordneten sowie einem weiteren Vorstandsmitglied zusammensetzt, geleitet. Die Aufgaben der zentralen Steuerungsunterstützung waren auf zwei so genannte „Teams“ (Team Steuerung und Team Kommunikation und Information) aufgeteilt. Die Verwaltung war in 21 Fach- sowie drei Servicedienste und das Bürgerbüro gegliedert.

(595) Den Beigeordneten ist entgegen § 117 Abs. 3 KV M-V kein Dezernats- bzw. Amtsbereich zugewiesen, in dem sie ständige Vertreter des Landrates sind. Eine entsprechende Ausnahme zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle lag nicht vor. Der Landkreis versicherte in seiner Stellungnahme, eine solche zu beantragen.

(596) Obwohl sich die Aufgaben des Verwaltungsvorstandes aus den dem Landrat und den Beigeordneten durch die Kommunalverfassung bzw. Hauptsatzung zugewiesenen Aufgaben ableiten, wurde ein weiterer leitender Beamter des Landkreises in den Verwaltungsvorstand berufen. Dem Wesen der Kommunalverfassung würde es eher entsprechen, wenn der im Rahmen neuer Steuerungsmodelle gebildete Verwaltungsvorstand lediglich aus Personen besteht, die durch Bürger bzw. Kreistag demokratisch legitimiert worden sind. Auf ein viertes Vorstandsmitglied sollte deshalb verzichtet werden.

Der Landkreis sagte zu, diese Stelle nach Ausscheiden des derzeitigen Stelleninhabers ersatzlos zu streichen.

5 Personalwesen

(597) Im Rahmen von Maßnahmen zum sozialverträglichen Stellenabbau bot der Landkreis im Jahr 2001 seinen Beschäftigten Teilzeitmodelle an.

Um möglichst viele Teilzeitarbeitsverhältnisse zu begründen, wurden diese entgegen tarifvertraglichen Regelungen mit finanziellen Anreizen verbunden. Bei befristeten Arbeitsverhältnissen erfolgte noch drei bzw. sechs Monate lang, je nach Höhe der Stundenreduzierung, eine Vergütung als Vollbeschäftigter, obwohl tatsächlich schon Teilzeit gearbeitet wurde. Entschieden sich Mitarbeiter für unbefristete Teilzeitbeschäftigung, erhielten sie je nach vereinbarter Wochenarbeitszeit eine einmalige Zahlung in Höhe von 2.556,46 Euro bzw. 5.112,92 Euro. Da der Landkreis tarifgebunden ist, ist er verpflichtet, die geltenden Tarifverträge einzuhalten. Hierzu teilte der Landkreis mit, er erkenne die Rechtslage an, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit seien die gewählten Modelle jedoch unabdingbar und angemessen gewesen.

6 Zusammenarbeit mit einer externen Beratungsgesellschaft

(598) Zu einem nicht näher bestimmbareren Zeitpunkt Ende 2001 schlossen der Landkreis und eine externe Beratungsgesellschaft einen Vertrag, in dem sich die Gesellschaft verpflichtete, den Landkreis bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Reform der Verwaltungsorganisation der Kreisverwaltung zu unterstützen. Diese Beratungsleistungen hätten europaweit ausgeschrieben werden müssen, da der entsprechende Schwellenwert überschritten wurde.

(599) Eine schriftliche vertragliche Grundlage zwischen dem Landkreis Ludwigslust und der Gesellschaft, die den genauen Auftrag dieser Gesellschaft für deren Tätigkeit innerhalb der Kreisverwaltung sowie die zu erbringenden Leistungen genau beschreibt, und ein verbindlicher Zeitplan existieren nicht. Damit wurde gegen § 115 Abs. 5 KV M-V verstoßen, der für Erklärungen, durch die der Landkreis verpflichtet werden soll, die Schriftform vorsieht. Lediglich in einem Kostenplan, der allein vom Geschäftsführer der Gesellschaft unterzeichnet wurde, waren neben einer Kostenzusammenfassung die geplanten Tätigkeiten der Gesellschaft grob dargelegt.

(600) Seit dem Tätigwerden der Gesellschaft verzichtet der Landkreis weitestgehend auf eigene Organisationsarbeit. Der Landkreis muss selbst in der Lage sein, eigenständig organisatorische Untersuchungen durchzuführen sowie Verfahrensabläufe zu verbessern. Dabei können die im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Gesellschaft gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden. Eine Bewertung von sechs Stellen, für die die Gesellschaft 8.769,60 Euro in Rechnung stellte, hätte vom eigenen Personal vorgenommen werden können.

(601) Es ist nicht zweckmäßig und auch rechtlich problematisch, dass der Geschäftsführer der Beratungsgesellschaft zeitweise die kommissarische Leitung des Teams Steuerung wahrnahm. Hierbei handelt es sich um eine originäre Verwaltungsaufgabe, die normalerweise durch einen Angestellten bzw. Beamten des Landkreises wahrgenommen wird. In dieser Schlüsselfunktion war der Geschäftsführer der Gesellschaft Leiter der Aufgabenbereiche Controlling sowie Finanzmanagement. Fachlich war er auch für die Kontrolle der Tätigkeit der Beratungsgesellschaft zuständig, soweit dies nicht der 1. Beigeordnete wahrnahm. Da der Geschäftsführer auch an den Sitzungen des Verwaltungsvorstandes teilnimmt, bündelten sich in seiner Person wesentliche Querschnittszuständigkeiten der Gesamtverwaltung. Der Landkreis teilte mit, dass mittlerweile die Umstrukturierungsmaßnahmen weitgehend abgeschlossen sind und eine personelle Einbindung der Mitarbeiter der Gesellschaft in die Verwaltung nicht mehr stattfindet.

7 Verträge mit einem EDV-Dienstleister

(602) Der Landkreis hat vier Verträge mit einem EDV-Dienstleister über die Erstellung von Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen geschlossen, ohne ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren durchzuführen. Da die einschlägigen Schwellenwerte überschritten würden, hätten die vier Einzelverträge europaweit ausgeschrieben werden müssen. Der Landkreis hat durch den Ausschreibungsverzicht versäumt, sich einen Überblick über die Leistungsfähigkeit des europäischen Marktes zu verschaffen und einen europaweiten Preisvergleich durchzuführen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Landkreis bei der Erteilung dieser Aufträge im Zusammenhang mit der angestrebten Verwaltungsmodernisierung Neuland betreten hat und nicht auf bereits bewährte Verfahren bei der Vergabe dieser speziellen Dienstleistungen zurückgreifen konnte.

8 Stellungnahmen

(603) Der Landkreis teilt mit, der Geschäftsführer der Beratungsgesellschaft sei keinesfalls fachlich für Kontrolle der Gesellschaft des Landkreises zuständig gewesen. Querschnittsaufgaben seien gänzlich durch den 1. Beigeordneten wahrgenommen worden.

9 Schlussbemerkung

(604) Diese Ausführungen entsprechen nicht den Feststellungen des Landesrechnungshofes. Nach seinen Erhebungen nahm der Geschäftsführer der Beratungsfirma durch die zeitweilige Übernahme der unbesetzten Planstelle des Teamleiters Steuerung leitende Verwaltungsaufgaben und somit die Schlüsselfunktion im Bereich der Verwaltungsorganisation wahr.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.