

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 2)
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung des Landes 2004

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2006

- Teil 2 -

**mit Bemerkungen zur
Haushaltsrechnung des Landes 2004**

Vorwort des Präsidenten des Landesrechnungshofes

Derzeit ist die Finanzpolitik in Deutschland von einer in den vergangenen Jahren seltenen Diskussion geprägt – wie soll mit unerwarteten Einnahmen umgegangen werden? Für 2006 und 2007 ist aufgrund der positiven Konjunkturentwicklung von insgesamt ca. 40 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen für Bund, Länder und Kommunen gegenüber den Planungen die Rede. Hat die Finanzpolitik plötzlich ein Luxus-Problem? Die Antwort lautet ganz klar: Nein!

Der öffentliche Gesamthaushalt der Bundesrepublik hat 2004 und 2005 mit Finanzierungsdefiziten von mehr als 82 bzw. 72 Mrd. Euro abgeschlossen. Für 2006 wird dieser Saldo von Ausgaben und Einnahmen trotz der fiskalisch erfreulichen Steuerschätzung auf mehr als 50 Mrd. Euro prognostiziert, auch 2007 soll er deutlich negativ bleiben – und damit die Aufnahme weiterer Kredite durch Bund, Länder und Kommunen erfordern. Spätestens jetzt wird deutlich, dass die öffentlichen Finanzen unter einer erheblichen strukturellen Schieflage leiden, wenn ein Haushaltsausgleich nicht einmal in konjunkturell guten Zeiten erreichbar ist. Wir sind nicht in der Lage, Geld für wirtschaftlich schlechtere Zeiten in der Zukunft zurückzulegen, bzw. die angehäuften Schuldenberge wenigstens etwas abzutragen.

Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kann in dieser Situation dauerhaft nur erfolgreich sein, sofern sie auf der Ausgabenseite stattfindet – und dabei im laufenden, konsumtiven Bereich. Nur so lassen sich neben der dringend gebotenen Beseitigung der strukturellen Defizite endlich wieder finanzielle Spielräume für zukunftsgerichtete Investitionen schaffen.

Wie für alle Gebietskörperschaften gilt dies in besonderem Maße für Mecklenburg-Vorpommern. Die Landesregierung hat erste Konsolidierungsschritte bei den laufenden Ausgaben – vorrangig bei den öffentlich Beschäftigten – eingeleitet, langsam werden deren Effekte in der Finanzwirtschaft spürbar. Diese Sparbemühungen sind unbedingt zu intensivieren, indem sie auf andere Ausgabenbereiche ausgeweitet werden und dabei auch Einschnitte bei öffentlichen Leistungen einschließen. Nur so werden wir den finanziellen Herausforderungen aus den rückläufigen Transfers aus Solidarpakt- und EU-Mitteln sowie der demographischen Entwicklung gewachsen sein.

Die Landesregierung hat sich vorgenommen, als drittes deutsches Bundesland im Jahr 2009 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Ich begrüße diese Zielstellung und bringe gleichzeitig meine Hoffnung zum Ausdruck, dass die neue Regierungskoalition diesen eingeschlagenen finanzwirtschaftlichen Kurs konsequent weiterverfolgt. Es gibt keinen Anlass, in den Konsolidierungsbemühungen nachzulassen. Die derzeitigen Steuermehreinnahmen sollten zum Anlass genommen werden, den Landeshaushalt schnellstmöglich von zusätzlicher Verschuldung freizuhalten und diese eventuell sogar zu reduzieren.

Soll dieses Vorhaben gelingen, muss auch die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern ihren Beitrag leisten – sie bildet mit dem Land eine untrennbare finanzwirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft. Dass auch für die Kommunen enormer Handlungsbedarf bei der Konsolidierung der Finanzen besteht, hat der erstmals im Oktober als Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 1) veröffentlichte „Kommunalbericht“ aufgezeigt.

Teil 2 des Jahresberichtes stellt in gewohnter Weise die Landesfinanzen in den Mittelpunkt. Die vorgelegten Prüfungsergebnisse, Analysen und Bewertungen des Landesrechnungshofes liefern dem Landtag und der Landesregierung Unterstützung bei der Bewältigung der anspruchsvollen Aufgaben und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zukunft des Landes. Darüber hinaus hat es sich der Landesrechnungshof zum Ziel gesetzt, die entsprechenden Prozesse und Weichenstellungen auf Basis seiner Prüfungserfahrungen zukünftig verstärkt beratend zu begleiten und zu unterstützen.

In diesem Sinne hoffe ich, dass die handelnden Personen vor Ort möglichst zahlreiche Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgreifen und umsetzen. Für die überwiegend konstruktive Zusammenarbeit mit seinen Beauftragten möchte ich mich bei den Mitgliedern des Landtages und der Landesregierung, den Landräten und Oberbürgermeistern sowie allen Mitarbeitern des Landes und der Kommunen ausdrücklich bedanken.

Schwerin, im Dezember 2006

Dr. Tilmann Schweisfurth

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	1
II. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2004, finanzwirtschaftliche	
Entwicklung.....	3
1 Vorbemerkungen.....	3
2 Bestätigung nach § 97 LHO.....	4
3 Stand des Entlastungsverfahrens.....	4
4 Haushaltsrechnung	4
5 Vermögensübersicht.....	26
6 Finanzwirtschaftliche Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich.....	42
7 Solidarpakt und Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“	61
8 EU-Förderung 2007 bis 2013.....	70
III. Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung.....	83
Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums	
01 Förderung der Modernisierung/Sanierung bzw. des Neubaus von Feuerwehrrhäusern.....	83
Einzelplan 07 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
02 Belegprüfung im Institut für Ostseeforschung Warnemünde.....	96
03 Prüfung der Kulturförderung des Landes – Förderbereich Kinder- und Jugendkunstschnulen	
.....	101
04 Verpflegungsleistungen für Patienten und Mitarbeiter der Universität Rostock/Medizinische Fakultät.....	110
05 Umsetzung und Wirksamkeit der „Richtlinie über die Förderung der IT-Medienausstattung der allgemein bildenden Schulen“	115
06 Gebührenvergleich an Hochschulen.....	129
Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	
07 Kontrollprüfung bei der Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig - Holstein GmbH (LMS).....	141
08 Hochwasserhilfe.....	148
Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums	
09 Allgemeine Prüfung – Prozesskostenhilfe (PKH).....	157

10 Bedarf an Haftplätzen sowie Feststellungen bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in der Justizvollzugsanstalt Stralsund.....	170
Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums	
11 Ausgaben des Landes für die überörtliche Sozialhilfe und für Pflegewohngeld	179
Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen des Landes	
12 Baumaßnahmen des Landes im Bereich der Schlossgärten.....	192
Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Umweltministeriums	
13 Förderung der Kläranlagen Parum und Friedland.....	201
14 Zuschüsse zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung und zum Betrieb der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen.....	209
Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung	
15 Städtebauförderung für private Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.....	214
IV. Sonstige Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes.....	223
16 Bundesgartenschau 2009 in Schwerin.....	223
17 Umbau eines universitätseigenen Mehrzweckgebäudes zu einem Hörsaalgebäude.....	229

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gebildete Ausgabereise 2004 nach Gruppen, in Mio. Euro.....	11
Abbildung 2: Einnahmen aus der FSchSt und korrespondierende Ausgaben gem. § 15 FAG M-V (Soll 2004), in Mio. Euro.....	12
Abbildung 3: Prozentuale Inanspruchnahme der verfügbaren VE seit 1998.....	21
Abbildung 4: Kreditmarktschulden 1991 bis 2005, in Mio. Euro.....	28
Abbildung 5: Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich, 1991 bis 2005, in Euro je EW.....	29
Abbildung 6: Kreditfinanzierungsquote auf der Landesebene im Vergleich, 1991 bis 2005	30
Abbildung 7: Zinsausgaben im Ländervergleich, 1991 bis 2005, in Euro je EW.....	31
Abbildung 8: Zinsausgabenquote im Ländervergleich, 1991 bis 2005.....	31
Abbildung 9: Relation von Zinsaufwand und Kreditmarktschulden im Ländervergleich, 2004/05.....	33
Abbildung 10: Zinsentwicklung vom 01.06.1999 bis 01.11.2006.....	34
Abbildung 11: Veränderung der Relation von Zinsaufwand und Kreditmarktschulden im Ländervergleich zwischen 2000/01 und 2004/05.....	35
Abbildung 12: Anschlussfinanzierung und Nettoneuverschuldung in MV, 1998 bis 2005, in Mio. Euro	36
Abbildung 13: Bruttokreditaufnahme in MV nach Laufzeiten, 2000 bis 2005, in Mio. Euro	37
Abbildung 14: Entwicklung der Ausfallzahlungen aus Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten von 2000-2004, in Mio. Euro.....	40
Abbildung 15: Steueraufkommen und Umsatzsteuerausgleich 2005 im Ländervergleich, in Euro je EW	44
Abbildung 16: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote MV auf Landesebene, 1991 bis 2005.....	45
Abbildung 17: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der Landesebene im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2005, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro.....	49
Abbildung 18: Personalausgaben in Euro je EW im Ländervergleich, 1991 bis 2005	51
Abbildung 19: Mehr- (+) bzw. Minderausgaben (-) der laufenden Rechnung des Landes MV im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2005, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro	52
Abbildung 20: Investitionsausgaben in Euro je EW im Ländervergleich, 1991 bis 2005	55
Abbildung 21: Investitionsquoten MV seit 1991 im Vergleich	55

Abbildung 22: SoBEZ-Zahlungen an MV bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro.....	63
Abbildung 23: Finanzierungsquellen der investiven Ausgaben (Land und Gemeinden) seit 1995, in Euro je EW.....	66
Abbildung 24: Salden der laufenden Rechnung nach Bundesländern (2005), in Euro je EW	67
Abbildung 25: Regionale Verteilung des Ausstattungsgrades Schüler pro gefördertem PC	119
Abbildung 26: Signifikanter Anstieg der Förderung von SMARTBoards	126
Abbildung 27: Ausgaben für PKH in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, 1991 bis 2005, in Tsd. Euro	158

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Finanzierungssaldo 1999 bis 2005, in Mio. Euro.....	5
Tabelle 2: Ist-Einnahmen 1999 bis 2005 und der Soll-Ansatz 2006, in Mio. Euro	6
Tabelle 3: Ist-Ausgaben 1999 bis 2005 und der Soll-Ansatz 2006, in Mio. Euro.....	7
Tabelle 4: Entwicklung der Ausgabe- und Einnahmereste 1991 bis 2004, in Mio. Euro.....	10
Tabelle 5: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO.....	15
Tabelle 6: Verpflichtungsermächtigungen (VE) seit 1998, in Mio. Euro.....	20
Tabelle 7: Personalausgaben im Soll-Ist-Vergleich nach Einzelplänen, in Euro.....	24
Tabelle 8: Vermögensübersicht 2003 bis 2004.....	26
Tabelle 9: Schuldenübersicht 2003 bis 2004, in Mio. Euro.....	27
Tabelle 10: Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen 2003 bis 2004, in Euro.....	39
Tabelle 11: Vergleich der Einnahmen in MV auf Landesebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2005.....	43
Tabelle 12: Vergleich der Ausgaben in MV auf Landesebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2005	48
Tabelle 13: Eigenfinanzierte Investitionen und Einhaltung der Regelkreditobergrenze gem. Art. 65 Verf. M-V, in Mio. Euro.....	56
Tabelle 14: Eigenfinanzierte Investitionen 2003 bis 2005 (unter Berücksichtigung der SoBEZ), in Mio. Euro	57
Tabelle 15: Mittelfristiger Konsolidierungsbedarf auf Landesebene bei den laufenden Ausgaben, in Mio. Euro.....	59
Tabelle 16: SoBEZ-Nachweisquoten für MV 2003 bis 2005.....	63
Tabelle 17: SoBEZ-Nachweisquoten im Ländervergleich, in v. H. der SoBEZ.....	65
Tabelle 18: EU-Strukturfonds – Ziele und Instrumente in den Förderperioden.....	71
Tabelle 19: Ehemalige Ziel-1-Regionen (NUTS 2) in den neuen Ländern in der Förderperiode 2007 bis 2013, BIP-Durchschnittswerte der Jahre 2000, 2001, 2002 (Eurostat).....	73
Tabelle 20: Aufteilung der EFRE/ESF-Mittel auf die ostdeutschen Fördergebiete (ohne Berlin), in Mio. Euro (in Preisen von 2004).....	74
Tabelle 21: Gesamtverteilung der EU-Mittel auf die neuen Bundesländer (ohne Berlin), in Mio. Euro (in Preisen von 2004).....	75

Tabelle 22: Mögliche Variationsbreite von ressourcen- bzw. kostenorientierten Studiengebühren in Mecklenburg-Vorpommern anhand ausgewählter Studiengänge, in Euro	138
Tabelle 23: Ausgaben kommunaler Gebietskörperschaften für die überörtliche Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2004, in Euro.....	184

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Amtsbl.	Amtsblatt
apl.	außerplanmäßig
Art.	Artikel
AZ	Aktenzeichen
BAFöG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BBL	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BrSchG	Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BUGA	Bundesgartenschau
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAS	Computer-Algebra-Systeme
DBR	Bad Doberan
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DBG	Deutsche Bundesgartenschau GmbH
d. h.	das heißt
DIN	Deutsche Industrie Norm
DM	Demmin
Drs.	Drucksache
DVZ	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds

EU	Europäische Union
EURIBOR	Euro Interbank Offered Rate
EW	Einwohner
EZB	Europäische Zentralbank
FAG	Finanzausgleichsgesetz zwischen Bund und Ländern
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FBN	Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere
FehlbetragsBEZ	BEZ zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gem. § 11 Abs. 2 FAG
f.	folgende [Seite]
ff.	folgende [Seiten]
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FMV	Feuerwehr-Mindeststärken-Vorschrift
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Förderalen Konsolidierungsprogramms
FöRiUV	Richtlinie zur Förderung von Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung
FöRiWas	Richtlinien zur Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben
FSchSt	Feuerschutzsteuer
GA	Gemeinschaftsaufgabe
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
gesetzl.	gesetzlich
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÜ	Güstrow
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
HGr.	Hauptgruppe
HGW	Hansestadt Greifswald
HIS	Hochschul-Informationen-System GmbH
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
HRG	Haushaltsrechtsgesetz
HRL	Haushaltstechnische Richtlinien
HRO	Hansestadt Rostock
HST	Hansestadt Stralsund
HüL	Haushaltsüberwachungsliste
HWI	Hansestadt Wismar

i. d. R.	in der Regel
i. d. F.	in der Fassung
IfG	Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost
i. H. v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
IOW	Institut für Ostseeforschung Warnemünde
ISP	Infrastrukturpauschale
IT	Informationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
JB	Jahresbericht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
JVA	Jusitzvollzugsanstalt
Kap.	Kapitel
KAF	Kommunaler Aufbaufonds
KIP	Kommunales Investitionsprogramm
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LFA	Länderfinanzausgleich
LFI	Landesförderinstitut
lfd.	laufende
LHG	Landeshaushaltsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LRH	Landesrechnungshof
LIMS	Labor-Informations- und Managementsystem
L.I.S.A.	Landesinstitut für Schule und Ausbildung
LMS	Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH
LMS-BeleihG	Gesetz über die Beleihung der LMS Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH (LMS) mit staatlichen Aufgaben
LPBK	Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz
LRHG	Gesetz über den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
LT	Landtag Mecklenburg-Vorpommern
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LUFA	Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt
LVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVKJ	Landesverband der Kinder- und Jugendkunstschulen Mecklenburg-Vorpommern e. V.
LVVG M-V	Liegenschaftsverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWL	Ludwigslust

MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
MPZ	Medienpädagogisches Zentrum
Mrd.	Milliarde
MST	Mecklenburg-Strelitz
MUR	Müritz
NB	Stadt Neubrandenburg
Nr./Nrn.	Nummer / Nummern
NVP	Nordvorpommern
NWM	Nordwestmecklenburg
o. g.	oben genannt
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG M-V	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern
OVP	Ostvorpommern
p. a.	per annum
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBefAusglV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
PC	Personalcomputer
PCH	Parchim
PeM	zentrales Personalmanagement
PolBEZ	BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung gem. § 11 Abs. 4 FAG
PKH	Prozesskostenhilfe
rd.	rund
RL	Richtlinie
RÜG	Rügen
S.	Seite
SBR	Sequenzing Batch Reactor
SBZ	Sonderbedarfzuweisungen
SchulG	Schulgesetz
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SN	Landeshauptstadt Schwerin
SoBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder gem. § 11 Abs. 3 FAG
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Natur
StBauFR	Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch und zur Förderung der städtebaulichen Denkmalpflege
Teuro	Tausend Euro

Tit.	Haushaltstitel
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UER	Uecker-Randow
üpl.	überplanmäßig
v. a.	vor allem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
v. H.	von Hundert
Vj.	Vorjahr
vs	versus
VV	Verwaltungsvorschrift
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV-HS	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik
VwKostG M-V	Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
WAZ	Wasserversorgungs- und Abwasserzweckverband
WBV	Wasser- und Bodenverbände
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Wilhelm Gottfried Leibniz
WS	Wintersemester
z. B.	zum Beispiel
ZVG	Zentralverband Gartenbau e. V.
zzgl.	zuzüglich
zzt.	zurzeit

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
FFW	Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (SL, NI, RP und SH)
3FO	Durchschnitt der drei Flächenländer Ost ohne MV und SN (BB, ST, TH)

I. Einleitung

(1) 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.

(2) 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.

(3) Der Landesrechnungshof hat sich entschieden, den Jahresbericht 2006 erstmals in gesonderte Teile für die kommunale Ebene (Teil 1) und die Landesebene (Teil 2) aufzutrennen. Ausschlaggebend hierfür war, dass der Landesrechnungshof die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen als sehr wesentlich für die Entwicklung des gesamten Landes ansieht und daher über die Erkenntnisse aus seinen kommunalen Prüfungen ausführlicher berichten will. Der bereits vorliegende Kommunalbericht (Drs. 5/40) beinhaltet neben den Darlegungen zu erfolgten Prüfungen der kommunalen Ebene eine allgemeine Analyse der Finanzlage der Kommunen und einen Diskussionsbeitrag zur anstehenden Novellierung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes (FAG M-V).

(4) Die hier enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gem. §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf das Jahr 2004. Weitere in diesem Bericht dargestellte Prüfungsergebnisse sind nicht auf das Haushaltsjahr 2004 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.

(5) 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 2006 ist insoweit besonders auf den Sonderbericht zur Querschnittsprüfung Wohnungsbauförderung, Stadtbauförderung und zur Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft (Drs. 4/2292) hinzuweisen.

Der Präsident des Landesrechnungshofes legte im Frühjahr 2006 den Bericht „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich“ (Drs. 4/2151) vor. Darin wurde der Landtag über die gegenwärtige Situation der Landesfinanzen und notwendige Konsolidierungsschritte auf Basis vergleichender finanzstatistischer Analysen unterrichtet.

(6) 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.

II. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2004, finanzwirtschaftliche Entwicklung

1 Vorbemerkungen

(7) Die Prüfung der ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung durch den Landesrechnungshof für das Haushaltsjahr 2004 stand unter besonderen Vorzeichen.

Das Landesverfassungsgericht hat am 7. Juli 2005 mit seinem Urteil im Verfahren LVerfG 8/04 mit Ausnahme von Art. 2 (Gesetz zur Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2004 und 2005) die Nichtigkeit des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 festgestellt. Für Art. 1 sowie Art. 5 bis 8 wurde ein Verstoß gegen Art. 55 Abs. 2 Verf. M-V festgestellt. Die Veränderungen des Gesetzentwurfes während des Gesetzgebungsverfahrens erforderten nach seiner Auffassung eine erneute Erste Lesung im Parlament, um die verfassungsrechtlich vorgesehene Öffentlichkeit des Verfahrens zu gewährleisten. Änderungen von Gesetzentwürfen, die so wesentlich sind, dass sie einer Grundsatzberatung bedürfen, dürfen danach nicht vom Finanzausschuss vorgenommen werden. Das gelte für die Überschreitung der Regelkreditobergrenze ebenso wie für die Regelung neuer Sachbereiche. Die Nichtigkeit der Art. 3 und 4 hat das Landesverfassungsgericht mit einem Verstoß gegen das zeitliche Bepackungsverbot aus Art. 61 Abs. 4 Verf. M-V begründet; einen Verstoß gegen das sachliche Bepackungsverbot¹ hat es offen gelassen. Das Haushaltsgesetz als Jahres- oder Zweijahres-Gesetz schließe die Aufnahme von Vorschriften mit Dauerrechtscharakter aus; Art. 3 und 4 waren aber Dauerregelungen. Dies werde auch nicht dadurch eingeschränkt, dass das Haushaltsgesetz ein Artikel eines umfangreicheren Artikelgesetzes sei und die Dauerregelungen in anderen Artikeln enthalten seien. Während ein solches Artikelgesetz nur einmal beschlossen werde, gebe es über getrennte Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetze getrennte Gesetzesbeschlüsse.

Obwohl mit dieser Entscheidung das Haushaltsgesetz 2004/2005 nichtig geworden ist, vertrat das Gericht die Auffassung, für das Haushaltsjahr 2004 müsse kein neues Haushaltsgesetz und damit auch kein neuer Haushaltsplan beschlossen werden.

¹ Das Bepackungsverbot untersagt dem Gesetzgeber, in das Haushaltsgesetz Vorschriften aufzunehmen, die sachlich und zeitlich mit der eigentlichen Funktion des Haushalts nichts zu tun haben.

(8) Um ein Testat erteilen zu können, hat der Landesrechnungshof seiner Prüfung der vorgelegten Haushaltsrechnung 2004 die für nichtig erklärten Ermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz 2004/2005 und den Haushaltsplan 2004 zugrunde legen müssen.

2 Bestätigung nach § 97 LHO

(9) Der Landesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht 2004 geprüft. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht enthalten alle Bestandteile, die gemäß §§ 81-86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

(10) Mit den vorgenannten Einschränkungen hat die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht des Jahres 2004 keine für die Entlastung der Landesregierung wesentlichen Abweichungen von Beträgen der Rechnung und den Büchern ergeben. Insgesamt ist für das Haushaltsjahr 2004 trotz nachstehend aufgeführter Mängel eine ordnungsmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

3 Stand des Entlastungsverfahrens

(11) Am 28.06.2005 hat der Landtag der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 erteilt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Allgemeines

(12) Die vorliegende Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004 beinhaltet alle nach §§ 81-86 LHO vorgeschriebenen Bestandteile.

(13) Das Finanzministerium hat gemäß Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 Abs. 1 LHO am 22.12.2005, und somit unter Einhaltung der gesetzlichen Frist, die Jahresrechnung 2004 dem Landtag zur Entlastung vorgelegt (Drs. 4/2038).²

4.2 Kassenmäßiger Abschluss

(14) Das kassenmäßige Jahresergebnis, der Saldo zwischen tatsächlich getätigten Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen, war im Haushaltsjahr 2004 ausgeglichen. Einnahmen und Ausgaben beliefen sich auf jeweils rd. 7.242,1 Mio. Euro.

² Vgl. auch Berichtigung zur Vermögensübersicht 2004 (Drs. 4/2268).

Der in 2003 haushaltsmäßig noch nicht vollständig abgewickelte Fehlbetrag aus 2002 in Höhe von rd. 283,3 Mio. Euro wurde mit rd. 163,3 Mio. Euro in den Haushalt 2004 eingestellt. Da der Haushalt 2004 ohne Fehlbetrag abschließt, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis 0,00 Euro.

(15) Der Finanzierungssaldo belief sich für das Haushaltsjahr 2004 auf rd. -599,9 Mio. Euro. Er gibt den zur Finanzierung der bereinigten Ausgaben³ erforderlichen Finanzierungsbedarf an, der nicht durch bereinigte Einnahmen⁴ gedeckt werden konnte. Der negative Finanzierungssaldo verringerte sich von 2003 zu 2004 um 305,7 Mio. Euro. Damit wurde ein wichtiger Zwischenschritt gemacht, um zumindest den bisher niedrigsten Stand aus dem Jahr 2000 wieder zu erreichen. Das Ergebnis für 2005 zeigt, dass dies bereits fast gelungen ist.

Tabelle 1: Finanzierungssaldo 1999 bis 2005, in Mio. Euro

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-502,8	-348,5	-386,6	-826,7	-905,6	-599,9	-362,0

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Berechnungen.

(16) Aus der nachfolgenden tabellarischen Übersicht zur Einnahme- und Ausgabeentwicklung seit dem Jahr 1999 lassen sich auch die wesentlichen Einflussfaktoren für die gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 verbesserten Finanzierungssalden der Jahre 2004 und 2005 ablesen.

³ Bereinigte Ausgaben entsprechen den Gesamtausgaben vermindert um die Ausgaben der Zuführungen zu Rücklagen, der Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und den haushaltstechnischen Verrechnungen.

⁴ Bereinigte Einnahmen entsprechen den Gesamteinnahmen vermindert um die Einnahmen aus der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt, der Entnahme aus Rücklagen, den Einnahmen aus Überschüssen und den haushaltstechnischen Verrechnungen.

Tabelle 2: Ist-Einnahmen 1999 bis 2005 und der Soll-Ansatz 2006, in Mio. Euro

Einnahmen									
- in Mio. EUR -	Grupp.-Nr.	Ist 1999	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Ist 2005	Soll 2006
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	3.212,6	3.302,5	3.189,0	2.916,4	2.933,9	3.006,2	2.870,0	2.966,7
- Steuern		3.204,7	3.290,4	3.178,7	2.915,5	2.933,2	3.005,5	2.869,1	2.966,0
Verwaltungseinnahmen	1	357,8	336,0	355,1	340,1	355,2	394,9	352,7	293,6
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.501,7	2.514,4	2.591,2	2.448,5	2.363,5	2.353,8	2.779,7	2.627,9
- Länderfinanzausgleich		478,8	490,5	498,5	393,8	368,6	416,7	417,9	409,0
- FehlbetragsBEZ		145,8	137,1	221,8	219,0	168,6	172,8	162,9	153,0
- SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.112,6	1.109,8	1.104,4
- PolBEZ		83,9	83,9	83,9	83,9	83,9	83,9	61,4	61,4
- SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit								128,0	128,0
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	731,4	645,1	632,7	773,5	664,1	583,2	784,2	724,9
- investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	662,0	616,6	535,9	742,8	621,4	548,4	671,1	707,0
- Entnahme aus Rücklagen	35	66,9	20,0	77,8	22,0	36,8	23,8	102,2	12,1
- Haushaltstechnische Verrechnungen	38	2,5	8,5	19,0	8,7	5,9	11,0	10,9	5,8
Nettokreditaufnahme	32	470,7	365,7	331,6	532,6	1.033,5	844,0	330,6	400,0
Gesamteinnahmen		7.274,2	7.163,7	7.099,6	7.011,1	7.350,2	7.242,1	7.026,5	7.013,2
Bereinigte Einnahmen*		6.734,1	6.769,5	6.671,2	6.447,8	6.274,0	6.363,3	6.582,8	6.595,3
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		3.829,3	3.918,0	3.899,0	3.528,3	3.470,4	3.595,0	3.449,9	3.528,0
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.-Nr.	Ist 1999	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Ist 2005	Soll 2006
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	4,1%	2,8%	-3,4%	-8,5%	0,6%	2,5%	-4,5%	3,4%
- Steuern		4,1%	2,7%	-3,4%	-8,3%	0,6%	2,5%	-4,5%	3,4%
Verwaltungseinnahmen	1	7,2%	-6,1%	5,7%	-4,2%	4,4%	11,2%	-10,7%	-16,8%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-12,2%	0,5%	3,1%	-5,5%	-3,5%	-0,4%	18,1%	-5,5%
- Länderfinanzausgleich		9,4%	2,4%	1,6%	-21,0%	-6,4%	13,0%	0,3%	-2,1%
- FehlbetragsBEZ		-102,7%	-6,0%	61,8%	-1,3%	-23,0%	2,5%	-5,7%	-6,1%
- SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,5%
- PolBEZ		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-26,9%	0,0%
- SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit									
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 32	-47,5%	-11,8%	-1,9%	22,3%	-14,1%	-12,2%	34,5%	-7,6%
- investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	-9,5%	-6,9%	-13,1%	38,6%	-16,3%	-11,7%	22,4%	5,3%
- Entnahme aus Rücklagen	35	63,6%	-70,1%	289,0%	-71,7%	67,3%	-35,3%	329,4%	-88,2%
- Haushaltstechnische Verrechnungen	38	8,7%	240,0%	123,5%	-54,2%	-32,2%	86,4%	-0,9%	-46,8%
Nettokreditaufnahme	32	-28,7%	-22,3%	-9,3%	60,6%	94,0%	-18,3%	-60,8%	21,0%
Gesamteinnahmen		-1,2%	-1,5%	-0,9%	-1,2%	4,8%	-1,5%	-3,0%	-0,2%
Bereinigte Einnahmen*		1,1%	0,5%	-1,5%	-3,3%	-2,7%	1,4%	3,4%	0,2%
Nachrichtlich: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA/FehlbetragsBEZ)		2,28	2,3%	-0,5%	-9,5%	-1,6%	3,6%	-4,0%	2,3%

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

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Ist-Ausgaben 1999 bis 2005 und der Soll-Ansatz 2006, in Mio. Euro

Ausgaben									
- in Mio. EUR -	Grupp.- Nr.	Ist 1999	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Ist 2005	Soll 2006
Personalausgaben	4	1.885,1	1.898,8	1.924,1	1.946,3	1.938,6	1.854,7	1.787,5	1.619,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	307,7	310,7	322,6	322,7	333,1	354,1	375,1	351,1
Zinsausgaben an Kreditmarkt	57	415,7	435,9	455,3	468,3	472,2	473,5	461,8	521,5
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	2.827,5	2.855,8	2.854,9	2.953,1	2.945,2	2.938,0	3.032,1	3.194,1
- Kommunalen Finanzausgleich		1.205,1	1.235,7	1.220,9	1.219,8	1.222,8	1.120,5	1.020,2	980,9
- Soziale Sicherung		672,9	711,3	802,6	855,2	851,1	878,8	1.036,9	1.049,0
- Schuldendiensthilfen		47,3	45,2	42,0	58,8	55,4	47,7	44,7	33,2
Investitionsausgaben	7,8	1.800,9	1.616,8	1.501,0	1.584,2	1.490,5	1.343,0	1.288,4	1.309,8
- Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	252,9	266,4	236,1	186,2	184,5	235,0	235,4	246,1
- sonstige Sachinvestitionen	81,82	85,9	84,7	96,3	82,7	92,4	65,7	65,7	65,7
- Investitionsförderung	83-89	1.462,0	1.265,7	1.168,6	1.315,3	1.201,1	1.042,2	1.042,2	1.042,2
- darunter: kommunaler Finanzausgleich		77,7	67,0	56,0	142,2	149,1	176,0	161,8	146,3
Besondere Finanzierungsausgaben	9	37,4	45,7	41,7	19,9	170,6	278,8	81,7	17,5
- Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	91	34,9	37,2	22,7	11,2	44,7	104,5	70,8	11,7
- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	0,0	0,0	0,0	0,0	120,0	163,3	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	2,5	8,5	19,0	8,7	5,9	11,0	10,9	5,8
Gesamtausgaben		7.274,2	7.163,7	7.099,6	7.294,4	7.350,2	7.242,1	7.026,5	7.013,2
Bereinigte Ausgaben**		7.236,8	7.118,0	7.057,9	7.274,5	7.179,6	6.963,3	6.944,8	6.995,7
- relative Abweichung zum Vorjahr -	Grupp.- Nr.	Ist 1999	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Ist 2005	Soll 2006
Personalausgaben	4	1,8%	0,7%	1,3%	1,2%	-0,4%	-4,3%	-3,6%	-9,4%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	-0,9%	1,0%	3,8%	0,0%	3,2%	6,3%	5,9%	-6,4%
Zinsausgaben an Kreditmarkt	57	9,1%	4,9%	4,5%	2,9%	0,8%	0,3%	-2,5%	12,9%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	-4,1%	1,0%	0,0%	3,4%	-0,3%	-0,2%	3,2%	5,3%
- Kommunalen Finanzausgleich		-1,5%	2,5%	-1,2%	-0,1%	0,2%	-8,4%	-9,0%	-3,9%
- Soziale Sicherung		94,3%	5,7%	12,8%	6,6%	-0,5%	3,3%	18,0%	1,2%
- Schuldendiensthilfen		26,8%	-4,4%	-7,1%	40,0%	-5,8%	-13,9%	-6,3%	-25,7%
Investitionsausgaben	7,8	-2,1%	-10,2%	-7,2%	5,5%	-5,9%	-9,9%	-4,1%	1,7%
- Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	3,6%	5,3%	-11,4%	-21,1%	-0,9%	27,4%	0,2%	4,5%
- sonstige Sachinvestitionen	81,82	-6,0%	-1,4%	13,8%	-14,1%	11,7%	-28,9%	0,0%	0,0%
- Investitionsförderung	83-89	-2,8%	-13,4%	-7,7%	12,6%	-8,7%	-13,2%	0,0%	0,0%
- darunter: kommunaler Finanzausgleich		5,1%	-13,8%	-16,4%	153,9%	4,9%	18,0%	-8,1%	-9,6%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	-70,0%	22,2%	-8,8%	-52,3%	757,3%	63,4%	-70,7%	-78,6%
- Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	91	19,5%	6,6%	-39,0%	-50,7%	299,1%	133,8%	-32,2%	-83,5%
- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96								
- Globale Minderausgaben	972								
- Haushaltstechnische Verrechnungen	98	8,7%	240,0%	123,5%	-54,2%	-32,2%	86,4%	-0,9%	-46,8%
Gesamtausgaben		-1,2%	-1,5%	-0,9%	2,7%	0,8%	-1,5%	-3,0%	-0,2%
Bereinigte Ausgaben**		0,0%	-1,6%	-0,8%	3,1%	-1,3%	-3,0%	-0,3%	0,7%

** Gesamtausgaben ohne Zuführung an Rücklagen (91), Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (96) und haushaltstechnische Verrechnungen (98)

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Berechnungen.

(17) Der bis 2002 festzustellende dynamische Anstieg der Personalausgaben konnte durch die ergriffenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen, aber auch durch die sehr moderaten Tarif- und Besoldungsabschlüsse für die öffentlich Beschäftigten gestoppt werden. Beginnend mit 2003 wurden die Beschäftigtenzahl zurückgeführt, so dass die um Budgetierungseffekte/Nettostellungen bereinigten Personalausgaben⁵ im Jahr 2005 um rd. 88 Mio. Euro (4,5 %) unter denen des Jahres 2003 lagen (vgl. auch Abschnitt 6.2.1).

(18) Dagegen stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben im gleichen Zeitraum um 12,4 % an. Dabei ist die Ausgabenerhöhung von 2003 nach 2004 (+21,0 Mio. Euro) auf die rein rechnerische Position von internen Mietzahlungen an den BBL zurückzuführen, da sich diese um 29,2 Mio. Euro erhöhten. Der für das Folgejahre festzustellende Anstieg um 20,3 Mio. Euro ist damit aber nur zum geringen Teil (+6,9 Mio. Euro) zu erklären. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse erhöhten sich um 3,0 %, wobei deren Ausgabewachstum allein auf Änderungen der Sozialgesetzgebung im Jahr 2005 zurückzuführen ist. Diese spiegeln sich im Landeshaushalt sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig wider. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Bundesergänzungszuweisungen für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit i. H. v. 128 Mio. Euro und den über den Landeshaushalt fließenden anteiligen Erstattungszahlungen (29,1 %) des Bundes an die Kommunen für die Kosten der Unterkunft und Heizung gem. SGB II. Ohne diese wären die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse 2005 um rd. 1 % zum Vorjahr zurückgegangen.

(19) Bedenklich ist der weiter rückläufige Trend der Investitionen. Innerhalb von zwei Jahren reduzierten sie sich um über 200 Mio. Euro bzw. um 13,6 %. Die Investitionsquote als Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 2003 noch 20,8 %. Seither ist sie deutlich unter die 20% Marke gefallen und erreichte nur noch 19,3 % (2004) bzw. 18,6 % (2005).

(20) Die bereinigten Gesamtausgaben⁶ verringerten sich von 2003 bis 2005 um 3,3 %. Gleichzeitig stiegen die bereinigten Einnahmen⁷ um 4,8 % an. Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, ist diese Steigerung insbesondere auf höhere laufende und investive Zuweisungen zurückzuführen.

5 Die Ausgaben für die betreffenden Beschäftigten spiegeln sich in der Gruppierung des Haushaltsplanes nicht mehr direkt in den Personalausgaben, sondern in laufenden Zuweisungen wider. Davon betroffen sind seit 2002 insbesondere der BBL M-V, die Universitäten und Fachhochschulen sowie der Landesforst mit einem finanziellen Effekt für die Personalausgaben von rd. 253 Mio. Euro bezogen auf den Soll-Ansatz 2006.

6 Die Gesamtausgaben werden bereinigt um Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

7 Die Gesamteinnahmen werden bereinigt um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

(21) Weitgehend unverändert blieben dagegen die Steuereinnahmen und die sogenannten steuerinduzierten Einnahmen im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleiches. Einem Anstieg um 3,6 % von 2003 nach 2004 folgte im Haushaltsjahr 2005 ein Rückgang um 4,0 %.

Für das Jahr 2006 zeichnet sich aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung eine deutliche Steigerung der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen ab. Das Finanzministerium hat bereits eine Unterschreitung der geplanten Nettokreditaufnahme angekündigt. Statt der veranschlagten 400 Mio. Euro soll sie im Haushaltsergebnis 2006 auf 200 Mio. Euro halbiert werden.

(22) Diese sehr erfreuliche Aussicht darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die strukturellen Probleme weiterhin erheblich sind. Denn ein finanzpolitisch nachhaltiger Haushalt ist erst dann erreicht, wenn in konjunkturell guten Zeiten – wie derzeit – Haushaltsüberschüsse (Nettotilgungen) erwirtschaftet werden, um die Schulden aus gesamt- und haushaltswirtschaftlich schlechteren Zeiten abzutragen. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung auf diesem Weg weiter vorankommen möchte und angekündigt hat, erstmals im Jahr 2009 ohne neue Kredite auskommen zu wollen.

(23) Die aus steuerpolitischen Maßnahmen und konjunkturellen Effekten resultierenden Mehreinnahmen im Landeshaushalt sollten zur weiteren Reduzierung der notwendigen Neuverschuldung und Sicherstellung eines aufbaugerechten Investitionsniveaus verwendet werden. Damit wäre auch schneller als von der Landesregierung bislang geplant eine vollständige Nachweisführung der Solidarpaktmittel zu erreichen.

4.3 Rechnungsmäßiger Abschluss 2004

(24) Das rechnungsmäßige Jahresergebnis gemäß § 83 LHO (Soll-Abschluss) weist einen Überschuss von 34.421.639,46 Euro aus. Es ergibt sich aus dem kassenmäßigen Ergebnis (+/- 0 Euro) zuzüglich dem Unterschiedsbetrag zwischen den aus 2003 übernommenen und den nach 2005 übertragenen Haushaltsresten (+34.421.639,46 Euro).

4.4 Haushaltsreste

(25) Die Zusammenstellung der Einnahme- und Ausgabereste in den Jahren von 1991 bis 2004 (Tabelle 4) verdeutlicht, dass die übertragenen Ausgabereste im Haushaltsjahr 2004 gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen sind. Einnahmereste wurden ebenfalls weiterhin verstärkt gebildet. Zurückzuführen ist dies auf ausstehende Erstattungszahlungen aus Bundes-

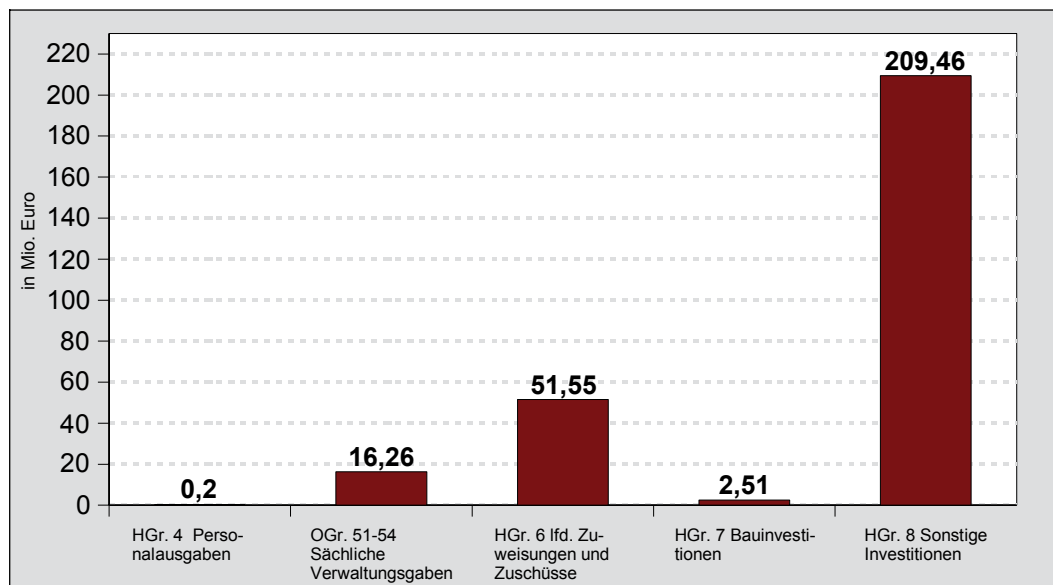
oder EU-Programmen für bereits vom Land geleistete Ausgaben. Positiv zu bewerten ist die sich seit 2002 schrittweise reduzierende Deckungslücke zwischen Ausgabe- und Einnahmeresten. Die Vorbelastung für den Haushaltsvollzug reduzierte sich damit im Vergleich zu den Vorjahren erheblich.

Tabelle 4: Entwicklung der Ausgabe- und Einnahmereste 1991 bis 2004, in Mio. Euro

	Übertragene Reste		Differenz
	Ausgabereste	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

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Berechnungen.

(26) Um die finanzielle Belastung des Folgehaushaltes so gering wie möglich zu halten, sollten die Ressorts und das Finanzministerium bei der Bildung und Übertragung von Ausgaberesten möglichst zurückhaltend verfahren. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium im Resteerlass 2004 erneut die Bildung von Ausgaberesten von der Deckung zu Lasten der Ansätze des Jahres 2004 abhängig gemacht hat. Dieser Weg sollte auch weiterhin konsequent beschritten werden.

Abbildung 1: Gebildete Ausgabereste 2004 nach Gruppen, in Mio. Euro

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

(27) Der Schwerpunkt der 2004 gebildeten Ausgabereste lag mit insgesamt 211,97 Mio. Euro im investiven Bereich (HGr. 7 und 8). Rund 51,55 Mio. Euro wurden bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke (HGr. 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.

Prüfung der Restebildung im Epl. 04, Kapitel 0405, MG 01

a) Unklare Abgrenzung von landesgesetzlich begründeten Ausgaben des Landes

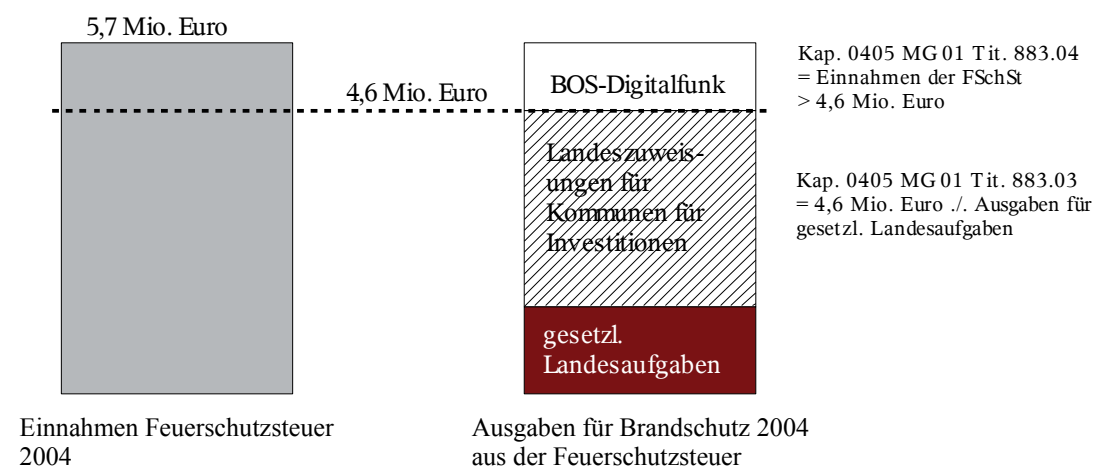
(28) Im Einzelplan 04 (Innenministerium) wurden für das Haushaltsjahr 2004 im Kapitel 0405 (Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz), MG 01 (Förderung des Brandschutzes) bei den Zuweisungen des Landes an die Landkreise und Kreisfreien Städte für investive Zwecke des Brandschutzes (Titel 0405 883.03 MG 01) Ausgabereste von insgesamt 246.174,54 Euro ohne sachlich nachvollziehbare Grundlage gebildet.

(29) Die Rechtsgrundlage für die Veranschlagung der Landeszuweisungen bildete § 15 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V)⁸. Demnach gewährt das Land den Landkreisen und Kreisfreien Städten Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushaltes, mindestens jedoch in Höhe des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer

⁸ Vom 04. März 2004 (GVBl. M-V 2004, S.96).

(FSchSt), soweit diese nicht für die Unterhaltung der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz⁹ sowie weiterer gesetzlicher Aufgaben des Landes erforderlich sind. Die landesgesetzlichen Aufgaben wiederum leiten sich aus § 4 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (BrSchG)¹⁰ ab. Sowohl die auf dieser gesetzlichen Grundlage beruhenden eigenen Ausgaben des Landes für Brandschutz als auch die Zuweisungen an die Kommunen werden aus dem Aufkommen der FSchSt (Kap. 1101 Titel 059.01) geleistet. Die Veranschlagung der aus der FSchSt gespeisten Ausgaben gemäß § 15 FAG M-V stellte sich für das Haushaltsjahr 2004 schematisch wie folgt dar:

Abbildung 2: Einnahmen aus der FSchSt und korrespondierende Ausgaben gem. § 15 FAG M-V (Soll 2004), in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

(30) Aus dem Teilbetrag von 4,6 Mio. Euro des Aufkommens (Soll 2004: 5,7 Mio. Euro) sind die Ausgaben zu leisten, die auf gesetzliche Landesaufgaben zurückgehen. Der verbleibende Betrag steht den Kommunen als Landeszuweisungen für Investitionen im Bereich des Brandschutzes zu. Soweit das Aufkommen der FSchSt den Betrag von 4,6 Mio. Euro übersteigt, erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte den darüber hinausgehenden Betrag als zweckgebundene Zuweisung zur Bildung der Sonderrücklage BOS-Digitalfunk (§ 15 Abs. 3 FAG M-V).

(31) Aus dem Haushaltsplan 2004 – gleiches gilt für die Haushaltspläne 2005 sowie 2006/2007 – ist nicht nachvollziehbar, welche Ausgaben innerhalb von Kap. 0405 MG 01 für gesetzliche Aufgaben des Landes erforderlich sind, obwohl davon als Differenzgröße die Zuweisungen an die Kommunen nach § 15 Abs. 1 FAG M-V (Titel 0405 883.03 MG 01)

⁹ Wortlaut im Gesetzestext: Landesfeuerweherschule.

¹⁰ Vom 03. Mai 2002 (GVBl. M-V 2002, S. 254).

abhängen. Da auch aus den Unterlagen zur Restebildung des Haushaltsjahres 2004 für den genannten Titel keine nachvollziehbare Abgrenzung zu erkennen war, wurden Innen- und Finanzministerium um Auskunft gebeten. Die diesbezüglich zur Verfügung gestellten Informationen offenbarten nach Auffassung des Landesrechnungshofes Unstimmigkeiten zwischen den Ressorts. So bezog das Innenministerium für die Berechnung der Ausgabereste bei Titel 0405 883.03 MG 01 neben den Ausgaben für die Unterhaltung der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz nur einen Teil der in Kapitel 0405, MG 01 veranschlagten Ausgabetitel (632.01; 633.04; 686.01; 686.02) ein. Seitens des Finanzministeriums wurden im Rahmen der Haushaltsaufstellung dagegen sämtliche Titel (632.01; 633.04; 636.01; 686.01; 686.02 und zudem 535.03; 632.02; 633.03) des Kapitels 0405, MG 01 berücksichtigt.

(32) Trotz der abweichenden Abgrenzung der Ausgaben für Brandschutz, die zur Erfüllung gesetzlicher Landesaufgaben erforderlich sind, genehmigte das Finanzministerium die vom Innenministerium beantragten Reste für Titel 0405 883.03 i. H. v. 246.174,54 Euro.

(33) Der Landesrechnungshof hat das Innenministerium im Interesse einer zukünftig sachgerechten, nachvollziehbaren und einheitlichen Grundlage für die Haushaltsaufstellung und den -vollzug des Kapitels 0405, MG 01 gebeten, in Abstimmung mit dem Finanzministerium der Frage nachzugehen, welche Ausgaben innerhalb des Kapitels 0405, MG 01 auf Landesaufgaben gemäß § 15 FAG M-V i. V. m. § 4 BrSchG zurückzuführen sind.

(34) Der Landesrechnungshof wurde mit Schreiben vom 22.09.2006 über die einvernehmlich zwischen Innenministerium und Finanzministerium abgestimmte Zuordnung informiert. Danach habe sich das Finanzministerium der bisherigen Praxis des Innenministeriums angeschlossen. Der Landesrechnungshof behält sich vor zu prüfen, ob die Abgrenzung der landesgesetzlichen Ausgaben gemäß § 4 BrSchG sachgerecht erfolgte.

b) Unzureichende haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Restebildung

(35) Die den Landkreisen und Kreisfreien Städten nach § 15 Abs. 1 und Abs. 3 FAG M-V zustehenden gesetzlichen Ansprüche wurden haushaltsrechtlich nicht eindeutig umgesetzt, so dass zweifelhaft ist, ob eine Ermächtigung zur Bildung von Ausgaberesten bei den Titeln 0405 883.03 MG 01 (Zuweisungen des Landes an die Kommunen für investive Zwecke des Brandschutzes) i. H. v. 246.174,54 Euro und 0405 883.04 MG 01 i. H. v. 1.014.781 Euro (Zuweisungen zur Bildung der Sonderrücklage BOS-Digitalfunk) bestand.

(36) Nach § 15 FAG M-V führen Mehreinnahmen aus dem Aufkommen der FSchSt zur Erhöhung der gesetzlichen Ansprüche der Landkreise und Kreisfreien Städte. Dies führt aber nicht automatisch zu einer haushaltsrechtlichen Ausgabeermächtigung bzw. zu einer Erhöhung des Ausgabe-Solls.

(37) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wären für eine haushaltsrechtlich unzweifelhafte Restebildung Haushaltsvermerke gem. VV Nr. 3 zu § 17 LHO erforderlich gewesen, mit denen die spezialgesetzliche Kopplung der Einnahmen aus der FSchSt mit den Zuweisungen an die Kommunen vollzogen wird. Zur Erfüllung der gesetzlichen Ansprüche der Landkreise und kreisfreien Städte wäre statt dessen die Leistung von überplanmäßigen Ausgaben (§ 37 LHO) in 2004 in Frage gekommen.

c) Nicht abgestimmte Verteilungsmechanismen zwischen §§ 5 und 15 FAG M-V

(38) Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Verteilungsmechanismen des § 5 Abs. 2 und § 15 FAG M-V nicht aufeinander abgestimmt sind.

(39) Gemäß § 5 Abs. 2 FAG M-V geht das dem Land zustehende Aufkommen der FSchSt in die Verteilung der Einnahmen zwischen Land und Kommunen nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ein. Die Kommunen sind somit über die jährlich geltende Verbundquote an den Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer beteiligt.

(40) Daneben wird die FSchSt entsprechend vorangehend geschildertem System gemäß § 15 Abs. 1 FAG M-V verteilt. Landkreise und Kreisfreie Städte erhalten danach 100 v. H. des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer, soweit die eigenen Ausgaben des Landes für Brandschutz abgedeckt sind.

(41) Beide Verteilungsmechanismen zusammen genommen führen dazu, dass Einnahmen bei der FSchSt von bspw. 100 Euro einen Anspruch der Kommunen gegenüber dem Land von rund 134 Euro nach sich ziehen¹¹. Dies führt im Rahmen des Haushaltsvollzuges im Falle steigender Steuereinnahmen zu der Situation, dass eventuelle Mehreinnahmen dieser Landessteuer nicht zu einer Entlastung, sondern zu einer Belastung des Landeshaushaltes führen.

(42) Zur Vermeidung dieses Effektes käme es aus Sicht des Landesrechnungshofes in Frage, die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer aus der Verbundgrundlage für die Anwendung des

¹¹ Dies gilt, insofern die landesgesetzlichen Leistungen für Maßnahmen des Brandschutzes bereits vollständig durch Einnahmen aus der FSchSt gedeckt sind.

Gleichmäßigkeitsgrundsatzes des § 5 Abs. 2 FAG M-V herauszunehmen oder den Anspruch der Kommunen nach § 15 FAG M-V um die bereits nach § 5 Abs. 4 FAG M-V zugeflossenen Mittel vom Aufkommen der FSchSt zu mindern.

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

(43) Die im Jahr 2004 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von rund 61,15 Mio. Euro entsprechen rund 0,84 % des Haushaltssolls 2004 und sind damit im Vergleich zu 2003 erheblich gestiegen.

Tabelle 5: 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 Finanzministerin		Sonstige Überschreitungen		Gesamt je Epl.	
Fallzahl / Gesamtbetrag in Euro									
01	Landtag	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
02	Landesrechnungshof	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
03	Staatskanzlei	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
04	Innenministerium	2	4.406.700,00	-	0,00	-	0,00	2	4.406.700,00
05	Finanzministerium	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
06	Wirtschaftsministerium	1	9.080.571,00	-	0,00	3	9.118.109,00	4	18.198.680,00
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	2	1.622.201,30	3	66.464,83	6	1.845.692,98	11	3.534.359,11
08	Ministerium f. Ernährung, Land- wirtschaft, Forsten u. Fischerei	1	30.095,34	-	0,00	1	954.574,58	2	984.669,92
09	Justizministerium	3	3.057.507,96	-	0,00	-	0,00	3	3.057.507,96
10	Sozialministerium	1	535.279,04	2	53.585,77	1	4.775,09	4	593.639,90
11	Allgemeine Finanzverwaltung	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
13	Umweltministerium	-	0,00	1	0,10	3	213.524,45	4	213.524,55
15	Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung	1	3.843.121,81	-	0,00	2	26.319.000,00	3	30.162.121,81
	Gesamt	11	22.575.476,45	6	120.050,70	16	38.455.676,10	33	61.151.203,25

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Berechnungen.

(44) Der überwiegende Anteil der genehmigten überplanmäßigen Ausgaben ergab sich aus Rechtsverpflichtungen. Rund 9,08 Mio. Euro resultierten aus Ausgleichsleistungen an Unternehmen gemäß § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Die Zunahme berechtigter Empfänger von Wohngeldleistungen sowie der durchschnittlichen Auszahlungsbeträge pro Wohngeldempfänger beim „Besonderen Mietzuschuss“ verursachten bei der Wohngelderstattung Kostensteigerungen i. H. v. 3,84 Mio. Euro.

(45) Der Übersicht zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach § 85 Abs. 1 LHO¹² ist zu entnehmen, dass in elf von 33 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, davon allein drei im Einzelplan 07. Daneben werden noch 16 „sonstige Haushaltsüberschreitungen“ ausgewiesen.

(46) Von den Überschreitungen mit insgesamt 61,15 Mio. Euro erfolgten 22,58 Mio. Euro mit Einwilligung der Finanzministerin, Überschreitungen ohne Einwilligung der Finanzministerin und die „sonstigen Überschreitungen“ machten zusammen rd. 38,58 Mio. Euro aus. Bei den „sonstigen Überschreitungen“ handelt es sich nach Auffassung des Finanzministeriums 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 Restebildung durch die Ressorts.

(47) Betrugen die Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO in 2003 insgesamt noch 11,64 Mio. Euro, beliefen sich diese in 2004 auf 61,15 Mio. Euro. Die deutliche betragsmäßige Zunahme an Überschreitungen erfordert künftig aus Sicht des Landesrechnungshofes eine konsequente Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften, Veranschlagungen von Rechtsverpflichtungen unter Beachtung des Vorsichtsprinzips (keine Unterveranschlagungen), einheitliche Vorgehensweisen sowie eine größere Sorgfalt.

(48) In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf das mit 2. Bewirtschaftungserlass 2004 vom 02.03.2004 unter Nr. 3.8 formulierte Verfahren zur Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten hin. Danach waren Deckungsfähigkeiten über entsprechende Sollveränderungen bei den jeweils betreffenden Titeln vorzunehmen. Bei konsequenter Beachtung dieser Vorgabe wären entstandene Überschreitungen vermeidbar gewesen (z. B. bei Titel 0770 685.15 MG 01 i. H. v. 335.292 Euro). Die Nichtbeachtung führte dazu, dass im

¹² Anlage I zur Haushaltsrechnung, Drs. 4/2038, S. 251-263.

Rahmen der Aufstellung der Haushaltsrechnung die Deckung der in Spalte 10 der Beiträge zur Haushaltsrechnung ausgewiesenen Mehrbeträge über entsprechende Minderausgaben an anderer Stelle im Haushalt nachzuweisen waren (Anlage V zum jeweiligen Beitrag). Die Deckung erfolgte dabei i. d. R. wiederum über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten.

Die Prüfung der Haushaltsrechnung hat darüber hinaus zu folgenden Feststellungen des Landesrechnungshofes geführt:

Überschreitung im Epl. 08 des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei

(49) Das Gesamt-Soll des Kapitels 0802, MG 74 (Zuschuss für das „Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere“, kurz FBN) wurde im Haushaltsjahr 2004 um 954.574,58 Euro überschritten (sonstige Überschreitung). Die Überschreitung resultierte aus unzulässiger Restebildung.

(50) An das FBN, einer je zur Hälfte von Bund und Land institutionell geförderten Einrichtung, wurden im Haushaltsjahr 2004 sämtliche im Kapitel 0802, MG 74 veranschlagten Mittel ausgezahlt. Die letzten Auszahlungen von insgesamt 4.481.111,73 Euro, das entspricht 28,49 % des Gesamt-Planansatzes der MG 74, erfolgten durch das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (LM) am 17.12.2004. Damit konnte auch der Bundesanteil für 2004 abgerufen werden. Das FBN war nicht in der Lage, die am Ende des Haushaltsjahres 2004 erhaltenen Mittel vollständig innerhalb der Zwei-Monatsfrist nach VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO M-V zu verausgaben. Nicht innerhalb der Zwei-Monatsfrist verbrauchte Mittel zahlte das FBN an das LM zurück.

(51) Obwohl der Mittelabfluss bereits 100 % des Ausgaben-Solls betrug, wurde durch das LM zur Aufrechterhaltung der haushaltsrechtlichen Ausgabeermächtigung über die vom FBN nicht verbrauchten Mittel des Haushaltsjahres 2004 bei Kapitel 0802, MG 74 ein Ausgaberesst von 1.143.220,06 Euro gebildet. Durch die Restebildung zugunsten des FBN wurde das Gesamt-Soll in entsprechender Höhe unzulässig überschritten.

(52) Die Mittel wurden im Haushaltsjahr 2005 in voller Höhe an den Landeshaushalt zurückgezahlt, so dass das Land im Zusammenhang mit der unzulässigen Restebildung tatsächlich keine zusätzlichen Ausgaben leistete. Seitens des Landesrechnungshofes wurde

nicht geprüft, ob die an das FBN geleisteten Zahlungen von 1.143.220,06 Euro nachweislich über das Haushaltsjahr 2004 hinaus erforderlich waren.

(53) Das Finanzministerium und die Ressorts, welche institutionelle Zuwendungen vergeben, verständigten sich auf ein ab dem Haushaltsjahr 2005 anzuwendendes Verfahren, um die Bildung von Resten ohne Überschreitung der Haushaltsansätze zu ermöglichen.

Danach werden die im Haushaltsjahr ausgezahlten und nach Jahresende innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung nicht verbrauchten Mittel als Rückzahlungen gemäß VV Nr. 3.2.1.2 zu § 35 LHO M-V von den Ausgaben abgesetzt. Das Finanzministerium ist darüber in Kenntnis zu setzen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine vollumfängliche Ausgabeabsetzung nur dann in Frage kommt, sofern die Mittel im Rahmen der institutionellen Förderung tatsächlich und nachweislich in dem Umfang erforderlich sind.

Unzulässige Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten im Einzelplan 07 (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur)

(54) Das Institut für Ostseeforschung Warnemünde an der Universität Rostock (IOW) hat im Haushaltsjahr 2004 Deckungsfähigkeiten unzulässig in Anspruch genommen. Der Ansatz des Titels 0779 812.01 (Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen) wurde mit nicht in Anspruch genommenen Ausgabemitteln des Titels 0779 981.01 (Erstattung von Versorgungslasten) in Höhe von 56.142 Euro erhöht. Eine entsprechende Deckungsfähigkeit war weder durch die LHO M-V bzw. § 7 HRG 2004/2005 noch durch spezielle Vermerke im Haushaltsplan gegeben und daher unzulässig. Ohne die unzulässige Soll-Erhöhung aus dem Titel 981.01 liegt bei Titel 812.01 eine Haushaltsüberschreitung in Höhe von 56.142 Euro vor. Der Landesrechnungshof hatte erstmalig in seinem Jahresbericht 2005 die unzulässige Soll-Erhöhung des Titels 671.01 (Erstattung von Fremdbereederung der Forschungsschiffe) aus Mitteln des Titels 981.01 im Haushaltsjahr 2003 beanstandet.

(55) Das IOW ging nach eigener Auskunft bislang irrtümlich von der Möglichkeit aus, dass es sich bei diesen Mitteln um Betriebsausgaben handelt. Nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen des Kap. 0779 besteht Deckungsfähigkeit zwischen den Ausgaben für den Betrieb (HGr. 4, 5, 6) und den Investitionsausgaben (HGr. 7, 8), wobei die Betriebsausgaben gleichzeitig einseitig deckungsfähig zugunsten der Investitionen sind.

(56) Das IOW hat im Haushaltsjahr 2005 keine unzulässigen Deckungsfähigkeitsbuchungen zu Lasten des Titels 981.01 vorgenommen. Es nutzte allerdings die laut Kapitelvermerk des Kap. 0779 bestehende Möglichkeit, die Zuweisungen an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) aus Titel 0779 981.01 zu erbringen. Diese betragen für alle Forschungseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) 2,5 v.H. der institutionellen Förderung eines Haushaltsjahres. Für den Landeshaushalt erfolgt die Abwicklung der Zuweisungen zentral über den Titel 0770 685.15 „Zuweisungen der Forschungseinrichtungen der WGL an die DFG für die Teilnahme am DFG Förderverfahren“. Im Rahmen der Veranschlagung zum Doppelhaushalt 2006/2007 wurde dem IOW durch einen Deckungsvermerk bei 0779 981.01 zugunsten 0779 422.01 zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt, seine Betriebs- und Investitionsausgaben aus den für Versorgungslasten veranschlagten Ausgaben zu decken.¹³

Begründet wird diese Bewirtschaftungsregelung laut Finanzministerium mit dem Ziel der nachhaltigen Stärkung des Wissenschaftsstandortes. Diesbezüglich haben Bund und Länder im „Pakt für Forschung und Innovation“ einen jährlichen 3 %-igen Mittelaufwuchs vereinbart.

(57) Der Landesrechnungshof bewertet die dem IOW eingeräumten Möglichkeiten zum Zugriff auf den Titel 0779 981.01 dennoch als kritisch. Aus seiner Sicht sollten grundsätzlich Ermächtigungen für Leistungen in der Gegenwart klar von Ausgaben für zukünftige Versorgungslasten getrennt werden. Nicht verbrauchte Mittel veranschlagter Versorgungsleistungen sollten daher an den Landeshaushalt zurückfließen und dort durch verminderten Kreditbedarf zu einer zukunftswirksamen Ausgabenentlastung führen.

(58) Die Umsetzung der vereinbarten finanziellen Rahmenziele des „Paktes für Forschung und Innovation“ sollte nach Einschätzung des Landesrechnungshofes im Zuge der Veranschlagung von Ausgaben für die direkte Forschungstätigkeit erfolgen. Der Deckungsfähigkeit mit den Versorgungsleistungen bedarf es nach seiner Auffassung dafür nicht.

4.6 Verpflichtungsermächtigungen

(59) 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

¹³ Vgl. Haushaltsvermerk bei 0779 981.01 (deckungsfähig mit 0779 422.01) im Zusammenspiel mit den Bewirtschaftungsgrundsätzen für das IOW.

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).

(60) Veranschlagt waren im Landeshaushalt 2004 VE in Höhe von rd. 1.802,8 Mio. Euro. Zusätzliche VE in Höhe von rd. 23,7 Mio. Euro ergaben sich aus den Ermächtigungen für das Finanzministerium in den §§ 17 und 18 Haushaltsgesetz 2004/2005. In Summe standen 2004 VE von 1.826,5 Mio. Euro zur Verfügung.

Tabelle 6: Verpflichtungsermächtigungen (VE) seit 1998, in Mio. Euro

	Verfügbare VE				Eingegangene VE	
	Insgesamt	davon:			Insgesamt	davon: üpl./apl. VE
		veranschlagte VE	zusätzliche VE	übertragene VE aus Vj.		
1998	2.291,9	2.291,9	0,0	0,0	1.630,0	376,1
1999	1.716,0	1.716,0	0,0	0,0	957,7	4,2
2000	1.545,7	1.522,9	22,8	0,0	861,0	6,4
2001	1.765,4	1.749,1	16,3	0,0	734,5	0,6
2002	1.586,0	1.533,4	52,6	0,0	804,4	7,6
2003	1.426,8	1.343,5	49,6	33,6	835,1	0,0
2004	1.826,5	1.802,8	23,7	0,0	694,4	0,5

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

(61) Die im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommenen VE lagen lediglich bei 38 % der bestehenden Ermächtigungen. Im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2004 lag die Inanspruchnahme bei rd. 55,48 %. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die VE zu hoch veranschlagt werden.

Abbildung 3: Prozentuale Inanspruchnahme der verfügbaren VE seit 1998



Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

(62) Im Haushaltsjahr 2002 wurde erstmals von der Möglichkeit des § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2002/2003 Gebrauch gemacht, abweichend vom Gebot der sachlichen und zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO M-V), nicht genutzte VE im ersten Jahr eines Doppelhaushaltes im Einzelplan 12 (Hochbaumaßnahmen des Landes) in das zweite Jahr (2003) zu übertragen. Das Haushaltsgesetz 2004 vom 04.03.2004 traf eine solche Regelung ebenfalls für den Doppelhaushalt 2004/2005.

(63) Im Epl. 12 waren entsprechend dem Nachtrag 2003 154,58 Mio. Euro an VE zur Bindung verfügbar. Dieser Betrag erhöhte sich noch um die in 2002 nicht in Anspruch genommenen VE i. H. v. 33,6 Mio. Euro auf 188,13 Mio. Euro. Tatsächlich in Anspruch genommen wurden dagegen 69,77 Mio. Euro, d. h. 45,13 % des Haushalts-Solls (Nachtrag 2003) bzw. 37,08 % der insgesamt in 2003 verfügbaren VE. Ähnlich verhält es sich in 2004. Von den im Epl. 12 in 2004 insgesamt verfügbaren VE (Soll-Ansatz inkl. zusätzliche VE gemäß § 17 Abs. 1 HRG 2004/2005) von rund 295,93 Mio. Euro wurden 105,34 Mio. Euro gebunden, was einer Quote von 35,6 % entspricht. Daran wird deutlich, dass die Soll-Ansätze in der Vergangenheit nicht annähernd ausgeschöpft wurden. Vor diesem Hintergrund stellt der Landesrechnungshof die Sinn- und Zweckhaftigkeit der Regelung des § 15 Abs. 3 HRG 2004 in Frage.

(64) Das Finanzministerium hat im Rahmen der Anhörung auf die Intention der Regelung eine erhöhte Flexibilität im Baubereich im Rahmen von Doppelhaushalten verwiesen und gleichzeitig deren kritische Prüfung im nächsten Haushaltsgesetz angekündigt.

4.7 Globale und einzelplanspezifische Minderausgaben

(65) 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 sogenannter „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 bis 2 % 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.

(66) Im Haushaltsjahr 2004 waren globale Minderausgaben von -49,0 Mio. Euro und einzelplanspezifische Minderausgaben von -62,616 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt waren damit Minderausgaben von -111,616 Mio. Euro zu erwirtschaften. Die Haushaltsrechnung 2004 weist nach, dass die Minderausgaben erbracht wurden.

(67) Gemäß Nr. 3.2.1 des 2. Bewirtschaftungserlasses vom 02.03.2004, Az. -IV/200 H 1200 001 (2/04), waren die Einsparungen zur Erwirtschaftung der einzelplanspezifischen Minderausgabe über alle Ausgaben (Titel 972.06) vorwiegend im Bereich der laufenden Ausgaben mit Schwerpunkt bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54), insbesondere bei Gutachten sowie bei IT-Ausgaben, zu erbringen. Mit LT-Drs. 4/1190 vom 05.05.2004 wurde dem Landtag die geplante titelgenaue Untersetzung der in den Einzelplänen jeweils bei Titel 972.06 veranschlagten einzelplanspezifischen Minderausgaben über alle Ausgaben berichtet.

(68) Zunächst wurde die einzelplanspezifische Minderausgabe durch Sollumsetzung nahezu vollständig entsprechend den Titel- und Betragsvorgaben der Drs. 4/1190 erbracht. Für eine nicht unerhebliche Anzahl der herangezogenen Titel waren jedoch Sollerhöhungen über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten notwendig, so dass insgesamt -1.522.533,71 Euro der einzelplanspezifischen Minderausgabe über andere Titel der selben HGr. und -838.730,06 Euro über Titel anderer HGr. als in Drs. 4/1190 vorgesehen erbracht wurden.

(69) Die einzelplanspezifische Minderausgabe im Einzelplan 06 (Wirtschaftsministerium) in Höhe von -8.745.700 Euro wurde nicht vollständig erbracht. Der rechnerische Nachweis in

der Haushaltsrechnung erfolgte zu 60,5 % durch Rückgriff auf Einsparungen im Einzelplan 11 (Allgemeine Finanzverwaltung) und 12 (Hochbaumaßnahmen des Landes).

(70) Eine Auswertung des Landesrechnungshofes bzgl. der inhaltlichen Vorgaben zur Erbringung der einzelplanspezifischen Minderausgabe des 2. Bewirtschaftungserlasses hat ergeben, dass diese sowohl bei der Unterrichtung des Landtages mit Drs. 4/1190 als auch bei den darauf folgenden Soll-Umsetzungen nicht vollständig erreicht wurden. Statt überwiegend bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) wurden sie insbesondere bei den sonstigen Sach- und Fachausgaben (HGr. 6) sowie den Investitionen (HGr. 7 und 8) erbracht.

(71) Insgesamt waren durch die Verwaltung Minderausgaben von 1,53 % der insgesamt für 2004 veranschlagten Ausgaben zu erwirtschaften. Vor dem Hintergrund, dass z. B. allein bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) Minderausgaben von insgesamt rd. 21,3 Mio. Euro in Folge von Solländerungen und globaler Minderausgaben erwirtschaftet wurden, hält der Landesrechnungshof eine restriktivere Veranschlagung der sächlichen Verwaltungsausgaben für möglich und dringend erforderlich.

4.8 Einhaltung der Personalausgabenbudgets

(72) Mit der Personalausgabenbudgetierung ab 2003 wurden ergänzend zum Stellenplan die Personalausgabenansätze als verbindliche Ausgabenobergrenze eingeführt und in den Einzelplänen bewirtschaftet (einzelplanbezogene Personalausgabenbudgetierung). Die sich über den Gesamthaushalt erstreckende Soll-Veranschlagung und Bewirtschaftung der Personalausgaben durch das Finanzministerium wurde aufgehoben und durch eine einzelplanbezogene Ist-Veranschlagung und Bewirtschaftung durch die Ressorts ersetzt. Die obersten Landesbehörden sind damit seit 2003 für die Einhaltung der Personalausgabenansätze verantwortlich. Überschreitungen der Haushaltsansätze für Personalausgaben bedürfen der Deckung im jeweiligen Einzelplan (Nr. 4.1 des 2. Bewirtschaftungserlasses 2004) im Rahmen von § 20 LHO und § 7 HRG 2004/2005 ("Deckungsfähigkeit").

(73) Nach Auffassung des Finanzministeriums hat sich die Veranschlagung von Personalausgaben auf Basis von Ist-Ergebnissen bewährt und zu Einspareffekten geführt.

(74) Allerdings gehen die Ist-Veranschlagung und einzelplanbezogene Bewirtschaftung aus Sicht des Landesrechnungshofes mit geringeren Steuerungsmöglichkeiten für das Finanzministerium im Haushaltsvollzug einher. Die von einigen Ländern gehandhabte Alternative einer Soll-Veranschlagung und Bewirtschaftung der Personalausgaben über alle Einzelpläne

durch das Finanzministerium ermöglicht die Bildung von Steuerreserven für den Haushaltsvollzug, was es in konjunkturell schwierigen Haushaltsjahren erleichtert, eine Überschreitung der geplanten Nettokreditaufnahme zu vermeiden.

(75) Vor diesem Hintergrund kommt in Mecklenburg-Vorpommern einer dem Vorsichtsprinzip folgenden Einnahmeveranschlagung besondere Bedeutung zu.

(76) Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über das Gesamt-Soll und das Gesamt-Ist der Personalausgaben sowie der sich daraus ergebenden Mehr-/Minderbeträge je Einzelplan.

Tabelle 7: Personalausgaben im Soll-Ist-Vergleich nach Einzelplänen, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Personalausgaben Soll	Personalausgaben Ist	Minderausgabe (-)/ Mehrausgabe (+)
01	Landtag	15.420.600,00	14.788.357,06	-632.242,94
02	Landesrechnungshof	4.771.272,00	4.249.958,88	-521.313,12
03	Staatskanzlei	7.679.600,00	7.328.921,03	-350.678,97
04	Innenministerium	283.197.908,75	272.451.395,02	-10.746.513,73
05	Finanzministerium	112.388.666,25	110.278.320,85	-2.110.345,40
06	Wirtschaftsministerium	61.000.867,00	59.477.433,93	-1.523.433,07
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	973.240.471,87	970.782.928,65	-2.457.543,22
08	Ministerium f. Ernährung, Landwirtschaft, Forsten u. Fischerei	130.608.965,47	123.984.600,49	-6.624.364,98
09	Justizministerium	145.330.080,07	140.898.780,39	-4.431.299,68
10	Sozialministerium	37.832.560,00	35.816.378,01	-2.016.181,99
11	Allgemeine Finanzverwaltung	77.347.900,00	66.183.040,61	-11.164.859,39
13	Umweltministerium	40.086.699,16	37.599.060,25	-2.487.638,91
15	Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung	11.848.276,45	11.043.327,97	-804.948,48
Gesamt		1.900.753.867,02	1.854.882.503,14	-45.871.363,88

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

(77) Dass in allen Ressorts die Personalausgabenbudgets um insgesamt 45.871.363,88 Euro unterschritten wurden, wird positiv bewertet. Allerdings kamen hier die personalpolitischen Maßnahmen der Landesregierung sowie die günstiger als erwartet ausgefallenen Tarifabschlüsse für den öffentlichen Haushalt zum Tragen. Dementsprechend sind die oben stehenden Soll-Ist-Vergleiche für 2004 wenig aussagekräftig. Wird die veranschlagte globale

Minderausgabe von 36,0 Mio. Euro bei Titel 1111 972.04 (Haushaltsverbesserungen auf Grund noch ausstehender Verhandlungsergebnisse) berücksichtigt, so relativieren sich die festzustellenden Minderausgaben auf rd. 9.871.363,88 Euro.

5 Vermögensübersicht

(78) Die nachfolgenden Übersichten geben einen auf die Haushaltsjahre 2003 und 2004 bezogenen Überblick über die Entwicklung des Vermögens, der Schulden, der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen (Eventualverbindlichkeiten). Ergänzt werden diese um langfristige und vergleichende Darstellungen zur Verschuldungssituation des Landes.

5.1 Entwicklung des Vermögens

Tabelle 8: Vermögensübersicht 2003 bis 2004

	Stand: Ende 2003	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 2004	Entwicklung
Liegenschaftsvermögen				
	- in m ² -			- in % -
Verwaltungsvermögen	3.223.432.128	219.862.563	3.443.294.691	+6,82
Allg. Grundvermögen	928.071	-928.071	0	-100,00
BBL-Liegenschaften	13.849.712	1.965.293	15.815.005	+14,19
Summe Liegenschaftsvermögen	3.238.209.911	220.899.785	3.459.109.696	+6,82
Kapitalvermögen				
	- in Euro -			- in % -
Darlehensforderungen	2.064.124.008,66	-26.736.575,79	2.037.387.432,87	-1,30
Rücklagen	40.892.073,80	86.010.850,05	126.902.923,85	+210,34
Sondervermögen	517.521.151,79*	134.001.292,28	651.522.444,07	+25,89
Reinvermögen der Landesbetriebe	3.619.867,03	137.683,86	3.757.550,89	+3,80
Beteiligungen (unmittelbare)	122.838.962,67	810.976,90	123.649.939,57	+0,66
Summe Kapitalvermögen	2.748.996.063,95	194.224.227,30	2.943.220.291,25	+7,07

* Der Stand 2003 des Sondervermögens wurde von 333.869.075,28 auf 517.521.151,79 Euro korrigiert, da in der Vermögensübersicht 2003 nur der Grundstock im Sondervermögen „Betrieb für Bau und Liegenschaften“ ausgewiesen wurde. Weiterhin wurde das Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - SGB IX“ korrigiert.

Quelle: Finanzministerium des Landes MV.

(79) Das Liegenschaftsvermögen des Landes wird in der Vermögensübersicht zum Ende des Haushaltsjahres 2004 mit 3.459.109.696 m² ausgewiesen. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 hat sich dieses Vermögen um 6,8 % erhöht (2003 ggü. 2002: +15,2 %). Dieses ist begründet durch die Fortführung des Vermögenszuordnungsverfahrens, insbesondere bei den forst- und landwirtschaftlich genutzten Flächen.

(80) Das Kapitalvermögen stieg im Haushaltsjahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 7,1 %. Hervorzuheben ist das um 26 % gestiegene Sondervermögen, welches vorrangig aus der Zunahme des BBL-Sondervermögens im Zuge der Integration des Allgemeinen Grundvermögens resultierte. Die Rücklagen wurden von 41 Mio. auf 127 Mio. Euro erhöht.

Hierbei ist insbesondere die sog. Ausgleichsrücklage zu beachten, sie wurde im Jahr 2004 um rd. 60,1 Mio. Euro aufgestockt.

5.2 Entwicklung der Schulden und Schuldenmanagement

(81) Im Jahresbericht 2005 kam der Landesrechnungshof zu dem Schluss, dass sich das Land auf dem Weg in die Zins-Schulden-Falle befindet. Nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern ist festzustellen, dass finanzwirtschaftliche Sünden der Vergangenheit die heutigen und zukünftigen Spielräume in den öffentlichen Haushalten mehr und mehr einschränken. Ein stetig steigender Anteil der Einnahmen muss inzwischen für den Schuldendienst aufgewendet werden – und steht z. B. nicht mehr für zukunftsgerichtete Investitionen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund wird sich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern dem Thema Verschuldung sowohl im vorliegenden Jahresbericht 2006 als auch zukünftig insgesamt verstärkt widmen.

(82) Nachfolgend wird zunächst die Entwicklung des Schuldenstandes und der Zinsausgaben des Landes einem Benchmarkvergleich unterzogen. Im Anschluss folgt ein Blick auf die Bedeutung des Zins- und Schuldenmanagements, bevor eine abschließende Bewertung diesen Abschnitt abrundet.

5.2.1 Verschuldung und Zinsausgaben im Ländervergleich

(83) Der Schuldenstand des Landes hat 2004 die 10-Mrd.-Euro-Marke nach oben durchbrochen (vgl. Tabelle 9 bzw. Abbildung 4). Auf jeden Einwohner entfielen davon knapp 6.000 Euro.

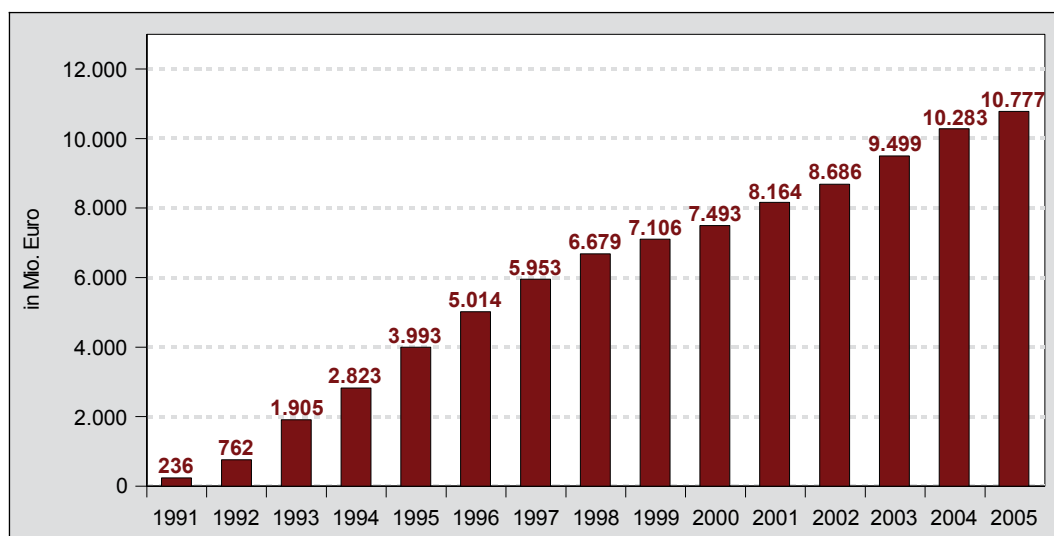
Tabelle 9: Schuldenübersicht 2003 bis 2004, in Mio. Euro

	Stand: Ende 2003	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 2004	Entwicklung - in % -
Fundierte Schulden	9.498.571.808,47	783.985.045,51	10.282.556.853,98	+8,25
Sonstige Schulden	224.737.514,62	59.970.454,80	284.707.969,42	+26,68
Gesamt	9.723.309.323,09	843.955.500,31	10.567.264.823,40	+8,68

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

Im Jahr 2005 legte der Pro-Kopf-Wert auf fast 6.300 Euro zu, wenn gleich sich der Anstieg der Verschuldung insgesamt gegenüber den Vorjahren etwas verlangsamt hat.

Abbildung 4: Kreditmarktschulden 1991 bis 2005, in Mio. Euro



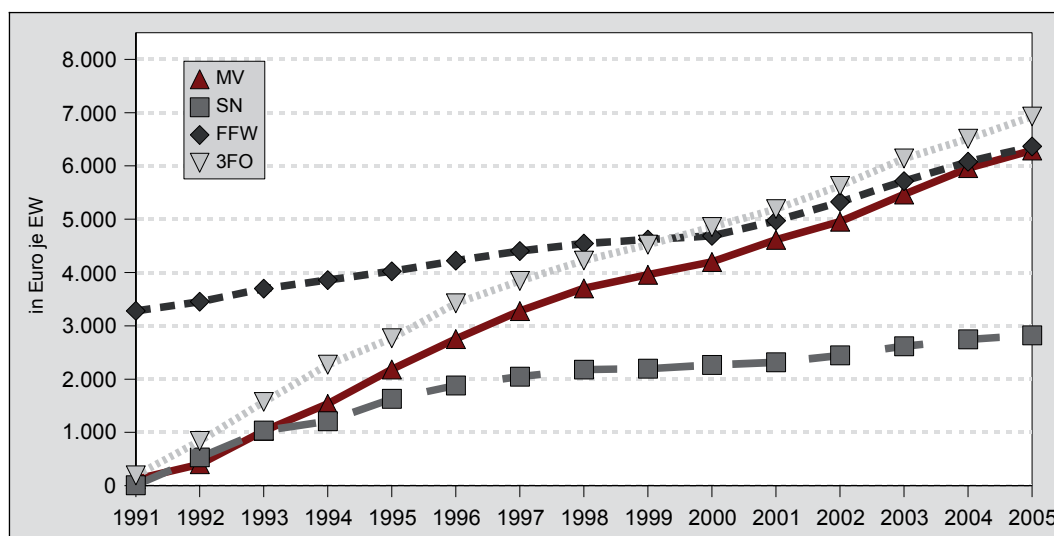
Quelle: Statistisches Bundesamt.

(84) Einen Vergleich der Schuldenstände¹⁴ je Einwohner zwischen den Ländern zeigt Abbildung 5. Als Referenzmaßstäbe für Mecklenburg-Vorpommern dienen dabei der Freistaat Sachsen (SN) sowie die Durchschnitte der anderen drei ostdeutschen Flächenländer (3FO) und der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (FFW).¹⁵ Zu erkennen sind drei wesentliche Phasen der Verschuldungsentwicklung. In den Jahren 1991-1994 erfolgte in allen neuen Ländern aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung ein rasanter Anstieg der Verschuldung. Mit Inkrafttreten des Solidarpaktes I und der vollständigen Integration der neuen Länder in den LFA differenzierten sich die Verschuldungspfade. Während Sachsen die zusätzlichen Mittel zur Reduzierung der Neuverschuldung verwandte, dienten sie in den anderen neuen Ländern größtenteils zur Erweiterung der Budgets, mit der Folge einer zunächst weiter hohen Schuldendynamik gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern, die in Mecklenburg-Vorpommern Ende der 90er Jahre etwas reduziert werden konnte. Seit der Jahrtausendwende ist ein weitgehender Gleichlauf der neuen Länder mit den FFW zu erkennen, wogegen Sachsen gegenwärtig das Land mit der bundesweit zweitniedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung ist.

¹⁴ Schuldenstand ist hier definiert als fundierte Kreditmarktschulden. Nicht enthalten sind alternative Verschuldungsformen wie Kassenkredite, innere Darlehen und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

¹⁵ 3FO: Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen; FFW: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein; Zur Wahl der Referenzländer, vgl. Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern (2006): Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, LT-Drs. 4/2151, S. 1.

Abbildung 5: Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich, 1991 bis 2005, in Euro je EW



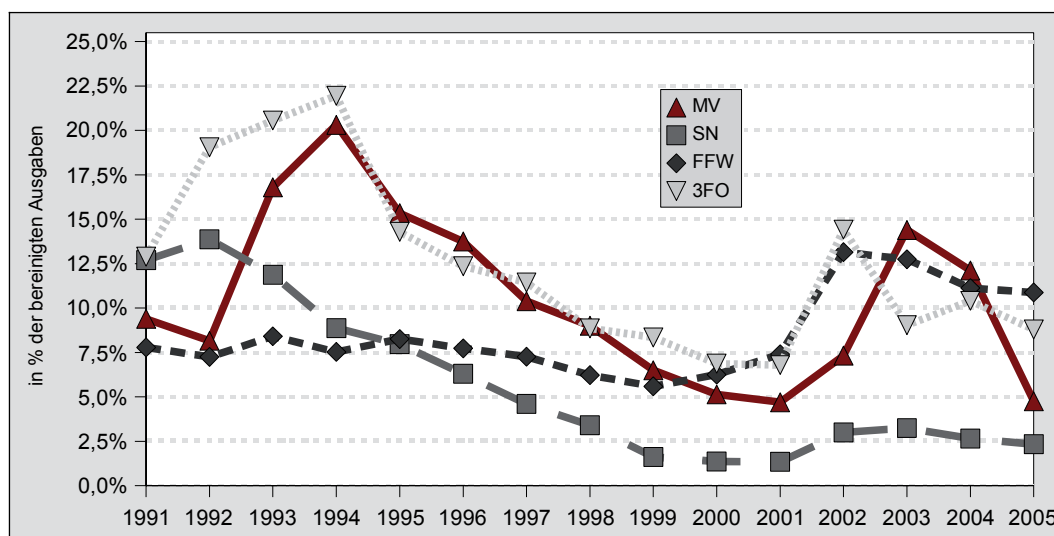
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat sich 2004 und 2005 weiter kontinuierlich dem FFW-Durchschnitt angenähert. Im ostdeutschen Vergleich weist das Land gegenwärtig mit deutlichem Abstand zu Sachsen den zweitbesten Wert auf, da die 3FO sowohl im Durchschnitt als auch jeweils absolut höhere einwohnerbezogene Schuldenstände aufweisen.

(85) Die Rolle der Kreditfinanzierung für die öffentlichen Haushalte verdeutlicht ein Blick auf die Entwicklung des Verhältnisses von der Nettokreditaufnahme¹⁶ zu den bereinigten Ausgaben insgesamt, der sogenannten Kreditfinanzierungsquote (Abbildung 6). Auch hier werden die zuvor beschriebenen Budgeteffekte durch den Solidarpakt I deutlich. Bemerkenswert ist zudem, dass alle Länder – bis auf Sachsen – in der konjunkturellen Boomphase des Jahres 2000 erheblich von einem ohne zusätzliche Kredite finanzierten Haushalt, also der „Null-Defizit-Linie“, entfernt waren. Daraus ließen sich schon zu diesem Zeitpunkt die erheblichen strukturellen Schieflagen (und Handlungsbedarfe) erkennen, die dann 2003 – im Sog steuerpolitischer und konjunktureller Einnahmeausfälle – zu einer dramatischen Verschlechterung der Haushaltsergebnisse führte.

¹⁶ Als Basis diente hier die jeweils in der Haushaltsrechnung der Länder angegebene Nettokreditaufnahme. Sie weicht von den Angaben in der Schuldenstatistik ab, da diese den Stand zum Stichtag 31.12. abbildet.

Abbildung 6: Kreditfinanzierungsquote auf der Landesebene im Vergleich, 1991 bis 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

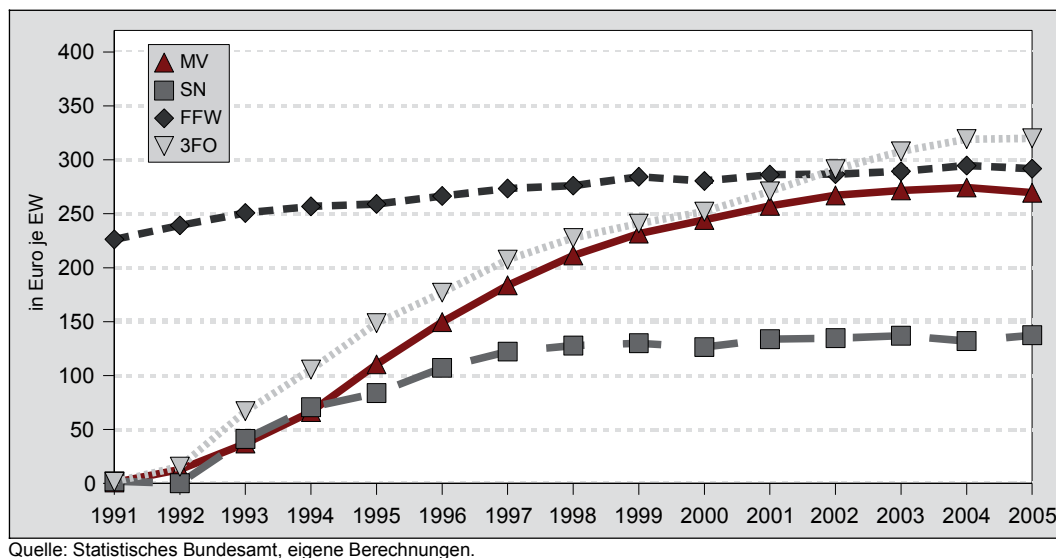
In den Jahren 2003 und 2004 erreichte Mecklenburg-Vorpommern hier Werte von 14,4 bzw. 12,1 %. Das bedeutet, dass rund 14 bzw. 12 Cent jedes ausgegebenen Euros kreditfinanziert waren. Wie Abbildung 6 zu entnehmen ist, verzeichneten die 3FO und FFW zu diesem Zeitpunkt jedoch ähnlich hohe Werte. Aufgrund der deutlich niedrigeren Nettokreditaufnahme des Landes im Jahr 2005 (331 Mio. Euro) hat sich die Relation gegenüber der Vergleichsgruppe deutlich verbessert. Bildet man z. B. einen Durchschnittswert für die Kreditfinanzierungsquote zwischen den Jahren 2000 und 2005, errechnen sich für Mecklenburg-Vorpommern 8,1 %, während es für den Freistaat Sachsen 2,3 % sind.

(86) Eine Schuldenlast zieht den Schuldendienst, d. h. sowohl Zins als auch Tilgung, nach sich. So lange jedoch eine Nettokreditaufnahme zu Buche steht, spielen Tilgungsleistungen netto keine Rolle, da fällige Altschulden durch neue Kredite anschlussfinanziert werden. Hingegen steigen mit dem wachsenden Schuldenberg die Aufwendungen für Zinsen.

Wie Abbildung 7 zeigt, musste Mecklenburg-Vorpommern – gemäß der Relation der Schuldenstände – 2005 je Einwohner (270 Euro) etwas weniger für Zinsen als die FFW (293 Euro) ausgeben. Deren Zinszahlungen lagen pro Kopf wiederum unter dem Durchschnitt der 3FO, wie es auch die Schuldenstände nahe legen. Der Unterschied zu Sachsen mit 138 Euro je EW ist dagegen bereits sehr deutlich und engt die finanzpolitischen Handlungsspielräume im Vergleich stark ein. Hätte Mecklenburg-Vorpommern ein Pro-Kopf-Verschuldungsniveau wie Sachsen, ständen rechnerisch rd. 225 Mio. Euro Zinsausgaben p. a. weniger zu Buche. Diese Mittel könnten dann z. B. für zusätzliche Investitionen verausgabt werden, wodurch

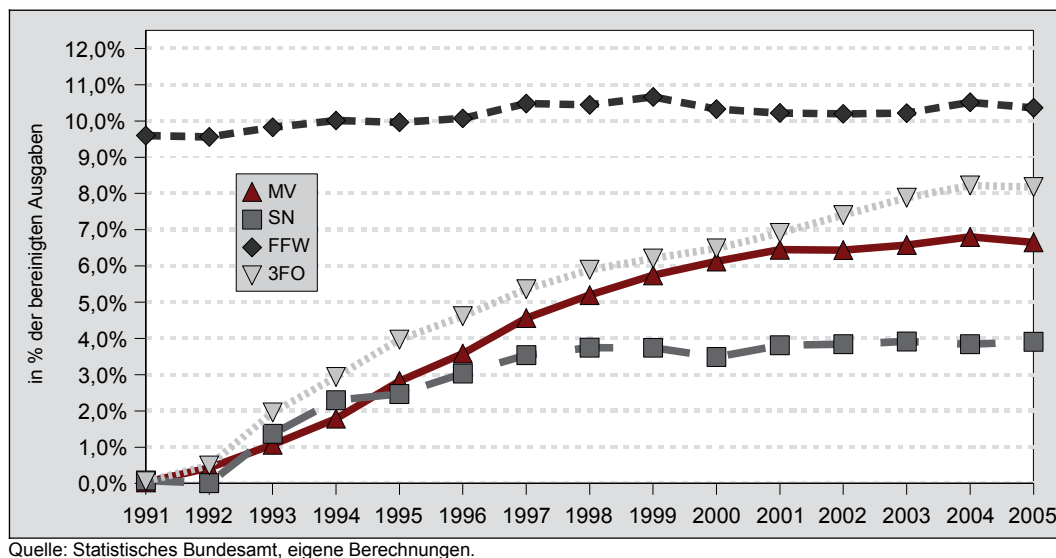
sich die SoBEZ-Nachweisquote im Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ um ca. 20 % steigern ließe (vgl. dazu auch Abschnitt 7).

Abbildung 7: Zinsausgaben im Ländervergleich, 1991 bis 2005, in Euro je EW



(87) Abbildung 8 zeigt beispielhaft anhand der Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben) die Problematik der Verwendung von Quoten im Rahmen von Ländervergleichen. Während die Zinsausgaben je EW von Mecklenburg-Vorpommern, FFW und 3FO in Abbildung 7 nahe beieinander liegen, offenbaren sich bei der Betrachtung der Zinsausgabenquoten deutlichere Unterschiede.

Abbildung 8: Zinsausgabenquote im Ländervergleich, 1991 bis 2005



(88) Diese beruhen auf der Tatsache, dass die Haushalte der neuen Länder im Vergleich zu den westdeutschen Ländern derzeit noch in erheblichem Maße transfergestützt sind. Dem

damit einhergehenden höheren Einnahmenniveau je Einwohner folgen gleichermaßen höhere Gesamtausgaben, die wiederum den Anteil der Zinszahlungen kleiner erscheinen lassen. Vor dem Hintergrund der absehbar sinkenden Einwohnerzahlen und Einnahmen werden sich diese Quotenangaben für die neuen Länder in den nächsten Jahren sukzessive erhöhen, sofern kein rechtzeitiges Umsteuern bei den zugrunde liegenden Ausgabekategorien einsetzt.

In den FFW sind bereits seit Mitte der 1990er Jahre jeweils mehr als 10 % der jährlichen Etats allein durch Zinsausgaben gebunden. In Mecklenburg-Vorpommern lag die Quote 2004 bei 6,8 %, 2005 waren es 6,6 %. Sachsen ist hier seit 1990 kontinuierlich unterhalb der 4-%-Marke geblieben, während die Zinsausgabenquote in den 3FO zuletzt mehr als 8 % erreichte.

5.2.2 Die Bedeutung des Zins- und Schuldenmanagements

(89) Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung der Verschuldung in den vergangenen Jahren und den bekannten Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern sind weitere finanzwirtschaftliche Kurskorrekturen unbedingt notwendig. Hierzu bedarf es entsprechender politischer Weichenstellungen, was u. a. eine strikte Ausgabendisziplin sowie die konsequente Ausschöpfung eigener Einnahmepotentiale als wesentliche Bestandteile der Konsolidierungsbemühungen erfordert. Solche Maßnahmen werden in der Regel jedoch nur mittel- bis langfristig finanzwirksam.

(90) Insofern kommt momentan dem Management der vorhandenen und weiter wachsenden Schulden sowie der fälligen Zinszahlungen eine große Bedeutung zu. Der Landesrechnungshof hat sich daher entschlossen, diesem Thema zukünftig mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dies soll sich an dieser Stelle zunächst auf einige Grundlagen beschränken.

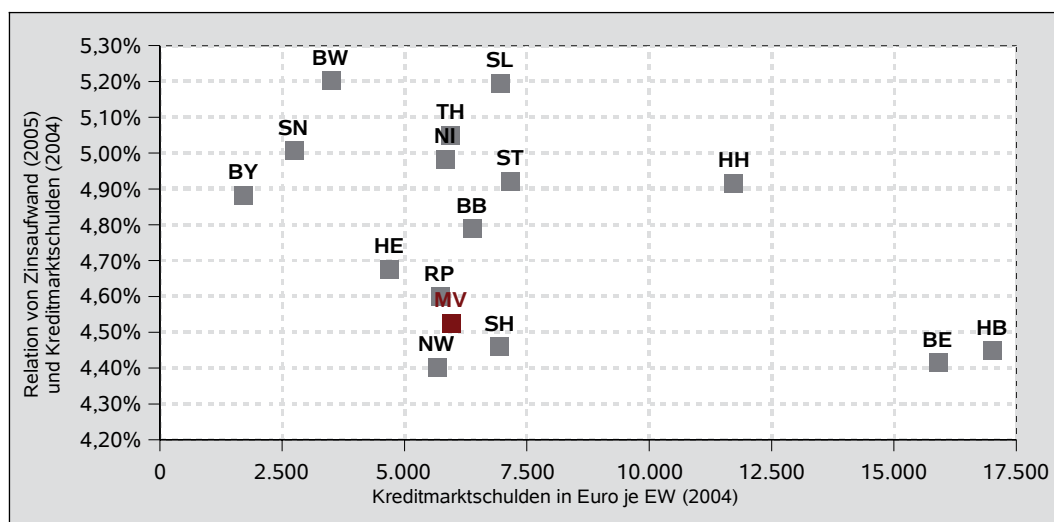
(91) Schon aus den Abbildungen in Abschnitt 5.2.1 lassen sich diesbezüglich einige Fakten ablesen. So gelang es Mecklenburg-Vorpommern z. B., 2005 weniger für Zinsen auszugeben als im Vorjahr, obwohl sich der Schuldenstand auch 2004 deutlich erhöht hat. Zudem überrascht die – wenn auch kleine – Differenz der Zinsausgaben je Einwohner im Jahr 2005 gegenüber den FFW, obwohl die Pro-Kopf-Verschuldung 2004 schon fast gleich hoch war. Daher soll zunächst ein genauerer Blick auf diesen Zusammenhang geworfen werden.

(92) Einen einfachen Indikator für die Qualität des Zins- und Schuldenmanagements auf Länderebene stellt die Relation der Zinszahlungen zum Schuldenstand des Vorjahres dar. Diese Berechnung ergibt einen Prozentwert, der quasi die Durchschnittsverzinsung der vorhandenen Verschuldung abbildet. Je niedriger das Verhältnis ausfällt, umso preiswerter

war die Finanzierung der Schulden im Betrachtungszeitraum. Die entsprechenden Ergebnisse lassen sich dann untereinander vergleichen, wie in Abbildung 9 für alle deutschen Länder dargestellt ist.

Auf der vertikalen Achse ist das erläuterte Verhältnis von den Zinsausgaben im Jahr 2005 zum Stand der Kreditmarktschulden 2004 abgetragen. Auf der horizontalen Achse ist die jeweilige Verschuldung am Kreditmarkt in Euro je Einwohner angezeigt. Umso weiter unten ein Land im Diagramm liegt, desto günstiger fiel die Durchschnittsverzinsung seiner Schulden aus. Je weiter rechts es abgebildet ist, desto höher ist dessen Pro-Kopf-Verschuldung.

Abbildung 9: Relation von Zinsaufwand und Kreditmarktschulden im Ländervergleich, 2004/05



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

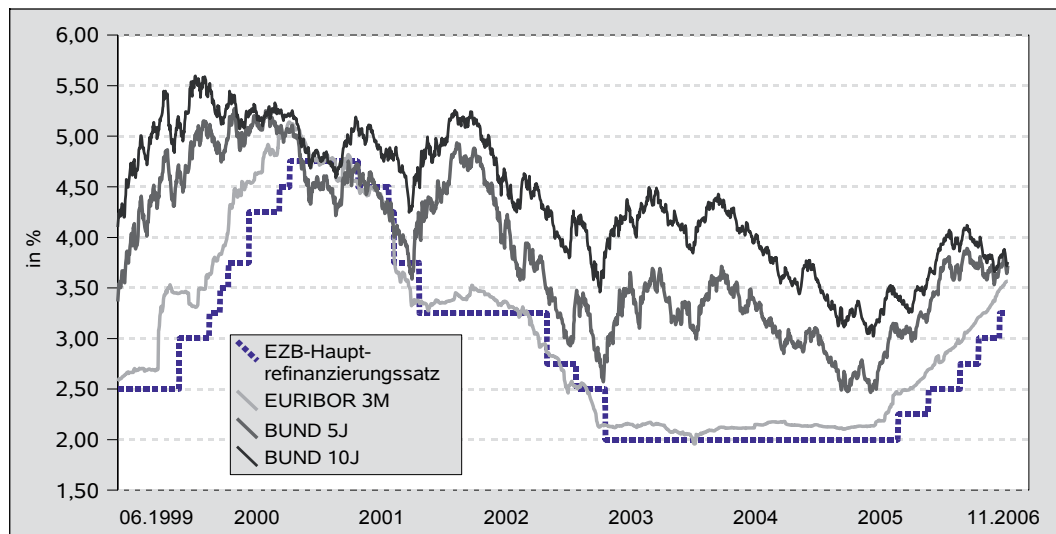
Mecklenburg-Vorpommern erreicht hier einen Wert von 4,53 % und nimmt damit Rang 5 im deutschlandweiten Vergleich ein. Spitzenreiter ist Nordrhein-Westfalen, knapp gefolgt von den hoch verschuldeten Stadtstaaten Berlin und Bremen. Schlusslichter zum Betrachtungszeitpunkt waren das Saarland und Baden-Württemberg.

(93) Dieses Ergebnis sollte in seiner Aussage jedoch nicht überbewertet werden, da viele Einflussfaktoren dafür von Bedeutung sind. Zunächst handelt es sich um eine Momentaufnahme. Darüber hinaus spielt z. B. die Laufzeitstruktur der Schulden-Portfolios und damit u.a. dessen Zinssensitivität gegenüber zukünftigen Veränderungen des Marktzinsniveaus – also das dem Schulden-Portfolio zugrunde liegende Risikoniveau – eine entscheidende Rolle. Gleiches gilt für die Zinsentwicklung der zurückliegenden Jahre insgesamt, auf die im Anschluss noch eingegangen wird. Zudem lassen sich keine Rückschlüsse über jeweils mit dem Erreichen der Ergebnisse verbundene Kosten ziehen, sowie ggf. zu weiteren Risiken in

diesem Zusammenhang, die z. B. aus dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente herrühren können.

(94) Seit rund einem Jahr hat sich das Zinsniveau im Euro-Raum, ausgehend von den Tiefstständen der Jahre 2003 bis 2005, wieder leicht aufwärts entwickelt. Zuvor war auf die letzte Senkung des Hauptrefinanzierungssatzes¹⁷ durch die Europäische Zentralbank (EZB) auf 2,00 % im Juni 2003 eine lange Niedrigzinsphase gefolgt (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Zinsentwicklung vom 01.06.1999 bis 01.11.2006



Quelle: Europäische Zentralbank, Reuters.

Besonders an deren Ende erreichten auch die langfristigen Zinsen, hier dargestellt durch die Rendite p.a. von Bundesanleihen mit 5 bzw. 10 Jahren Laufzeit, Tiefstände von unter 2,5 % (BUND 5J) bzw. rund 3,0 % (BUND 10J). Der kurzfristige Marktzins, abgebildet durch den EURIBOR¹⁸ für 3 Monate und z. B. richtungweisend für die Verzinsung von Kassenkrediten, lag 2004 sogar kurzzeitig unter der 2-%-Marke. Inzwischen notiert er relativ nahe dem langfristigen Marktzinsniveau, was u. a. auf eine derzeit flache Zinsstrukturkurve¹⁹ hinweist.

(95) Für den zuvor beschriebenen Zusammenhang von Zinsaufwand und Schuldenstand ist dies insofern von Bedeutung, da das von 2001 bis 2005 per Saldo rückläufige Zinsniveau für die Länder die Gelegenheit bot, dieses Verhältnis merklich zu verbessern. Sie gehen damit

¹⁷ Der Hauptrefinanzierungssatz ist der der Refinanzierung der Geschäftsbanken bei der Zentralbank zugrunde liegende Zinssatz und zugleich der wichtigste Leitzins der EZB.

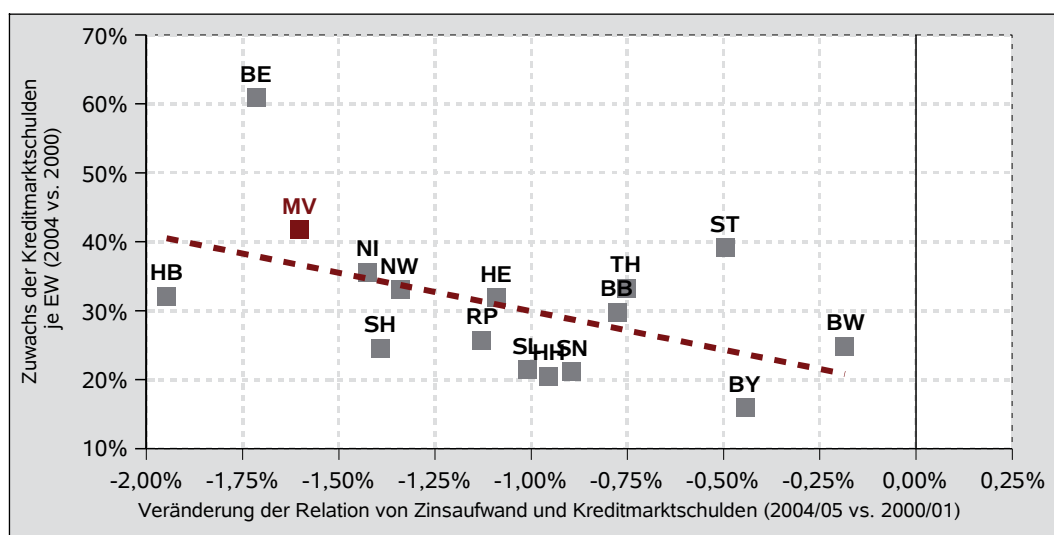
¹⁸ **Euro Interbank Offered Rate**. Dabei handelt es sich um einen täglich berechneten Durchschnittszinssatz, zu dem sich Kreditinstitute mit erstklassiger Bonität untereinander Euro-Gelder zur Verfügung stellen.

¹⁹ Die Zinsstrukturkurve bildet den Zusammenhang zwischen den Zinssätzen für verschiedene Laufzeiten ab. Ein steiler/flacher/inverser Verlauf bezeichnet dabei große/geringe/negative Unterschiede zwischen langen und kurzen Laufzeiten. Sie spiegeln in der Theorie die Erwartungen des Kapitalmarktes bezüglich der Konjunkturentwicklung wider.

aber unter Umständen auch höhere Risiken ein, die sich z. B. aus einem höheren Anteil von Schuldenaufnahmen mit kürzeren Laufzeiten oder variabler Verzinsung (z. B. Floating Rate Notes) ergeben können.

(96) Wenn die voranstehenden theoretischen Überlegungen zutreffen, müssten vor allem diejenigen Länder die größten Veränderungen bei der Durchschnittsverzinsung aufweisen, die in diesem Zeitraum auch den höchsten Schuldenzuwachs verbucht haben. Abbildung 11 stellt das Ergebnis dieser Berechnung für alle Länder dar. Hierbei wurde zum einen der Anstieg der Kreditmarktschulden je EW zwischen 2000 und 2004 berechnet (vertikale Achse). Dem ist die Veränderung der Durchschnittsverzinsung zwischen den Jahren 2000/01 und 2004/05 in Prozentpunkten gegenübergestellt (horizontale Achse).

Abbildung 11: Veränderung der Relation von Zinsaufwand und Kreditmarktschulden im Ländervergleich zwischen 2000/01 und 2004/05



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

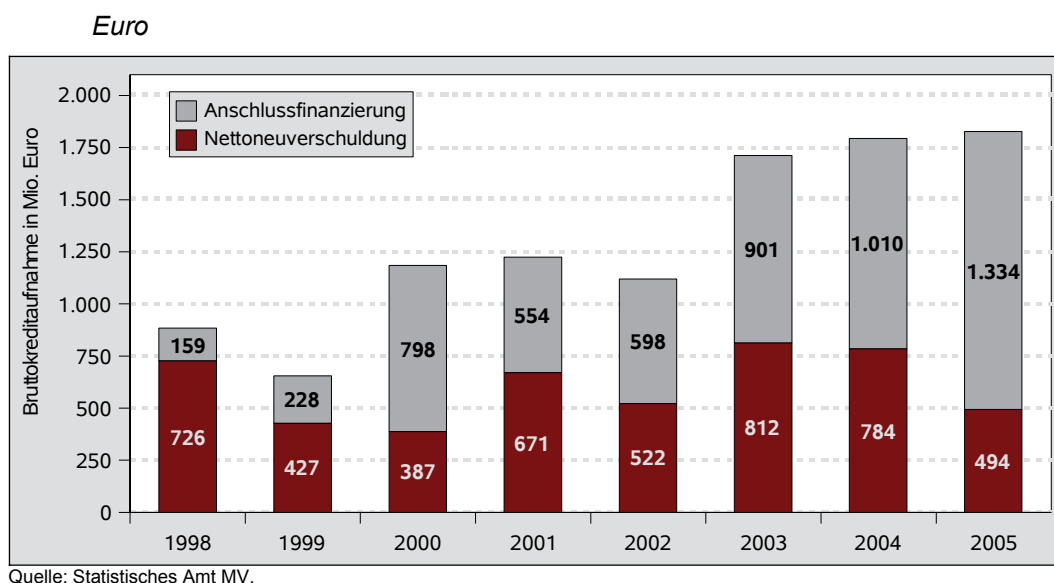
(97) Zunächst ist gut zu erkennen, dass sich die Zins-Schulden-Relation tatsächlich in allen Ländern erwartungsgemäß verbessert hat. Der eingangs vermutete Zusammenhang zwischen dem Ausmaß dieser Veränderung und der Höhe des Schuldenzuwachses im Betrachtungszeitraum wird durch den negativen Anstieg der eingezeichneten linearen Regressionsgeraden bestätigt. Dennoch bestanden zwischen den einzelnen Ländern große Unterschiede. So erzielten z. B. die Stadtstaaten Bremen und Berlin die größte Veränderung der Zins-Schulden-Relation, die Hauptstadt verbuchte auch den mit Abstand höchsten Schuldenzuwachs pro Kopf.

Für Mecklenburg-Vorpommern ist festzustellen, dass sich die Finanzierung des Schuldenstandes zwischen 2000/01 und 2004/05 im Durchschnitt um 1,60 Prozentpunkte – und damit

mehr als in den meisten anderen Ländern – verbilligt hat. Gleichfalls fällt aber auch der zweithöchste Schuldenzuwachs je Einwohner unter allen Ländern im Betrachtungszeitraum auf (+41,8 %). Diese Entwicklung ist u. a. auf die hohen Nettokreditaufnahmen der Jahre 2003 und 2004 (vgl. auch Abbildung 6) zurückzuführen.²⁰

(98) An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass es sich hierbei um den einfachen Abgleich von Momentaufnahmen handelt, was neben den anderen genannten Einflussfaktoren bei einer fairen Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen ist. Zudem müsste der Berechnung aus finanzwirtschaftlicher Sicht nicht nur der Zuwachs der ausgewiesenen Kreditmarktschulden zugrunde gelegt werden, sondern die jeweilige Bruttokreditaufnahme insgesamt. Das niedrige Zinsniveau war für Anschlussfinanzierungen gleichermaßen bedeutsam wie für neu aufgenommene Darlehen. In Mecklenburg-Vorpommern z. B. war der Anteil der Netto-neuverschuldung an der Kreditaufnahme laut der Schuldenstatistik²¹ bereits seit 2002 durchgängig kleiner als der auf die Ablösung von Bestandsschulden entfallende Teil (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Anschlussfinanzierung und Nettoneuverschuldung in MV, 1998 bis 2005, in Mio.

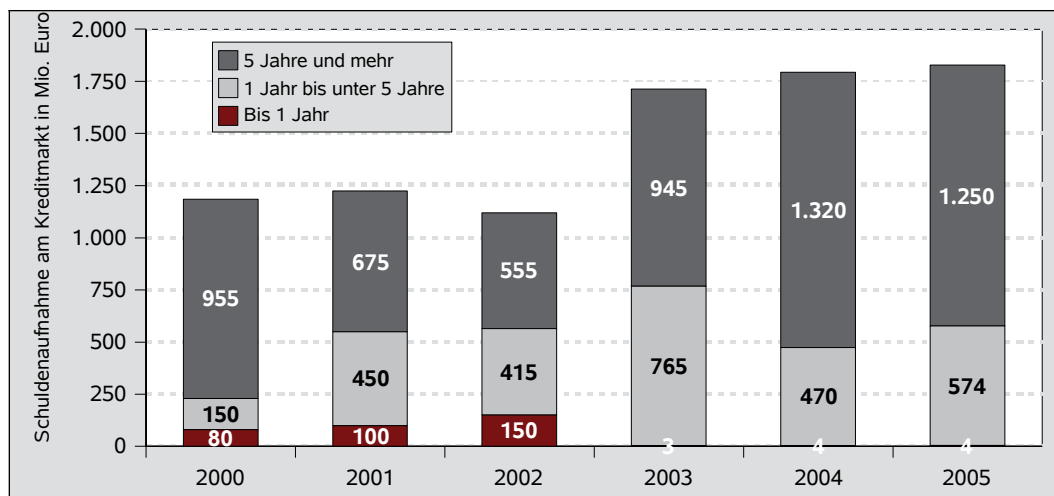


(99) In der Phase niedriger Zinsen zwischen 2003 und 2005 hat sich das Land bei der Bruttokreditaufnahme vor allem auf den Bereich mittlerer (1 Jahr bis unter 5 Jahre) und langer (5 Jahre und mehr) Laufzeiten konzentriert, wie Abbildung 13 zeigt.

²⁰ Die hier verwandten Daten wurden der Schuldenstandstatistik entnommen. Da diese wie die Kassenstatistik auf das Kalenderjahr abstellt (1.1.-31.12. d. J.), stimmen die Angaben zur Neuverschuldung nicht mit den Angaben des Haushaltsergebnisses überein. Insbesondere die Buchung von Krediten erfolgt erst im Folgejahr mit Abschluss der Bücher.

²¹ Daher stimmen die Angaben zu Schuldentilgung und Nettoneuverschuldung jeweils nicht mit denen zu Tilgung und Nettokreditaufnahme in der Haushaltsrechnung des betreffenden Jahres überein.

Abbildung 13: Bruttokreditaufnahme in MV nach Laufzeiten, 2000 bis 2005, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Amt MV.

Allerdings lassen die statistischen Daten z. B. noch keinen Rückschluss auf die eingangs erwähnte, tatsächlich vorhandene Zinssensitivität des Schulden-Portfolios insgesamt zu.

(100) Das Schuldenmanagement des Landes Mecklenburg-Vorpommern zielt nach Darstellung des Finanzministeriums im Kern auf ein ausgewogenes Verhältnis der Laufzeiten der Verbindlichkeiten und eine ausgewogene Relation von fest und variabel verzinsten Krediten ab. Derzeit beträgt der Anteil der Floating Rate Notes lediglich rd. 18 %.²² Gleichzeitig verteilt sich die Verschuldung zu 43 % auf Wertpapierschulden (Kapitalmarkt) gegenüber 57 % Schuldschein-Darlehen bei Banken usw.²³

Zudem wird eine permanente Fortschreibung der Fälligkeitsstruktur angestrebt, um die Bildung von temporären „Klumpen“ bei der Anschlussfinanzierung zu vermeiden. Seit mehreren Jahren beteiligt sich das Land an der Begebung von gemeinsamen großvolumigen Schatzanweisungen mit weiteren Bundesländern, so genannten „Länder-Jumbos“. Durch die Rating-Agentur Fitch wurden die letzten neun gemeinsamen Emissionen durchweg mit einem AAA-Rating²⁴ versehen. So sollen sich im Verbund u. a. die Finanzierungskosten geringfügig gegenüber einem alleinigen Marktauftritt reduzieren, zudem sind die mit der Emission verbundenen Kosten vom Land nicht allein zu tragen. Laut Finanzministerium wird damit auch der latenten Gefahr einer zeitlichen Häufung großvolumiger Fälligkeiten Rechnung getragen.

²² Stand: 31.05.2006.

²³ Quelle: Schuldenstandstatistik zum 31.12.2005.

²⁴ Das so genannte „Triple-A“ (AAA) steht für die höchste Bonitätsstufe bzw. das geringste Kreditrisiko.

(101) Derivative Instrumente, z. B. zur Steuerung und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, kommen trotz des Einsatzes von Floating Rate Notes nach Auskunft des Finanzministeriums aus Wirtschaftlichkeitserwägungen bislang nicht zum Einsatz.

(102) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat es bislang abgelehnt, sich einer Bonitätsbewertung durch eine Rating-Agentur zu unterziehen.

5.2.3 Ausblick und Empfehlungen

(103) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, das praktizierte, insgesamt konservative Schuldenmanagement fortzuführen. Im Rahmen dessen ist zwischen dem Vorteil niedriger Zinsausgaben und einer „Versicherungsprämie“ in Form einer geringeren Zinssensitivität des Portfolios abzuwägen. Daher sollte im Fall eines zukünftig steigenden Anteils variabel verzinsten Schulden bzw. bei fundamental veränderten Kapitalmarktbedingungen der Einsatz von ergänzenden Derivaten zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken geprüft werden.

(104) Im Rahmen der Beteiligung an regelmäßigen „Länder-Jumbos“ sollte eine ausgewogene Fälligkeitsstruktur angestrebt werden, um aufgrund des hohen Volumens dieser Emissionen keine übermäßigen Risiken für notwendige Anschlussfinanzierungen einzugehen. Gleiches gilt für die Aufnahme von Bankverbindlichkeiten.

(105) Mecklenburg-Vorpommern strebt bis 2009 und damit nach den Freistaaten Bayern und Sachsen als bundesweit drittes Land die Absenkung der Nettokreditaufnahme auf Null an. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Entwicklung für den Erhalt bzw. die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes unbedingt notwendig ist, wirft man z. B. einen Blick auf die absehbar deutlich sinkenden Einnahmen im kommenden Jahrzehnt.

Die Zinszahlungen für vorhandene Schulden stellen dabei eine Größe dar, deren Höhe unausweichlich ist. Bei absehbar sinkenden Haushaltsvolumina lassen sich die Verpflichtungen gegenüber den Kapitalgebern nicht reduzieren, wie es z. B. bei landesgesetzlichen Leistungen oder anderen Ausgabekategorien möglich ist. Dies hat zur Folge, dass schon im Fall eines konstanten Schuldenberges die Zinsausgabenquote weiter steigt. Gleiches gilt für die Pro-Kopf-Betrachtung von Verschuldung und Zinsaufwand vor dem Hintergrund der bekannten demographischen Perspektive für das Land. Weitere Risiken, so z. B. ein dauerhaft

hohes Zinsniveau oder eine mit Steuerausfällen verbundene, anhaltend schwache wirtschaftliche Entwicklung, bleiben dabei noch unberücksichtigt.

Soll die Gefahr des langfristigen Weges in die Zins-Schulden-Falle gebannt werden, ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes unvermeidlich, auch nach Erreichen des Ziels der Absenkung der Nettokreditaufnahme auf Null weiterhin eine konsequente Ausgabendisziplin walten zu lassen. Ziel dieser Entwicklung muss es sein, sich nicht auf der Stagnation des Schuldenstandes „auszuruhen“, sondern Nettotilgungen von Verbindlichkeiten anzustreben. Nur dies wird tatsächlich und verlässlich zur langfristigen Entlastung der öffentlichen Haushalte vom Schuldendienst beitragen, wie die voranstehenden Überlegungen gezeigt haben.

5.3 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen

Tabelle 10: Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen 2003 bis 2004, in Euro

	Stand: Ende 2003	Saldierte Zu- und Abgänge	Stand: Ende 2004	Entwicklung
	-in Euro-			-in %-
Bürgschaften	1.255.077.468,39	63.782.186,61	1.318.859.655,00	5,08
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	265.741.574,78	72.777.528,93	338.519.103,71	27,39
Gesamt	1.520.819.043,17	136.559.715,54	1.657.378.758,71	8,98

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

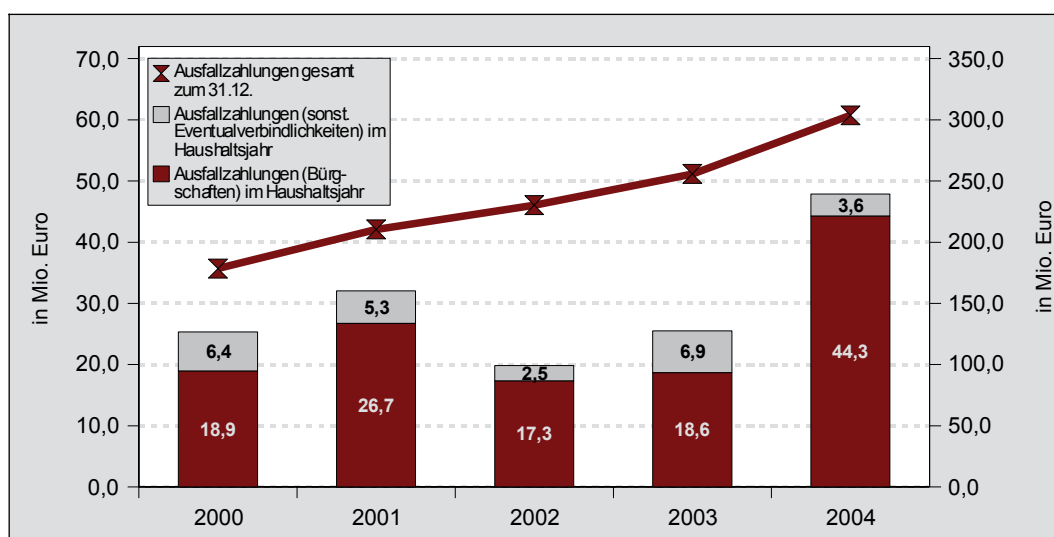
(106) Die Ermächtigung zur Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten wurde im Vergleich zum Vorjahr um 567,89 Mio. Euro reduziert; sie belief sich zum 31.12.2004 auf 2.827,5 Mio. Euro. Dem Ermächtigungsrahmen standen übernommene Bürgschaften und sonstige Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 1.610,02 Mio. Euro gegenüber. Davon wurden bis Ende des Haushaltsjahres 293,2 Mio. Euro (18,2 %) in Anspruch genommen. Bei den in Anspruch genommenen Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten kam es im Haushaltsjahr 2004 zu Ausfallzahlungen von rd. 47,9 Mio. Euro (6,1 %). Zusammen mit den bis Ende 2003 geleisteten Ausfallzahlungen von insgesamt rd. 255,8 Mio. Euro erreichten die kumulierten Ausfallzahlungen rd. 303,7 Mio. Euro.

Die Bürgschaften wurden schwerpunktmäßig zur Förderung der Wirtschaft, insbesondere der mittelständischen Unternehmen übernommen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist in diesem Zusammenhang grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die Übernahme von Bürgschaften für privatwirtschaftliche Unternehmen eine Ausnahme bleiben muss.

Wie Abbildung 14 zeigt, haben sich die Ausfallzahlungen durch die Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten im Jahr 2004 gegenüber 2003 mit 47,9 Mio. Euro fast verdoppelt (+88 %). Allein auf Ausfallzahlungen von Bürgschaften entfielen 44,3 Mio. Euro. Zum Ende des Haushaltsjahres ergaben sich kumulierte Ausfallzahlungen für den Landeshaushalt für Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten von mittlerweile 303,7 Mio. Euro.

(107) Diese Zahlen zeigen, dass angesichts der geringen Wirtschaftskraft der Unternehmen ein erhebliches Risiko für das Land besteht, zu Ausfallzahlungen herangezogen zu werden. Die Bürgschaftssicherungs- und Schuldendienstrücklage wies Ende des Jahres 2004 lediglich 17,9 Mio. Euro auf. Zur Deckung künftiger Ausfallzahlungen erscheint dieses Volumen jedoch unzureichend.

Abbildung 14: Entwicklung der Ausfallzahlungen aus Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten von 2000-2004, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

(108) Angesichts der voranstehend dargestellten Entwicklung empfiehlt der Landesrechnungshof, das Volumen von Eventualverbindlichkeiten schon aus Gründen der Sicherung einer weiterhin guten Bonitätseinschätzung der Länder als Schuldner bei Banken und dem Kapitalmarkt deutlich abzusenken. Die wirtschaftliche Bewertung vor der Übernahme von Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten ist auch weiterhin so durchzuführen, dass das Risiko einer Bürgschaftsinanspruchnahme minimiert und Ausfallzahlungen weitestgehend ausgeschlossen bleiben. Bürgschaftsvolumen und Höhe der Bürgschaftsrücklage müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, was gegenwärtig nicht der Fall ist. In

diesem Zusammenhang regt der Landesrechnungshof auch erneut an (siehe Jahresbericht 2005) zu prüfen, ob bei Ausfallzahlungen die Ressorts in die finanzielle Pflicht genommen werden können.

6 Finanzwirtschaftliche Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich

(109) Eine Momentaufnahme der Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2005 zeigt eine Situation, die weiterhin von erheblichen Transferzahlungen des Bundes und der Europäischen Union geprägt ist. Eine Projektionsrechnung des Landesrechnungshofes hat gezeigt, dass sich durch den schrittweisen Wegfall temporärer Mehreinnahmen der derzeit bestehende Einnahmever sprung bis zum Jahr 2020 schrittweise reduziert und es zu einer Annäherung an das Niveau der finanzschwachen Westflächenländer kommt. Daher wird es für die kommenden Jahre entscheidend sein, die zusätzlich vorhandenen Finanzmittel für die bestehenden Sonderbedarfe zu verwenden und diese möglichst im Gleichklang mit der degressiven Einnahmeentwicklung schrittweise abzubauen. Zusammen mit den hochgerechneten Mehrausgaben impliziert dies weitere Maßnahmen zur Ausgabenkonsolidierung auf Landesebene.

6.1 Einnahmen der Landesebene

6.1.1 Einnahmen im Jahr 2005

(110) Tabelle 11 zeigt die Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns auf der Landesebene für 2005 im Vergleich zu den Benchmarks Sachsen (SN), finanzschwache Flächenländer West (FFW) und Flächenländer Ost (3FO) nach einzelnen Einnahmekategorien.

Im Vergleich zu den westdeutschen Benchmarks lagen die (auf die Bevölkerungszahl hochgerechneten) bereinigten Einnahmen im Jahr 2005 um ca. 2,38 Mrd. Euro höher. Dies ist hauptsächlich auf die Mehreinnahmen der laufenden Rechnung (ca. 1,84 Mrd. Euro) zurückzuführen, wobei insbesondere die „ostspezifischen“ Leistungen aus dem Bundeshaushalt – hiervon allein 1,1 Mrd. Euro aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Lasten (SoBEZ)²⁵ – sowie Einnahmen aus den Strukturfonds der Europäischen Union (EU) (vgl. Ausführungen in Abschnitt 8) zu Buche schlagen.²⁶

²⁵ Gemäß § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz zwischen Bund und Ländern (FAG).

²⁶ Die direkt mit dem Aufbauprozess zusammenhängenden investiven Mehreinnahmen spielen aber nur scheinbar eine untergeordnete Rolle, denn die SoBEZ als wesentlicher Teil der Solidarpaktmittel werden zwar als laufende Mittel (Allgemeine Deckungsmittel) vereinnahmt. Gleichwohl sind die neuen Länder bundesgesetzlich verpflichtet, die SoBEZ seit 2005 neben dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft für investive Zwecke zu verwenden.

(111) Hochgerechnet auf die Bevölkerung liegen die bereinigten Einnahmen von Mecklenburg-Vorpommern auch deutlich über den Werten für Sachsen und den 3FO (+440 Mio. Euro bzw. +469 Mio. Euro), wobei die Unterschiede primär auf höhere Zahlungen des Bundes in der laufenden Rechnung (+229 Mio. Euro bzw. +138 Mio. Euro) bzw. Zahlungen für investive Zwecke (+146 Mio. Euro bzw. +133 Mio. Euro) zurückzuführen sind. In den höheren laufenden Zahlungen des Bundes reflektiert sich keine „Besserstellung“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern, vielmehr wirken sich hier Unterschiede in der Inanspruchnahme bzw. Gewährung von Bundeszahlungen im Rahmen der Mischfinanzierungstatbestände, insbesondere der Landwirtschaftspolitik und dem Regionalisierungsgesetz, aus.

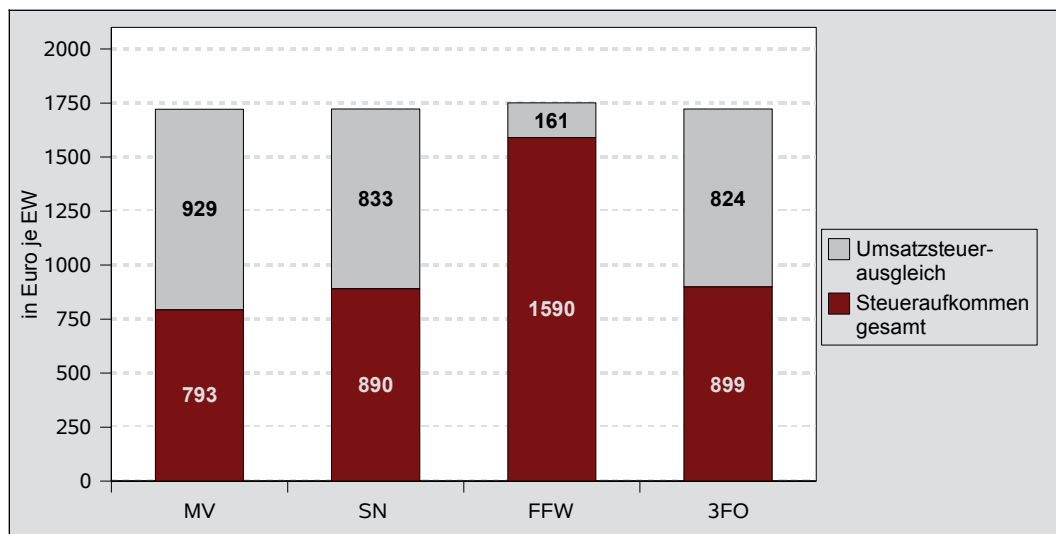
Tabelle 11: Vergleich der Einnahmen in MV auf Landesebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2005

	MV	SN	FFW	3FO	auf Bevölkerung von MV hochgerechnete Mehr-(+)/ Mindereinnahmen(-)		
Bevölkerung (30.06.2005)	1.713.156	4.283.578	15.946.995	7.390.764	SN	FFW	3FO
Einnahmeart	Euro je EW				in Mio. Euro		
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.397	3.143	2.321	3.235	435	1.844	278
darunter:							
- Steuereinnahmen	1.672	1.668	1.767	1.687	7	-111	-26
- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	44	45	78	30	0	-57	24
- LFA-Zuweisungen (nach der Kassenstatistik)	244	223	52	226	36	329	30
- Laufende Zahlungen vom Bund:	1.167	1.033	221	1.087	229	1.621	138
darunter:							
BEZ	853	811	42	856	72	1.391	-5
sonstige lfd. Zahlungen	314	222	179	231	157	231	143
- Gebühren	58	45	38	40	22	33	30
Einnahmen der Kapitalrechnung	441	438	125	329	4	540	191
darunter:							
- Vermögensveräußerungen	9	0	21	10	15	-21	-2
- Vermögensübertragungen aus dem öffentl. Bereich	161	300	51	161	-238	189	0
- Vermögensübertragungen von anderen Bereichen (insbes. EU)	217	132	12	139	146	352	133
Bereinigte Einnahmen	3.838	3.581	2.446	3.564	440	2.384	469

Quelle: Eigene Berechnungen aus Angaben der Kassenstatistik 2005 des Statistischen Bundesamtes.

(112) Die Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und den anderen ostdeutschen Flächenländern weichen von den Steuereinnahmen der finanzschwachen Westflächenländern lediglich um rd. 100 Euro je EW (zwischen 5 und 6 %) ab. Allerdings zeigt Abbildung 15, dass dieses Ergebnis durch die Umsatzsteuerverteilung als erstem Schritt des LFA zustande kommt.²⁷ Die eigenen Steuereinnahmen²⁸ des Landes liegen dagegen weiterhin etwa bei der Hälfte der Vergleichsländer im Westen.

Abbildung 15: Steueraufkommen und Umsatzsteuerausgleich 2005 im Ländervergleich, in Euro je EW



Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

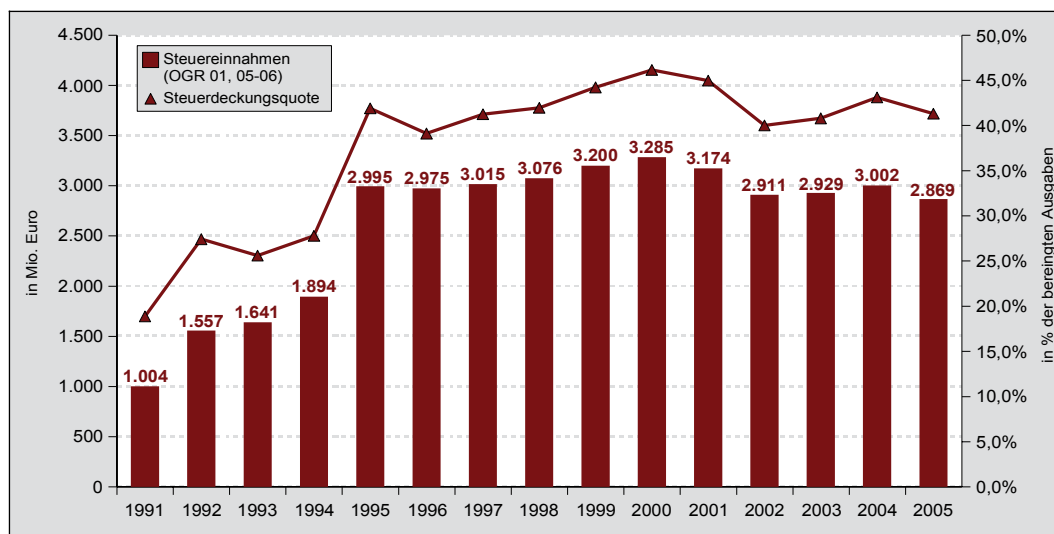
(113) Darüber hinaus ist festzustellen, dass sich die Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich der Haushaltsjahre 2003 und 2004 um 2,3 Prozentpunkte auf 43,1 % erhöhte, sich aber zuletzt wieder etwas verringerte. Abbildung 16 zeigt die Entwicklung der Steuerdeckungsquote von 1991 bis 2005.²⁹

27 Die in der Abbildung genutzten Daten wurden der vorläufigen Abrechnung des LFA 2005 entnommen. Da dieser jahresübergreifend abgerechnet wird, weichen die nicht ausgewiesenen Summen aus „Steueraufkommen“ und „Umsatzsteuerausgleich“ von den in der Kassenstatistik ausgewiesenen „Steuereinnahmen“ in Tabelle 11 geringfügig ab.

28 Das Steueraufkommen in der hier verwandten Abgrenzung umfasst neben den „Steuern der Länder nach dem Aufkommen“ auch den in den Ländern vor Ort kassenwirksam gewordenen Länderanteil an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer.

29 Im Jahr 1995 hatte die vollständige Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich, speziell den Umsatzsteuerausgleich, zu einem hohen Zuwachs auf der Einnahmeseite geführt.

Abbildung 16: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote MV auf Landesebene, 1991 bis 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

(114) Die im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern höheren Zuweisungen aus dem LFA von ca. 329 Mio. Euro im Jahr 2005 (siehe Tabelle 11) resultieren auch erheblich aus der Einbeziehung der Gemeindesteuern (64 %) bei der Ermittlung der Finanzkraft, da hier das Aufkommen in Mecklenburg-Vorpommern (und auch in den anderen Flächenländern Ost) nur bei rd. 50 % des Vergleichswertes der Referenzländer im Westen liegt.

(115) In der Kapitalrechnung erzielt Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West Mehreinnahmen in Höhe von hochgerechnet ca. 540 Mio. Euro, wobei hier die bereits erwähnten höheren Zuweisungen vom Bund und der EU ausschlaggebend sind.

(116) Insgesamt standen im Landeshaushalt 2005 für jeden Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns 3.838 Euro zur Verfügung. Dies entspricht über die Hälfte (57 %) mehr als im Durchschnitt der westdeutschen Benchmark-Länder mit 2.446 Euro.

(117) Diese Ausführungen belegen, dass Mecklenburg-Vorpommern gegenwärtig zwar ein strukturschwaches, aber keineswegs ein „finanzschwaches“ Land ist. Es verfügt aufbaubedingt über deutlich höhere Einnahmen als die Vergleichsländer in Westdeutschland, denen aber auch entsprechende Bedarfe für aufbaubedingte Mehrausgaben gegenüberstehen. Dazu zählen insbesondere höhere Leistungen an die Kommunen zum Ausgleich der „unterproportionalen“ kommunalen Steuerkraft, Finanzierungsmittel zum Abbau der Infrastrukturdefizite und zur Investitionsförderung sowie höhere Aufwendungen zur Bewältigung der strukturellen Arbeitslosigkeit.

6.1.2 Prognose der Entwicklung der Einnahmen bis 2020

(118) In Mecklenburg-Vorpommern sowie den anderen neuen Länder werden die öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren durch rückläufige Transfermittel des Bundes und der EU einerseits und Einnahmeverluste aufgrund der Bevölkerungsentwicklung andererseits unter Druck geraten.

So laufen die degressiv gestalteten Einnahmen aus den teilungsbedingten SoBEZ (Korb 1 Solidarpakt II) bis zum Jahr 2020 vollständig aus, die EU-Strukturfondsmittel reduzieren sich in der Förderperiode 2007-2013 bereits um bis zu 10 % gegenüber 2000-2006 und werden danach aller Voraussicht nach weiter abgebaut, gleiches gilt für die überproportionalen aufgabenbezogenen Zuweisungen des Bundes (Korb 2 Solidarpakt II).

Von den gesamten Transferleistungen, die das Land Mecklenburg-Vorpommern erhält, stellen die SoBEZ die mit Abstand gewichtigste Komponente dar. Gegenwärtig belaufen sich diese Zahlungen auf ca. 1.104 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2008 werden diese zunächst moderat auf ca. 1.077 Mio. Euro abgesenkt, bevor sie anschließend bis zum Jahr 2020 kontinuierlich abgebaut werden (vgl. Abbildung 22).

Auch die rückläufige Bevölkerungsentwicklung schlägt bei den künftigen Einnahmen negativ zu Buche. Der Verlust eines Einwohners führt zu Einnahmeverlusten von jährlich ca. 2.350 Euro aus Steuern und dem Finanzausgleich. Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Einnahmekomponenten (v. a. Bundes- und EU-Mittel), die kurz- oder zumindest mittelfristig von Bevölkerungszahlen bzw. -quoten abhängig sind.

(119) Der Landesrechnungshof hat anhand einer Modellrechnung die langfristige Einnahmenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern abgeschätzt.³⁰ Danach sind für 2020 – selbst bei optimistischen Wachstumsannahmen³¹ – um rd. 1.000 Mio. Euro geringere Realeinnahmen (-16 %) zu erwarten als 2004.

(120) Mecklenburg-Vorpommern wird bis 2020 seinen Einnahmever sprung im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West verlieren. Das Land (ohne kommunale Ebene) wird ab dem Jahr 2020 zwar noch 7 % höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die finanzschwachen Westflächenländer aufweisen. Dabei ist unterstellt, dass die Kommunen ihre

30 Vgl. Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern (2006): Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, LT-Drs. 4/2151, S. 25ff.

31 In der optimistischen Variante wurde mit einer Wachstumsrate des gesamten deutschen BIPs von 1,5 % p. a. gerechnet. Werden lediglich Wachstumsraten von 1 % p. a. unterstellt, würden sich die realen Einnahmeverluste auf ca. 1,4 Mrd. Euro gegenüber 2004 erhöhen.

unterproportionale kommunale Finanzkraft bis 2020 nicht abbauen werden, wodurch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs weiterhin ein höherer Leistungsanspruch zum teilweisen Ausgleich der kommunalen Steuerschwäche besteht.³²

In welchem Maße das Land nach Auslaufen des Solidarpaktes II in der Lage sein wird, die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen, hängt auch von der Neugestaltung des Länderfinanzausgleiches ab 2020 ab. In diesem Zusammenhang wird auch die Berücksichtigung der kommunalen Steuerkraft thematisiert werden, die bis 2020 auf 64 % festgelegt ist. Insofern bestehen auch an dieser Stelle erhebliche finanzielle Risiken für das Land und seine Kommunen.

32 Implizit wird auch hier von der Annahme ausgegangen, dass das im Jahr 2019 auslaufende Finanzausgleichsgesetz des Bundes durch ein Länderfinanzausgleichssystem ersetzt wird, das in seiner Ausgleichsintensität weitgehend dem ab dem Jahr 2005 gültigen Länderfinanzausgleichssystem entspricht.

6.2 Ausgaben des Landes im Jahr 2005

(121) Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Einnahmen des Landes betrachtet wurden, sollen nunmehr die Ausgaben auf Landesebene einer vergleichenden Analyse unterzogen werden.

Tabelle 12: Vergleich der Ausgaben in MV auf Landesebene mit den Vergleichsländern im Jahr 2005

	MV	SN	FFW	3FO	auf Bevölkerung von MV hochgerechnete Mehr-(+)/ Minderausgaben(-)		
Bevölkerung (30.06.2005)	1.713.156	4.283.578	15.946.995	7.390.764	SN	FFW	3FO
Ausgabenart	Euro je EW				in Mio. Euro		
Ausgaben der laufenden Rechnung insgesamt	3.302	2.767	2.551	3.185	917	1.287	200
darunter:							
- Personalausgaben insgesamt	1.044	972	1.104	927	123	-103	200
darunter:							
Versorgung	16	10	245	14	11	-392	3
aktives Personal	1.028	962	859	913	112	290	197
- laufender Sachaufwand	260	235	205	219	43	94	70
- Zinsausgaben	270	138	293	320	226	-41	-86
- laufende Zahlungen an Gemeinden	1.022	838	545	975	316	816	81
- laufende Zahlungen an Zweckverbände	5	81	29	2	-129	-41	5
- Sozialausgaben	80	98	46	83	-31	59	-5
- Zahlungen an öffentliche Unternehmen	81	88	142	188	-11	-104	-183
- Zahlungen an sonstige Unternehmen	263	86	96	211	302	285	89
- Zahlungen an soziale Einrichtungen	69	58	68	76	19	2	-12
Ausgaben der Kapitalrechnung	752	862	266	728	-189	833	41
darunter:							
- Sachinvestitionen	163	180	36	98	-29	218	112
- Vermögensübertragungen an Gemeinden	275	230	88	291	76	321	-27
- Vermögensübertragungen an Zweckverbände	2	53	4	10	-87	-3	-14
Bereinigte Ausgaben	4.053	3.629	2.817	3.913	727	2.119	241
Finanzierungssaldo	215	47	371	349	288	-276	-267

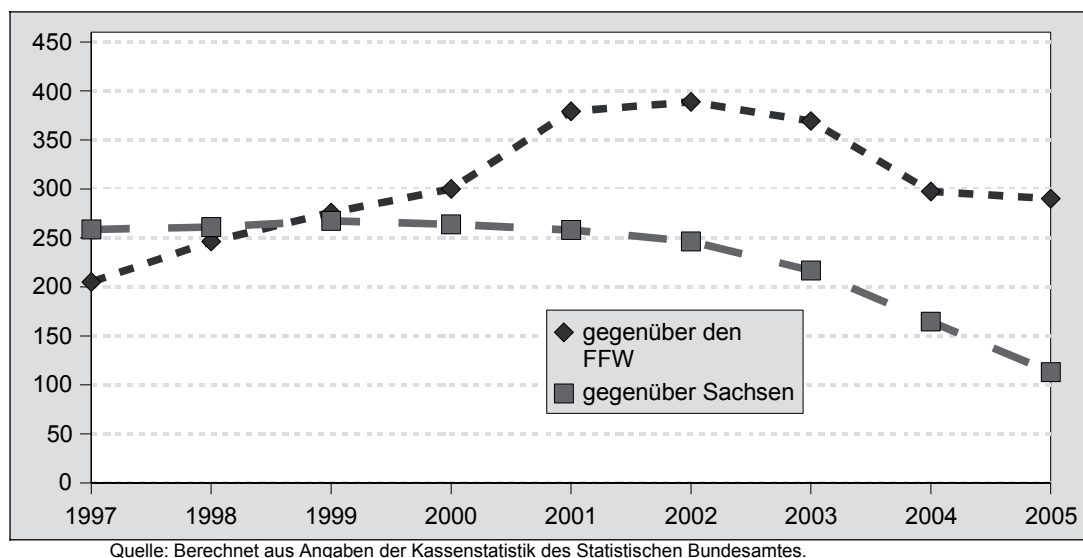
Quelle: Eigene Berechnungen aus Angaben der Kassenstatistik 2005 des Statistischen Bundesamtes.

6.2.1 Ausgaben der laufenden Rechnung

(122) Wie aus Tabelle 12 ersichtlich, lagen die Gesamtausgaben um ca. 2,1 Mrd. Euro über den Vergleichswerten West, wobei rd. 60 % der Mehrausgaben in der laufenden Rechnung anfallen. Die Mehrausgaben zu den finanzschwachen Flächenländern West resultieren aus der Saldierung von Mehr- und Minderausgaben in verschiedenen Positionen:

- Mehrausgaben im Volumen von rd. 816 Mio. Euro ergeben sich aufgrund der höheren laufenden Zuweisungen des Landes an die Kommunen, die zu einer deutlichen Überkompensation der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft gegenüber den Benchmark-Ländern West (+233 Euro je EW) bzw. dem Saarland (+397 Euro je EW), als dem finanzschwächsten westdeutschen Flächenland, führen.³³
- Gegenüber den FFW konnten die Mehrausgaben bei den Aufwendungen für aktives Personal, welche auf einen weiterhin überhöhten Stellenbesatz im Landeshaushalt zurückzuführen sind, im Vergleich zum Vorjahr auf rd. 290 Mio. Euro gesenkt werden (vgl. auch Abbildung 17), wobei einschränkend auf die bereits erwähnten finanziellen Auswirkungen von Nettostellungen von Personalausgaben im Rahmen von Budgethaushalten³⁴ hinzuweisen ist.

Abbildung 17: Mehrausgaben (+) bzw. Minderausgaben (-) für aktives Personal auf der Landesebene im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2005, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



³³ Vgl. Jahresbericht des LRH MV 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006, LT-Drs. 5/40, Abschnitt 2.2.2.

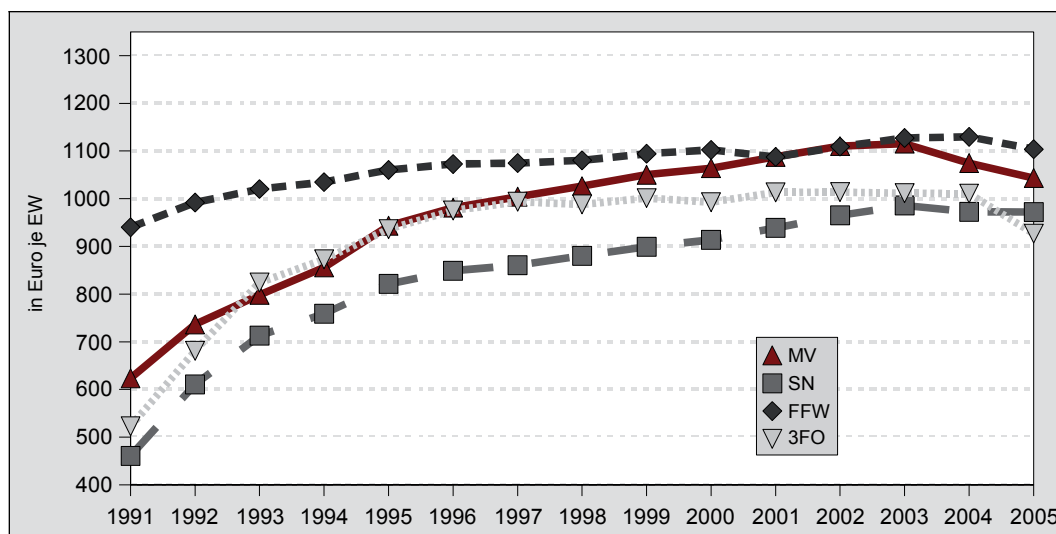
³⁴ Während diese für den Landeshaushalt quantifiziert werden können, ist dies für die FFW und SN nicht möglich.

Dennoch sind gegenüber den FFW, deren vergleichsweise hohes Niveau bei den Pro-Kopf-Personalausgaben schon 2002 erreicht war, weitere Anpassungen notwendig. Diese Länder verfügen u. a. selbst über strukturelle Haushaltsprobleme³⁵ und haben, wie man aus der Abbildung ersehen kann, spätestens 2004 mit einem spürbaren Personalabbau begonnen, wodurch der Abstand im Jahresvergleich weitgehend unverändert blieb. Ein Teil der derzeitigen Mehrausgaben Mecklenburg-Vorpommerns erklärt sich allerdings durch den höheren Anteil von Angestellten unter den Beschäftigten, für die im Gegensatz zu Beamten Sozialversicherungsleistungen zu entrichten sind.

- Positiv anzumerken sind die sich seit 2001 weiter reduzierenden Mehrausgaben für aktives Personal im Vergleich zu Sachsen.

(123) Wie Abbildung 18 zeigt, wurde mit dem eingeleiteten Stellenabbau auf Landesebene, sowie der Effekt aus einer sehr moderaten Entwicklung von Tarifen und Besoldung im Öffentlichen Dienst, der langjährige Aufwärtstrend bei den Personalausgaben insgesamt gestoppt und eine Trendwende eingeleitet, die sich im Jahr 2005 fortgesetzt hat. Ein Blick auf die Vergleichsländer zeigt jedoch, dass ein Beginn dieser notwendigen Anpassungsmaßnahmen dringend geboten war.

³⁵ Vgl. Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern (2006): Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, LT-Drs. 4/2151, S. 15ff.

Abbildung 18: Personalausgaben in Euro je EW im Ländervergleich, 1991 bis 2005³⁶

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

- Der Wegfall des bis zum 31.12.2004 von den Ländern zu finanzierenden Wohngeldes durch das „Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) führt zu einer deutlichen länderübergreifenden Reduzierung der Sozialausgaben (pro EW). Trotz dieses Effekts übersteigen die Sozialausgaben Mecklenburg-Vorpommerns auf der Landesebene die Sozialausgaben der FFW weiterhin um hochgerechnet ca. 59 Mio. Euro.
- Auffällig sind auch die Zahlungen an sonstige Unternehmen, bei denen Mehrausgaben von 285 Mio. Euro ausgewiesen werden. Dabei handelt es sich allerdings um strukturelle Besonderheiten des Landes, die in den höheren laufenden Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft und höheren Leistungen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes bestehen. Diesen Mehrausgaben stehen aber, wie bereits bei der Erörterung der Einnahmen dargelegt, auch zusätzliche Mittel des Bundes und der EU gegenüber.

(124) Auf der anderen Seite sind bei einigen Ausgabenarten in der laufenden Rechnung auch Minderausgaben im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West festzustellen:

- Hier fallen insbesondere die derzeit noch weitgehend fehlenden Pensionslasten ins

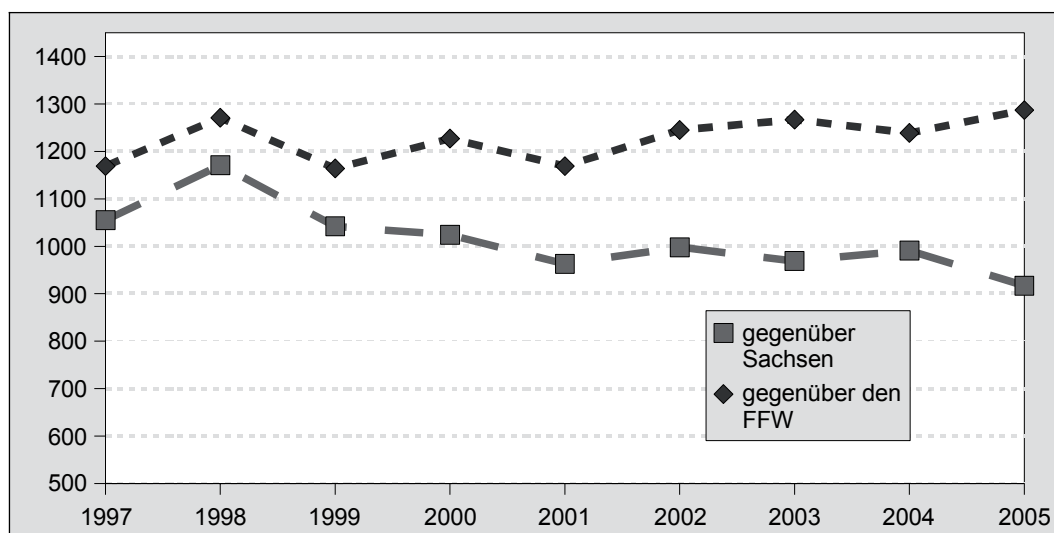
³⁶ Obwohl dem LRH MV bislang keine umfassenden, belastbaren Daten vorliegen, gibt es Hinweise darauf, dass der erhebliche Rückgang der Personalausgaben bei den 3FO von 2004 nach 2005 auch auf Auslagerungen von Personal aus den Kernhaushalten zurückzuführen ist. Im Land Brandenburg erhöhten sich im betreffenden Zeitraum bspw. die Nettostellungen von Personalausgaben aus dem Kernhaushalt u. a. durch Überführung der Straßenbauverwaltung in den Landesbetrieb Straßenwesen um über 90 Mio. Euro.

Gewicht, was zu hochgerechneten Minderausgaben in Höhe von rd. 392 Mio. Euro führt.

- Minderausgaben in Höhe von rd. 104 Mio. Euro fallen auch bei den Zahlungen an öffentliche Unternehmen an und lassen weiterhin auf einen vergleichsweise geringen Umfang von Auslagerungen aus dem Kernhaushalt in Mecklenburg-Vorpommern schließen. Folglich wären auch die oben angeführten Mehrausgaben für aktives Personal mit diesen Minderausgaben zu saldieren bzw. für einen aussagekräftigen Vergleich zu konsolidieren.
- Minderausgaben in geringerem Umfang sind ferner bei den Zinsausgaben (-41 Mio. Euro) sowie bei den Zahlungen an Zweckverbände (-41 Mio. Euro) feststellbar.

(125) Alles in allem hat sich der Abstand zu den FFW bei den laufenden Ausgaben im Jahr 2005 nach einer geringfügigen Verringerung im Jahr 2004 insgesamt wieder um ca. 4,5 % erhöht, wobei die bereits erwähnten Effekte der geänderten Sozialgesetzgebung eine dominierende Rolle spielen. Gleichzeitig zeigt Abbildung 19, dass die hochgerechneten Mehrausgaben gegenüber Sachsen über vier Jahre auf relativ stabilem Niveau blieben und für 2005 eine Reduzierung um ca. 7 % festgestellt werden kann.

Abbildung 19: Mehr- (+) bzw. Minderausgaben (-) der laufenden Rechnung des Landes MV im Vergleich zum FFW-Durchschnitt und Sachsen, 1997 bis 2005, hochgerechnet auf die EW des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

(126) Auch im Vergleich zu Sachsen sind die hochgerechneten Mehrausgaben in der laufenden Rechnung mit 917 Mio. Euro weiterhin erheblich, wobei insbesondere folgende Positionen von Bedeutung sind:

- Die weiterhin bestehenden Mehrausgaben im Personalbereich von rd. 123 Mio. Euro konnten im Vergleich zum Vorjahr abermals um ca. 30 % gesenkt werden, verglichen mit dem Jahr 2003 sogar um insgesamt ca. 45 % (vgl. auch Abbildung 17). Damit weisen die ergriffenen Maßnahmen der Landesregierung zum Personalabbau bzw. zur Reduzierung der Personalausgaben Erfolge auf. So sank die Stellenanzahl in der Landesverwaltung von 45.871 (2002) auf 38.185 (2006), wobei dieser Rückgang zu einem Drittel (2.553 Stellen) auf die Ausgliederungen (insbesondere BBL M-V, Landesforst) zurückzuführen ist. Für eine Fortsetzung dieser Entwicklung bedarf es einer konsequenten Umsetzung und rechtzeitigen Fortschreibung des Personalkonzepts der Landesregierung.
- Bei den Zinsausgaben als direkte Folge von kreditfinanzierten Ausgabenüberhängen der Vergangenheit betragen die Mehraufwendungen 226 Mio. Euro.
- Hochgerechnet tätigt das Land auch höhere laufende Leistungen an die Kommunen, wobei sich dieser Betrag – netto der in Sachsen bedeutsamen Leistungen an die Zweckverbände³⁷ – auf ca. 190 Mio. Euro beläuft.
- Die Mehraufwendungen von 302 Mio. Euro bei den „Zahlungen an sonstige Unternehmen“ sind als weitgehend strukturell bedingt anzusehen und entsprechen in etwa auch den Mehreinnahmen in der laufenden Rechnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Freistaat Sachsen (vgl. Tabelle 12).

(127) Der Vergleich mit den 3FO weist für das Jahr 2005 laufende Mehrausgaben von rd. 200 Mio. Euro aus. Diese sind das Ergebnis der Saldierung von Mehr- bzw. Minderausgaben in verschiedenen Positionen.

- Die hochgerechneten Mehrausgaben von ca. 200 Mio. Euro im Personalbereich lassen auch im Vergleich mit den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen auf einen zu hohen Personalbesatz in Mecklenburg-Vorpommern schließen. Die Mehrausgaben dürften eher noch zu niedrig angegeben sein, da auch die 3FO gegenwärtig

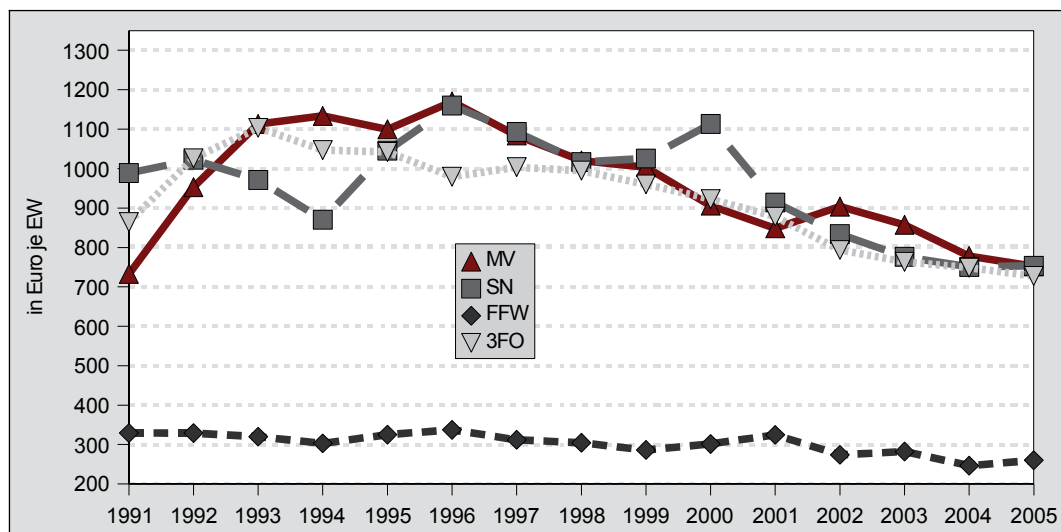
³⁷ Die hohen Zuweisungen des Freistaates Sachsen an die Zweckverbände konzentrieren sich auf den Kulturbereich (bedingt durch die Finanzierung der Kulturräume), den Bereich der Kommunalen Gemeinschaftsdienste (insbes. Abwasser) sowie Maßnahmen des ÖPNV.

einen (gemessen an der Bevölkerungszahl) zu hohen Personalbestand aufweisen und der notwendige Personalabbau noch nicht abgeschlossen ist. Hinzuweisen ist allerdings auch darauf, dass die feststellbaren Mehrausgaben zum Teil auf einen vergleichsweise geringeren Anteil der Beamten an den Landesbeschäftigten zurückzuführen sind, da die Gegenwartsbelastung des Landeshaushaltes für Angestellte aufgrund der Sozialversicherungsleistungen höher ausfällt als für Beamte. Insbesondere bei der ausgabenintensiven Gruppe der Lehrer sind starke Unterschiede festzustellen. So schlägt nach Angabe des Finanzministeriums die im Vergleich zum Land Brandenburg geringe Zahl verbeamteter Lehrer mit höheren Lehrer-Personalausgaben von 67 Euro je EW zu Buche.

- Erhebliche Mehrausgaben in Höhe von rd. 70 Mio. Euro sind auch beim laufenden Sachaufwand festzustellen.
- Die um 183 Mio. Euro geringeren Zahlungen an öffentliche Unternehmen sind, ähnlich wie im Vergleich mit den FFW, den geringeren Auslagerungen in Mecklenburg-Vorpommern geschuldet. Unter diesem Blickwinkel sind auch die o. g. höheren Personalausgaben teilweise zu relativieren.

6.2.2 Ausgaben der Kapitalrechnung

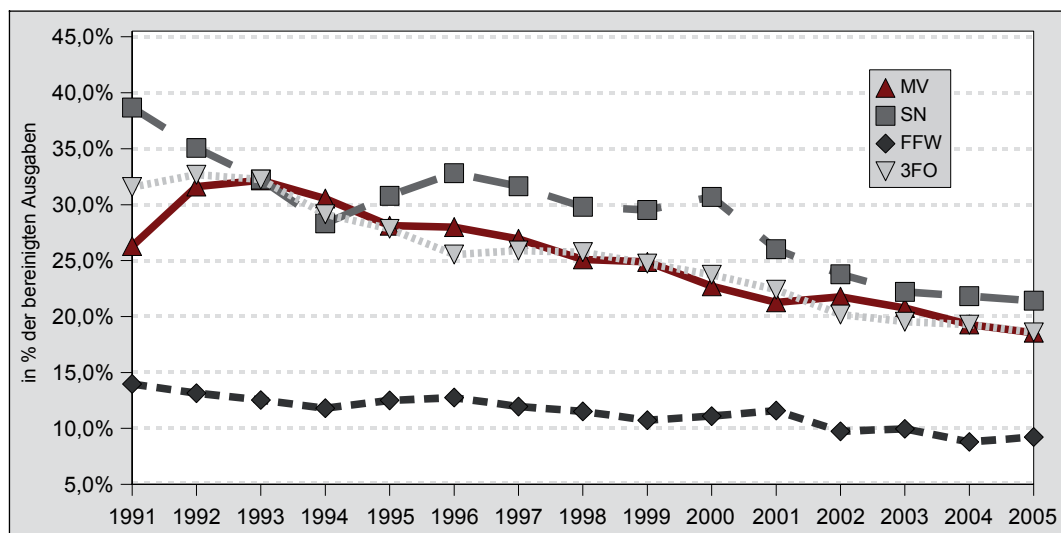
(128) In der investiven Rechnung werden in Mecklenburg-Vorpommern „aufbaubedingt“ Mehrausgaben in Höhe von 833 Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der Referenzländer West getätigt. Eine Übersicht über die Entwicklung der Investitionsausgaben je Einwohner für Mecklenburg-Vorpommern seit 1991 und die der Benchmarkländer gibt Abbildung 20. Dabei ist seit Mitte der 90er Jahre in allen neuen Ländern ein stetig rückläufiger Trend der Investitionsausgaben je EW zu erkennen, der zuletzt weitgehend im Gleichlauf erfolgte. Auch im Freistaat Sachsen ist nach den vergleichsweise sehr hohen Investitionsausgaben zur Jahrtausendwende ein beschleunigter Rückgang auf ein durchschnittliches Niveau der neuen Länder ersichtlich, womit insofern die Benchmark-Funktion des Freistaates an dieser Stelle in Frage gestellt wird.

Abbildung 20: Investitionsausgaben in Euro je EW im Ländervergleich, 1991 bis 2005³⁸

Quelle: Eigene Berechnungen aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

(129) Die Investitionsquote im Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommerns unterschreitet seit 2004 die 20-%-Marke und lag 2005 bei 18,6 %. Im Freistaat Sachsen lag die Quote 2005 mit 21,4 %, aufgrund der durchgehend geringeren Gesamtausgaben, deutlich höher. Auch in den finanzschwachen Flächenländern West hat sich die durchschnittliche Investitionsquote von 13,4 % im Jahr 1994 auf mittlerweile 9,2 % reduziert.

Abbildung 21: Investitionsquoten MV seit 1991 im Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

(130) Die grundlegende Ursache für diese Entwicklung waren dynamisch wachsende laufende Ausgaben, die nicht durch die Entwicklung der Einnahmen gedeckt werden konnten.

³⁸ Im Gegensatz zur Berechnung in Tabelle 14 werden in Abbildung 20 die Investitionen des Freistaates Sachsen um den ausgabeerhöhenden Effekt des Augusthochwassers 2002 bereinigt dargestellt, der für 2005 noch 108 Euro je EW ausmachte.

Eine grundlegende Lösung des Problems kann auch in den kommenden Jahren nicht auf der Einnahmeseite liegen. Die zukunftswirksamen investiven Ausgaben werden auch zukünftig nur dann ein aufbaugerechtes Niveau erreichen, wenn die laufende Ausgaben durch strukturelle Maßnahmen reduziert werden.

(131) Die von der bisherigen Landesregierung eingeleiteten Maßnahmen weisen aus Sicht des Landesrechnungshofes in die richtige Richtung, sind aber noch nicht ausreichend, um die derzeit kaum vorhandene Eigenfinanzierungskraft für Investitionen wieder deutlich zu verbessern. Wie anhand der Tabelle 13 ersichtlich, hat sich diese seit 2001 um über ein Drittel verringert. Der gleichzeitig erforderliche hohe Kreditfinanzierung des Haushaltes führte in den Jahren 2003 und 2004 zur Überschreitung der Regelkreditobergrenze.

Tabelle 13: Eigenfinanzierte Investitionen und Einhaltung der Regelkreditobergrenze gem. Art. 65 Verf. M-V, in Mio. Euro

- in Mio. Euro -	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Ist 2005	Soll 2006
Investitionsausgaben	1.501,0	1.584,2	1.490,5	1.343,0	1.288,2	1.309,8
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	535,9	742,8	621,4	548,4	674,2	707,0
Eigenfinanzierte Investitionen (Regelkreditobergrenze gem. Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V)	965,1	841,4	869,1	794,6	614,0	602,8
Nettokreditaufnahme	331,6	532,6	1.033,5	844,0	330,6	400,0
Unter-(+) / Überschreitung (-) der verfassungsmäßigen Regelkreditobergrenze	633,5	308,8	-164,4	-49,4	283,4	202,8

Quelle: Finanzministerium MV, eigene Darstellung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verfassungsmäßige Regelkreditobergrenze die tatsächliche Situation noch positiver als gegeben zeichnet. Die neuen Länder haben gegenüber den Ländern im alten Bundesgebiet aufgrund der Solidarpaktmittel, genauer durch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gemäß § 11 Abs. 4 bzw. Abs. 3 FAG (seit 2005), deutlich größere Spielräume, um die Regelkreditobergrenze einzuhalten.

Obwohl sich aus den gesetzlichen Grundlagen des FAG eine Pflicht zur anteiligen investiven Verwendung dieser Mittel ableitet, sind diese haushaltssystematisch nicht den investiven, sondern den laufenden Einnahmen (allgemeine Deckungsmittel) zugeordnet. Dementsprechend werden sie nicht zur Ermittlung der eigenfinanzierten Investitionen von den Gesamtinvestitionen in Abzug gebracht. Dadurch sind die tatsächlich eigenfinanzierten Investitionen, der eigene Finanzierungsbeitrag des Landes (ohne Kredite), überhöht ausgewiesen.

(132) Die Auswirkungen einer Berücksichtigung der SoBEZ wird aus den modellhaften Berechnungen in Tabelle 14 deutlich. Von den eigenfinanzierten Investitionen zusätzlich in Abzug gebracht wird der investiv zu verwendende Anteil der SoBEZ, um die „bereinigten“ eigenfinanzierten Investitionen zu ermitteln. Nach der für die Jahre bis einschließlich 2004 geltenden Rechtslage war dieser für Mecklenburg-Vorpommern mit maximal 54 % (FAG alt)³⁹ zu beziffern. Daneben wird die ab 2005 geltende Gesetzeslage (FAG neu) gestellt, wonach die SoBEZ zu 85 % investiv verausgabt werden müssen.⁴⁰

Tabelle 14: Eigenfinanzierte Investitionen 2003 bis 2005 (unter Berücksichtigung der SoBEZ), in Mio. Euro

	2003	2004	2005
Eigenfinanzierte Investitionen (Regelkreditobergrenze gem. Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V)	869,1	794,6	614,0
Investiv zu verwendender Anteil der SoBEZ (54 % (2003 u. 2004) bzw. 85 % (2005))	600,8	600,8	943,3
„Bereinigte“ eigenfinanzierte Investitionen	268,3	193,8	0
Nettokreditaufnahme	1.033,5	844,0	330,6
Unter-(+) / Überschreitung (-) der „bereinigten“ Regelkreditobergrenze	- 765,2	- 650,2	- 330,6

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsabschlüsse des Landes MV.

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. Angenommen auch 2005 hätte die Möglichkeit zur konsumtiven Verwendung der SoBEZ wie in den Vorjahren bestanden, wären die tatsächlichen eigenfinanzierten Investitionen weiter rückläufig gewesen. Mit 17,7 Mio. Euro wären 2005 gerade einmal 1,4 % erreicht worden. Nach der ab 2005 geltenden Rechtslage hat das Land keine eigenen Mittel zur Finanzierung der Investitionen aufgebracht, sondern diese komplett durch Zuweisungen, vor allem des Bundes und der EU, finanziert.

Würde die Ermittlung der eigenfinanzierten Investitionen unter Berücksichtigung der SoBEZ erfolgen, hätte dies entsprechend erhebliche Auswirkungen auf die Regelkreditobergrenze. Im Jahr 2005 hätten dann keine neuen Kredite aufgenommen werden dürfen, um die Regelkreditobergrenze nicht zu überschreiten. Trotz erster Verbesserungen der Haushaltsstruktur

³⁹ Unter Berücksichtigung von teilungsbedingten Sonderlasten gem. § 11 Abs. 4 FAG (bis 2004). Zusammen mit dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ergibt sich für 2002-2004 ein Durchschnittswert von 46 % konsumtiv verausgabter SoBEZ.

⁴⁰ Eine ausführliche Betrachtung der Verwendungsnachweisführung der SoBEZ erfolgt in Abschnitt 7.

sind daher noch erhebliche Anpassungen vorzunehmen, um mit Auslaufen des Solidarpaktes II handlungsfähig zu bleiben.

6.3 Mittelfristiger Konsolidierungsbedarf für den Landeshaushalt

(133) Der Landesrechnungshof hat aus den vorangegangenen Ergebnissen für das Jahr 2005 modellhaft den Konsolidierungsbedarf für die Landesebene Mecklenburg-Vorpommerns abgeleitet. Maßstab waren dabei die finanzschwachen Flächenländern West, da Mecklenburg-Vorpommern mit Auslaufen des Solidarpaktes einnahmeseitig diesen Ländern annähernd gleichgestellt sein wird.

(134) Bei den Aufwendungen für Personal und den laufenden Sachaufwand ergibt sich ein Konsolidierungspotential von ca. 280 Mio. Euro, wobei die Minderausgaben für Zahlungen an öffentliche Unternehmen saldiert wurden, um Effekte von Unterschieden in der Auslagerung aus dem Kernhaushalt zu berücksichtigen. Für den kurz als „Verwaltung“ zusammengefassten Konsolidierungsbereich wurden zudem die Ausgabenüberhänge ermittelt, die sich bei um rd. 6 % reduzierten Ausgaben der westdeutschen Vergleichsländer ergeben. Damit wurde die Benchmark West um die dort bestehenden strukturellen Ausgabenüberhänge bereinigt. Die Zahlungen an sonstige Unternehmen bleiben aus den oben angeführten Gründen unberücksichtigt.

(135) Das Konsolidierungspotential bei den Zahlungen an die Kommunen wird nicht direkt aus Tabelle 12 ermittelt. Die Überausstattung der Kommunen von 233 Euro je EW ergibt sich als der Betrag, der über die erforderliche Kompensation der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft in Mecklenburg-Vorpommern zu den finanzschwachen Westflächenländern hinausgeht, so dass sich hochgerechnet Mehrausgaben von rd. 399 Mio. Euro (vgl. Tabelle 15) für das Land ergeben.⁴¹

⁴¹ Abzüglich des Betrages, der für die Kompensation der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft in Mecklenburg-Vorpommern erforderlich ist, wurde eine Überausstattung der Kommunen von 233 Euro je EW zu den Vergleichsländern im Westen ermittelt, was hochgerechnete Mehrausgaben von rd. 399 Mio. Euro für das Land ergibt. Bei der gebotenen Orientierung am finanzschwächsten westdeutschen Flächenland (Saarland) ergibt sich eine Überausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern von 397 Euro je EW, was hochgerechnete Mehrausgaben von ca. 680 Mio. Euro impliziert. Vgl. hierzu: Jahresbericht des LRH MV 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006, LT-Drs. 5/40, S. 7.

Tabelle 15: Mittelfristiger Konsolidierungsbedarf auf Landesebene bei den laufenden Ausgaben, in Mio. Euro

Konsolidierungsbereich	Ausgabenbereiche	Konsolidierungsbedarf
Verwaltung	- aktives Personal - lfd. Sachaufwand - Zahlungen an öff. Unternehmen	280-405* Mio. Euro
Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen	- lfd. Zuweisungen an Gemeinden	399 Mio. Euro
Summe		679-804 Mio. Euro

* bei Abschlag von 6 % der Ausgaben der FFW

Quelle: Eigene Berechnungen.

(136) Insgesamt beläuft sich der mittelfristige Konsolidierungsbedarf bei den laufenden Ausgaben des Landeshaushalts im Mittel auf rd. 700 Mio. Euro, wovon annähernd die Hälfte auf die Landesverwaltung direkt entfällt. Auf Basis der Ist-Ergebnisse des Jahres 2004 hatte der Landesrechnungshof noch ein Konsolidierungsvolumen von rd. 600 Mio. Euro ermittelt.⁴² Die Steigerung ist im Wesentlichen auf die kommunale Ebene zurückzuführen. Der rechnerische Ausgabenüberhang zu den finanzschwachen Flächenländern West erhöhte sich vor allem aufgrund der Sozialrechtsänderungen.⁴³ Diesen Ausgaben stehen aber auch zusätzliche Einnahmen gegenüber, womit seitens des Landesrechnungshofes weiterhin von einem strukturellen Konsolidierungsbedarf von rd. 600 bis 650 Mio. Euro ausgegangen wird.

(137) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes tragen die Konsolidierungsmaßnahmen der Landesregierung erste Früchte. Allerdings sind spürbare Einspareffekte in erster Linie im Bereich des öffentlichen Dienstes festzustellen. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung, den in der vergangenen Legislaturperiode beschrittenen Weg der strukturellen Konsolidierung weiter zu gehen und künftig auch zu prüfen, die Empfänger staatlicher Transfers bzw. Zuwendungen an der erforderlichen Reduzierung staatlicher Ausgaben zu beteiligen. Gleichzeitig sollten bereits beschlossene Maßnahmen wie das Personalabbaukonzept ohne Abstriche umgesetzt werden.

(138) Wie wichtig die Kürzung von Zuwendungen für eine nachhaltige Sanierung des Landeshaushalts ist, wird daran deutlich, dass rund die Hälfte des errechneten Konsolidierungsbedarfs (399 Mio. Euro) auf die kommunale Ebene entfällt. Im „Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006“ empfiehlt der Landesrechnungshof die unverzügliche Einleitung gesetzlicher Schritte, um die laufenden Zuwei-

⁴² Vgl. Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern (2006): Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, LT-Drs. 4/2151, S. 42f.

⁴³ Vgl. Jahresbericht des LRH MV 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006, LT-Drs. 5/40., S.16.

sungen an die kommunale Ebene innerhalb und insbesondere außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs schrittweise um zunächst 150 Mio. Euro zu reduzieren. Längerfristig ist jedoch dem gesamten Konsolidierungsvolumen Rechnung zu tragen. Werden die Zuweisungen des Landes zukünftig auf dieses „Normalmaß“ gesenkt, müssen die Kommunen ihrerseits ausgabenreduzierende Maßnahmen noch konsequenter umsetzen und ihre eigenen Einnahmen erhöhen (Realsteuern, insbesondere die Grundsteuer B, Kostendeckungsgrad der kommunalen Einrichtungen).

(139) Das Land kann seine strukturellen Probleme nur dann in den Griff bekommen, wenn auch die kommunale Ebene ihren Beitrag leistet und sich den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht verschließt.

7 Solidarpakt und Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“

(140) 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 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 SoBEZ⁴⁴ gemäß § 11 Abs. 3 FAG zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

Korb II: Zielgrösse 51 Mrd. Euro beinhaltet u.a. überproportionale (investive) Zweckzuweisungen des Bundes und der EU, Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen, Mittel aus den EU-Strukturfonds (EFRE), Investitionszulage Ost (Bundesanteil).⁴⁵

(141) Für die Restlaufzeit des Solidarpaktes I von 2002 bis 2004 wurde auf Wunsch einiger neuer Länder vereinbart, die im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (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. Damit entfiel gleichzeitig deren investive Zweckbindung, denn die SoBEZ werden als allgemeine Deckungsmittel gewährt, d. h. sie sind haushaltssystematisch nicht den investiven Einnahmen zugeordnet.

⁴⁴ Vgl. Art. 1 bzw. Art. 5 des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001.

⁴⁵ Volumen und Verteilung der Mittel von Korb II sind nicht gesetzlich fixiert.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes war dies ein Konstruktionsfehler im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG), die den unerwünschten Einsatz von Solidarpaktmitteln für laufende Zwecke erst ermöglicht hat. 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 teilungsbedingten 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 war die Zuordnung der konsumtiven Maßnahmen zwischen Bund und neuen Ländern bis zum Ablauf des Solidarpaktes I bis zuletzt umstritten.

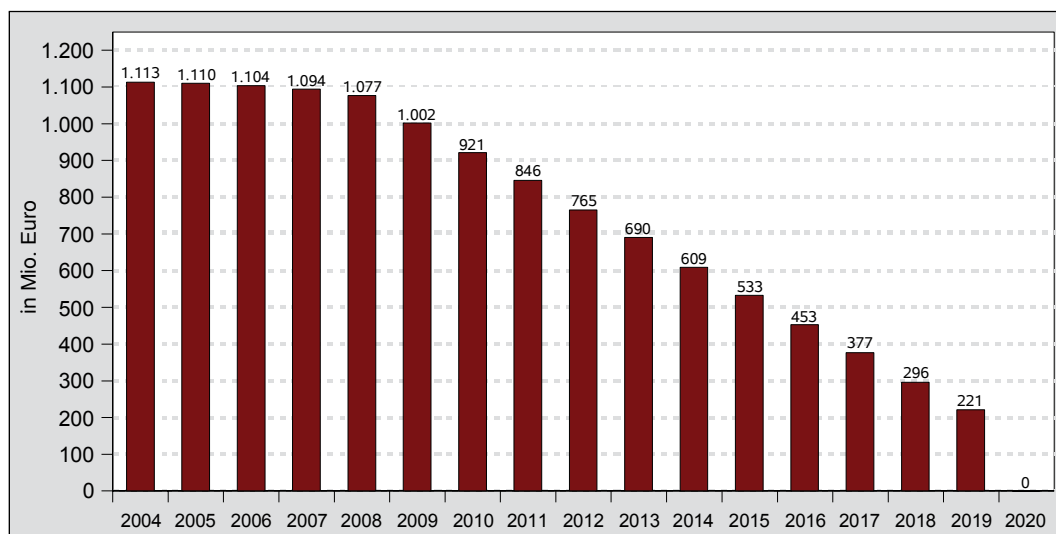
7.1 Verwendungsnachweisführung über die SoBEZ in den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“

(142) 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 (BMF) 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, wie bereits erwähnt, hinsichtlich der „teilungsbedingten Sonderlasten“, die bis einschließlich dem Berichtsjahr 2004 anrechenbar waren.

Abbildung 22: SoBEZ-Zahlungen an MV bis 2019 (Korb I), in Mio. Euro



Quelle: § 11 Abs. 3 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

(143) Die Nachweisführung der SoBEZ für die Jahre bis 2004 erfolgte auf Basis von § 11 Abs. 4 FAG, ab 2005 ist § 11 Abs. 3 FAG die neue Rechtsgrundlage.

(144) Mecklenburg-Vorpommern konnte für die Jahre 2003-2005 keinen vollständigen Nachweis über die zweckgerechte Verwendung erbringen (vgl. nachfolgende Tabelle).

Tabelle 16: SoBEZ-Nachweisquoten für MV 2003 bis 2005

	2003	2004	2005
aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	20 %	31 %	47 %
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	20 %	20 %	15 %
Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten	26 %	24 %	entfällt
Gesamt	66 %	75 %	62 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Finanzwirtschaftlichen Eckwerte für die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des BMF.

a) Aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen

(145) Erfreulich ist aus Sicht des Landesrechnungshofes die schrittweise verbesserte Verwendung der SoBEZ für investive Maßnahmen auf 47 %. Für eine anzustrebende vollständige Nachweisführung sind allerdings 85 % erforderlich. Die Entwicklung des Landeshaushaltes 2006 im ersten Halbjahr, mit der angekündigten Reduzierung der geplanten Neuverschuldung auf 200 Mio. Euro, lässt auf eine weitere Verbesserung der Nachweisquote hoffen.

(146) Ab dem Berichtsjahr 2005 werden gemäß einer Übereinkunft der neuen Länder mit dem BMF die Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche (ohne Schuldendiensthilfen im Wohnungsbau) bei der Verwendungsrechnung berücksichtigt.

b) Ausgaben zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

(147) Das seit 2005 geltende FAG berücksichtigt die Gemeindesteuereinnahmen zu 64 %, während es bis 2004 lediglich 50 % waren. Als Ersatz für die nicht bestehende 100% Berücksichtigung der Gemeindesteuern im LFA kann aufgrund 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 sind. Bei Berücksichtigung des sich aus dem Maßstäbengesetz ergebenden Verbotes der Übernivellierung ist das Saarland, als westdeutsches Flächenland mit der niedrigsten kommunalen Steuerkraft, zum Maßstab für den Ausgleich der kommunalen Steuerschwäche mit SoBEZ-Mitteln heranzuziehen. Von der Bundesregierung wurde bisher für alle neuen Länder einheitlich die Spanne von 15-20 %⁴⁶ angesetzt. Aufgrund der seit 2005 gestiegenen Berücksichtigung im LFA sinkt die Spanne vermutlich auf 10-15 %. Seitens des Landesrechnungshofes wurde dabei der obere Rand der jeweiligen Spanne in Anrechnung gebracht.

c) Ausgaben für (konsumtive) teilungsbedingte Sonderlasten

(148) Die bis einschließlich 2004 gesetzlich vorgesehene, aber zwischen den neuen Ländern und der Bundesregierung bis zuletzt umstrittene, Abrechnung von konsumtiven teilungsbedingten Sonderlasten bei der Nachweisführung über den zweckgerechten Einsatz der SoBEZ entfällt mit dem Berichtsjahr 2005. Gemäß § 11 Abs. 3 FAG ist eine Abrechnung von konsumtiven teilungsbedingten Sonderlasten gesetzlich nicht mehr vorgesehen.

(149) Neben Mecklenburg-Vorpommern hatten in den Jahren 2003-2005 alle neuen Länder – mit Ausnahme von Sachsen – erhebliche Probleme bei der Nachweisführung, wie nachfolgende Tabelle zeigt. Dabei wird auch für die Jahre 2003 und 2004 auf die neue Rechtsgrundlage abgestellt und auf den Ausweis konsumtiver teilungsbedingten Sonderlasten verzichtet.

⁴⁶ Vgl. Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“.

Dadurch lassen sich die Entwicklungstendenzen bei den einzelnen neuen Ländern besser nachvollziehen.

Tabelle 17: SoBEZ-Nachweisquoten im Ländervergleich, in v. H. der SoBEZ

	BB	MV	SN	ST	TH
2003					
Investive Verwendung der SoBEZ	25	20*	94	30	48
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	20				
Verwendungsnachweis gesamt	45	40	100	50	68
2004					
Investive Verwendung der SoBEZ	43	31*	77	-8	34
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	20				
Verwendungsnachweis gesamt	63	51	97	12	54
2005					
Investive Verwendung der SoBEZ	38	47	82	22	19
Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft	15				
Verwendungsnachweis gesamt	53	62	97	37	34

*Bereinigt um den anteiligen Fehlbetrag aus 2002 von 283,3 Mio. EUR

Quelle: Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ 2003 und 2004; für 2005 eigene Berechnung auf Basis der Finanzwirtschaftlichen Eckdaten zu den Fortschrittsberichten nach § 11 Abs. 3 FAG.

Eine positive Tendenz ist neben Mecklenburg-Vorpommern auch bei Sachsen-Anhalt festzustellen. Relativ stabil stellen sich die Nachweisquoten beim Land Brandenburg und beim Freistaat Sachsen dar, wobei Sachsen als einziges Land einen fast vollständigen Nachweis über den zweckgerechten Einsatz der Solidarpaktmittel erbringt. Eine deutliche Verschlechterung ist lediglich im Freistaat Thüringen zu beobachten, dessen Nachweisquote sich in den Berichtsjahren 2003 bis 2005 halbierte und aktuell nur noch rd. ein Drittel beträgt.

7.2 Finanzierung der Investitionsausgaben

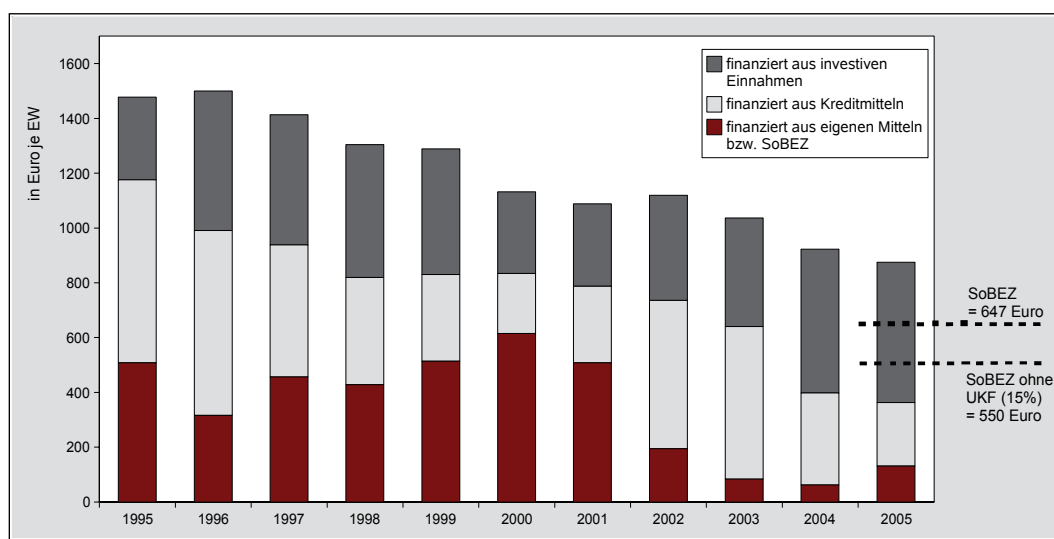
(150) Die weiterhin erheblichen strukturellen Haushaltsprobleme Mecklenburg-Vorpommerns werden auch deutlich, stellt man die Investitionsausgaben von Land und Gemeinden den Finanzierungsquellen gegenüber. Im ersten Schritt wird die Größe der eigenfinanzierten Investitionen ermittelt, indem die Einnahmen 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 Abbildung 23) 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 aufgrund der erheblichen steuerlichen Einnahmeausfälle, deutlich zurückgegangen. Die eigenen Mittel enthalten allerdings auch die SoBEZ von 647 Euro je EW (2005). Wie bereits erwähnt, gehen diese dem Land als laufende Mittel zu, sollen aber zu wesentlichen Teilen investiv verwendet werden. Wird der zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erforderliche Anteil von 15 % der SoBEZ in Abzug gebracht, ergibt sich als Restgröße der Betrag, der vom Land und seinen Gemeinden als Eigenmittel für investive Maßnahmen hätte verausgabt werden müssen. Im Jahr 2005 waren dies rd. 550 Euro je EW. Tatsächlich wurden aber nur 131 Euro je EW investiert.

Abbildung 23: Finanzierungsquellen der investiven Ausgaben (Land und Gemeinden) seit 1995, in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

(151) Das heißt, eigentlich für Investitionen vorgesehene Mittel werden zum Teil für laufende Zwecke verausgabt, da die laufenden Einnahmen nicht ausreichen. Die Fehlverwendung der Solidarpaktmittel ist ein Symptom dieser strukturellen Haushaltsprobleme. Die Haushalte der ostdeutschen Länder weisen trotz erheblicher regelgebundener Transfers über den LFA fast durchgängig erhebliche strukturelle Probleme auf. Mit anderen Worten, die vorhandenen laufenden Einnahmen aus Steuern und LFA, Gebühren und Zuweisungen für konsumtive Zwecke reichen nicht, um die konsumtiven Ausgaben für Personal, Verwaltung, Zinsen etc. zu decken. Dabei müssen bei den neuen Ländern die in der Finanzstatistik

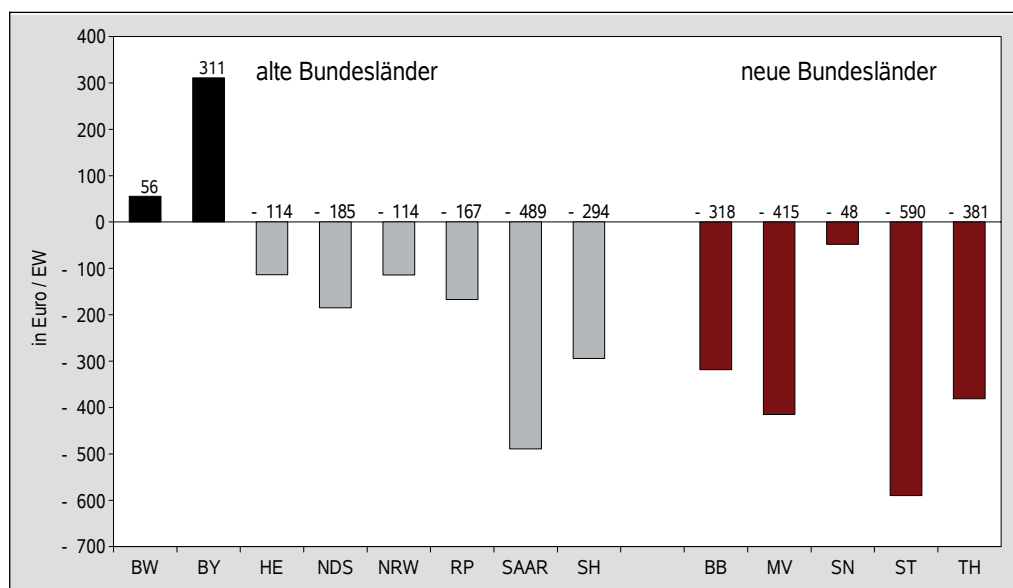
ausgewiesenen laufenden Einnahmen um den investiv zu verwendenden Teil der SoBEZ gem. § 11 Abs. 3 FAG bereinigt werden.

Diese machen den wesentlichen Teil der Solidarpaktmittel aus und werden den Landeshaushalten als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt, obwohl sie vom Bundesgesetzgeber überwiegend für investive Maßnahmen zweckgebunden sind.

(152) Die nicht gedeckten konsumtiven Ausgaben – finanzstatistisch: negative Salden der laufenden Rechnung – müssen folglich durch Kreditaufnahme finanziert werden. Mit anderen Worten, die Haushalte scheitern – in einigen Ländern schon bei der Planung – an den verfassungsmäßigen Regelkreditobergrenzen, denn nach dem Grundgesetz und den entsprechenden Landesverfassungen⁴⁷ dürfen i.d.R. nur eigenfinanzierte investive Ausgaben kreditfinanziert werden.

Wie Abbildung 24 verdeutlicht, weisen im Ergebnis des Jahres 2005 alle neuen Länder einen deutlich negativen Saldo der laufenden Rechnung auf. Lediglich der Freistaat Sachsen konnte mit -48 Euro je Einwohner seine konsumtiven Ausgaben beinahe aus laufenden Einnahmen finanzieren.

Abbildung 24: Salden der laufenden Rechnung nach Bundesländern (2005), in Euro je EW⁴⁸



Quelle: Kassenstatistik 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

47 Vgl. Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen. In den meisten Ländern ist die Kreditaufnahme auf die eigenfinanzierten Investitionen begrenzt, so dass Ausgaben, die durch investive Zuweisungen des Bundes oder Dritter finanziert werden, bei der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze unberücksichtigt bleiben.

48 Bei den neuen Ländern wurden die Einnahmen der lfd. Rechnung um die SoBEZ gem. § 11 Abs. 3 FAG bereinigt.

Aber auch bei den Flächenländern im alten Bundesgebiet sind die Ergebnisse nicht durchgängig besser.

Mit Bayern und Baden-Württemberg erreichten 2005 nur zwei Länder einen positiven Saldo, während die restlichen Länder mit mehr oder minder starken Defiziten zu Buche stehen. Auch diese Länder geben also zum Teil deutlich mehr aus, als es die Kassenlage erlaubt, Schleswig-Holstein mit -294 Euro je Einwohner annähernd so viel wie das Land Brandenburg, das Saarland mit -489 Euro je Einwohner mehr als Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

(153) Es ist zu resümieren, dass bis auf wenige Ausnahmen alle Länder daran scheitern, zumindest ihre laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren, von einem eigenen, nicht kreditfinanzierten Beitrag für Investitionen ganz zu schweigen. Um sich aus dieser Situation zu befreien, müssen die laufenden Ausgaben zugunsten geringerer Defizite und höherer investiver Ausgaben gesenkt werden.

(154) Dieses gesamtdeutsche Problem ließe sich auch an der Fehlverwendung der Solidarpaktmittel verdeutlichen. Unterstellt, die alten Länder hätten 2005 ebenfalls Solidarpaktmittel in Höhe der neuen Länder⁴⁹ erhalten, könnte bspw. das Saarland lediglich modellhaft für rund ein Viertel der Mittel einen zweckgerechten Einsatz nachweisen. Bis auf die Geberländer⁵⁰ im LFA würden auch die anderen westdeutschen Flächenländer in diesem Modell am vollständigen Nachweis scheitern.⁵¹

Dieses Ergebnis ist nicht verwunderlich, denn das Berechnungsschema für die Nachweisführung der Solidarpaktmittel verlangt, vereinfacht gesagt, den Nachweis eigenfinanzierter Investitionen mindestens in Höhe der erhaltenen SoBEZ-Mittel. Das Verfehlen der 100% Marke ist bei einem eingangs skizzierten „verfassungswidrigen“ Haushalt, im Sinne der Überschreitung der Regelkreditobergrenze, vorprogrammiert, da die eigenfinanzierten Investitionen in diesem Fall immer betragsmäßig kleiner sind als die erhaltenen Solidarpaktmittel. Denn zuerst wird die Deckungslücke der laufenden Ausgaben mit diesen Mitteln geschlossen, da die Kreditfinanzierung die ultima ratio zur Finanzierung laufender Ausgaben darstellt. Je nach Größe dieser Lücke verbleibt ein investiv einzusetzender Restbetrag.

49 Im Durchschnitt erhielten die neuen Flächenländer 2005 für investive Zwecke rd. 553 Euro je Einwohner.

50 Das Land Hessen erreicht dies aber nur durch Vermögensveräußerungen von 352 Euro je EW, die im Rahmen der Verwendungsnachweisführung als Eigenfinanzierungsbeitrag für Investitionen gerechnet werden.

51 Vgl. Schweisfurth, Tilmann: Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln oder „nur“ verfassungswidrige Haushalte, in: *Wirtschaftsdienst* 7/2006, S. 449-451.

(155) Die Darstellungen verdeutlichen erneut die erheblichen strukturellen Haushaltsprobleme Mecklenburg-Vorpommerns, die sich auch in der nicht vollständigen Nachweisführung der Solidarpaktmittel zeigen.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass auch in den anderen Ländern (mit Ausnahme von Bayern und mit Abstrichen Baden-Württemberg) erhebliche Konsolidierungsbedarfe bestehen, die in den kommenden Jahren durch eine Anpassung der laufenden Ausgaben an die vorhandenen Einnahmen realisiert werden müssen.

(156) Die derzeit feststellbaren finanzwirtschaftlichen Fortschritte in Mecklenburg-Vorpommern sind erfreulich, sollten aber nicht zum Anlass genommen werden, in der Konsolidierung nachzulassen – im Gegenteil, die strukturellen Haushaltsprobleme sind weiterhin massiv.

8 EU-Förderung 2007 bis 2013

(157) Mit dem Auslaufen des Förderzeitraums 2000-2006 beginnt 2007 eine neue Phase der EU-Strukturförderung. Für Mecklenburg-Vorpommern und die anderen neuen Bundesländer ist dies in vielerlei Hinsicht von enormer Bedeutung. So sind die EU-Transferleistungen nach wie vor eine gewichtige Einnahmekomponente für die öffentlichen Haushalte. Auf Grund der Erweiterung der EU ist aber schon heute absehbar, dass u. a. Mecklenburg-Vorpommern zwischen 2007 und 2013 voraussichtlich letztmalig Mittel aus dem mit Abstand budgetstärksten Fördertopf der EU-Strukturförderung („Konvergenz“-Ziel)⁵² erhalten wird.

8.1 Einleitung

(158) Die EU hat sich das Ziel gesetzt, Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.⁵³ Ausdruck dieser Anstrengungen sind u. a. die Strukturfonds als wichtigstes Instrument der Regional- und Kohäsionspolitik. Ihr Einsatz soll zur Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung beitragen. Zu diesem Zweck wird die Ausrichtung der Strukturfonds vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Veränderungen innerhalb der EU ab 2007 konzentriert und neu definiert.

8.2 Die neue Förderkulisse 2007 bis 2013

8.2.1 Reform der Ziele und Instrumente

(159) Im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 werden Strategie und Mittel der EU-Kohäsionspolitik neu gegliedert (Tabelle 18). Dabei fällt zunächst eine Verschlankung der angestrebten Ziele und der zu ihrer Erreichung vorgesehen Finanzinstrumente auf.

⁵² Für das wichtigste Ziel der EU-Strukturförderung, „Konvergenz“, stehen 81,5 % der Mittel in der Förderperiode 2007 bis 2013 bzw. rd. 251,163 Mrd. Euro bereit.

⁵³ Art. 158 EG-Vertrag.

Tabelle 18: EU-Strukturfonds – Ziele und Instrumente in den Förderperioden

2000 bis 2006		2007 bis 2013	
Ziele	Finanzinstrumente	Ziele	Finanzinstrumente
Kohäsionsfonds	Kohäsionsfonds	Konvergenz	Kohäsionsfonds
Ziel 1	EFRE ESF EAGFL, Abt. Ausrichtung FIAF		EFRE ESF
Ziel 2	EFRE ESF	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - Regionale Ebene: - Nationale Ebene: Europäische Beschäftigungsstrategie	EFRE ESF
Ziel 3	ESF		
Interreg	EFRE	Europäische territoriale Zusammenarbeit	EFRE
URBAN	EFRE		
EQUAL	ESF		
Leader+	EAGFL, Abt. Ausrichtung		
Entwicklung des Ländlichen Raums und Umstrukturierung des Fischereisektors außerhalb von Ziel 1	EAGFL, Abt. Garantie FIAF	(Ab 2007 außerhalb der Strukturfonds)	(ELER) (EFF)
9 Ziele	6 Instrumente	3 Ziele	3 Instrumente

Quelle: EU-Kommission.

Die Strukturmaßnahmen richten sich ab 2007 auf die Hauptziele

- „Konvergenz“ und
- „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

aus, diese lösen die bisherigen Ziele 1 bis 3 (2000 bis 2006) ab:

- Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand
- Ziel 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung von bestimmten Gebieten
- Ziel 3: Bildungssysteme und Beschäftigungsförderung

(160) Im Zuge der Fokussierung der Kohäsionspolitik werden die Aktivitäten des Kohäsionsfonds ab 2007 in die neue Programmplanung der Strukturförderung integriert. Die EU-Kommission begründet diesen Schritt mit dem Interesse an einer stärkeren Kohärenz zwischen dem Kohäsionsfonds bzw. dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischen Sozialfonds (ESF).

Die bisherigen Gemeinschaftsinitiativen Interreg, URBAN, EQUAL und Leader+ werden nicht fortgeführt. An deren Stelle tritt das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) werden durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bzw. den Europäischen Fischereifonds (EFF) ersetzt. ELER und EFF gehören ab 2007 nicht mehr den Strukturfonds als Instrumente der gemeinsamen Kohäsionspolitik an, sondern werden in die Förderinstrumente mit Bedeutung für den ländlichen Raum im Rahmen der Agrar- und Fischereipolitik der EU integriert.

(161) Für das Ziel „Konvergenz“ stehen in Deutschland der EFRE und der ESF als Finanzierungsinstrumente zur Verfügung:

Die Aufgabe des EFRE liegt in der Förderung öffentlicher und privater Investitionen, u. a. mit der Fokussierung auf regionale Entwicklung, wirtschaftlichen Wandel und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit. Finanzierungsschwerpunkte des Fonds sind z. B. Forschung, Innovation, Umweltschutz, Risikoverhütung und Infrastrukturinvestitionen.

Der ESF orientiert sich an der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Mit seiner Hilfe werden Programme zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen sowie des Zugangs zu Beschäftigung und der Beteiligung am Arbeitsmarkt gefördert, u. a. auch speziell zugunsten der sozialen Eingliederung benachteiligter Personengruppen.

(162) Aus dem ebenfalls für Mecklenburg-Vorpommern sehr bedeutsamen ELER sollen u. a. Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, der Verbesserung der Umwelt und der Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum finanziert werden.

8.2.2 Mittelverteilung

(163) Die Verteilung der Fondsmittel innerhalb der Zielkategorien auf die einzelnen Regionen steht ganz im Zeichen der gewichtigsten Herausforderung für die Regional- und Kohäsionspolitik der EU ab 2007: Die Erweiterung auf zunächst 25 bzw. 27 und ggf. mehr Mitgliedsstaaten.

Im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ sind die EU-Regionen der Ebene 2 der gemeinsamen Gebietseinheiten für die Statistik („NUTS 2“) förderfähig, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf (gemessen an Kaufkraftstandards) im Zeitraum 2000 bis 2002 weniger als 75 % des Durchschnitts der EU25⁵⁴ im gleichen Zeitraum betragen hat. Durch die Erweiterung der EU sind die deutschen Regionen näher an den EU-Durchschnitt herangerückt. Dieser statistische BIP-Effekt wertet ihren Anteil an der Wirtschaftsleistung im Vergleich zur EU15 (Maßstab der Förderperiode 2000 bis 2006) insgesamt erheblich auf. Um dem Rechnung zu tragen und um zu vermeiden, dass sie aus der Förderung in voller Höhe im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ herausfallen, werden den vom statistischen BIP-Effekt betroffenen Regionen statt dessen Mittel als „Phasing Out“ (d. h. als Auslaufregion) innerhalb des EU-Budgets für das „Konvergenz“-Ziel gewährt. Von den zehn bisherigen Ziel-1-Förderregionen in Ostdeutschland sind z. B. allein drei von diesem Effekt betroffen, wie Tabelle 19 zeigt.

Tabelle 19: Ehemalige Ziel-1-Regionen (NUTS 2) in den neuen Ländern in der Förderperiode 2007 bis 2013, BIP-Durchschnittswerte der Jahre 2000, 2001, 2002 (Eurostat)

NUTS	Region	EW	BIP je EW	BIP je EW	Ziel 2007 bis 2013
		in 1.000	EU25=100	EU15=100	
BIP je EW unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts der EU25					
DE41	BRANDENBURG-NORDOST	1.172	70,64	64,46	Konvergenz
DE80	MECKLENBURG-VORPOMMERN	1.752	72,56	66,21	Konvergenz
DED1	CHEMNITZ	1.594	69,63	63,53	Konvergenz
DED2	DRESDEN	1.689	74,95	68,39	Konvergenz
DEE1	DESSAU	530	65,99	60,21	Konvergenz
DEE3	MAGDEBURG	1.190	72,27	65,95	Konvergenz
DEG0	THÜRINGEN	2.402	73,10	66,70	Konvergenz
Statistischer Effekt - BIP je EW über 75 % des EU25-Durchschnitts, aber unter dem der EU15					
DE42	BRANDENBURG-SÜDWEST	1.414	77,45	70,67	Konvergenz/Phasing Out
DED3	LEIPZIG	1.083	77,12	70,37	Konvergenz/Phasing Out
DEE2	HALLE	846	75,07	68,50	Konvergenz/Phasing Out

Quelle: Eurostat.

(164) Für die entsprechenden Regionen („Konvergenz/Phasing Out“) ist nach jetzigem Stand eine degressiv gestaltete Übergangslösung für den neuen Programmplanungszeitraum angedacht. Demnach wird das Förderniveau je Einwohner des Jahres 2006 beginnend mit 80 % im Jahr 2007 schrittweise linear bis zum Jahr 2013 reduziert, so dass dann die nationale durchschnittliche Pro-Kopf-Beihilfeintensität für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ erreicht wird.⁵⁵

⁵⁴ Anzahl der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft seit der Erweiterungsrunde zum 01.05.2004.

⁵⁵ Siehe u. a. VO (EG) Nr. 1083/2006, L 210/72.

(165) Insgesamt wird Deutschland nach Angaben der EU-Kommission zwischen 2007 und 2013 rd. 23,450 Mrd. Euro aus den Strukturfonds erhalten. 10,553 Mrd. Euro entfallen auf die in Tabelle 19 genannten „Konvergenz“-Regionen sowie den Vorwegabzug für die Bundesprogramme. Den „Konvergenz/Phasing-Out“-Regionen (inklusive der niedersächsischen Region Lüneburg) werden 3,770 Mrd. Euro bereitgestellt.

(166) Innerhalb der ostdeutschen Fördergebiete haben sich die Regierungschefs der Länder auf die in Tabelle 20 dargestellte innerstaatliche Aufteilung der Strukturfondsmittel geeinigt. Ihr liegen u. a. die Berechnung der „Wohlstandslücke“ der jeweiligen NUTS-2-Region gegenüber dem EU25-Durchschnitt (jeweils BIP je EW) und weitere Faktoren zugrunde. Im Endeffekt liegt die Verteilung der Mittel dennoch nahe dem jeweiligen Einwohneranteil der neuen Länder. Die endgültige Mittelfestlegung erfolgt durch die EU-Kommission.

Tabelle 20: Aufteilung der EFRE/ESF-Mittel auf die ostdeutschen Fördergebiete (ohne Berlin), in Mio. Euro (in Preisen von 2004)

	„Konvergenz“		„Phasing Out“		EFRE/ESF gesamt		Einwohner*
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	in %
BB	1.003	11,6	903	38,0	1.906	17,3	19,1
MV	1.493	17,2	0	0	1.493	13,5	12,8
SN	2.741	31,6	780	32,9	3.521	31,9	32,0
ST	1.568	18,1	690	29,1	2.258	20,4	18,6
TH	1.869	21,5	0	0	1.869	16,9	17,5
Summe	8.674⁵⁶	100	2.373	100	11.047	100	100

*Berechnet nach Einwohnerzahlen vom 30.06.2005

Quelle: Beschluss der Regierungschefs der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Schreiben vom 26.06.2006.

(167) Die ab 2007 außerhalb der Strukturfonds organisierten ELER bzw. EFF haben aufgrund der Höhe der gewährten Mittel nach wie vor immense Bedeutung für die Finanzausstattung der Länder. Im Rahmen des o. g. Beschlusses der Regierungschefs wurde die in Tabelle 21 dargestellte Mittelverteilung vereinbart. Ihr lag ein nationaler Schlüssel zugrunde, der die landwirtschaftlich genutzte Fläche doppelt und die Anzahl der in der Landwirtschaft erwerbstätigen Personen einfach gewichtet.

56 Der Unterschied der in Tabelle 20 im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ genannten Summe und der Mittelausstattung Deutschlands insgesamt beruht auf den geplanten Vorwegabzügen für die Bundesprogramme ESF und Verkehr.

Tabelle 21: Gesamtverteilung der EU-Mittel auf die neuen Bundesländer (ohne Berlin), in Mio. Euro (in Preisen von 2004)

	EFRE/ESF gesamt		ELER/EFF ⁵⁷		Gesamtmittel		Einwohner *
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	in %
BB	1.906	17,3	642	23,6	2.548	18,6	19,1
MV	1.493	13,5	619	22,8	2.112	15,3	12,8
SN	3.521	31,9	529	19,5	4.050	29,4	32,0
ST	2.258	20,4	523	19,2	2.781	20,2	18,6
TH	1.869	16,9	404	14,9	2.273	16,5	17,5
Summe	11.047	100	2.718	100	13.765	100	100

*Berechnet nach Einwohnerzahlen vom 30.06.2005

Quelle: Beschluss der Regierungschefs der Länder, Schreiben vom 26.06.2006.

Aus einem Vergleich der Anteile an den Gesamtmitteln und den Einwohnern in Tabelle 21 wird erkennbar, dass Mecklenburg-Vorpommern, gemessen am Einwohneranteil, die höchsten Zuweisungen erhalten soll. Ein Grund dafür ist insbesondere der hohe Anteil der Landwirtschaft an der Wirtschaftsleistung und den dementsprechend überproportional hohen Zuweisungen aus den Programmen ELER/EFF.

(168) Insgesamt wird sich das Fördervolumen 2007 bis 2013 gegenüber 2000 bis 2006 auf rund 90% reduzieren.

8.2.3 Zeitplan bis zum Beginn der neuen Förderperiode

(169) Ausgehend von den Vorschlägen der EU-Kommission aus dem Jahr 2004 haben sich EU-Parlament und EU-Rat im Juli 2006 auf fünf neue Strukturfondsverordnungen (VO)⁵⁸ für die neue Förderperiode geeinigt. In einem nächsten Schritt werden EU-Parlament und EU-Rat die „Strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik“ beschließen.

(170) Auf dieser Grundlage legen EU-Kommission, Mitgliedsstaaten und Regionen den „Einzelstaatlichen Strategischen Rahmenplan“ fest. Dessen Genehmigung durch die EU-Kommission ist formell erst nach Verabschiedung der „Strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik“ möglich. Um einen verzögerten Förderbeginn 2007 auszuschließen, wurde der Rahmenplan bereits auf Basis von Entwürfen der Strategischen Leitlinien erarbeitet. Die Rahmenpläne sind der EU-Kommission bis Jahresende zu übermitteln, sie sollen die Verknüpfung der Regionalpolitik mit der EU-Gesamtstrategie für Wachstum und Beschäftigung sicherstellen.

⁵⁷ Auch diese Zahlenangaben stehen unter dem Vorbehalt der endgültigen Vereinbarung. Einige Positionen sind noch in der Abstimmung, die tatsächlichen Mittelzuweisungen dürften voraussichtlich höher ausfallen.

⁵⁸ VO (EG) Nrn. 1080-1084/2006.

(171) Die Festlegungen der Rahmenpläne sind wiederum Basis für die neue Generation der Operationellen Programme, die derzeit auf Länderebene für jeden der Strukturfonds erstellt werden. Der weit vorangeschrittene Zeitplan erfordert allerdings auch hier ein paralleles Arbeiten zu den vorangestellten Stufen des Prozesses. So haben einige der neuen Länder bereits erste Entwürfe veröffentlicht, in Mecklenburg-Vorpommern sollen sie bis November 2006 ins Kabinett gelangen. Allerdings ist mit der Genehmigung der Operationellen Programme durch die EU-Kommission inzwischen erst im Laufe des Jahres 2007 zu rechnen, was einen verzögerten Beginn der EU-Förderprogramme befürchten lässt.

8.3 Prüfungsrelevante Aspekte in der neuen Förderperiode

(172) Nachfolgend wird – ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – auf einige Punkte eingegangen, die für eine effiziente Umsetzung der Fördermaßnahmen ab 2007 durch das Land Mecklenburg-Vorpommern und damit perspektivisch für die Prüftätigkeit des Landesrechnungshofes von besonderer Bedeutung sind.

8.3.1 Verwaltungsbehörde/Fondsverwaltung

(173) Von jedem Mitgliedsstaat ist für jedes Operationelle Programm der neuen Förderperiode jeweils eine Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde zu benennen.⁵⁹ Diese Maßnahme ist Bestandteil der Forderung der EU-Kommission nach mehr Verantwortung der Mitgliedsstaaten und Regionen ab 2007 insgesamt und mehr Transparenz bei der Fondsverwaltung.

Die Verwaltungsbehörde hat sicherzustellen, dass das Operationelle Programm im Einklang mit der wirtschaftlichen Haushaltsführung ausgerichtet und durchgeführt wird. Zum Aufgabenbereich der bescheinigenden Behörde gehört die Erstellung von Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträgen, diese der EU-Kommission zu übermitteln bzw. auf Einhaltung bestehender Rechtsvorschriften usw. zu überprüfen. Die Prüfbehörde ist für das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Operationellen Programms und die stichprobenweise Prüfung von Angaben zu den einzelnen Vorhaben zuständig.

(174) Bislang stellte sich die Organisation der Verwaltung der Strukturfonds auf Länderebene als dreistufiges System dar, dessen konkrete Ausgestaltung jedoch jeweils Unterschiede aufweist.

⁵⁹ Art. 59 VO (EG) Nr. 1083/2006.

Als oberste Stufe fungiert die Verwaltungsbehörde für die EU-Strukturförderung, der u. a. die übergeordnete Koordinierung sowie die Anbindung an den Landeshaushalt obliegt. Ähnlich wie in Berlin ist auch in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die Verwaltungsbehörde in dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium angesiedelt. In den Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt hingegen sind die Finanzministerien dafür verantwortlich.

Die Verwaltung der einzelnen Fonds bildet die zweite Stufe des Systems. Hier liegt u. a. jeweils die fachliche Verantwortung für den Programmvollzug. Daher sind die Fondsverwaltungen auf Landesebene in der Regel dezentral im Bereich der jeweiligen Fachressorts angeordnet. So wird der EFRE in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen im Wirtschaftsministerium koordiniert. Der ESF wird mehrheitlich im Ressort Arbeit verwaltet. Einen Sonderweg gehen Sachsen-Anhalt, das EFRE und ESF ebenso von der im Finanzministerium angesiedelten EU-Verwaltungsbehörde fondsverwaltend betreuen lässt, und Berlin, wo alle Strukturfonds direkt von der Verwaltungsbehörde koordiniert werden. Der EAGFL (zukünftig ELER) hingegen wurde bisher fachspezifisch und von allen neuen Ländern einheitlich in den für Landwirtschaft zuständigen Ministerien verwaltet.

Die dritte Stufe im System ist die EU-Titelbewirtschaftung, die im Rahmen der Einzelpläne den Fachressorts obliegt.

(175) Mit Blick auf die neue Förderperiode spricht sich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in diesem Zusammenhang für folgende Veränderungen aus:

- Die EU-Verwaltungsbehörde (erste Stufe) für den EFRE, ESF und ELER sollte aufgrund ihres koordinierenden Charakters bei einem Querschnittsressort angesiedelt werden. Argumente für diese Lösung ergeben sich u. a. durch eine einheitliche, und gleichzeitig von Ressortegoismen befreite, organisatorische Zuständigkeit im Kompetenzbereich Finanzen.
- Im Fall der Verwaltung des jeweiligen Fonds (zweite Stufe) gilt es mit Blick auf die Breite des Einsatzspektrums in den einzelnen Ressorts abzuwägen. Erfolgen z. B. die Interventionen des EFRE und ESF nahezu in allen Ressorts, erscheint es angebracht, die Fonds unabhängig von Ressortegoismen auch im Querschnittsministerium verwalten zu lassen. Gleiches gilt für den ELER, falls dieser auch ressortübergreifend eingesetzt werden soll. Maßgeblich ist hier, durch entsprechende Fördermaßnahmen Voraussetzungen zu schaffen, die ländlichen Regionen zukunftsfähig und unabhängiger von der Landwirtschaft zu machen. Diese Ausrichtung ließe sich möglicherweise

besser bei der Verwaltung in einem Querschnittsressort umsetzen.

- Die Titelaufbewirtschaftung (dritte Stufe) und damit die Entscheidung über den Einsatz der Mittel verbleibt bei den titelaufbewirtschaftenden Ressorts.

8.3.2 Zusätzlichkeit

(176) Die EU hat es sich zum Ziel gesetzt, die wirtschaftlich volle Wirkung der Regionalpolitik auch dadurch sicherzustellen, dass Beiträge aus den Strukturfonds nicht an die Stelle der öffentlichen Strukturausgaben eines Mitgliedsstaates treten.⁶⁰

Finanzwirtschaftlich stellt sich diese Zielstellung als Spagat zwischen den Interessen des Gebers und denen der Empfänger der Strukturförderung dar. Während die EU-Kommission die Aktivierung eigener Mittel auf der Ebene der Leistungsempfänger anstrebt, sind diese in der Regel gezwungen, eigene Budgetprobleme mit den gewährten Hilfe zu lindern, also die Substituierung eigener Mittel zu ermöglichen. Dieser Aspekt spielt auch in den Abschnitten 8.3.3 bzw. 8.3.4 bei den Themen Kofinanzierungsquoten und -mittel eine Rolle.

(177) In der neuen Förderperiode werden die EU-Kommission und der Mitgliedsstaat nur für die unter das Ziel „Konvergenz“ fallenden Regionen – also auch für Mecklenburg-Vorpommern – die Höhe der öffentlichen Strukturausgaben bzw. gleichzusetzender Ausgaben festlegen, die während des Programmplanungszeitraums aufrecht erhalten werden.⁶¹ Die Ausgabenhöhe soll mindestens den durchschnittlichen jährlichen Ausgaben in realen Werten im vorangegangenen Programmplanungszeitraum entsprechen. Für die Finanzierung relevante gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, u. a. Privatisierungen und außergewöhnliche Ausgaben, werden berücksichtigt. Dies entspricht einer Ex-ante-Bewertung auf Zusätzlichkeit der Strukturfonds.

Im Jahr 2011 findet eine Halbzeitüberprüfung der Zusätzlichkeitsregel im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ von EU-Kommission und Mitgliedsstaat statt, in deren Folge auch eine Änderung der Strukturausgaben vorgenommen werden kann. Bis zum Ende des Jahres 2016 wird die Einhaltung der Klausel noch einmal ex-post kontrolliert.

⁶⁰ Art. 15 VO (EG) 1083/2006.

⁶¹ Hier ist ein wesentlicher Unterschied zur vorangegangenen Förderperiode zu erkennen, wo es noch keine Beschränkung der Additionalitäts-Klausel auf bestimmte Zielregionen gab.

(178) Derzeit ist im Einvernehmen mit der EU angedacht, bei der Berechnung der Zusätzlichkeitsregel die Belastungen aus der deutschen Wiedervereinigung anzurechnen und statt auf die einzelnen Regionen direkt auf die Ebene des Mitgliedsstaates zurückzugreifen. Dies impliziert eine Reduzierung des „normalen“ Niveaus an öffentlichen Ausgaben für eine bestimmte Aufgabe, so dass folglich mehr Maßnahmen als „zusätzlich“ ausgewiesen werden können.

8.3.3 Kofinanzierungsquoten

(179) Die zuvor aufgeworfene Frage nach der Aktivierung oder Substituierung von Eigenmitteln weist inhaltliche Parallelen zum Thema der durch die Empfänger zu leistenden Kofinanzierungsquoten für die gewährten EU-Strukturhilfen auf.

Wie in der vorangegangenen Förderperiode ist auch ab 2007 wieder eine Differenzierung der Beteiligungssätze der Strukturfonds vorgesehen.⁶² Diese richtet sich u. a. nach dem Schweregrad der spezifischen, d. h. vor allem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Probleme sowie der Mobilisierung von privatwirtschaftlichen Mitteln in den betreffenden Bereichen.

(180) Auf der Ebene der Operationellen Programme wird die Beteiligung der Fonds im Verhältnis der zuschussfähigen Gesamtausgaben (entweder öffentliche und private oder nur öffentliche) berechnet. Im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ gelten Obergrenzen für die Beteiligung der Strukturfonds und damit Untergrenzen für die Kofinanzierungsanteile der geförderten Regionen.⁶³ Für die ostdeutschen Flächenländer und damit für Mecklenburg-Vorpommern ist zunächst die Obergrenze der Beteiligungssätze der EU für den EFRE und ESF i. H. v. 75 % von Bedeutung. Für den ELER werden die Beteiligungssätze bezogen auf die jeweilige Schwerpunktebene festgelegt und variieren zwischen 50 und 80 %.

(181) Auf der Ebene der so genannten „Prioritätsachsen“ (eine der strategischen Prioritäten in einem Operationellen Programm, die ein Bündel miteinander verbundener Vorhaben mit messbaren spezifischen Zielen umfasst⁶⁴) gelten die festgelegten Obergrenzen nicht. Hier bestimmt die EU-Kommission bei der Genehmigung für jedes Operationelle Programm und jede „Prioritätsachse“ den Höchstsatz sowie den Höchstbetrag der Beteiligung der einzelnen Fonds.

⁶² Art. 52-54 VO (EG) 1083/2006.

⁶³ Für eine vollständige Übersicht vgl. Art. 53 bzw. Anhang III VO (EG) 1083/2006.

⁶⁴ Art. 2 VO (EG) 1083/2006.

In diesem Zusammenhang existieren weitere Bestimmungen, so u. a. zu den Mindestbeteiligungen der Strukturfonds an den einzelnen „Prioritätsachsen“, staatlichen Beihilfen für Unternehmen und Zuschüssen aus anderen Finanzinstrumenten der EU.⁶⁵

8.3.4 Kofinanzierungsmittel

(182) Vor dem Hintergrund der bestehenden Budgetzwänge im Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommern ist die Diskussion um die Möglichkeiten der Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln aus anderen Quellen von enormer Bedeutung.

Hier spielt vor allem die nationale Kofinanzierung durch

- Ausgaben für mischfinanzierte Bund/Länder-Programme
- private Mittel, z. B. im Rahmen öffentlicher-privater Partnerschaften oder
- kommunale Mittel

eine große Rolle.

(183) Im Sinne der bereits erläuterten Substituierungs-Diskussion erscheint es aus haushaltswirtschaftlicher Sicht der Länder zwingend, verschiedene Programme so zu kombinieren, dass der Anteil eigener Haushaltsmittel an der konkreten Fördermaßnahme – und damit die tatsächliche Aktivierung von Landesmitteln – so gering wie möglich ausfällt.

(184) Momentan sehen die Planungen für die neue Förderperiode vor, im Rahmen der Strukturfonds EFRE und ESF auf Schwerpunktebene als nationale Kofinanzierung Mittel privater Dritter zuzulassen. Diese Maßnahme ist ein Bestandteil der geplanten Verfahrensvereinfachung ab 2007, wobei u. a. die nationalen Zuschussfähigkeitsregeln an die Stelle derer der Gemeinschaft treten. Insoweit es zu einer diesbezüglichen Regelung kommt, sollte eine weitgehende Kompensation von Landesmitteln durch erhöhten Ersatz von Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers angestrebt werden.

(185) Beim ELER hingegen bleiben nur öffentliche Ausgaben genehmigt.

8.3.5 Zuschüsse, Darlehen, Fondslösungen

(186) Bislang werden die mit EU-Mitteln refinanzierten Haushaltsmittel der Länder in der Regel als „verlorene“ Zuschüsse an Kommunen und private Dritte ausgereicht. Inzwischen hat in der Förderpolitik ein Umdenken hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente begonnen.

⁶⁵ Art. 54 VO (EG) 1083/2006.

Statt der ausschließlichen Gewährung verlorener Zuschüsse spielen zum einen Darlehen, zum anderen Fondslösungen, die unter Beachtung europarechtlicher Vorgaben revolvingend ausgestaltet werden, eine zunehmende Rolle.

(187) Aus finanzwirtschaftlicher Sicht zielen sowohl verlorene Zuschüsse als auch zinsgünstige Darlehen als Förderinstrumente auf das Setzen von Anreizen für zusätzliche Aktivitäten/Investitionen ab. Ziel der Maßnahmen ist es, vor allem positive Effekte auf Einkommen und Beschäftigung in der begünstigten Region zu generieren.⁶⁶ Investitionsentscheidungen werden beeinflusst, indem durch sinkende Kapitalkosten die Rentabilität verbessert und so versucht wird, vorhandene Standortnachteile zu kompensieren. Im Vergleich der Instrumente haben Zuschüsse vor allem die Subventionierung im Blick, während es bei Darlehen der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten ist. Zuschüsse sind wesentlich anfälliger für Mitnahmeeffekte, da es keine effizienzsichernde Risikoteilung wie bei der Darlehensförderung gibt.⁶⁷ Zudem spricht für Darlehen u. a. die Vermeidung von Fehlallokationen, wie der Ausschluss unwirtschaftlicher Projekte durch die individuelle Risikoübernahme des Empfängers, eine bankähnliche Bewertung und die Tatsache, dass trotz der Gefahr einzelner Kreditausfälle die Rückflüsse aus Zinsen und Tilgungen wiederum für Fördermaßnahmen zur Verfügung stehen. Auf diesem Prinzip basiert auch die Konzeption entsprechender revolvingender Fonds.

(188) Bei der Ausgestaltung der Förderpolitik dürfen jedoch Wettbewerbsaspekte zwischen Regionen nicht unbeachtet bleiben. Wenn einem ansiedlungsinteressierten Unternehmen in Land A ein Investitionszuschuss, in Land B jedoch „nur“ ein zinsgünstiger Kredit in Aussicht gestellt wird, dürfte der o. g. Subventionsgedanke für die Standortentscheidung nicht unerheblich sein. Insofern ist ein solcher Wechsel von der Zuschuss- hin zur Darlehensförderung nur für einen Teil der Fördertatbestände von Belang und zudem für regionale Alleingänge ungeeignet. Dass geförderte Unternehmen Investitionen auch dann durchführen würden, wenn sie statt Zuschüssen zinslose bzw. zinsverbilligte Darlehen erhalten, hat z. B. der Landesrechnungshof Brandenburg im Rahmen einer Umfrage zu den GA-Mitteln erhoben.⁶⁸

66 Vgl. Heimpold, Gerhard: „Zulagen - Zuschüsse - Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente“, in: *Wirtschaft im Wandel*, 11/1998.

67 Vgl. Tagungsbericht zur Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Europäische Strukturfonds und Beschäftigung: Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung“, Berlin, 2000.

68 Vgl. Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2005, Kapitel 18.

(189) Entsprechende Reformansätze wurden im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung von den neuen Ländern bereits in der 2006 auslaufenden Förderperiode umgesetzt.

So haben Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen mit Hilfe von ESF-Mitteln Programme zur Gewährung von Mikrodarlehen für Existenzgründer ins Leben gerufen. In Sachsen-Anhalt werden u. a. aus EFRE-Geldern Mittelstandsdarlehen für kleinere und mittlere Unternehmen finanziert, gleichzeitig soll dort ab 2007 der Einsatz von Darlehen voraussichtlich deutlich intensiviert werden. Schleswig-Holstein hat im Frühjahr 2005 einen Risikokapitalfonds für Unternehmen in strukturschwachen Regionen aufgelegt. Dabei stammen 25 % der Mittel aus dem EFRE, 55 % von der Investitionsbank Schleswig-Holstein und 20 % von privaten Beteiligungsgesellschaften.

(190) Für die neue Förderperiode hat die EU-Kommission in den aktuellen Entwurf der Strategischen Kohäsionsleitlinien ausdrücklich die Förderung von zuschussfreien Finanzinstrumenten wie Darlehen, wandelbaren Instrumenten und Risikokapital aufgenommen. Das Gleiche gilt für Bürgschaftsmechanismen und Kreditgarantiegemeinschaften. Zuschüsse sollten hingegen nur für den Bau und den Erhalt von Infrastruktur, die z. B. den Zugang zu Finanzmitteln vereinfacht, verwendet werden. Ab 2007 können die Strukturfonds im Rahmen der Operationellen Programme Beiträge zur Unterstützung von Finanzierungsinstrumenten für Unternehmen fördern, so z. B. Risikokapital-, Garantie- und Darlehensfonds.⁶⁹

⁶⁹ Art. 3 VO (EG) 1080/2006, Art. 11 VO (EG) 1081/2006, Art. 44 VO (EG) 1083/2006.

III. Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Innenministeriums

01 Förderung der Modernisierung/Sanierung bzw. des Neubaus von Feuerwehrhäusern

Im Fehlen von baufachlichen Prüfungen liegt eine Ursache für vielfach über den notwendigen Mindestbedarf hinausgehende Feuerwehrhäuser.

Auf der Grundlage eines durch das Innenministerium intern erstellten Kostenrichtwertes und unter Zuhilfenahme der Mindestflächenbedarfe hat der Landesrechnungshof Kostenrichtwerte errechnet. Bei 16 geprüften Feuerwehrgebäuden ist auf der Basis dieser Bemessungsgrundlage von Mehrausgaben in Höhe von insgesamt etwa 3,8 Mio. Euro auszugehen. Für diesen Gesamtbetrag hätten annähernd 20 weitere Feuerwehrgerätehäuser mit einem Stellplatz oder 15 Feuerwehrhäuser mit zwei Stellplätzen gebaut werden können.

1 Prüfungsgegenstand

(191) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Förderung von Baumaßnahmen an Gebäuden von Freiwilligen Feuerwehren geprüft. Er prüfte bei 16 von 177 Stützpunktfeuerwehren⁷⁰, ob die mit Fördermitteln überwiegend neu errichteten Feuerwehrhäuser angesichts der Aufgabenstellung der jeweiligen Wehr nach den Grundsätzen von Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant und gebaut wurden. Die Prüfung betraf die Haushaltsjahre 2000 bis 2004.

(192) Gem. § 2 Abs. 2 KV M-V gehört der Brandschutz zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einer Gemeinde. Diese Aufgabe wird in § 2 BrSchG⁷¹ für die Gemeinden dahingehend konkretisiert, dass diese den abwehrenden Brandschutz und die Technische Hilfeleistung in ihrem Gebiet zu sichern haben, u. a. durch:

⁷⁰ Stützpunktfeuerwehren erbringen neben den für Feuerwehren mit Grundausstattung festgelegten Leistungen (Bekämpfung von Bränden kleineren Umfangs im örtlichen Bereich) besondere Dienste beim vorbeugenden und abwehrenden Brandschutz sowie in größerem Umfang Technische Hilfeleistungen. Stützpunktfeuerwehren verfügen folglich über einen größeren und zum Teil spezialisierteren Geräte- und Fahrzeugpark als Wehren mit Grundausstattung.

⁷¹ Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz M-V - BrSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2002 [(GVOB. M-V S. 254), seit dem 21. Februar 2002 geltende Fassung].

- Aufstellung, Ausrüstung, Unterhaltung und Einsatz einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden leistungsfähigen öffentlichen Feuerwehr;
- Zurverfügungstellung der für die Ausbildung und Unterkunft der Feuerwehrangehörigen sowie für die Aufbewahrung der Feuerwehrgeräte und -ausrüstungen und deren Wartung und Pflege erforderlichen Räume und Plätze.

Die Landkreise haben als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises den überörtlichen Brandschutz und die Technische Hilfeleistung sicherzustellen (§ 3 BrSchG). Sie haben Gemeinden insbesondere fachlich zu beraten sowie die Ausrüstung der Feuerwehren zu fördern. Den Landkreisen obliegt die Anerkennung der Feuerwehren, deren Einordnung⁷² und Überprüfung auf ihre Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft sowie die Zuweisung besonderer Einsatzschwerpunkte.

Aufgabe des Landes ist es, insbesondere den Gemeinden und den Landkreisen zur Verbesserung des Brandschutzes und der Technischen Hilfeleistung Zuweisungen und Zuwendungen zu gewähren (§ 4 BrSchG).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten

(193) Die Gemeinden haben die für den Brandschutz notwendigen Mittel grundsätzlich selbst aufzubringen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 KV M-V). Keine der geprüften Gemeinden hat die entsprechenden Feuerwehrhäuser ausschließlich aus eigenen Mitteln finanziert, sondern Fördermittel eingeworben.

Die Fördermöglichkeiten sind vielfältig. Je nach Finanzierungsquelle weichen die Fördervorschriften deutlich voneinander ab:

⁷² In Folge auch als Einstufung bezeichnet.

Bezeichnung	Finanzierungsquelle	Förderart	Entscheidungskompetenz	Empfänger	Förderinstrument
Brandschutzmittel	Feuerschutzsteuer	Zuwendung	Innenministerium / Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz	Landkreise, ksfr. Städte	Pauschalförderung
Infrastrukturpauschale (ISP) *	Bundes- und Landesmittel (FAG-Mittel)	Zweckzuweisungen	Gemeinden und Ämter	über Landkreise an Gemeinde	Pauschale Bereitstellung als kommunale Eigenmittel für Infrastrukturinvestitionen
Kommunaler Aufbaufonds (KAF)	Bundes- und Landesmittel (FAG-Mittel)	Zuwendung	Innenministerium mit Landesförderinstitut	Gemeinden, Ämter, Landkreise, Zweckverbände	Zinsgünstiges Darlehen oder Zinshilfen oder Zuschüsse
Sonderbedarfzuweisungen (SBZ)	Bundes- und Landesmittel (FAG-Mittel)	Zuwendung	Innenministerium nach Stellungn. des Landkreises	Gemeinden, Ämter, ksfr. Städte, Landkreise, Zweckverbände	Einzelförderung

* seit 2002; dem ging bis Ende 2001 das Kommunale Investitionsprogramm (KIP) voraus.

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(194) Die Gemeinden erhielten für die Baumaßnahmen jeweils anteilige Zuweisungen/Fördermittel zwischen 19 und 100 % (!). Bei zwei von drei Gemeinden waren es mindestens 50 % Fördermittel. Jedes vierte geprüfte Feuerwehrhaus wurde zu 90 bis 100 % aus Fördermitteln finanziert. Eine Vollfinanzierung ist zuwendungsrechtlich bedenklich und wegen ihrer Fehlanreize im Hinblick auf unwirtschaftliches Verhalten finanzwirtschaftlich kaum vertretbar.

(195) Für Maßnahmen, für die das Innenministerium ein KAF-Darlehen gewährte, bewilligte der Landkreis zusätzlich Zuweisungen aus der Brandschutzsteuer (§ 15 FAG). Dies führte zu einer unzulässigen Parallelförderung.

(196) Das Innenministerium, das für die wichtigsten finanziellen Förderungen von kommunalen Investitionen weitgehend originär zuständig ist, hat die Regelungen zur Beantragung, Abrechnung und Nachweisführung der unterschiedlichen Investitionsfördermittel nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Der Landesrechnungshof regte an zu prüfen, ob für alle Förderungen von Feuerwehrhäusern – unabhängig von der „Quelle“ der Mittel – ein einheitliches Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren geschaffen werden kann.

(197) In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die Förderung von Feuerwehrhäusern nicht generell von einer feuerwehrfachlichen Landesdienststelle (beispielsweise durch das LPBK M-V⁷³) vorgenommen werden kann. Mindestens sollte eine feuerwehrafachtechnische Beteiligung am Zuwendungsverfahren gesichert sein.

2.1.2 Stellungnahme des Innenministeriums

(198) Bei der ISP-Förderung von Feuerwehrbauten sei eine Förderquote im Sinne der Deregulierung kontraproduktiv, da es sich um eine Pauschalförderung handele. Dies trage zur Verwaltungsvereinfachung und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bei. Die Mittel könnten so verbraucht werden, wie es der Empfänger für notwendig erachte. Nachzuweisen sei nur der zweckentsprechende Einsatz.

Bei einer Förderung durch die Sonderbedarfszuweisungen oder den KAF sei die Maximalquote bereits durch die entsprechenden Richtlinien bestimmt. Künftig werde jedoch darauf geachtet, dass das Einvernehmen zwischen den unterschiedlichen Zuwendungsgebern hergestellt werde.

(199) Es sei aus den Verwendungsnachweisen nicht ersichtlich gewesen, dass die als Gesamtsumme aufgeführten Kreismittel auch Brandschutzmittel enthielten. Um künftig unzulässige Parallelfinanzierungen auszuschließen, werde die Anregung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, einen detaillierten Nachweis über den Einsatz vorgesehener Drittmittel abzufordern. Alternativ dazu werde bezogen auf Förderungen aus dem KAF eine grundsätzliche Kumulierbarkeit von Mitteln des FAG geprüft.

(200) Die Schaffung eines einheitlichen Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahrens unabhängig von der Quelle erscheine derzeit nicht praktikabel. Insbesondere sei auf die Unterscheidung zwischen Pauschal- und Einzelförderung zu verweisen. Auch könne bei den Sonderbedarfszuweisungen und dem KAF-Darlehen als Einzelförderung keine Vereinheitlichung aller möglichen Förderungen erfolgen. Es werde noch geprüft, inwieweit eine bessere Abstimmung der unterschiedlichen Förderungsmöglichkeiten erfolgen könne. Durch ein entsprechendes Rundschreiben solle jedoch eine weitere Sensibilisierung sowohl der Kommunen als auch der Rechtsaufsichtsbehörden erfolgen und entsprechende Hilfestellungen angeboten werden.

73 Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern.

(201) Durch die Prüfung von Projekten an einer Stelle könne zumindest erreicht werden, dass ein einheitlicher Maßstab angelegt werde. Bei der Einschätzung der Struktur, Einsatzschwerpunkte, Einordnung der Feuerwehr nach Feuerwehr-Mindeststärken-Vorschrift (FMV) und perspektivischen Entwicklung der Feuerwehr könne man nur auf Erkenntnisse/Stellungnahmen des Landkreises als zuständige Aufsichtsbehörde zurückgreifen.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(202) Das Land und die Landkreise sollten künftig darauf Einfluss nehmen, dass die Fördermittel für einzelne Baumaßnahmen insgesamt eine Förderquote von 50 – 70 % nicht übersteigen.

Es stellt keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar, von den Gemeinden zu verlangen, auch bei der Bewirtschaftung der Pauschalfördermittel die Haushaltsgrundsätze der Kommunalverfassung – wie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 43 KV M-V) – zu beachten. Gem. § 9 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ist bei größeren Investitionen die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

(203) Die Fördervielfalt sollte auch eingeschränkt werden, um künftig unzulässige Parallelförderungen auszuschließen.

(204) Das vom Innenministerium angekündigte Rundschreiben erscheint unter dem Aspekt der Abstimmung der Förderungsmöglichkeiten zweckdienlich.

Bei den Förderverfahren ist sicherzustellen, dass diese nach einheitlichen Kriterien wie beispielsweise die Mindestraumgrößen gem. DIN 14092-1⁷⁴ in Verbindung mit der Mindestanzahl notwendiger Stellplätze entsprechend der Feuerwehr-Mindeststärken-Vorschrift erfolgen.

(205) Bei der Förderung von Feuerwehrhäusern sollte die feuerwehrtechnische Prüfung durch eine Landesdienststelle angestrebt werden, dies auch, um eine Bewertung nach einheitlichen Kriterien zu sichern. Die Hinzuziehung weiterer Stellungnahmen, beispielsweise der Landkreise oder der Unfallkasse Nord, erscheint durchaus hilfreich. Unabdingbar für jede weitere Förderung sollte eine aktuelle Überprüfung der Einordnung unter Berücksichtigung der brandschutzmäßigen Notwendigkeit sein.

⁷⁴ Diese Norm gilt für Feuerwehrhäuser und legt allgemeine Planungsgrundlagen fest. Sie wurde vom Arbeitsausschuss „Bauliche Anlagen“ im Normenausschuss Feuerwehrwesen erstellt. Die Planungsgrundlagen nach dieser Norm sollen es den Baubeteiligten ermöglichen, Feuerwehrhäuser feuerwehrtechnisch zweckmäßig zu errichten.

2.2 Anerkennung und Einordnung der Freiwilligen Feuerwehren

(206) Die von den Landräten gem. § 3 Abs. 2c, e) BrSchG i. V. m. Nr. 1.3 der Feuerwehr-Mindeststärken-Vorschrift (FMV) vorgenommenen Anerkennungen, Einordnungen und Überprüfungen der Feuerwehren auf ihre Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft sowie die Zuweisung besonderer Einsatzschwerpunkte bestimmen wesentliche Ausgangsgrößen der Feuerwehrhäuser.

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(207) Gemeindespezifische Gefahrenanalysen, Voten der Kreisfeuerwehrverbände, individualisierte und vollständige Verwaltungsakte zur Anerkennung und Einordnung sowie zur Zuweisung besonderer (überörtlicher) Einsatzschwerpunkte waren vielfach nicht feststellbar.

(208) Soweit Entscheidungen der Landräte vorlagen, waren diese vielfach keine verlässliche Grundlage für die Bemessung der personellen, materiellen und gebäudemäßigen Mindestausstattung der kommunalen Feuerwehren sowie für die Bestimmung des Raumprogramms.

(209) Da einige der von den Landräten getroffenen Einstufungsentscheidungen zum Beginn der 90er Jahre getroffen wurden, hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, zunächst die Lageeinschätzungen sowie Gefahrenbeurteilungen zu aktualisieren. Die Entscheidungen sollten befristet werden. Dabei sollten je Standort die Aufgaben der Brandbekämpfung und der Technischen Hilfe bestimmt und davon abgeleitet der notwendige Fahrzeug- und Technikbestand – basierend auf der brandschutzmäßigen Notwendigkeit – ggf. neu festgelegt werden. Insbesondere sollten Aspekte wie Gemeindezusammenschlüsse, Ämterfusionen, Kreisgebietsreform, Probleme bei Erreichen der Mindestpersonalstärke u. ä. nicht unbeachtet bleiben. Auch Entwicklungen in der Feuerwehrtechnik und in der Feuerwehrfahrzeugtechnik sollten gebührend Beachtung finden.

(210) Die Anzahl der in einzelnen Feuerwehren tatsächlich vorhandenen Fahrzeuge ließ vielfach eine andere als die vom Landkreis getroffene Einstufung erwarten. Der Fahrzeugbestand geht vielfach über die in der FMV bestimmte Mindestausstattung hinaus. Das Erfordernis zur Vorhaltung der in den Gerätehäusern vorhandenen Fahrzeuge und Geräte konnte anhand der vorgelegten Unterlagen nicht immer nachvollzogen werden.

Den Landkreisen wurde empfohlen, die Notwendigkeit des Fahrzeugbestandes zu überprüfen und ggf. auf eine Reduzierung hinzuwirken.

(211) Das Innenministerium sollte als Rechtsaufsichtsbehörde die Entscheidungen der Landkreise zur Anerkennung und Einstufung der Feuerwehren sowie zur Zuweisung besonderer Einsatzschwerpunkte unter den benannten Aspekten prüfen.

2.2.2 Stellungnahme des Innenministeriums

(112) Mit § 2 BrSchG sei eindeutig festgelegt, dass die Gemeinde die Größe einer Feuerwehr bestimme. Der Landkreis und das Innenministerium könnten diesbezüglich keinen direkten Einfluss nehmen, wenn Feuerwehren überdimensioniert sein sollten. Die Einstufung der Feuerwehren entsprechend der FMV sei von den Landkreisen erfolgt und vom Innenministerium abgefragt worden. Aufgrund von Ämterfusionen und Gemeindezusammenschlüssen unterliege die Einordnung einer ständigen Überarbeitung.

(113) Die Gemeinden müssten eigenverantwortlich entscheiden, ob die Feuerwehren in der jetzigen Größe bestehen bleiben sollen. *„Der Missstand von überdimensionierten Feuerwehren wird sich nur dann ändern, wenn die Gemeinden zukünftig bei Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen oder den Bau von Feuerwehrhäusern keine zusätzlichen Fördermittel erhalten.“* Auch bei Zusammenschlüssen von Gemeinden werde zunehmend die Frage zu stellen sein, wie viel Feuerwehr vorhanden sein muss. Auf Grund der Finanznot vieler Gemeinden sei davon auszugehen, dass zukünftig derartige Überdimensionierungen von Feuerwehren nicht mehr vorkommen werden. Eher sei zu befürchten, dass es zu Zusammenschlüssen komme und Feuerwehren aufgelöst werden (rückläufige Tendenz seit 2003).

Durch Information an die Landkreise (Rundschreiben), dass nur solche Vorhaben gefördert werden, die der Feuerwehr-Mindeststärken-Vorschrift entsprechen (Abweichungen aufgrund besonderer Aufgaben möglich), könne Fördermittelmissbrauch verhindert werden.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(114) Der Anerkennung und Einordnung der Freiwilligen Feuerwehren durch den Landrat in Abstimmung mit dem Kreisfeuerwehrverband ist zukünftig größere Bedeutung beizumessen. Sie sind entscheidende und verbindliche Ausgangsgröße zur Sicherstellung des flächende-

ckenden Brandschutzes, für jedes neu zu beschaffende Fahrzeug und insbesondere bedeutend für jede Planung sowie Errichtung eines Feuerwehrhauses.

Die Größe der Feuerwehr ergibt sich letztendlich aus den örtlichen und ggf. überörtlich zugewiesenen Aufgaben.

Basierend auf der jeweiligen Einordnung haben die Gemeinden den abwehrenden Brandschutz und die Technische Hilfeleistung in ihrem Gebiet (ggf. auch zusätzliche Aufgaben) sicherzustellen. Obwohl diese Aufgaben ganz überwiegend kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (eigener Wirkungskreis) sind, kann dies nicht bedeuten, dass die Gemeinden die Größe des Fahrzeug- und Technikparks (Anzahl der Stellplätze) uneingeschränkt bestimmen können.

Bei Gemeinde- und Ämterfusionen wird eine neue Einstufung erforderlich sein.

2.3 Baufachliche Prüfung und sonstige Einflussnahme

(215) In den Jahren 2000 bis 2004 wurden auf der Grundlage der unterschiedlichen Förderungen mehr als 350 Baumaßnahmen an Feuerwehrhäusern finanziert:

Fördervariante	Anzahl der Maßnahmen	Fördersumme
KIP/ISP-Mittel*	rd. 340	rd. 26 Mio. Euro
SBZ-Mittel	3	rd. 1 Mio. Euro
KAF-Mittel	13	rd. 3,6 Mio. Euro
Gesamt:	rd. 356	rd. 30,6 Mio. Euro

* KIP rd. 21 Mio. Euro (ca. 225 Baumaßnahmen) / ISP rd. 5 Mio. Euro (ca. 115 Baumaßnahmen)

Hauptquelle der Förderung sind mit rd. 26 Mio. Euro die KIP- bzw. ISP-Mittel, die die Landkreise und Gemeinden wie kommunale Eigenmittel bewirtschafteten.

Bei diesen Maßnahmen wurde eine baufachliche Prüfung i. S. von VV-K Nr. 6 zu § 44 Abs. 1 LHO und der ZBau – d. h. auch eine Prüfung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der zu fördernden Baumaßnahme – regelmäßig nicht durchgeführt. Die Antragsprüfung beschränkte sich i. d. R. überwiegend auf bauordnungsrechtliche Fragen gem. Landesbauordnung. Zwar wurde in diesem Zusammenhang teilweise geprüft, ob die Mindestanforderungen der DIN 14092 eingehalten wurden, eine Einflussnahme auf darüber hinausgehende Räumlichkeiten bzw. Einrichtungen erfolgte jedoch nicht.

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(216) Der Landesrechnungshof hält es für geboten, Größe und Ausstattung der Feuerwehrrhäuser nicht allein dem Ermessen kommunaler Selbstverwaltungen zu überlassen. Im Fehlen von baufachlichen Prüfungen wird eine Ursache dafür gesehen, dass insbesondere mit KIP- bzw. ISP-Mittel geförderte Feuerwehrrhäuser mit einer über den notwendigen aufgabenspezifischen Mindestbedarf hinaus gehenden Kubatur und Gesamtfläche errichtet wurden.

Der Landesrechnungshof sieht das Innenministerium schon aus § 4 BrSchG in der Pflicht, auch auf die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der zu errichtenden Feuerwehrrhäuser Einfluss zu nehmen. Hierzu könnten auch bei nicht unmittelbar vom Land geförderten Baumaßnahmen vom Land unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu erarbeitende Parameter für Feuerwehren den Kommunen als Orientierungshilfe/Richtwerte an die Hand gegeben werden. In diesem Zusammenhang erwartet der Landesrechnungshof, dass insbesondere die Bestimmung der im Land für Feuerwehrrhäuser anzuwendenden brandschutzspezifischen und baufachlichen Parameter gemäß DIN 14092 (Feuerwehrrhäuser) verbindlich vorgegeben werden.

(217) Darüber hinaus sieht der Landesrechnungshof Möglichkeiten für das Land bzw. die Landkreise als Rechtsaufsichtsbehörden, im Rahmen der Genehmigung der jeweiligen Haushaltsplanungen Einfluss zu nehmen.

2.3.2 Stellungnahme des Innenministeriums

(218) Eine direkte Einflussnahme des Landes sei aus brandschutzfachlicher Sicht (§ 4 Brandschutzgesetz) auf Größe und Ausstattung der Feuerwehren nicht möglich und nicht Aufgabe des Landes.

Als Einzelförderanträge noch durch das Innenministerium/Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz bearbeitet worden seien, enthielten die Zuweisungsbescheide Auflagen, nach DIN 14092 zu bauen. Mit Umstellung auf Pauschalzuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte sei die Umsetzung einer vergleichbaren Lösung empfohlen worden. In einem Rundschreiben des Innenministeriums sollen die Landkreise als untere Rechtsaufsichtsbehörde insbesondere auf den wirtschaftlichen Einsatz von Pauschalförderungen hingewiesen werden. Damit werde auch die landesweite Sensibilisierung für dieses Thema verfolgt.

(219) Durch den 1. Ergänzungserlass zur Haushaltsplanung der Kommunen für das Haushaltsjahr 2006 und die folgenden Haushaltsjahre vom 18.01.2006 seien die Ausführungshinweise zur GemHVO insofern geändert worden, dass zukünftig zwingend eine Darstellung der Verwendung der Infrastrukturpauschale und anderer FAG-Zuweisungen im Vorbericht des Haushaltsplanes aufzunehmen sei. Hierdurch könnte im rechtsaufsichtlichen Haushaltsgenehmigungsverfahren auf die Kommune hinsichtlich des Einsatzes der Mittel – und damit auch auf Zweckmäßigkeitserwägungen – eingewirkt werden.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(220) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Innenministeriums, per Rundschreiben die Landkreise für den wirtschaftlichen Einsatz von Pauschalfördermitteln zu sensibilisieren.

(221) Die Darstellung des vorgesehenen Einsatzes von ISP-Mitteln und anderer FAG-Mittel im Vorbericht zum Haushaltsplan einer Kommune wird als zweckdienlich erachtet. Vor Aufnahme der Baumaßnahme in den Haushaltsplan ist jedoch in geeigneter Weise, z. B. durch Nachweis der Einhaltung der DIN-Vorgaben und von Kostenrichtwerten, sicherzustellen, dass Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gegeben sind.

2.4 Kostenrichtwerte

(222) Die Beachtung von Kostenricht-/Orientierungswerten trägt bei der Planung vergleichbarer Bauvorhaben dazu bei, die Wirtschaftlichkeit der Hochbaumaßnahmen einschätzen und die förderfähigen Ausgaben begrenzen zu können. Entsprechend VV-K Nr. 2.4.2 zu § 44 Abs. 1 LHO sollten der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben soweit wie möglich feste Beträge zugrunde gelegt werden. Die Festlegung dieser setzt Richtwerte voraus, die durch die zuständige fachtechnische Verwaltung anerkannt worden sind. Die Einführung belastbarer Richtwerte dient somit der Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens.

Da es sich auch bei den gem. DIN 14092-1 zu errichtenden Feuerwehrrhäusern um vergleichbare Baumaßnahmen handelt, ist der Landesrechnungshof der Frage nachgegangen, ob die Wirtschaftlichkeit dieser Bauwerke über Richtwerte gesteuert werden kann.

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(223) Der Landesrechnungshof hält es für zweckmäßig, dass sich das Innenministerium zur überschlägigen Einschätzung der Angemessenheit der Gesamtausgaben für Feuerwehrhausbauten intern einen Kostenrichtwert erstellt hat (179.000 Euro je Stellplatz). Soweit er Feuerwehren mit einem Stellplatz betrifft, hat der Landesrechnungshof die Angemessenheit dieses Betrages unterstellt. Er hält jedoch eine Anwendung dieses Kostenrichtwertes für Feuerwehrhäuser mit zwei und mehr Stellplätzen durch einfache Multiplikation mit der Anzahl der Stellplätze für nicht sachgerecht. Der Landesrechnungshof hat unter Zuhilfenahme der DIN 14092-1, deren Mindestvorgaben er für geeignet hält, das jeweilige Raumprogramm nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aufzustellen, die Flächenbedarfe für Feuerwehrhäuser mit bis zu sechs Stellplätzen errechnet. Auf dieser Grundlage hat er Faktoren sowie letztlich entsprechende Kostenrichtwerte aufgestellt:

Stellplätze	1	2	3	4	5	6
Faktor	1	1,42	1,68	2,73	3,29	4,24
Kostenwert in TEuro	179	254	301	488	589	759

Gemessen an diesen Kostenrichtwerten ist bei den geprüften 16 Feuerwehrhäusern eine wesentliche Kostenüberschreitung die Regel. Der Landesrechnungshof geht von Mehrausgaben in Höhe von etwa 3,8 Mio. Euro aus, d. h. von durchschnittlichen Mehrausgaben in Höhe von rd. 240.000 Euro je Baumaßnahme.

Für diesen Gesamtbetrag hätten annähernd 20 weitere Feuerwehrgebäude mit einem Stellplatz oder 15 Feuerwehrhäuser mit zwei Stellplätzen gebaut werden können.

2.4.2 Stellungnahme des Innenministeriums

(224) Der Richtwert (179.000 Euro) sei 1995 aus Durchschnittswerten geförderter Maßnahmen entwickelt und in den Jahren 2001/2002 angeglichen worden. Der Aufstellung der Kostenrichtwerte auf der Grundlage der Mindestflächen entsprechend der DIN 14092 werde grundsätzlich gefolgt. Auch teile das Innenministerium die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die in der DIN ausgewiesenen Raumgrößen und Flächen für die Aufgabenerledigung der Feuerwehren grundsätzlich als auskömmlich anerkannt sind.

Allerdings stelle die DIN 14092 eine unverbindliche Planungsgrundlage für Feuerwehrhäuser dar.

(225) Nach Auffassung des Innenministeriums muss bei diesem Wert eine entsprechende Fehlerquote berücksichtigt werden, da Faktoren wie Neubau, Umbau, Sanierung oder städtebauliche Aspekte, auch gemeindliche Nutzung der Schulungsräume, hierbei nicht beachtet seien. Die Kostenrichtwerte könnten daher nicht pauschal auf den Einzelfall angewandt werden.

Für künftige Förderungen werde auf das angekündigte Rundschreiben verwiesen. Bei Förderverfahren im Rahmen von KAF und SBZ werde weiterhin die Abstimmung mit dem LPBK M-V⁷⁵ erfolgen, so dass eine auf den Einzelfall abgestimmte Kostenberechnung der Förderung zugrunde liege. Bei den Pauschalförderungen wurde auf die fehlende Einflußnahmemöglichkeit verwiesen.

Eine auf die Besonderheiten des Einzelfalls abgestimmte Kostenberechnung werde durch das Innenministerium nach wie vor bevorzugt.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(226) Unstrittig ist, dass die DIN 14092 eine zuverlässige Basis für die Planung und den Bau von Feuerwehrgerätehäusern bildet, von der im begründeten Einzelfall abgewichen werden kann.

Da Pauschalfördermittel (KIP und ISP) mit rd. 26 Mio. Euro einen Fördermittelanteil von rd. 85 % ausmachen und diese sich nach Darstellung des Innenministeriums einer Einflussnahme auf die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes entziehen, erscheint es um so dringlicher, den Landkreisen und Gemeinden Kostenrichtwerte an die Hand zu geben. DIN-basierte Kostenrichtwerte können ein wesentliches Hilfsmittel sein, um insbesondere bei Pauschalförderungen die Angemessenheit von Baukosten einschätzen zu können. Auch werden dem Landkreis damit Richtwerte zur Verfügung gestellt, um die Angemessenheit entsprechender Planungsansätze im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsverfahrens bewerten zu können.

⁷⁵ Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(227) Der Landesrechnungshof bittet den Landtag, die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Förderung, Einordnung, baufachlichen Prüfung sowie zu den Kostenrichtwerten zur Kenntnis zu nehmen und den Empfehlungen beizutreten.

Das Innenministerium sollte beauftragt werden, in Zusammenarbeit mit den Landkreisen Voraussetzungen zu schaffen, die die wirtschaftliche und sparsame Verwendung insbesondere auch der pauschalen Fördermittel (ISP-Mittel) sicherstellen.

Die unterschiedlichen Förderverfahren sollten aufeinander abgestimmt werden. In der Einführung von Kostenrichtwerten wird ein geeignetes Mittel gesehen, um vom Innenministerium Fallpauschalen für die Förderung des Baus von Feuerwehrhäusern zu entwickeln. Dies sollte in Abstimmung mit den Landkreisen und den Feuerwehrverbänden geschehen. Mit der Einführung dieser Fallpauschalen könnten Förderverfahren wesentlich vereinfacht und insbesondere bei Neubauten auf eine baufachliche Prüfung im Sinne der ZBau zu § 44 Abs. 1 LHO verzichtet werden.

Dem Einordnungsverfahren als entscheidende Ausgangsgröße für jegliche Anschaffung und Baumaßnahme im Feuerwehrbereich ist ein größerer Stellenwert beizumessen. Landesweit sollten die Einordnungen auf ihre Aktualität und Zweckmäßigkeit überprüft werden. Das Land sollte in enger Zusammenarbeit mit den Landkreisen und den Gemeinden angesichts der schwierigen Finanzlage seine Brandschutzziele überprüfen und gegebenenfalls neu überdenken.

(228) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

02 Belegprüfung im Institut für Ostseeforschung Warnemünde

Das IOW hat im Rahmen der Haushaltsführung 2004 konsumtive Ausgaben unzulässig Investitionsausgaben zugeordnet, gegen das Bruttoprinzip verstoßen sowie in einigen Bereichen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend Rechnung getragen.

1 Prüfungsgegenstand

(229) Der Landesrechnungshof führte im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2004 eine Belegprüfung beim IOW durch. Anlass war der unter Kapitel 4.5 geschilderte Haushaltsverstoß.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Titel 0779 812.01 (Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen)

2.1.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(230) Der Beschaffungsumfang einzelner Maßnahmen lag teilweise deutlich unterhalb der gem. Verwaltungsvorschrift zur Haushaltssystematik (VV-HS) für die Zuordnung zu Investitionen vorgegebenen Wertgrenze von 5.000 Euro. Die korrekte Zuordnung der einzelnen Beschaffungen gem. ihrer Wertgrenzen würde zu einer Überschreitung der verfügbaren Haushaltsmittel für den Betrieb (HGr. 4, 5, 6) führen.

(231) Die Nachvollziehbarkeit im Rahmen der Prüfung des Landesrechnungshofes wurde auch dadurch erschwert, dass sowohl im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als auch im Finanzministerium keine den Haushaltstechnischen Richtlinien (HRL) entsprechenden Informationen zur Investitionsplanung des IOW für die Veranschlagung im Haushalt 2004 vorlagen. Gemäß Nr. 14.3.1 HRL sind in den Begründungen zu den Haushalts-

voranschlägen Art, Anzahl und Stückpreis der zu beschaffenden Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Maschinen usw. anzugeben.

(232) Die Prüfung der begründenden Unterlagen zeigte, dass IT-Geräte oftmals einzeln und von diversen Anbietern beschafft werden. Von den 118 PC und Notebooks wurde der Erwerb von 80 PC in einer Sammelbeschaffung realisiert. Die Beschaffung der sonstigen 21 PC und 17 Notebooks stellte sich wie folgt dar:

Anzahl:	gesamt	Fabrikate	Hersteller	Anbieter
PC	21	11	5	6
Notebook	17	11	5	8

Bei den aus der Tabelle ablesbaren 21 PC handelte sich bspw. um elf Fabrikate fünf unterschiedlicher Hersteller. Die Beschaffungen wiederum erfolgten unabhängig vom Fabrikat oder Hersteller bei sechs verschiedenen Anbietern.

Die Geräte waren mehrheitlich durch die einzelnen Sektionen selbstständig bestellt worden. Eine Koordination der IT-Beschaffung ist nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hat nicht geprüft, ob für die Beschaffungen Ausschreibungen durchgeführt wurden.

(233) Das IOW ist teilweise vom Bruttoprinzip (§ 15 Abs. 1 LHO M-V) abgewichen, wonach Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu buchen sind. Beim Kauf neuer Geräte wurde unzulässig die Inzahlungnahme der Altgeräte (Einnahme) vom Preis des Neugerätes (Ausgabe) abgezogen.

2.1.2 Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(234) Das Ministerium erklärt in seiner Stellungnahme nicht, wie es zukünftig die Zuordnung von Maßnahmen entsprechend ihrer Wertgrenze absichern will.

(235) Die bisherige Praxis, am Anfang des jeweiligen Haushaltsjahres die Geräteinvestitionen durch die Institutsleitung festzulegen, wird durch das Ministerium als effizient eingeschätzt. Nach seiner Auffassung ist eine detaillierte Investitionsplanung über mehrere Jahre im voraus aufgrund von regelmäßiger Fluktuation bei den über die Projekte entscheidenden leitenden Wissenschaftlern und von regelmäßiger Drittmittelwerbung zu unsicher.

(236) Bei jeder IT-Beschaffung wird die *„Passfähigkeit in die IT-Landschaft des IOW durch den IT-Bereich geprüft“*. Das IOW will zukünftig den Warenkorb der Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH bei IT-Beschaffungen berücksichtigen.

(237) Das Bruttoprinzip wird zukünftig beachtet.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(238) Maßnahmen, die die Wertgrenze von 5.000 Euro nicht überschreiten, sind grundsätzlich den sächlichen Verwaltungsausgaben zu zuordnen.

(239) Die Maßnahmen sind sachlich und zeitlich klar zu definieren. Der Landesrechnungshof bittet das Finanzministerium, für die Nachvollziehbarkeit geplanter und durchgeführter investiver Maßnahmen Nr. 14.3.1 HRL durchzusetzen. Die Bildung von investiven Maßnahmen, lediglich durch die lose Zusammenfassung von einzelnen, sachlich nicht zusammenhängenden Beschaffungen unter der Wertgrenze von 5.000 Euro, ist zukünftig zu unterbinden.

2.2 Titel 0779 124.01 (Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung)

2.2.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(240) Das IOW vermietet in Warnemünde eigene Räume als Gästezimmer. Die zurzeit gültigen Mietpreise wurden per Leitungsbeschluss zum 01.08.1998 festgelegt. Demnach werden bspw. ein Einzelzimmer ab 175 Euro (6,25 Euro/tgl.⁷⁶) und ein Doppelzimmer ab 231 Euro (8,25 Euro/tgl.) für jeweils vier Wochen vermietet. Durch Entscheidung der Leitung des IOW ist sogar ein vollständiger Erlass der Miete möglich. Nachweislich wurde auch Mitreisenden, also Personen ohne dienstlichen Auftrag, wie Ehepartnern, die Miete per Leitungsbeschluss erlassen.

⁷⁶ Die angegebenen Preise pro Tag sind Durchschnittswerte bezogen auf den Preis für eine vierwöchige Nutzung. Die Mieten sind nach Dauer des Aufenthaltes gestaffelt. Ab der zweiten Woche reduziert sich die Tagesmiete z. B. für ein Einzelzimmer von 10 auf 5 Euro.

2.2.2 Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(241) Das IOW wird kurzfristig die Mietpreise für seine Gästezimmer überprüfen. Der Selbstkostenpreis wird Grundlage der Preisbildung sein. Erlasse und Reduzierungen für Mitreisende werden zukünftig nicht mehr gewährt.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(242) Die Mietpreise für die Gästezimmer sind an die allgemeine Marktlage sowie die aktuellen Betriebskosten anzupassen. Die Möglichkeit zum Mieterlass sollte ihre Grenze bei den beim IOW entstehenden Kosten finden.

2.3 Sonstiges

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(243) Gemäß VV Nr. 20.1 zu § 70 LHO⁷⁷ sind mindestens zwei Personen (Vier-Augen-Prinzip) an einem Anordnungsverfahren zu beteiligen. Im IOW sind an der Anordnung jeder Auszahlung bis zu sieben Mitarbeiter beteiligt.

(244) Die im Titel 511.01 ausgewiesenen Auszahlungen sind nicht immer mit Rechnungen begründet. Lediglich der Nachweis der Ermächtigung zur Lastschrift ist den Anordnungen beigelegt.

(245) Gem. Nr. 5.1.2 Arbeitsanweisung Mittelbewirtschaftung für die Dienststellen des Landes M-V unter Anwendung des HKR-Verfahrens ProFiskal haben die Dienststellen den Zahlungspflichtigen „ausdrücklich aufzufordern“, bei der Überweisung das Kassenzeichen der Annahmeanordnung anzugeben. Auf den Zahlungsaufforderungen des IOW wird oftmals kein Kassenzeichen als Verwendungszweck der Einzahlung vorgegeben. Das Fehlen des Kassenzeichens bei der Einzahlung führt zu zusätzlichem Arbeitsaufwand in der Landeszentralkasse (JB 2005, Tzn. 113, 114).

⁷⁷ Gegenwärtig erfolgt die Regelung gem. VV Nr. 1.1.2 zu §§ 70-80 LHO.

2.3.2 Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

(246) Das IOW folgt den Anregungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(247) Der Landesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass Maßnahmen entsprechend ihrer Wertgrenze zu veranschlagen sind.

(248) Der Landesrechnungshof hält an seiner Meinung fest, dass Investitionsmittel sachlich und zeitlich klar definiert zu planen sind. Veränderungen bei den beschäftigten leitenden Wissenschaftlern können nach Auffassung des Landesrechnungshofes lediglich zu Anpassungen vorhandener Projekte bzw. Ablösung alter Projekte durch neue führen. Die jeweils vorgesehenen Haushaltsmittel sind dann entsprechend anzupassen, insbesondere da bestehende Projekte der für sie geplanten Haushaltsmittel auch weiterhin bedürfen. Die Investitionsgrenze ist einzuhalten.

(249) Allein eine Prüfung der „Passfähigkeit“ der IT-Geräte ist für die Schaffung einer einheitlichen IT-Landschaft nicht ausreichend. Die zukünftige Nutzung des Warenkorbes wird vom Landesrechnungshof begrüßt.

03 Prüfung der Kulturförderung des Landes – Förderbereich Kinder- und Jugendkunstschulen

Die Kinder- und Jugendkunstschulen erhalten seit dem Haushaltsjahr 2004 die höchsten Zuwendungen bei der Kulturförderung nicht öffentlicher Träger, neben dem Förderbereich Film und Medien.

Der Landesverband der Kinder- und Jugendkunstschulen Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat über den Bildungsausschuss des Landtages offensichtlich konkrete Zuwendungsentscheidungen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zu seinen Gunsten und denen seiner Mitglieder herbeigeführt. Die Zuständigkeiten des Ministeriums wurden mehrfach übergangen.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass das Land einerseits finanzielle Mittel zum Personalabbau in der Landesverwaltung aufwendet, Personalüberhänge ausweist und gleichzeitig Beschäftigungsverhältnisse bei freien Trägern (teil)finanziert.

Die Höhe der Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen sollte der regional unterschiedlichen demografischen Entwicklung angepasst werden.

1 Prüfungsgegenstand

(250) Der Landesrechnungshof hat den Förderbereich Kinder- und Jugendkunstschulen im 2. Halbjahr 2005 untersucht. Er hat sich dabei schwerpunktmäßig mit der deutlichen Erhöhung der Fördersumme und der vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur erstellten Konzeption zur Entwicklung der Kinder- und Jugendkunstschulen und der Musikschulen (Konzeption) beschäftigt und geprüft, ob bei der Gewährung der Fördermittel recht- und zweckmäßig verfahren wurde.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Öffentliche Kulturausgaben, Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen und Auswirkungen der demografischen Entwicklung

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(251) Verglichen mit finanzschwachen Flächenländern West (Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein) weichen die öffentlichen Kulturausgaben in Mecklenburg-Vorpommern je Einwohner sowie der Anteil der Kulturausgaben am Gesamthaushalt des Landes deutlich ab. In Relation zur Einwohnerzahl lagen die Kulturausgaben sowohl über dem Bundesdurchschnitt als auch erheblich über den vergleichbaren Ausgaben der anderen Länder. Ihr Anteil am Gesamtetat in Mecklenburg-Vorpommern lag geringfügig über dem Bundesdurchschnitt, jedoch deutlich über dem Wert vergleichbarer finanzschwacher Flächenländer West.

(252) Nach dem vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur erstellten Ländervergleich hat Mecklenburg-Vorpommern sowohl in der absoluten Höhe der Fördermittel, als auch im Verhältnis zur Anzahl der Kinder- und Jugendkunstschulen die höchste Förderung.

(253) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat festgestellt, dass im Jahr 2003 von den 1- bis 18-jährigen Kindern und Jugendlichen 3,4 % an den Kursen bzw. Workshops und Projekten der Kinder- und Jugendkunstschulen teilnahmen. In Relation zur Gesamteinwohnerzahl waren es 0,5 %. Im Hinblick auf den prognostizierten Rückgang der Einwohnerzahl in der Altersgruppe der 0- bis 27-jährigen hatte das Ministerium es in der Konzeption versäumt, konkrete Folgerungen aus der demografischen Entwicklung für die Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen zu ziehen.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(254) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat mitgeteilt, dass der vom Landtag beschlossene Haushaltsplan 2006/07 den finanziellen Rahmenbedingungen des Landes Rechnung trage und innerhalb des Möglichen Schwerpunkte setze. Von daher richte sich die Kulturförderung bereits jetzt an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes aus.

(255) Die Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen gehöre seit dem Haushaltsjahr 2004 zu den Schwerpunkten der Kulturförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Die Einrichtungen würden sich am Ganztagschulprogramm beteiligen und professionelle Arbeit leisten, um Kinder und Jugendliche an kreatives, künstlerisches Gestalten heranzuführen. Die kulturelle Bildung sei eine entscheidende Voraussetzung für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und eine verantwortungsvolle Teilhabe an der Gesellschaft. Kindern und Jugendlichen solle möglichst früh und in vielen Kunstsparten das notwendige Rüstzeug für eine künstlerische Betätigung vermittelt werden. Diese Aspekte würden auch die im Ländervergleich höhere Förderung rechtfertigen. Im Übrigen müsse jedem Land eine eigene Schwerpunktsetzung unbenommen sein.

(256) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat ausgeführt, dass bereits in der Konzeption Fragen der demografischen Entwicklung eine wichtige Rolle gespielt hätten. Aus der Gesamtschau der Untersuchungsergebnisse seien Konsequenzen gezogen worden, wie z. B. die stärkere Vernetzung von Einrichtungen bzw. die Schaffung größerer kultureller Zentren, in denen verschiedene Initiativen der kulturellen Kinder- und Jugendarbeit zusammengeführt werden sollen. Konkrete Modellprojekte seien diesbezüglich bereits in Neubrandenburg, Stralsund und Schwerin vom Ministerium initiiert und von den Städten entwickelt worden. Die zukünftige Umstrukturierung hin zu fünf Kreisen werde die Konzentration von Kultureinrichtungen an zentralen Orten und Mehrfachnutzungen von spartenübergreifenden Kulturstätten befördern. Im Zuge der weiteren Evaluation werde auch der Frage nachgegangen, inwieweit dem demografischen Faktor weiter Rechnung getragen werden müsse.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(257) Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass die Kulturförderung bereits jetzt an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ausgerichtet ist. Mit Blick auf die erforderliche Konsolidierung des Landeshaushaltes ist der Hinweis des Ministeriums auf die Veranschlagung im Haushaltsplan kein hinreichendes Argument. Das Ergebnis des Ländervergleichs macht deutlich, dass die Höhe der Kulturausgaben in Mecklenburg-Vorpommern zu hinterfragen und auf Einsparmöglichkeiten hin zu überprüfen ist. Angepasste Kennzahlen würden den Landeshaushalt entlasten. Ebenso ist vor dem Hintergrund der problematischen Finanzlage des Landes das besondere Interesse an der Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

(258) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Höhe der Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen der demografischen Entwicklung angepasst wird. So könnte die Höhe der Fördermittel beispielsweise von der Anzahl der Kinder und Jugendlichen in einer bestimmten Region abhängig gemacht werden und die kommunalen Gebietskörperschaften könnten dann vor Ort entscheiden, welche freien Träger gefördert werden.

2.2 Absicherung von Personalausgaben der Kinder- und Jugendkunstschulen durch das Land

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(259) Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Doppelhaushalt 2004/05 stimmte der Finanzausschuss im Dezember 2003 den Empfehlungen des Bildungsausschusses zu, die Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen als gesonderten Förderbereich auszuweisen und um 650.000 Euro auf 835.000 Euro zu erhöhen. Zuvor hatte der Landesverband der Kinder- und Jugendkunstschulen Mecklenburg-Vorpommern e. V. (LVKJ) in der vom Bildungsausschuss am 03.04.2003 durchgeführten nicht öffentlichen Anhörung erläutert, dass Arbeitsmarktförderungen ab dem Haushaltsjahr 2004 stark reduziert würden und dadurch die Strukturen der Einrichtungen gefährdet seien.

(260) Die deutliche Erhöhung der Förderung ab 2004 diene und diene somit vor allem der Absicherung der Personalausgaben der im LVKJ organisierten Schulen. Der Landesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass es nicht Aufgabe der Kulturförderung des Landes sein kann, derartige Kürzungen auf Umwegen zu kompensieren. Gleichzeitig hat er angeregt zu prüfen, inwieweit Mitarbeiter der Landesverwaltung, die dem im Personalkonzept 2004 vorgesehenen Überhangstellenplan zugeordnet werden, Aufgaben erfüllen können, die jetzt von den Zuwendungsempfängern wahrgenommen werden.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(261) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat betont, dass Kinder- und Jugendkunstschulen als professionell arbeitende Einrichtungen auf qualifiziertes hauptamtliches Personal angewiesen seien und für die Leitung einer Einrichtung im Allgemeinen eine unbefristete Vollzeitstelle benötigt werde. Auf Grund der schwierigen Haushaltslage des Landes sollten die hauptamtlichen unbefristeten Stellen in den Kinder- und

Jugendkunstschulen auf jeweils eine Stelle reduziert werden. Im Rahmen der Umsetzung des Personalkonzeptes 2004 für die Landesverwaltung und des Lehrpersonalkonzeptes werde das Ministerium prüfen, inwieweit Mitarbeiter des nach dem im Personalkonzept vorgesehenen Überhangstellenplans Aufgaben in den Kinder- und Jugendkunstschulen erfüllen können. Es sei dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur nicht darum gegangen, reduzierte Arbeitsmarktförderungen zu kompensieren, sondern im Landesinteresse liegende Projektarbeit zu ermöglichen.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(262) Der Landesrechnungshof hat die Notwendigkeit einer hauptamtlichen Stelle in den Kinder- und Jugendkunstschulen weder untersucht, noch in Frage gestellt. Seine Kritik richtet sich vielmehr darauf, dass diese Stellen mit Landesmitteln (teil)finanziert werden. Mit Blick auf die Umsetzung des Personalkonzeptes 2004 für die Landesverwaltung und die Umsetzung des Ende 1995 zwischen der Landesregierung, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sowie den Lehrerverbänden vereinbarten Lehrpersonalkonzeptes ist es nicht nachvollziehbar, dass das Land einerseits finanzielle Mittel zum Personalabbau in der Landesverwaltung aufwendet, Personalüberhänge ausweist und gleichzeitig Beschäftigungsverhältnisse bei freien Trägern (teil)finanziert.

2.3 Gesonderte Förderrichtlinie

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(263) Der Bildungsausschuss hatte im März 2005 beschlossen, dass das Ministerium zur Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen eine gesonderte Richtlinie erarbeiten soll. Bei der Erarbeitung der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Richtlinie wurden nach Intervention des LVKJ weitestgehend auch dessen Anliegen berücksichtigt. Zwischen dieser und der bestehenden Förderrichtlinie im kulturellen Bereich gibt es indes keine gravierenden Unterschiede, die eine gesonderte Richtlinie rechtfertigen.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(264) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat erklärt, dass gewichtige Gründe für eine besondere Regelung sprächen. Die Förderung der Kinder- und Jugendkunst-

schulen gehöre neben den Musikschulen zu den Schwerpunkten der Kulturpolitik und die Musikschulen hätten auch eine gesonderte Richtlinie. Mit der Förderrichtlinie könnten die erforderlichen Qualitätskriterien für alle Kinder- und Jugendkunstschulen umgesetzt und strukturelle Mindeststandards verwirklicht werden. Die Richtlinie definiere auch die entsprechenden Qualitätsanforderungen für die Leiter der Einrichtungen bzw. für die haupt- und nebenamtlich tätigen Lehrkräfte. Eine Übernahme der notwendigen Sonderregelungen in die Anlage 1 der bestehenden Richtlinie würde nicht deren Systematik entsprechen und diese mit Detailregelungen befrachten.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(265) Der Hinweis auf die Richtlinie zur Förderung der Musikschulen vermag den Landesrechnungshof nicht zu überzeugen. Dort scheint eine gesonderte Regelung sinnvoll, da Träger der Musikschulen überwiegend Kommunen sind und, im Gegensatz zu den anderen Förderbereichen, ausschließlich Personalausgaben zuwendungsfähig sind. Vergleichbare Besonderheiten liegen bei den Kinder- und Jugendkunstschulen jedoch nicht vor. Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Prüfung und die Entscheidung über die Notwendigkeit von Förderrichtlinien nicht in der Zuständigkeit des Bildungsausschusses liegen kann. Im Hinblick auf die von der Landesregierung angestrebte Deregulierung von Verwaltungsvorschriften ist diese Prüfung restriktiv durchzuführen.

2.4 Bewilligung der Fördermittel

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(266) In den Jahren 2004 und 2005 hat der LVKJ faktisch Entscheidungen über die Höhe der Bewilligungen für die im Landesverband organisierten Schulen getroffen. Er hat damit wie ein Beliehener agiert, ohne dass er beliehen war. Mit den getroffenen Beschlüssen der Mitgliederversammlung und den entsprechenden Anträgen der Einrichtungen konnte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sein Ermessen bei der Bewilligung faktisch kaum noch ausüben. Der Landesrechnungshof hat auf die Alternativen Beleihung des LVKJ und Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Form oder keine Beleihung des LVKJ und Weitergabe in privatrechtlicher Form verwiesen und betont, dass kein zweistufiges Zuwendungsverfahren erforderlich ist, wenn das Ministerium als Zuwendungsgeber künftig die Entscheidungen über die Höhe der Zuwendungen im Einzelfall trifft.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(267) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat betont, dass es auch künftig die Entscheidungen über die Zuwendung für die jeweilige Einzelförderung der Kinder- und Jugendkunstschulen treffen werde und der LVKJ auch in der Vergangenheit nicht hoheitlich tätig geworden sei. Daher sei auch keine Beleihung erforderlich gewesen. Ebenso sei ein zweistufiges Verfahren nicht sachgerecht, weil die Förderentscheidungen auch in Zukunft im Ministerium getroffen werden, was Abstimmungsgespräche mit dem LVKJ nicht ausschließe.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(268) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der LVKJ in den Jahren 2004 und 2005 faktisch die Förderentscheidungen getroffen und damit wie ein Beliehener agiert hat.

2.5 Rolle des Landesverbandes

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(269) Nach Aktenlage hat sich der LVKJ im geprüften Zeitraum bei der Bewilligung der Fördermittel für Projekte der Kinder- und Jugendkunstschulen kaum um eine sachliche und konstruktive Zusammenarbeit mit der Fachbehörde bemüht, sondern seine Interessen überwiegend über den Bildungsausschuss des Landtages durchgesetzt. In den Akten vorgefundene Vermerke und Weisungen sowie der Schriftwechsel des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit dem LVKJ haben deutlich gemacht, dass das zuständige Ressort mehrfach übergangen wurde.

2.5.2 Stellungnahme des Ressorts

(270) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat darauf hingewiesen, dass die Feststellungen nicht das Verwaltungshandeln der Behörde betreffen würden. Es hat daher keine Stellungnahme abgegeben.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(271) Der Landesrechnungshof hält es zwar für legitim, wenn Verbände versuchen, ihre politischen und fachlichen Interessen gegenüber dem Parlament zu artikulieren. Er hält es in die-

sem Zusammenhang jedoch für äußerst bedenklich, wenn Verbände versuchen, konkrete Zuwendungsentscheidungen mit Hilfe von Parlamentsausschüssen herbeizuführen und diese dabei unzulässig in die Zuständigkeit der Exekutive eingreifen.

2.6 Broschüre Kinder- und Jugendkunstschulen in Mecklenburg-Vorpommern

2.6.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(272) Im Jahr 2003 hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur die vom LVKJ erstellte Broschüre Kinder- und Jugendkunstschulen in Mecklenburg-Vorpommern mit 20.000 Euro gefördert. Im Verhältnis zu anderen realisierten Publikationen waren bei diesem Projekt die Personalausgaben unverhältnismäßig hoch und standen in keinem vertretbaren Verhältnis zum Inhalt der 19-seitigen Broschüre, in der lediglich die Angebote der im LVKJ organisierten Einrichtungen dargestellt sind. Aus den Akten war ersichtlich, dass nicht die Broschüre, sondern die Beschäftigung der späteren Geschäftsführerin des LVKJ im Mittelpunkt stand. Diese vom Land übernommenen Personalausgaben der Projektleiterin waren nur über die Förderung eines Projektes „darstellbar“, da gemäß Förderrichtlinie lediglich die unmittelbar mit einem Projekt in Zusammenhang stehenden Personalausgaben förderfähig waren.

2.6.2 Stellungnahme des Ressorts

(273) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat mitgeteilt, dass das Projekt im Rahmen des Ausbaus der außerschulischen Jugendbildung an den Ganztagschulen von landesweitem Interesse gewesen und hier erstmalig die einschlägigen Angebote von Kinder- und Jugendkunstschulen zusammengetragen worden seien. Von daher seien die Ausgaben gerechtfertigt. Die Höhe der Zuwendung erkläre sich im Übrigen auch daraus, dass die Informationsbroschüre kostenlos zur Verfügung gestellt worden sei. Im Gegensatz zur Vermutung des Landesrechnungshofes sei es bei der Bewilligung nicht um die Beschäftigung der späteren Geschäftsführerin gegangen, sondern darum, das Projekt abzusichern.

2.6.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(274) Der Landesrechnungshof vermisst unverändert eine überzeugende Erklärung zu den unverhältnismäßig hohen Personalausgaben bei der Erstellung der Broschüre. Das Projekt mag im landesweiten Interesse gewesen sein, selbst wenn nicht alle Kinder- und Jugendkunstschulen mit ihren Angeboten erfasst wurden, sondern nur die Angebote der im LVKJ organisierten Einrichtungen. Gleichwohl waren allein deshalb diese Ausgaben nicht gerechtfertigt. Auch die kostenlose Abgabe der Broschüre steht in keinem erkennbaren Zusammenhang zu den hohen Personalausgaben.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(275) Der Landesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Er empfiehlt dem Landtag die Landesregierung zu ersuchen, bei der Förderung der Kinder- und Jugendkunstschulen der regional unterschiedlichen demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen.

(276) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

04 Verpflegungsleistungen für Patienten und Mitarbeiter der Universität Rostock/Medizinische Fakultät

Die Entscheidung des Universitätsklinikums Rostock, für eine Übergangszeit von sechs Monaten die Küchen in Eigenregie zu übernehmen, hat zu einem Betriebsübergang auf das Land und zu Personalausgaben und Abfindungen in Höhe von mindestens 76.000 Euro sowie weiteren Anwalts- und Gerichtskosten geführt. Dieser Entscheidung ging eine unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus.

1 Prüfungsgegenstand

(277) Das Universitätsklinikum Rostock hatte im Zusammenhang mit der Neuvergabe von Verpflegungsleistungen für einen Übergangszeitraum von sechs Monaten das Erledigen dieser Aufgabe in Eigenregie übernommen. Hierbei kam es zu einem Betriebsübergang nach § 613a BGB und so zu einer Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern des ehemaligen Auftragnehmers durch das Universitätsklinikum.

(278) Ziel der Prüfung war es festzustellen, warum es zu einem Betriebsübergang kam und ob dieser vermeidbar gewesen wäre.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Übernahme von Mitarbeitern im Rahmen eines Betriebsübergangs

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(279) Nach dem bis zum 31.12.2004 bestehenden Managementvertrag mit dem bisherigen Auftragnehmer war das Universitätsklinikum Rostock verpflichtet, das für die Aufgabenerfüllung notwendige Personal bis zu einem arbeitstäglichen Umfang von 306,5 Mitarbeiterstunden zu stellen. Der Auftragnehmer hatte das Recht, bei Unterschreitung dieser Mindestsollstundenzahl Ersatzpersonal auf Kosten des Landes zu stellen. Das Universitätsklinikum Rostock stellte regelmäßig weniger Personal zur Verfügung. Dies führte zu einer dauerhaften Beschäftigung von 13 Mitarbeitern des Auftragnehmers auf Kosten des Landes.

(280) Das Universitätsklinikum lehnte es ab, diese 13 Mitarbeiter ab Beginn der Phase der Eigenbewirtschaftung am 01.01.2005 weiter zu beschäftigen. Daraufhin erhoben diese Klage beim Arbeitsgericht gegen den bisherigen Auftragnehmer auf Feststellung der Unwirksamkeit der zwischenzeitlich von diesem erhaltenen Kündigung und gegen das Universitätsklinikum Rostock auf Weiterbeschäftigung, sofern ein Betriebsübergang gemäß § 613a Abs. 1 Satz 1 BGB auf das Land vorliegen sollte. Das Arbeitsgericht bejahte den Betriebsübergang auf das Universitätsklinikum und verurteilte es zur Weiterbeschäftigung. Das Universitätsklinikum legte Berufung ein. Das Landesarbeitsgericht teilte nach einer Zwischenberatung mit, dass es von einem Betriebsübergang ausgehe. Die Arbeitsverhältnisse wurden daraufhin durch Vergleiche beendet. Die Personalausgaben und zu zahlenden Abfindungen betragen mehr als 76.000 Euro. Weiterhin entstanden Ausgaben für Anwalts- und Gerichtskosten.

(281) Im Rahmen des Vergabeverfahrens erfuhr gerade die Problematik des Betriebsübergangs eine besondere Erörterung, um einen solchen auf den zukünftigen Auftragnehmer unbedingt zu vermeiden. Auch war dem Klinikum bekannt, dass es dauerhaft Mitarbeiter des ehemaligen Auftragnehmers auf Kosten des Landes beschäftigte. Das Universitätsklinikum Rostock hat bei seiner Entscheidung, die Verpflegungsleistungen für den Zeitraum vom 01.01.2005 bis 30.06.2005 in Eigenregie zu übernehmen, das Risiko eines Betriebsübergangs auf das Land nicht geprüft, obwohl ein entsprechendes Problembewusstsein vorhanden war.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(282) Das Universitätsklinikum räumte in seiner mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur abgestimmten Stellungnahme ein, das Risiko eines Betriebsübergangs auf das Land nicht geprüft zu haben, obwohl ihm bekannt war, dass Mitarbeiter des ehemaligen Auftragnehmers in den Küchenbetrieb eingegliedert waren. Die Personalgestellung habe es als Arbeitnehmerüberlassung gewertet mit dem Ziel, bei krankheits- oder urlaubsbedingter oder ggf. aus anderen Gründen bedingter Abwesenheit eigener Mitarbeiter nicht selbst neue Ersatzbeschäftigte durch das Klinikum zu den dort geltenden Tarifen einzustellen, sondern möglichst flexibel das Personal des Auftragnehmers einzusetzen und somit Lohnkosten zu sparen.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(283) Das Klinikum war nach dem Managementvertrag verpflichtet, Personal bis zu einem arbeitstäglichen Umfang von 306,5 Mitarbeiterstunden zu stellen. In Relation dazu ist die Anzahl von 13 Vollzeitkräften des ehemaligen Auftragnehmers – das entspricht rd. 25 % der vertraglich festgelegten arbeitstäglichen Mitarbeiterstunden – hoch.

(284) Unter Zugrundelegung der auch dem Universitätsklinikum zu diesem Zeitpunkt bereits bekannten Rechtsprechung, insbesondere des Europäischen Gerichtshofes, hätte eine Prüfung des Modells „Eigenbewirtschaftung“ auf das Risiko eines Betriebsübergangs auf das Land hin ergeben, dass ein solcher als sehr wahrscheinlich anzunehmen gewesen wäre.

(285) Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur empfohlen, seinen nachgeordneten Bereich für die Risiken eines möglichen Betriebsübergangs auf das Land und seiner Folgen, unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung, zu sensibilisieren und dafür Sorge zu tragen, dass die abzuschätzenden Kosten eines möglichen Betriebsübergangs in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO berücksichtigt werden. Diese Empfehlung hat das Ministerium zwischenzeitlich aufgegriffen. Es hat die betroffenen Stellen des nachgeordneten Bereichs über die Ausführungen des Landesrechnungshofes informiert und um Berücksichtigung gebeten.

2.2 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(286) Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sowie VV Nr. 2 zu § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, und zwar bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung laufender Maßnahmen, sowie während der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen. Das Ergebnis der Untersuchungen ist in einem Vermerk darzulegen. Die Aktenlage ergab indes keinen Hinweis darauf, dass das Universitätsklinikum eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der im Zusammenhang mit den Verpflegungsleistungen stehenden Maßnahmen durchgeführt hat. Insbesondere hat der Landesrechnungshof keine Unterlagen vorgefunden, die sich mit der Wirtschaftlichkeit einer zeitweisen Eigenbewirtschaftung durch das Universitätsklinikum bzw. mit alternativen Modellen beschäftigen.

(287) Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes übersandte das Universitätsklinikum mit Schreiben vom Februar 2006 eine Kalkulation, in der die voraussichtlichen Ausgaben bei Eigenbewirtschaftung für das Halbjahr 2005 (Soll) den halbierten Ist-Ausgaben für das Jahr 2004 gegenübergestellt werden. Hierbei ging das Universitätsklinikum davon aus, dass die Ausgaben für die Personalstellung durch den ehemaligen Auftragnehmer wegfallen, bei geringfügig sinkenden eigenen Personalausgaben. Im Ergebnis erwartete das Universitätsklinikum Einsparungen. Das Universitätsklinikum hatte bei seinen Berechnungen das Risiko eines Betriebsübergangs auf das Land gerade nicht berücksichtigt und so auch nicht in erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfließen lassen.

(288) Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus kritisiert, dass die Entscheidung für die Eigenbewirtschaftung sowie deren Begründung unzureichend dokumentiert waren.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(289) In seiner Stellungnahme verweist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur darauf, dass dem Landesrechnungshof im Prüfverfahren Vergabeakten zur Verfügung gestellt worden seien, denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen regelmäßig nicht beiliegen würden.

(290) Das Universitätsklinikum räumte in Abstimmung mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ein, auch in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die durch einen Betriebsübergang entstehenden Kosten nicht berücksichtigt zu haben. Eine im Nachhinein erstellte Berechnung unter Berücksichtigung der höchstmöglichen Vergütung nach BAT-O führe zu dem Ergebnis, dass gegenüber der Weiterführung des Vertrages mit dem ehemaligen Auftragnehmer für das 1. Halbjahr 2005 bei der Eigenbewirtschaftung eine Kostenreduzierung hätte erwartet werden können. Diese sei eingetreten und habe zu Einsparungen von mindestens 300.000 Euro geführt.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur führte weiterhin aus, dass die Nichtberücksichtigung einer zeitweisen Eigenbewirtschaftung folgerichtig gewesen sei, da das Universitätsklinikum eine solche zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt habe und nur auf Grund besonderer Umstände eine solche Bewirtschaftungsform wählte.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(291) Die umfangreiche Vergabeakte enthielt zu den verschiedensten Komplexen Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Entscheidungsvorlagen, so dass für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar ist, dass gerade eine so bedeutsame Entscheidung, wie die für das Modell der Eigenbewirtschaftung, nicht in der Vergabeakte dokumentiert wurde. Eine Sachakte, die den Entscheidungsvorgang zu Gunsten des Modells der Eigenbewirtschaftung transparent hätte darstellen können, wurde dem Landesrechnungshof auch auf Nachfrage während seiner örtlichen Erhebungen nicht vorgelegt.

(292) Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die Auswirkungen eines Betriebsübergangs auf das Land nicht, zumindest im Rahmen einer Annahme der ungünstigsten anzunehmenden Bedingungen, berücksichtigt wurden. Er bleibt bei seiner Kritik, auch wenn das Universitätsklinikum im Nachhinein festgestellt hat, dass die getroffene Entscheidung wirtschaftlich gewesen sei. Im Nachhinein durchgeführte Berechnungen oder Erfolgskontrollen können die nach § 7 Abs. 2 LHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Planung einer Maßnahme nicht ersetzen.

(293) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wäre es erforderlich gewesen, verschiedene Modelle hinsichtlich ihrer zu erwartenden Kosten zu vergleichen, anstatt nur die zu erwartenden Ausgaben bei dem vom Universitätsklinikum bevorzugten Modell der Eigenbewirtschaftung mit den bisherigen Ist-Ausgaben. Auch wenn das Universitätsklinikum anfangs nicht beabsichtigt hatte, die Form einer Eigenbewirtschaftung zu wählen, hätte für die Entscheidungsfindung ein Vergleich relevanter Alternativen stattfinden müssen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(294) Der Landesrechnungshof bittet den Landtag, die Landesregierung aufzufordern, vor Umsetzung zukünftiger Insourcingmaßnahmen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß VV zu § 7 LHO den Aspekt des Betriebsübergangs auf das Land einzubeziehen.

(295) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

05 Umsetzung und Wirksamkeit der „Richtlinie über die Förderung der IT-Medienausstattung der allgemein bildenden Schulen“

Die Umsetzung der IT-Richtlinie führte insgesamt zu einer Verbesserung der IT-Ausstattung an allgemein bildenden Schulen in Mecklenburg-Vorpommern.

Nach der LHO notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Vorbereitung der IT-Richtlinie und eine begleitende Erfolgskontrolle bei der Richtlinienumsetzung wurden versäumt.

Das Finanzvolumen betrug 27,4 Mio. Euro. Teilziele wurden nicht erreicht.

75,3 % der Projektanträge mit einem Volumen von 2,4 Mio. Euro hätten nicht bewilligt werden dürfen. Sowohl gegen zuwendungsrechtliche als auch gegen vergaberechtliche Vorschriften wurde verstoßen.

1 Prüfungsgegenstand

(296) Das Land Mecklenburg-Vorpommern förderte mit Finanzmitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in den Jahren 2001 bis 2005 die IT-Medienausstattung der allgemein bildenden Schulen.

(297) Dazu setzte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in den Einzelplänen 07 und 11 veranschlagte Haushaltsmittel von rd. 25,3 Mio. Euro für Zuwendungen im Verhältnis 75 zu 25 aus EFRE- und Landesmitteln an die Träger von 686 allgemein bildenden Schulen des Landes ein. Die Fördermittel wurden den Trägern der allgemein bildenden Schulen als Zuwendungen (§§ 23, 44 LHO) gewährt.

(298) Der Landesrechnungshof hat die Programmaufstellung und -begleitung, die Abwicklung des Förderverfahrens sowie die Umsetzung der IT-Richtlinie vom 28. November 2001 und deren Änderungen durch die am Förderverfahren beteiligten Behörden und beauftragten Dritten im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(299) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO bei der Planung der Förderung nicht durchgeführt. So mussten die Mittelansätze bei der Planung der Maßnahmen mehrfach geändert werden. Beispielsweise wurden mit Stand vom April 2006 für Verwaltungsleistungen Mittel in Höhe von rd. 2,1 Mio. Euro verausgabt: 740 % mehr als ursprünglich geplant waren.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(300) Im Hinblick auf die Verwaltungskosten der Förderung weist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit der Übertragung von Aufgaben an das LFI und die damit anfallenden Kosten für die dort entstehenden Aufwendungen Gegenstand umfassender Betrachtungen waren.

(301) In der Gesamtschau der Ausführungen teilt das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur die Feststellung, es fehlte bei der Planung an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, nicht.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(302) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO durchgeführt hat.

2.2 Erfolgskontrolle der angestrebten Ziele der Förderung

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(303) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hatte sich gemäß der Ergänzung zur Programmplanung zum Operationellen Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern,

Förderperiode 2000 bis 2006, einen zu erreichenden Ausstattungsgrad von 8,2 Schülern pro PC als Ziel gesetzt. Auf Grund der für das Schuljahr 2004/05 prognostizierten Schülerzahl von 164.164 waren somit 20.100 Schüler-PC zu fördern. Hierfür hat das Kabinett im Rahmen seines Beschlusses zum Zukunftsfonds ab dem Jahr 2001 die Anschaffung von 20.100 PC im Umfang von insgesamt 27,66 Mio. Euro (54,1 Mio. DM) vorgesehen.

(304) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die zu erstellenden Durchführungsberichte über das Operationelle Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie die jährlichen Umfragen des MPZ für eine begleitende Erfolgskontrolle gemäß LHO nicht geeignet waren. In den jährlich zu erstellenden Durchführungsberichten wurde jeweils das prozentuale Verhältnis von PC pro Schüler statt des erforderlichen Ausstattungsgrades Schüler pro PC ausgewiesen. Die Erfolgskontrolle der Förderung beim Maßnahmeindikator Schüler pro PC war somit zumindest erschwert.

(305) Das MPZ hat in seiner standardisierten Umfrage für das Schuljahr 2004/05 unter anderem 4.561 nicht berücksichtigungsfähige PC einbezogen. Schulen in privater Trägerschaft wurden nicht berücksichtigt.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(306) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur führt dazu aus, dass die genannten 20.100 PC nur als eine grobe Zielstellung zu betrachten seien. Die Zahl sei nach den für die Grundausrüstung zu erwartenden Fördermitteln und nach einem geschätzten PC-Preis festgelegt worden. Entscheidend sei aus Sicht des Ministeriums die erhebliche Verbesserung in der Relation Schüler/PC.

(307) Das Ministerium teilt nicht die Auffassung des Landesrechnungshofes, wonach die Durchführungsberichte sowie die Umfragen des MPZ für eine begleitende Erfolgskontrolle nicht geeignet gewesen seien. Es räumt ein, dass diese erschwert, jedoch durch einfaches Umrechnen durchaus möglich war.

(308) Nach Auffassung des Ministeriums mussten auch die 4.561 bereits an den Schulen vorhandenen PC Berücksichtigung finden, da ja die Gesamtausstattung der Schulen ermittelt werden sollte. Daher seien alle an den Schulen vorhandenen und für den Einsatz im Unterricht zur Verfügung stehenden PC erfasst worden.

Auch das Kabinett habe im Mai 2001 von einem „abschließenden Ausstattungsgrad“ gesprochen, der nicht nur durch Beschaffungen aus diesem Programm erreicht werden sollte.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(309) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine begleitende Erfolgskontrolle dieser Förderung anhand der Durchführungsberichte und der Umfragen des MPZ nicht möglich war. In den Umfragen wurden alle vorhandenen PC und nicht nur die als Maßnahmeindikator der Förderung benannten 20.100 zu beschaffenden PC berücksichtigt.

(310) Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes, anhand der Daten des LFI, sind mit Stand vom Oktober 2005 insgesamt 13.625 PC gefördert worden. Bezogen auf die Schüleranzahl von 157.759 im Schuljahr 2005/06 war somit ein Ausstattungsgrad von 11,6 Schülern pro gefördertem PC erreicht. Das geplante Ziel der Förderung, einen Ausstattungsgrad von 8,2 Schülern pro PC bei 20.100 neu zu beschaffenden PC zu realisieren, wurde um 3,4 Schüler pro PC bzw. 6.475 PC verfehlt.

(311) Die gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO vorgesehene begleitende Erfolgskontrolle ist vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur zukünftig zwingend durchzuführen.

2.3 Regionale Disparitäten in der PC-Ausstattung

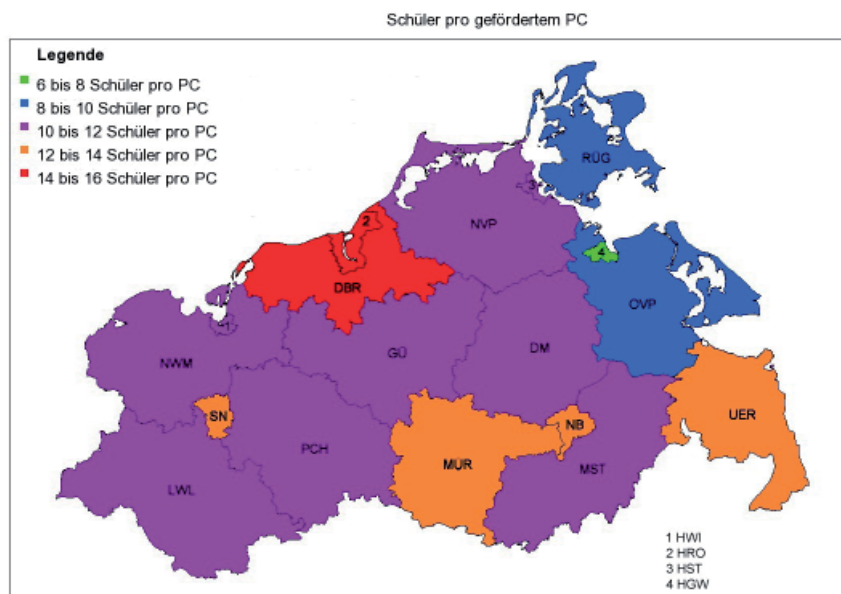
2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(312) Das „Operationelle Programm Mecklenburg-Vorpommern Förderperiode 2000 bis 2006“ sah unter anderem vor, den bestehenden regionalen Disparitäten entgegenzuwirken.

(313) Der Landesrechnungshof prüfte, inwieweit dieses Ziel erreicht wurde. Bedingt durch die nicht belastbare Datenbasis des MPZ stellte der Landesrechnungshof auf der Grundlage der statistischen Daten des LFI vom Oktober 2005 hierfür eigene Berechnungen an.

(314) Erhebliche regionale Disparitäten in der PC-Ausstattung sind festzustellen.

Abbildung 25: Regionale Verteilung des Ausstattungsgrades Schüler pro gefördertem PC



Quelle: Eigene Berechnungen.

(315) Infolge der Bemessungsgrundlage (für die Höhe der Förderung war die Anzahl der Klassen maßgeblich) wurden Schulen mit Klassen nur geringer Schülerzahlen überproportional gefördert. Klassen mit hohen Schülerzahlen waren entsprechend benachteiligt. Schulen in privater Trägerschaft und Förderschulen wurden auf Grund häufiger Kleinklassen mit bis zu acht mal mehr Fördermitteln pro Schüler im Vergleich zum Landesdurchschnitt unterstützt.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(316) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur führt aus, dass sich die durchaus belastbare Datenbasis des Ministeriums im LFI befinde und das Ministerium jederzeit Zugriff zu den Daten hatte. Die Auswertung der Umfragen des MPZ spiegelt nach Auffassung des Ministeriums wider, dass in jeder Region der Ausstattungsgrad angehoben und verbessert wurde. Dabei wurden regionale Unterschiede verringert, wenn auch noch nicht völlig ausgeglichen. Es kann nicht erkennen, dass die Berechnungsschlüssel regionale Disparitäten befördert hätten und gibt zu bedenken, dass die Anzahl der Klassen im gewissen Grade mit Anzahl der Schüler korreliere. Die zu Beginn der Förderperiode in 2000 bestehenden erheblichen regionalen Disparitäten seien durch die Anrechnung aller vorhandenen PC berücksichtigt worden, indem ein hoher Bestand an PC nach den ersten beiden Richtlinien zu einer geringen Förderung führte.

Ab Oktober 2004 habe es verstärkt Schulträger, die noch keinen Antrag auf Förderung gestellt hatten, aufgerufen, die bestehenden Fördermöglichkeiten auszuschöpfen. Das unterschiedliche Engagement der Zuwendungsempfänger habe sich auf die Fördermittelinanspruchnahme ausgewirkt.

2.3.3. Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(317) Der Landesrechnungshof erkennt nicht die besonderen Bemühungen des Ministeriums um die notwendige Mitwirkung der Schulträger als Zuwendungsempfänger an der IT-Medienausstattungsförderung. Er bleibt bei seiner Auffassung und empfiehlt zukünftig geeignete Zielindikatoren zu beschreiben, die es ermöglichen, Zielvorgaben, hier z. B. regionalen Disparitäten entgegenzuwirken, auch zu erreichen.

2.4 Nachhaltigkeit der Förderung

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(318) Auf Grund der Qualität der geförderten IT-Medienausstattung und der geringen finanziellen Mittel der Schulträger ist mit einem längeren Einsatz der bestehenden technischen Ausstattung als üblicherweise in der Wirtschaft zu rechnen. Dennoch werden insbesondere kommunale Schulträger nach eigener Aussage finanziell nicht in der Lage sein, zukünftig den erreichten Standard an IT-Technik für ihre Schüler aufrecht zu erhalten. Die Förderung der IuK-Kompetenz der Schüler könnte sich daher auf den Lebenszyklus der gegenwärtigen Hardware beschränken, entgegen der von der EU geforderten Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(319) Die Förderung diene der Anschubfinanzierung. Die Komplettierung der vorhandenen IT-Technik und die Anpassungsmodernisierung ist trotz absehbar knapper Mittel in den nächsten Jahren Aufgabe der Schulträger.

(320) Das MPZ wird weiterhin jährlich die Umfragen durchführen und das Ministerium wird die Entwicklung der IT-Ausstattung weiter verfolgen.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(321) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Nachhaltigkeit der Förderung nicht gegeben ist.

2.5 Projektförderanträge entsprachen regelmäßig nicht der LHO

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(322) Neben der Grundförderung wurden besondere Leistungen von Schulen in der Nutzung neuer Medien (Projektförderung) gefördert. Anträge auf Projektförderung mussten vom Schulträger beim MPZ eingereicht und von einer dortigen Fachjury begutachtet werden. Dazu gehörten u. a. die Qualität des pädagogischen Konzepts sowie die Angemessenheit der beantragten Mittel. Jedoch sah das Antragsformular die Angabe der beantragten Mittel oder die Angabe der benötigten Geräte nicht vor.

(323) Das MPZ erteilte den Schulträgern scheinbar verbindliche Zusagen mit Außenwirkung sowohl über die Förderhöhe als auch über die Förderung selbst. Somit wurde das vorgesehene Antragsverfahren beim LFI umgangen. Das MPZ war nicht befugt, eine nach außen rechtsverbindliche Förderzusage abzugeben. 75,3 % der Projektanträge mit einem Volumen von 2,4 Mio. Euro verstießen gegen VV Nr. 3.2.1 zu § 44 LHO⁷⁸ und hätten dementsprechend nicht bewilligt werden dürfen.

2.5.2 Stellungnahme des Ressorts

(324) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur geht davon aus, dass die Anforderungen der VV Nr. 3.2.1 zu § 44 LHO erst im Antrag an das LFI zu beachten waren. Nach seiner Auffassung sah der Antrag zur Projektförderung an das MPZ gemäß Anlage 6 der IT-Richtlinie keine Angaben über die Höhe der benötigten Projektmittel vor, da es sich bei der pädagogischen Entscheidung zur Projektförderung lediglich um eine pädagogische Bewertung der Projektidee handelte. Die eigentlichen Projektanträge waren gemäß Richtlinie an das LFI zu richten und von diesem zu prüfen und zu bewilligen.

⁷⁸ Anträge auf Zuwendungen müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Dem Antrag ist bei Projektförderung insbesondere ein Finanzierungsplan (aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung) beizufügen.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(325) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, da das MPZ nach pädagogischer Bewertung des Projektantrages dem Schulträger sowie dem LFI mitteilte, dass *„Nach Begutachtung Ihres Projektantrages entschieden (wurde), dass Ihr Projekt ... in Höhe von ... gefördert wird.“* Somit entschied scheinbar das MPZ und nicht das LFI, ob und in welcher Höhe ein Projektantrag gefördert wird.

(326) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat als zuständige maßnahmeausführende Stelle seine ihm obliegenden Kontroll- und Aufsichtspflichten vernachlässigt.

2.6 Förderung und Einsatz von Computer-Algebra-Systemen

2.6.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(327) In Mecklenburg-Vorpommern ist ab dem Schuljahr 2008/09 für die Abiturprüfung im Fach Mathematik die Verwendung von Computer-Algebra-Systemen (CAS) verbindlich, wobei ein bestimmter CAS-Typ nicht vorgeschrieben wurde. CAS konnten u. a. im Rahmen der IT-Richtlinie gefördert werden.

(328) Hierfür hat die DVZ GmbH eine Ausschreibung für die Bestückung des Warenkorbes zur Abwicklung der IT-Richtlinie nach den vom L.I.S.A. definierten Anforderungen durchgeführt. Im Ergebnis wurde in den Warenkorb ein multifunktionaler CAS-Taschenrechner (Stückpreis von rd. 180 Euro) aufgenommen.

(329) In den Verdingungsunterlagen geht die DVZ GmbH, nach den Vorgaben des L.I.S.A., für die einjährige Vertragslaufzeit von 800 zu liefernden Geräten aus, da nur die Leistungskurse im Fach Mathematik mit CAS ausgestattet werden sollten. Nach Wegfall des Kurssystems entstand ein vielfach höherer Bedarf. Trotz des geänderten Bedarfs wurde der Liefervertrag nicht fristgerecht gekündigt und eine neue Ausschreibung wurde nicht durchgeführt. Einsparungen hätten auf Grund des geänderten Bedarfs durch höhere Rabatte erfolgen können, der nach Angaben des LFI mit Stand vom Oktober 2005 insgesamt 10.321 CAS betrug. Diese wurden im Wert von rd. 1,86 Mio. Euro gefördert.

(330) Obwohl ausreichend leistungsfähige CAS auf dem Markt bereits ab 60 Euro angeboten werden, wurden diese Alternativen in den Warenkorb nicht aufgenommen. Auf eine Ausgabenreduzierung von rd. 1,25 Mio. Euro bzw. um 66 % wurde so verzichtet.

(331) Bei der Verwendung der CAS in den Schulen wurden vom Landesrechnungshof uneinheitliche Verfahrensweisen festgestellt. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur informierte auf Nachfrage des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern in 2005, dass CAS gem. § 54 Abs. 2 SchulG M-V nur dann von der Lernmittelfreiheit erfasst sind, wenn sie ausschließlich im Unterricht eingesetzt werden und in der Schule verbleiben. Eine personengebundene Übergabe der Geräte an die Schüler zur häuslichen Vor- und Nachbereitung des Unterrichts dürfe somit nicht erfolgen; anders die schulische Praxis. Die Mehrzahl der befragten Lehrer von Schulen mit gymnasialer Oberstufe beklagten, dass eine ausreichende Anzahl von CAS für einen personengebundenen Einsatz in der 11., 12. und ggf. 13. Klasse nicht vorhanden ist.

(332) Die Einstufung des CAS gemäß § 54 Abs. 2 SchulG M-V durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur stellen nach Aussagen befragter Lehrerinnen und Lehrer die Wirtschaftlichkeit der Förderung bei CAS in Höhe von 1,86 Mio. Euro zumindest in Frage.

2.6.2 Stellungnahme des Ressorts

(333) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur geht davon aus, dass die Schulen mit gymnasialer Oberstufe in Mecklenburg-Vorpommern in den zurückliegenden fünf Jahren im Rahmen der Landesinitiative einen Ausstattungsgrad mit CAS erreicht haben, der insgesamt gesehen die verbindliche Nutzung eines CAS im Mathematikabitur 2009 gestattet. Allein durch die Förderung über den Warenkorb wurden ca. 10.500 Systeme bereitgestellt. Im Schuljahr 2008/09 werden ca. 10.000 Schülerinnen und Schüler in der gymnasialen Oberstufe im Fach Mathematik unterrichtet. Die durchschnittliche Nutzungsdauer dieser CAS beträgt ca. 6 Jahre. Somit kann der verpflichtende Einsatz der CAS im Abitur 2009 materiell sichergestellt werden.

2.6.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(334) Der Landesrechnungshof fordert die Landesregierung auf, einen wirtschaftlichen Einsatz der beschafften CAS sicherzustellen.

2.7 Warenkorb der DVZ GmbH zum Vollzug der IT-Richtlinie

2.7.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(335) Die Warenkörbe der DVZ GmbH zum Vollzug der IT-Richtlinie entsprachen häufig nicht den aktuellen Erfordernissen der Schulen und im Geldwert nicht dem tatsächlich zu zahlenden Preis. So waren beispielsweise:

- Antivirensoftware nur für die PC erst ab März 2003,
- Lautsprecher für den multimedialen Einsatz erst ab Februar 2005,
- Kopfhörer oder Headsets für den multimedialen Einsatz gar nicht und
- Wächterkarten⁷⁹ erst ab Februar 2005 verfügbar.

(336) Auf Grund der im Antrag verwendeten nicht aktuellen Warenkorbpreise war das LFI gezwungen, bei der Mehrzahl der Rechnungen der DVZ GmbH die Differenz zu dem nicht aktuellen Warenkorbpreis zu ermitteln. Ein erhöhter Verwaltungsaufwand entstand auch dadurch, dass diese Differenzen abermals Schulträger zum Stellen erneuter Förderanträge veranlassten.

2.7.2 Stellungnahme des Ressorts

(337) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat ausgeführt, der Warenkorb sei auf der Grundlage der Bedarfe der Schulen und der Marktentwicklung in regelmäßigen Abständen nach Abstimmung mit dem MPZ den technischen Standards angepasst und von der DVZ GmbH aktualisiert worden. Während der Förderperiode habe es insgesamt 17 Warenkörbe gegeben. Wegen der technischen Weiterentwicklung und der Preisentwicklung, insbesondere auch bei Einführung neuer Produkte, konnten einige Geräte nicht von vornherein in den Warenkorb aufgenommen werden. Beispielsweise waren Beamer und interaktive Weißwandtafeln in den ersten Jahren extrem hoch im Preis. Daher konnten sie erst im Laufe des Förderzeitraumes, nach dem bereits ein Preisverfall stattgefunden hatte, in den Warenkorb aufgenommen werden.

⁷⁹ Wächterkarten schützen die Daten auf der Festplatte des Computers. Unerlaubte Manipulationen am Betriebssystem und anderer Software werden verhindert. Alle Einstellungen befinden sich nach jedem Neustart des Computers wieder im Grundzustand. Beispielsweise befinden sich die Rechner eines Klassenraumes damit zu Beginn jeder Stunde immer in einem definierten Zustand.

2.7.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(338) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und empfiehlt bei zukünftigen Förderungen zeitnah auf die Bedürfnisse der Bedarfsträger einzugehen sowie Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden.

2.8 Beschaffung und Förderung von interaktiven Weißwandtafeln aus dem Warenkorb der DVZ GmbH

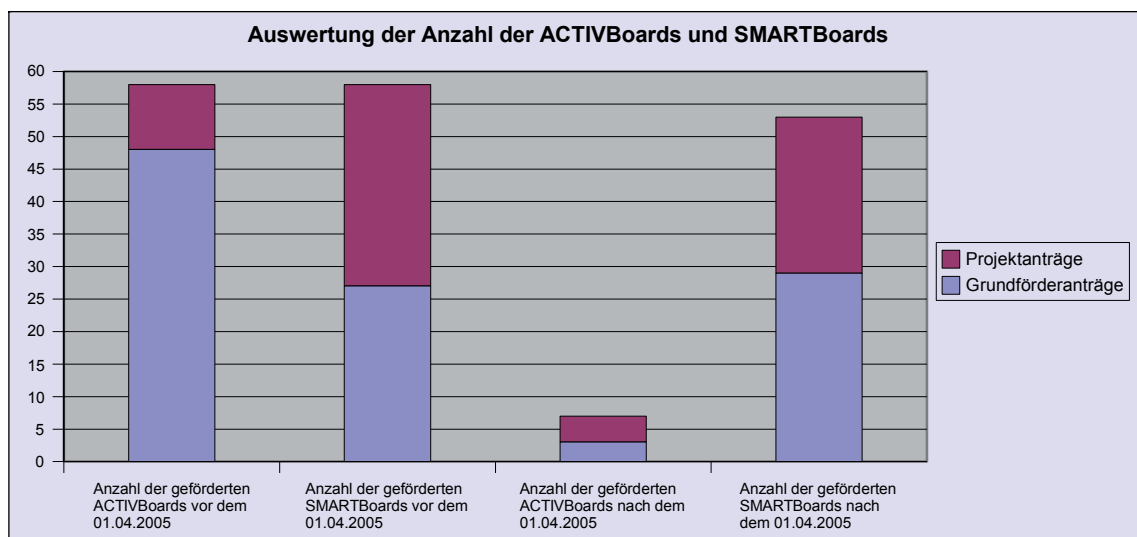
2.8.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(339) Zur Aufnahme von interaktiven Weißwandtafeln⁸⁰ für die Schulen in den Warenkorb führte die DVZ GmbH eine Ausschreibung unter Verwendung von durch das MPZ vorgegebenen Leistungsparametern durch. Diese wurden durch die DVZ GmbH unter Maßgabe der VOL/A produktneutral modifiziert. Den Zuschlag erhielt ein vom MPZ nicht favorisiertes Produkt: ACTIVBoard. Auf Bitten des MPZ erfolgte eine zweite, nicht mehr produktneutrale Ausschreibung durch die DVZ GmbH. Im Ergebnis wurden im Warenkorb der DVZ GmbH die interaktiven Weißwandtafeln „ACTIVBoard“ und „SMARTBoard“ angeboten. Gegen § 8 Abs. 3 Nr. 4 VOL/A wurde verstoßen.

(340) Betrug das Nachfrageverhältnis zwischen SMARTBoards und ACTIVBoards bis zum April 2005 50 % zu 50 %, so veränderte sich das Nachfrageverhältnis im letzten Monat der Förderung auf 88 % zu 12 % zu Gunsten der SMARTBoards. Die Lieferfirma der SMARTBoards führte im April 2005 eine aggressive Fax-Werbeaktion für ihr Produkt durch. Schulträger und Schulen wurden aufgefordert, die vom 04.–14.04.2005 durchgeführten Präsentations- und Informationsveranstaltungen der Lieferfirma der SMARTBoards zu besuchen: „*Sichern Sie sich sofort Sach- oder Geldmittelzuwendungen in Höhe von 2.000 – 10.000 EUR pro Lehrer/Antrag für Ihre Schule !!!*“. Auf die Antragsfrist bis zum 30.04.2005 wurde hingewiesen und als Ansprechpartner des MPZ eine dortige Mitarbeiterin einschließlich deren Erreichbarkeit benannt.

⁸⁰ Elektronische Wandtafel (englisch: Whiteboard), die sich in Kombination mit PC und Beamer als ein leistungsfähiges Medium für Schulungen, Konferenzen und Präsentationen erweist. Die Bildschirmausgabe des PC wird auf die Weißwandtafel projiziert. Deren großformatige Oberfläche ermöglicht die Bedienung jedes Programms.

Abbildung 26: Signifikanter Anstieg der Förderung von SMARTBoards



Quelle: MPZ, eigene Berechnungen.

2.8.2 Stellungnahme des Ressorts

(341) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur führt eine Prüfung des Sachverhaltes durch.

2.8.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(342) Insgesamt lässt die Handlungsweise des MPZ und die Steuerung der Ausschreibung – zu einem bestimmten Produkt und damit zu einem Anbieter hin – die notwendige Distanz der damit betrauten Mitarbeiter vermissen. Die VOL/A ist zwingend einzuhalten.

2.9 Datenschutz und IT-Sicherheit in den Schulen

2.9.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(343) Bedingt durch die ständig wachsende Nutzung des Internets in den allgemein bildenden Schulen während und außerhalb des Unterrichts, sind der Schutz der schulischen Daten sowie ein wirksamer Schutz des schulischen Netzwerkes vor Viren und unerwünschten Inhalten ausreichend sicherzustellen. Der Landesrechnungshof stellte an ausgewählten Schulen eine teilweise Unkenntnis über die Anforderungen der IT-Sicherheit fest. Durch fehlende Schulung der verantwortlichen IT-Lehrer im Bereich der Administration von Schulnetzwerken werden notwendige Schutzmechanismen oft nicht angewendet.

So werden beispielsweise Schulnetzwerke mit Zugang zum Internet ohne Firewall und/oder Virens Scanner betrieben und so ein ungefilterter Aufruf von Internetseiten nicht ausgeschlossen. An einem der geprüften Gymnasien konnten die als Administratoren eingesetzten Schüler auf Daten des Verwaltungsnetzes der Schule zugreifen und hatten somit Zugang zu Zensurenspiegeln und Klausuren.

(344) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat es versäumt, im Rahmen seiner Schulaufsicht geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über IT-Sicherheit und Datenschutz hinzuwirken.

2.9.2 Stellungnahme des Ressorts

(345) Während für die technische Ausstattung (Internetzugang, Sicherungs- und Filtersysteme) der Schulträger zuständig ist, trägt für die Einhaltung geltenden Rechts bei der Nutzung der Informationstechnik und des Internets in den Schulen grundsätzlich die Schulleitung die Verantwortung. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat im Rahmen seiner Schulaufsicht in Dienstberatungen der Schulämter, der Schulleiter und des L.I.S.A. bei Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen die Internetnutzung und den Datenschutz regelmäßig thematisiert und auf die Sicherheitsvorschriften hingewiesen. Es beabsichtigt, mit den geschilderten Aktivitäten fortzufahren.

2.9.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(346) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, im Rahmen der Schulaufsicht geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei der Nutzung der Informationstechnik und des Internets in den Schulen sicherzustellen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(347) Der Landesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest und bittet den Landtag, die Landesregierung aufzufordern, bei laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO durchzuführen.

(348) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

06 Gebührenvergleich an Hochschulen

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat es über einen Zeitraum von rund zehn Jahren versäumt, die Gebührensätze seiner Verordnungen regelmäßig auf Kostendeckung hin zu prüfen und ggf. jährliche Anpassungen vorzunehmen, so dass den Hochschulen dadurch Einnahmeverluste in nicht bezifferbarer Höhe entstanden.

Die staatlichen Hochschulen des Landes verfügen über noch ungenutzte Einnahmepotenziale im Rahmen ihrer Satzungsbefugnis im Gebührenwesen. Diese bestehen insbesondere in einer vollständigen Normierung von Gebührentatbeständen sowie der Bemessung und Festsetzung von Gebührensätzen nach den gesetzlichen Bestimmungen des Haushalts- und Verwaltungskostenrechts des Landes.

Angesichts der finanzwirtschaftlichen Restriktionen des Landes ist eine Einführung von allgemeinen Studiengebühren bzw. -beiträgen unerlässlich. Im Übrigen kann Mecklenburg-Vorpommern als Nehmerland im Länderfinanzausgleich es sich nicht leisten, auf Einnahmepotentiale durch Gebühren zu verzichten, die von Geberländern im Länderfinanzausgleich neu eingeführt werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur darf sich seiner Verantwortung nicht unter Hinweis auf die Autonomie der Hochschulen entziehen.

1 Prüfungsgegenstand

(349) Mit der Novellierung des Landeshochschulgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (LHG M-V) vom 5. Juli 2002 verfolgte der Landesgesetzgeber eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Autonomie der Hochschulen. Als eines der dafür eingesetzten Instrumente wurde den Hochschulen die Satzungsbefugnis zur Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Entgelten übertragen, die sie im Zusammenhang mit ihren wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeiten sowie für die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln oder Einrichtungen erzielen können und ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof nahm dies zum Anlass, im Rahmen einer Querschnittsprüfung an den sechs staatlichen Hochschulen des Landes im Ressort des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zu klären, in welchem Umfang die Hochschulen von der ihnen eingeräumten Satzungsbefugnis Gebrauch gemacht haben, die Vorschriften über das

satzungsmäßige Verfahren eingehalten und die Gebühren bzw. Entgelte nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bemessen und festgesetzt werden. Bei den weiterbildenden und postgradualen Studiengängen sowie sonstigen Weiterbildungsangeboten wurde insbesondere geprüft, ob bestehende Einnahmepotenziale ausgeschöpft werden. Der Landesrechnungshof hat auch den Themenkomplex „Studiengebühren“ nicht ausgespart.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einnahmeverluste wegen unterlassener Anpassungen und verspätetem Erlass von Gebührensatzungen

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(350) Als Ordnungsgeber hat es das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur über einen Zeitraum von rd. zehn Jahren versäumt, sowohl sämtliche Gebührentatbestände in der 1994 vom damaligen Kultusministerium erlassenen Hochschulgebührenverordnung und der Hochschulbibliothekengebührenverordnung zu erfassen als auch die Kostendeckung der geregelten Gebührensätze anhand der allgemeinen Personal- und Sachkostenentwicklung regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Damit hat es gegen § 34 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in § 7 Abs. 1 LHO verstoßen. Dadurch sind den Hochschulen Einnahmeverluste in nicht bezifferbarer Höhe entstanden.

(351) Mit der landeshochschulgesetzlich ab Juli 2002 eingeräumten Satzungsbefugnis der staatlichen Hochschulen im Gebührenwesen war eine Anpassungsfrist von 24 Monaten, also längstens bis Juli 2004 verbunden, in der die Hochschulen noch Gebühren nach den Gebührenverordnungen des damaligen Kultusministeriums erheben konnten. Beide Verordnungen sind erst zum November 2005 förmlich aufgehoben worden.

Von den sechs staatlichen Hochschulen haben fünf die Anpassungsfrist um bis zu 1½ Jahre überschritten. Damit versäumten es diese Hochschulen, sich zeitnah weitere Einnahmen zu erschließen, obgleich ihnen dies der Gesetzgeber durch die Übertragung der Satzungsbefugnis bewusst eröffnet hat. Zudem sind mit Überschreiten der Anpassungsfrist auch Rechtsunsicherheiten entstanden, welche das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als zuständige Fachaufsichtsbehörde hätte vermeiden können.

(352) Im Übrigen hat das Ministerium im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zum Satzungserlass nach § 16 Abs. 5 Satz 1 LHG M-V nur unzureichend die Einhaltung der formellen Voraussetzungen des Satzungsrechts durch die einzelnen Hochschulen geprüft. Der Landesrechnungshof bezweifelt in Einzelfällen die Rechtswirksamkeit der von den Hochschulen erlassenen Gebührensatzungen.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(353) Seitens des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur wird eingeräumt, dass die Hochschulgebührenverordnungen im Zeitraum von 1995 bis 2002 bezüglich der Kostendeckung nicht jährlich angepasst wurden. Dadurch seien jedoch keine nennenswerten Einnahmeeinbußen entstanden. Die Gebührenverordnungen schöpften die hochschulgesetzlich vorgegebenen Gebührentatbestände aus. Eine gesetzlich vorgeschriebene Anpassungsfrist für die zu erlassenden Hochschulgebührensatzungen bestehe nicht, insofern sei es auch nicht zu Rechtsunsicherheiten gekommen. Die entsprechende Vorschrift im LHG M-V sei nur auf existierende Satzungen anzuwenden. Die formellen Voraussetzungen der Hochschulsatzungen habe das Ministerium ordnungsgemäß geprüft. In Einzelfällen sei es im Ausfertigungs- und Veröffentlichungsverfahren zu Fehlern gekommen, die beseitigt wurden. Künftig werde die ordnungsgemäße Ausfertigung und Veröffentlichung verstärkt kontrolliert.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(354) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur muss die Hochschulen zukünftig nachdrücklicher zur Einhaltung der vom Gesetzgeber eingeräumten Anpassungsfristen an geänderte Rechtslagen anhalten sowie im Zustimmungs- und damit Mitwirkungsverfahren den formellen Voraussetzungen für den Erlass von hochschulischen Gebührensatzungen die erforderliche Aufmerksamkeit widmen. Er begrüßt die Ankündigung des Ministeriums, künftig auf die ordnungsgemäße Ausfertigung und Veröffentlichung von Hochschulsatzungen hinzuwirken.

2.2 Bislang nicht genutzte Einnahmepotenziale

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(355) Ein Vergleich der Gebührensatzungen der staatlichen Hochschulen zeigt deutliche Unterschiede bei der Normierung von Gebührentatbeständen.

Auffällig ist, dass z. B. für gleiche Amtshandlungen oder Leistungen an der einen Hochschule Gebühren zu entrichten sind, während sie bei anderen gebührenfrei gestellt sind. Das betrifft insbesondere Rückmeldegebühren, Prüfungsgebühren für außercurriculare Lehrveranstaltungen (z. B. Sprachkurse), Gebühren für Weiterbildungs- und postgraduale Studiengänge sowie für Beglaubigungen/Zweitschriften von Zeugnissen und Bescheinigungen. Beispielsweise entgehen einer Universität durch den Verzicht auf die Erhebung von semesterweisen Rückmeldegebühren jährliche Einnahmen von rund 138.000 Euro. In einigen Fällen verzichten Hochschulen auch auf die Festsetzung von bereits nach dem LHG M-V gebührenpflichtigen Tatbeständen.

Darüber hinaus bieten die staatlichen Hochschulen des Landes weiterbildende Studiengänge über zentrale Einrichtungen oder dezentral von Fachbereichen an. Zwei Hochschulen haben dafür privatrechtlich verselbständigte Organisationsformen gewählt. Während bei der Mehrzahl der Hochschulen die Weiterbildungsangebote gebühren- bzw. entgeltspflichtig sind, werden für postgraduale Studiengänge überwiegend keine Gebühren bzw. Entgelte erhoben.

(356) Für die deutlichen Unterschiede bei der Normierung von Gebührentatbeständen dürfte ursächlich sein, dass die Hochschulen die ihnen übertragene Satzungsbefugnis dahingehend auslegen, ob und in welchem Umfang sie überhaupt Gebühren zu erheben haben.

(357) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist bereits durch die Verknüpfung der Satzungskompetenz der Hochschulen nach § 16 Abs. 5 Satz 1 LHG M-V mit der rechtlichen Qualifizierung des Gebührenwesens als eine staatliche Angelegenheit gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 2 LHG M-V das insoweit bestehende hochschulpolitische Ermessen eng begrenzt, ob und in welchem Umfang für individuell zurechenbare Leistungen der Hochschule eine Gegenleistung in Form von Gebühren, Beiträgen oder Entgelten zu erheben ist. Darüber hinaus werden die Hochschulen als Einrichtungen des Landes und Träger der öffentlichen Verwaltung aus den übergeordneten Grundsätzen des Haushaltsrechts nach §§ 7 Abs. 1, 34 Abs. 1 LHO unmittelbar zur vollständigen Einnahmeerhebung verpflichtet.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(358) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ist der Rechtsauffassung, dass die Hochschulen des Landes nicht generell verpflichtet seien, einen vollständigen Katalog der Gebührentatbestände für Verwaltungsleistungen in ihren Satzungen zu normieren, da § 16 Abs. 5 LHG M-V eine „Kann-Regelung“ darstelle. Der übergeordnete Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werde durch Spezialregelung des LHG M-V modifiziert, so dass es im Ermessen der Hochschule stünde, für welche Tatbestände sie Gebühren, Beiträge oder Entgelte erhebe. Aus der Begründung zum Gesetzesentwurf ergebe sich, dass das Ermessen nur dann eingeschränkt sein soll, wenn der Hochschule zusätzliche Kosten entstünden und es daher geboten sei, eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Leistungen zu verhindern. Nur für weiterbildende Studiengänge sei in § 31 Abs. 3 LHG M-V ausdrücklich geregelt, dass die Hochschule nach Maßgabe der Hochschulsatzung Gebühren oder Entgelte erhebe. Hätte der Gesetzgeber eine Gleichbehandlung von postgradualen und weiterbildenden Studiengängen gewollt, hätte er eine entsprechende Regelung im LHG M-V aufgenommen. Ebenso könne aus hochschulpolitischen Gründen der Empfehlung des Landesrechnungshofes, grundsätzlich für alle Sprachkurse entsprechende Gebührentatbestände aufzustellen, nicht uneingeschränkt gefolgt werden.

Die Universität hat zu den vom Landesrechnungshof berechneten entgangenen jährlichen Einnahmen in Höhe von rd. 138.000 Euro ausgeführt, dass der heutige Aufwand für die Erfassung der Rückmeldung auf Grund neuer Verfahren wesentlich geringer sei.

Die Hochschulen haben im Ergebnis zugesagt, die Vollständigkeit ihrer Gebührentatbestände zu überprüfen.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(359) Mit der Durchführung von außercurricularen Veranstaltungen und postgradualen Studiengängen ist ein besonderer hochschulischer Kostenaufwand verbunden, so dass auch nach der historischen Normenauslegung durch das Ministerium eine Gebühren- bzw. Entgeltpflicht geboten scheint.

Der Landesrechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass die Hochschulen des Landes verpflichtet sind, einen vollständigen Katalog der Gebührentatbestände für ihre Amtshandlungen und Dienstleistungen in ihren Satzungen zu normieren. Aus dem Sinn und Zweck der Regelung in § 16 Abs. 5 Satz 1 LHG M-V ergibt sich, dass dem Wort „können“

die Bedeutung von „dürfen“ zukommt, ohne dass damit der Hochschule ein Ermessen eingeräumt wird. Die Vorschrift ist daher im Sinne eines Kompetenzkönnens zu verstehen. Die Motive des historischen Gesetzgebers schließen nicht aus, die Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Entgelten der Hochschulen den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der LHO zu unterstellen, da die Hochschulen als Träger öffentlicher Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz und Art. 69, 70 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ohnehin an den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als allgemeines Rechtsprinzip gebunden sind. Die Frage, ob die Verpflichtung zur Erhebung speziell in der LHO oder im LHG M-V geregelt ist, erübrigt sich daher.

Selbst unter Berücksichtigung moderner Verwaltungsabläufe wie im Fall der Rückmeldung bei einer Universität, bei dem im Vergleich zu vier anderen Hochschulen des Landes statt der dort festgesetzten 10 bzw. 11 Euro nur der von der Universität überschlägig ermittelte Rückmeldegebührensatz von 5 Euro vom Landesrechnungshof zu Grunde gelegt wurde, führt die Nichterhebung der Gebühr zu einem deutlichen Einnahmeverzicht.

Das Ministerium sollte veranlassen, dass die Hochschulen die von ihnen erbrachten gebührenrelevanten Amtshandlungen und Leistungen in Zukunft vollständig in Gebührensatzungen erfassen und erheben, um Einnahmeverbesserungen zu erzielen.

2.3 Mängel bei der Bemessung und Festsetzung von Gebührensätzen

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(360) Bei der Bemessung der Gebührensätze verstoßen die staatlichen Hochschulen in zahlreichen Fällen gegen das für Benutzungsgebühren geltende Kostendeckungsgebot. Bei den Verwaltungsgebühren wird das Äquivalenzprinzip in Verbindung mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO nicht hinreichend beachtet. Danach haben auch die Hochschulen als staatliche Einrichtungen alle Einnahmemöglichkeiten im Gebührenwesen auszuschöpfen und dementsprechend die Verwaltungsgebühren so zu bemessen, dass gleichzeitig ein Kostenausgleich bezweckt wird. Teilweise werden Gebühren bzw. Entgelte ohne Kalkulation, insbesondere bei hochschulischen Weiterbildungsveranstaltungen erhoben.

(361) Die Kalkulationsgrundlagen der Hochschulen weisen in der noch bestehenden Anfangsphase eine Reihe von Mängeln auf. So erscheinen Kalkulationen einzelner Hochschulen mit einem einheitlichen Zeitaufwand für eine Reihe von unterschiedlichen Gebührenatbeständen nicht plausibel, d. h. es bestehen Zweifel, ob die zu Grunde gelegten Bearbeitungszeiten in jedem Fall nach tatsächlichem Arbeitsaufwand berechnet wurden. In anderen Fällen sind Personalvollkostenberechnungen nicht nachprüfbar, weil diese nach Pauschalsummen des hochschulischen Kostenartenverzeichnisses ausgewiesen werden, ohne dass sich beispielsweise der Berechnungsmodus nach den jeweiligen Besoldungs- oder Vergütungsgruppen bzw. Honorarsätzen und der ihnen zuzurechnende Zeitaufwand ablesen lässt. In nicht unerheblichem Maße werden gebührenrelevante Kostenanteile in die Gebührenbemessung nicht einbezogen, wie Vor- und Nachbereitung von Lehrveranstaltungen, der arbeitsplatzbezogene Personalgemeinkostenanteil, Gemeinkosten für „Service-Leistungen“ der Hochschulverwaltungen (Studentenamt, Haushalt, Rechenzentrum etc.) sowie die regelmäßig anfallenden Sachkosten, wie kalkulatorische Raumkosten und etwaige Drittkosten, wie Akkreditierung.

(362) Einige Hochschulen haben bei der satzungsmäßigen Normierung ihrer Gebührenatbestände für die Teilnahme an außercurricularen Sprachkursen und Weiterbildungsstudiengängen und den jeweiligen Prüfungen in nicht ausreichendem Maße auf eine strikte Trennung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, für deren Bemessung nach dem Verwaltungskostengesetz des Landes (VwKostG M-V) verschiedenartige Grundsätze gelten, geachtet.

(363) In einer Vielzahl von Fällen haben die Hochschulen die Gebührensätze in Abweichung zur Kalkulation festgesetzt. So werden bei Gebührenermäßigungen die Vorgaben nach §§ 6, 23 Abs. 3 VwKostG M-V, wonach diese nur aus Billigkeitsgründen oder insbesondere aus einem bildungspolitischen Interesse heraus zulässig sind, unzureichend berücksichtigt. Zwei Hochschulen haben dagegen für einzelne Leistungen der Hochschulverwaltung Verwaltungsgebühren festgesetzt, die die kalkulierten Gebührensätze zum Teil um ein Mehrfaches überschreiten, um verhaltenslenkende Zwecke zu verfolgen.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(364) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur erklärt hierzu: Die Hochschulen nehmen die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass, die Kostendeckung ihrer

Gebührentatbestände, die Kalkulationsgrundlagen und die Spielräume zur Abweichung von der Gebührenkalkulation zu überprüfen. Der Empfehlung des Landesrechnungshofes, auf eine strikte Trennung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren zu achten, werde gefolgt. Die Hochschulen haben zugesagt, eine entsprechende Diskussion in ihren Gremien zu führen. Der Empfehlung, sämtliche gebührenrelevante Kostenanteile in die Gebührenbemessung einzubeziehen, treten das Ministerium und die Hochschulen bei.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(365) Das Ministerium hat dafür Sorge zu tragen, dass die Hochschulen den ihnen im Rahmen der Satzungsbefugnis zur Bemessung und Festsetzung von Gebühren, Beiträgen und Entgelten übertragenen Aufgaben entsprechend den verwaltungskosten- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen künftig hinreichende Beachtung schenken.

Insbesondere muss aus Gründen der Rechtssicherheit auf eine strikte Trennung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren geachtet werden, indem gesonderte Gebührensätze auch für die Teilnahme an außercurricularen Sprachkursen und Weiterbildungsstudiengängen (Benutzungsgebühr) und das Ablegen der entsprechenden Prüfung (Verwaltungsgebühr) normiert werden.

Der Landesrechnungshof sieht in der Normierung von überhöhten Verwaltungsgebührensätzen zum Zwecke der Verhaltenssanktionierung einen unzulässigen Gebührenzweck, der vom satzungsgeberischen Ermessen nicht mehr gedeckt ist.

2.4 Einführung von allgemeinen Studiengebühren bzw. -beiträgen in Mecklenburg-Vorpommern

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(366) Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 26. Januar 2005 die bundeseinheitliche Festschreibung der Gebührenfreiheit für Erststudien und konsekutive Studiengänge in Art. 1 Nr. 3 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 8. August 2002⁸¹ für nichtig erklärt. Durch die damit eröffnete Möglichkeit, allgemeine Studiengebühren einzuführen und auszugestalten, erhalten die Länder die Chance, die Qualität der Hochschulen und eine wertbewusste

⁸¹ BGBl. 2002, S. 3138.

Inanspruchnahme ihrer Ausbildungsleistungen zu fördern und auf diese Weise auch gesamtwirtschaftliche Ziele zu verfolgen.⁸²

(367) Im Land Mecklenburg-Vorpommern ist gemäß § 6 LHG M-V die Gebührenfreiheit für ein Studium bis zu einem ersten und bei gestuften Studiengängen bis zu einem zweiten berufsqualifizierenden Abschluss verankert. Dies gilt auch für die im Rahmen dieser Studien zu erbringenden Hochschulprüfungen und für Promotionsverfahren sowie die mit dem Studium notwendig verbundene Nutzung von Hochschuleinrichtungen.

(368) Zur weiteren Verbesserung der Lehre an den Hochschulen ist angesichts der finanzwirtschaftlichen Restriktionen des Landes und der damit einhergehenden Unmöglichkeit einer Ausdehnung der Steuerfinanzierung der Hochschulen die Einführung allgemeiner Studiengebühren unerlässlich, die dann den Hochschulen in voller Höhe zur Verfügung stehen sollten. Mecklenburg-Vorpommern als Nehmerland im Länderfinanzausgleich kann es sich nicht leisten, auf Einnahmepotentiale durch Gebühren zu verzichten, die von Geberländern im Länderfinanzausgleich neu eingeführt werden.

(369) Der Landesrechnungshof hat hierzu potenzielle Einnahmen für die Hochschulen bei Einführung allgemeiner Studiengebühren ab erstem Semester, modellhaft ohne und mit Gebührenbefreiung für BAföG-Empfänger, sowie Langzeitstudiengebühren im Kontext mit allgemeinen Studiengebühren berechnet und dabei die Studierendenzahlen im WS 2004/05 und die Zahl der BAföG-Empfänger an den Hochschulen des Landes in 2004 zu Grunde gelegt. In Abzug gebracht wurden 10 % des laufenden Aufkommens an Studiengebühren als Ausfallrücklage bei der Rückzahlung von Studiendarlehen und ein Verwaltungsmehraufwand von 3 % im Rahmen der Erhebung und Verwaltung der Studiengebühren.

(370) Dabei hat der Landesrechnungshof insbesondere den Ansatz verfolgt, die Bemessung der allgemeinen Studiengebühren am Ressourcenverbrauch der einzelnen Studienfächer zu orientieren. Das bedeutet, Studierende, die einen besonders kostenintensiven Studiengang gewählt haben, zu höheren Studiengebühren heranzuziehen, als diejenigen, die einen weniger kostenaufwendigen Studiengang absolvieren. Er hat sich bei seinen Berechnungen von dem Modell der „3:1-Kostenorientierung“ leiten lassen. Dieses Modell beruht auf der Annahme, dass die staatlichen Ausgaben zukünftig drei Viertel der Gesamtausgaben für die Lehre pro Studienplatz ausmachen und ein Viertel dieser Ausgaben durch den Studierenden als allgemeine Studiengebühr aufzubringen ist. Eine Mindestgebühr, ähnlich der Pauschalgebühr

⁸² Vgl. BVerfG, Urteil vom 26.01.2005, BVerfGE 112, 226 ff.

in Höhe von 500 Euro pro Semester, wie sie in einigen Bundesländern bereits eingeführt wurde, besteht hierbei nicht; aus Gründen der Sozialverträglichkeit wird jedoch eine obere Kappungsgrenze von jährlich 1.300 Euro bzw. pro Semester von 650 Euro vorgesehen.

(371) Als Basis für die Berechnungen des Landesrechnungshofes wurden die in den Studien⁸³ der HIS GmbH zum „Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich an Universitäten und (Fach-)Hochschulen – 2002“ für die einzelnen Studienfächer erarbeiteten Lehrkosten je Studienplatzäquivalent herangezogen. Die Berechnungen zeigen, dass die Hochschulen des Landes potenzielle Jahreseinnahmen aus allgemeinen Studiengebühren im Umfang von 25 Mio. Euro zu erwarten hätten. Soweit BAföG-Empfänger modellhaft zu 100% von Studiengebühren freigestellt wären, könnte immerhin noch mit potenziellen Jahreseinnahmen aus allgemeinen Studiengebühren von 15 Mio. Euro gerechnet werden.

(372) Die folgende Übersicht vermittelt anhand ausgewählter Studiengänge einen Überblick über die mögliche Variationsbreite von ressourcen- bzw. kostenorientierten Studiengebühren an den Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern.

Tabelle 22: Mögliche Variationsbreite von ressourcen- bzw. kostenorientierten Studiengebühren in Mecklenburg-Vorpommern anhand ausgewählter Studiengänge, in Euro

Studienfach / Fächergruppe	Fachhochschulen	Universitäten
Sport	-	1.172 €
Biologie	-	1.254 – 1.300 €
Sozialwissenschaften	1.081 – 1.086 €	558 €
Maschinenbau	1.300 €	790 €
Landeskultur / Umweltschutz	-	1.048 €
Landespflege / Landschaftsgestaltung	1.300 €	-
Agrarwissenschaften	1.289 €	898 €
Bauingenieurwesen	1.297 – 1.300 €	878 €
Betriebswirtschaftslehre	1.081 – 1.123 €	378 – 490 €
Germanistik	-	596 – 616 €
Rechtswissenschaft	-	356 – 364 €

Quelle: Eigene Berechnungen.

(373) Die Vorteile eines sozial abgefederten Kostenteilungsmodells, das auf den Ressourcenverbrauch abstellt, dürften zum einen in einer höheren Finanzierungsgerechtigkeit liegen, wie sie gebührenrechtlich nach dem Grad der Inanspruchnahme der hochschulischen Einrich-

⁸³ HIS-GmbH, Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Fachhochschulen 2002, 2004; HIS-GmbH, Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2002, 2005.

tungen in § 24 Abs. 1 Satz 2 VwKostG M-V zum Ausdruck kommt und zum anderen in der damit verbundenen höheren Akzeptanz bei den Studierenden. Dem stehen jedoch mögliche Fehlsteuerungseffekte auf die spezifische Studiennachfrage gegenüber, d. h. es besteht die Gefahr der Übernachfrage nach „billigeren“ und Unternachfrage nach „teureren“ Studiengängen.

(374) Die potenziellen Einnahmen der Hochschulen aus Langzeitstudiengebühren, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes in Anlehnung an andere Bundesländer erst bei Überschreiten der Regelstudienzeit um mehr als vier Semester erhoben werden sollten, beziffert der Landesrechnungshof bei einer Gebührenhöhe von 150 Euro pro Semester bzw. 300 Euro jährlich auf rund 318.000 Euro.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(375) Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass der Einführung von „Studiengebühren“ § 6 LHG M-V entgegensteht.

Hinsichtlich der Erhebung von Langzeitstudiengebühren vertritt das Ministerium die Auffassung, dass angesichts der geringen Zahl von Langzeitstudenten eine Gebührenerhebung auch unter fiskalischen Gesichtspunkten nicht geboten erscheine.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(376) Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung durch Maßgaberegulierung den Hochschulen des Landes die sozialverträgliche Erhebung von ressourcen- bzw. kostenorientierten Studiengebühren oder -beiträgen zur eigenständigen Verwendung zu Gunsten der Verbesserung der Qualität der Lehre und der allgemeinen Studienbedingungen zu ermöglichen, verpflichtend gekoppelt mit geeigneten Maßnahmen wie Darlehensmodelle und Härtefallregelungen. So entstünden den Hochschulen neben den bereits in den Zielvereinbarungen eingeräumten jährlichen Steigerungsraten von 1,5 % aus dem Hochschulfinanzkorridor erhebliche zusätzliche Einnahmepotenziale. Zusätzlich zu den allgemeinen Studiengebühren empfiehlt der Landesrechnungshof die Einführung von Langzeitstudiengebühren für Studierende, die die Regelstudienzeit um mehr als vier Semester überschritten haben, da die Erfahrungen anderer Bundesländer zeigen, dass Langzeitstudiengebühren durchaus lenkende Wirkung hin zu einer strafferen Studiengestaltung haben.

Die Einnahmen aus den Studiengebühren sind ausschließlich zur Verbesserung der Qualität der Lehre und der allgemeinen Studienbedingungen einzusetzen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(377) Der Landesrechnungshof empfiehlt die Änderung des Wortlautes von § 16 Abs. 5 Satz 1 LHG M-V in: „Die Hochschulen erheben Gebühren, Beiträge und Entgelte nach Maßgabe von Satzungen ...“ und die Aufnahme einer Maßgaberegung in das LHG M-V, die den Hochschulen die Erhebung allgemeiner Studiengebühren zur Verbesserung der Qualität der Lehre und der allgemeinen Studienbedingungen verbunden mit einer Langzeitstudiengebührenregelung ermöglicht.

(378) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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

07 Kontrollprüfung bei der Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig - Holstein GmbH (LMS)

Schon 1994 hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei der Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH (LMS) auf Grund eines Beleihungsgesetzes hoheitliche Aufgaben übertragen. Der vom Beleihungsgesetz vorgeschriebene Vertrag zur Regelung der bei der Durchführung der Aufgaben anfallenden Kosten ist jedoch immer noch nicht geschlossen worden. Gleichwohl hat das Ministerium Zahlungen geleistet, ohne sich pflichtgemäß zuvor von deren Berechtigung zu überzeugen.

Das Ministerium zahlte bis 2005 einen institutionellen Zuschuss an die LMS und gleicht den Verlust der LMS aus. Es hätte sich aber die Entstehungsgründe für den Verlust nachweisen lassen müssen.

Bei der Ausgabenberechnung für den Wirtschaftsplan legt die LMS zumindest seit dem Haushaltsjahr 2004 einen überhöhten Stundensatz zugrunde. Dies lässt das Ministerium unbeanstandet.

Das Ministerium hätte den Umfang der Prüfung der Verwendung der Fördermittel als Nachweis für die zweckentsprechende Verwendung des institutionellen Zuschusses erheblich weiter ausdehnen müssen.

1 Prüfungsgegenstand

(379) Der Landesrechnungshof hat geprüft, in welchem Umfang das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (Ministerium) die Feststellungen zur institutionellen Förderung der LMS aus den Jahren 2002 und 2003 (JB 2002 Tzn. 266 – 269, JB 2003 Tzn. 255 - 261) beachtet und umgesetzt hat. Er hat in diesem Zusammenhang weitere Mängel festgestellt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlender Vertrag über die Kostenerstattung für die hoheitliche Aufgabenerfüllung

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(380) Die Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH (LMS) wird vom Land Mecklenburg-Vorpommern jährlich institutionell gefördert (2003: rd. 2.009 TEuro; 2004: rd. 1.777 TEuro; 2005: rd. 1.863 TEuro). Sie besteht aus den Geschäftsbereichen „Beratung“ und „Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt (LUFA)“. Die LUFA erbringt u. a. hoheitliche Leistungen, indem sie für das landwirtschaftliche Untersuchungswesen zuständig ist, etwa auf den Gebieten des Düngemittel- oder Klärschlammwesens. Die hoheitlichen Aufgaben sind ihr durch das Gesetz über die Beleihung der LMS Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH mit staatlichen Aufgaben (LMS - BeleihG) übertragen worden. Hiernach soll das Land der LMS die durch die Übertragung der hoheitlichen Tätigkeiten entstehenden unmittelbaren Kosten in angemessenem Umfang nach Maßgabe eines zwischen dem Land und der LMS zu schließenden Vertrages erstatten. Dieser Vertrag ist jedoch nie geschlossen worden. Gleichwohl hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Zahlungen an die LMS geleistet. Dabei hat es nur geprüft, ob die LMS die Aufgaben ordnungsgemäß erledigt hat. Es hat sich aber nicht vergewissert, ob die Ausgaben in ihrer Höhe tatsächlich angemessen waren.

(381) Die Ausgaben für die Erledigung hoheitlicher Aufgaben sind bei Kapitel 0801 Titel 533. 01 veranschlagt. Nach der Zweckbestimmung dieses Titels sind dort nur „Ausgaben auf Grund von Werkverträgen oder anderen Auftragsformen“ zulässig. Da ein Vertrag fehlt, sind die Ausgaben nicht begründet und die Zweckbestimmung des Titels nicht beachtet worden.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(382) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei räumt ein, dass ein Vertrag zur Kostenregelung mit der LMS bisher nicht geschlossen, aber in Vorbereitung sei.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(383) Der Landesrechnungshof sieht in dem unterbliebenen Vertragsabschluss einen Verstoß gegen das Beleihungsgesetz. Die Zahlungen ohne Überprüfung der Berechtigung ihrer Höhe widersprechen dem Sparsamkeitsgrundsatz bei der Leistung von Ausgaben.

Hingegen begrüßt es der Landesrechnungshof, dass das Ministerium nunmehr den Vertragsabschluss nachholen will. Bevor hierbei jedoch die Höhe der an die LMS zu leistenden Zahlungen festgelegt wird, ist eine Wirtschaftlichkeits- und ggf. eine Organisationsüberprüfung erforderlich.

2.2 Verlustausgleich

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(384) Das Ministerium gleicht bisher alle Verluste der LMS, die bei der Geschäftserledigung entstehen, einschließlich derer im kommerziellen Bereich, vollständig aus. Der Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern und der Gartenbauverband Nord als weitere Gesellschafter der LMS beteiligten sich nicht am Verlustausgleich. Der Gesellschaftsvertrag trifft zum Verlustausgleich keine Regelungen.

Die Ursachen für die Kostenunterdeckung bei den vom Land an die LMS/LUFA übertragenen Aufgaben hat das Ministerium bisher nicht weiter untersucht.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(385) Das Ministerium geht davon aus, dass ab 2006 keine weitere Bezuschussung des kommerziellen Bereichs stattfindet. Im Bereich LUFA werde das Leistungsverzeichnis überarbeitet und die Leistungen werden seit Mai 2006 mit Hilfe eines Labor- Informations- und Managementsystems (LIMS) erfasst. Im Jahr 2008 sollen die erhobenen Daten ausgewertet und danach die Gebühren kostendeckend gestaltet werden.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(386) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in der Vergangenheit trotz gegenteiliger früherer Angaben des Ministeriums auch im Bereich LUFA keine kostendeckenden Gebühren erhoben wurden. Dadurch ist dem Land ein nicht bezifferbarer Schaden entstanden. Dies wäre mit dem gem. Beleihungsgesetz zu schließenden Vertrag und durch Anpassung der

Gebühren an die tatsächlichen Gegebenheiten zu verhindern gewesen. Im Übrigen rügt der Landesrechnungshof die nicht korrekten Angaben der LMS in der Vergangenheit.

(387) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die kommerzielle Beratung ab 2006 nicht mehr bezuschusst wird und bittet das Ministerium, die Einhaltung dieser Zusage sicherzustellen und zu überprüfen. Darüber hinaus hat er empfohlen, die Möglichkeit der Beteiligung der übrigen Gesellschafter am Verlustausgleich zu prüfen.

2.3 Überhöhte Stundensätze

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(388) Die LMS wendet einen Stundensatz von 65 Euro für die Berechnung aller ihrer Leistungen, unabhängig von der Wertigkeit der dazu im Einzelfall erforderlichen Tätigkeiten, pauschal an. Die Höhe dieses Stundensatzes hat das Ministerium im Rahmen der Veranschlagung akzeptiert, ohne die Kalkulation ausreichend zu prüfen.

Die Berechnung der Sätze für die hoheitlichen Tätigkeiten steht nicht im Einklang mit dem Verwaltungskostengesetz Mecklenburg-Vorpommern (VwKostG M-V) vom 14.10.1991, das für mit öffentlichen Aufgaben betraute Personen (§1 Abs.1 VwKostG M-V), wie die LMS, anzuwenden ist. Die Gestaltung der Entgelte/Gebühren setzt eine Bewertung der erforderlichen Tätigkeiten für das jeweilige Projekt oder die bestimmte vertraglich vereinbarte Tätigkeit im Einzelfall voraus. Dabei sind die Personalkostensätze des Landes anzuwenden. Diese maßgeblichen Berechnungsgrundlagen für die Ausgabenermittlung hat das Ministerium der LMS im Bewilligungsbescheid bzw. in dem zu schließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag vorzuschreiben. Dies ist nicht geschehen. Die Ansätze der Haushaltspläne basieren daher auf überhöhten Personalausgaben, denn der Stundensatz von 65 Euro liegt über dem für den höheren Dienst in der Landesverwaltung, mit der die Tätigkeiten der LMS-Mitarbeiter nicht durchgängig vergleichbar sind. Insgesamt sollte das Ministerium die Höhe der Veranschlagung überdenken.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(389) Das Ministerium räumt ein, dass die Kalkulation des Stundensatzes der LMS nicht aussagefähig ist und wird eine detaillierte Kalkulation nachfordern. Das Ministerium sichert

zu, die Gebühren der LMS als Träger der öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage der maßgeblichen Landesvorschriften zu gestalten.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(390) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium die einschlägigen Vorschriften in der Vergangenheit nicht beachtet hat. Im Übrigen erfolgten zumindest seit Ansatz des Stundensatzes der LMS in Höhe von 65 Euro die Berechnung der Ausgaben für die LMS, und damit die Veranschlagung der Haushaltsmittel für die institutionelle Förderung und die Kostenerstattung für die öffentlichen Aufgaben, auf einer unrealistischen Grundlage. Dies hat zu einem überhöhten Verlustausgleich zu Lasten des Landes geführt. Es ist zu prüfen, inwieweit die Überzahlungen zurückzufordern sind.

2.4 Erhebliches Landesinteresse

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(391) Der Gesellschaftsvertrag ist so allgemein gefasst, dass faktisch alle Maßnahmen, die unter die Oberbegriffe im Gesellschaftsvertrag fallen könnten, institutionell gefördert werden. Weder im Wirtschaftsplan noch im Verwendungsnachweis werden die Bezeichnungen – wie z. B. agrarstrategische und fachliche Informationstätigkeit, Einführung von Qualitätssicherungssystemen oder Mitarbeit in Fachgremien – durch detaillierte Einzelprojekte untersetzt. Das erhebliche Landesinteresse bei einigen Maßnahmen der LMS ist teilweise nicht bzw. nicht ausreichend begründet und es fehlt eine Prüfung, ob bestimmte Zweckerfüllungen nicht von der Verwaltung selbst oder von anderen Dritten erledigt werden können.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(392) Das Ministerium räumt ein, dass es bisher das erhebliche Landesinteresse nicht ausreichend dargestellt habe. Auf Grund der Feststellungen des Landesrechnungshofes sei eine Überarbeitung bzw. Prüfung der öffentlichen Aufgaben eingeleitet worden. Im Übrigen werde gegenwärtig mit dem Finanzministerium die künftige Förderstruktur entwickelt. Dies werde eine Übergangszeit bis 2008 bedeuten.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(393) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium, sich bereits bei der Haushaltsaufstellung die von der LMS geplanten Projekte erläutern zu lassen bzw. selbst Projekte vorzugeben. Klar abgrenzbare Vorhaben könnten aus der institutionellen Förderung herausgelöst und als Projektförderungen bewilligt werden. Es sollte auch vor Ablauf der Übergangszeit geprüft werden, inwieweit andere Dritte die Aufgaben erledigen könnten.

2.5 Prüfung des Verwendungsnachweises

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(394) Im Haushaltsjahr 2003 betrug der Verlustausgleich 1.683,4 TEuro. Die Gesamtausgaben für die stichprobenweise geprüften Belege des Verwendungsnachweises betrugen nur rd. 130 TEuro. Das Ministerium bestätigt mit dieser Prüfung die zweckentsprechende Verwendung der Landesmittel. Der Umfang der Prüfung anhand weniger Belege als Nachweis für die zweckentsprechende Verwendung des institutionellen Zuschusses erstreckte sich nur auf die Position „Bücher und Zeitschriften“, auf einen Beschaffungsvorgang und die Jahresgehälter dreier Mitarbeiter. Damit ist er unangemessen geringfügig und die konkreten Ursachen für die Entstehung des vom Land auszugleichenden Verlustes kann der Zuwendungsgeber bei einer derartigen Verwendungsnachweisprüfung nicht erkennen.

2.5.2 Stellungnahme des Ressorts

(395) Das Ministerium stimmt der Beanstandung des Landesrechnungshofes zu und strebt an, künftig alle Ausgaben für die öffentlichen Aufgaben zu prüfen.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(396) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium in der Vergangenheit die Verwendungsnachweisprüfungen nicht im ausreichenden Umfang durchgeführt hat. Er nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium künftig möglichst alle bezuschussten Ausgaben prüfen wird.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(397) Musste der Landesrechnungshof noch in den Jahresberichten 2002 und 2003 feststellen, dass das Ministerium keine Überwachung der Zuwendungen vornahm, so sind jetzt – wenn auch immer noch nicht befriedigende – Verbesserungen zu erkennen. Gegenüber 2004 hat sich im Jahre 2006 der Verlustausgleich um 248.000 Euro gemindert, allerdings ist für 2007 ein erneuter Anstieg projiziert. Die Einnahmen aus der kommerziellen Beratung sind immer noch nicht kostendeckend (siehe bereits Jahresbericht 2003, Tz. 255) und die Prüfung des erheblichen Landesinteresses als Zuwendungsvoraussetzung immer noch nicht befriedigend (Jahresbericht 2003, Tz. 257).

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, sich vom Ministerium umgehend darüber berichten zu lassen, wie die weitere Förderung der LMS geplant ist und wie die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die LMS sichergestellt werden soll.

Er schlägt vor, auf eine klare Aufgabentrennung der LMS zu achten. Eine institutionelle Förderung der LMS sollte nur noch im Bereich der sozioökonomischen Beratung erfolgen (das sind beispielsweise Ausstiegsberatung, Hofübergabe, Finanzierungsberatung oder Versicherungsberatung). Für Projekte im erheblichen Landesinteresse könnte die Form der Projektförderung gewählt werden. Die Wahrnehmung von hoheitlichen Landesaufgaben ist auf dem Wege der Übertragung und im Rahmen entsprechender Verträge zu regeln. Gebühren für Tätigkeiten der LMS (z. B. LUFA) sollten kostendeckend gestaltet werden.

(398) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

08 Hochwasserhilfe

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat es versäumt, die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Betriebe, die durch die Folgen des Hochwassers 2002 in ihrer Existenz gefährdet sind, deckungsgleich in die Hochwasserrichtlinie des Landes umzusetzen.

Die Antragsformulare auf Gewährung von Hochwasserhilfe erfassten nicht alle erforderlichen Angaben. Damit wurden Fehlförderungen ermöglicht.

Im Antragsverfahren wurde fehlerhaft geprüft, ob bei den Antragstellern Existenzgefährdungen vorlagen und ob diese durch den Einsatz eigener Mittel abgewendet werden könnten.

Der Nachweis des Schadens war in vielen Fällen nur unvollständig geführt worden. Gleichwohl wurden Förderungen gewährt.

1 Prüfungsgegenstand

(399) Der Landesrechnungshof hat beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei die Umsetzung der „Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen des Hochwassers 2002 in ihrer Existenz gefährdet sind (Hochwasserhilfe)“ vom 02.10.2002 (AmtsBl. M-V 2002, S. 1240) geprüft.

Das Elbe-Hochwasser im August 2002 hat bei landwirtschaftlichen Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern nicht unerhebliche Schäden verursacht.

Zur schnellen Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft am 26.08.2002 eine Verwaltungsvereinbarung⁸⁴ mit den vom Hochwasser betroffenen Bundesländern geschlossen und eine Beteiligung des Bundes zugesagt. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat daraufhin die o. a. Richtlinie erlassen und im Rahmen der Umsetzung 2,7 Mio. Euro als Hochwasserhilfe bewilligt.

⁸⁴ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Betriebe, die durch die Folgen des Hochwassers 2002 in ihrer Existenz gefährdet sind, vom 26.08.2002.

Der Landesrechnungshof hat von den eingegangenen 61 Anträgen auf Hochwasserhilfe 21 Anträge geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(400) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat nicht alle Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund in die Hochwasserrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern übernommen. Nach der Verwaltungsvereinbarung liegt eine Existenzgefährdung zum Beispiel vor, wenn unter Berücksichtigung eines zumutbaren Eingriffs in das Betriebs- und Privatvermögen oder unter Aufnahme eines größeren banküblichen Kredites ohne Zinsverbilligung und nach Inanspruchnahme anderer Fördermittel die Weiterbewirtschaftung bis zur nächsten Produktionsperiode nicht gewährleistet ist. Diese Aspekte für die Beurteilung der Existenzgefährdung wurden jedoch in die Richtlinie nicht übernommen. Dies kann eine Förderung von Antragstellern zur Folge gehabt haben, deren Einkommenssituation keinen Grund zu der Annahme gab, durch die Auswirkungen des Hochwassers in ihrer Existenz gefährdet zu sein, etwa weil sie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung oder Einkünfte aus Kapitalvermögen haben.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(401) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei will die Forderung des Landesrechnungshofes auf deckungsgleiche Umsetzung von Verwaltungsvereinbarungen in die Richtlinien des Landes zukünftig berücksichtigen.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(402) Mit der Zusage des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei ist das Prüfungsverfahren insoweit abgeschlossen.

2.2 Hochwassergebiet

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(403) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat ein ca. 50.000 ha großes Gebiet als Hochwassergebiet festgelegt. Betriebe, die innerhalb dieses Gebietes lagen, konnten Anträge auf Hochwasserhilfe stellen. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei hat auch Rückstaugebiete der Elbenebenflüsse in das Hochwassergebiet einbezogen.

(404) Das Staatliche Amt für Umwelt und Natur Schwerin (StAUN), das grundsätzlich für den Hochwasserschutz an der Elbe zuständig ist, hat jedoch im Falle des Elbe-Hochwassers 2002 lediglich ein ca. halb so großes Gebiet als potentiell gefährdet ausgewiesen.

(405) Der Landesrechnungshof hat für Teile des vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei festgelegten Gebietes festgestellt, dass die Pegelstände der Elbenebenflüsse durch den Starkregen im Juli zwar erhöht waren, jedoch nach dem Eintritt des Elbehochwassers ca. am 19.08.2002 nicht weiter gestiegen sind.

(406) Die EU-Kommission hat das Hochwasser als Naturkatastrophe im Sinne des EG-Vertrages angesehen und der Beihilfemaßnahme mit Schreiben vom 09.10.2002 zugestimmt. Dabei hat sie ihre Zustimmung unter den Vorbehalt gestellt, dass nur die durch das Hochwasser entstandenen Erlösausfälle, nicht jedoch die durch Starkregen verursachten Schäden im Rahmen der Hochwasserhilfe ersetzt werden können. Insofern ist die korrekte Festlegung des Hochwassergebietes von großer Bedeutung.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(407) Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei führt aus, es habe die Rückstaugebiete der Elbenebenflüsse mit in das Hochwassergebiet einbezogen, weil es dort ebenfalls zu Überschwemmungen gekommen sei. Das vom StAUN bezeichnete Gebiet sei hingegen kleiner, da es nur die Fläche umfasse, die nach hydrologischen Berechnungen schlimmstenfalls bei einem Deichbruch überschwemmt werden könnte. Auf alle Fälle will das Ministerium sich mit dem StAUN künftig über die Größe eines Hochwassergebietes abstimmen.

Starkregenschäden seien nicht ausgeglichen worden, wenn auch zu berücksichtigen sei, dass der Dauerregen im Frühjahr 2002 das Ausmaß des Elbehochwassers mit begünstigt habe.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(408) Der Landesrechnungshof hat nach wie vor Zweifel, ob es sich in den Fällen um Hochwasserschäden handeln kann, in denen die Pegelstände im August 2002 niedriger waren als die zur Zeit des vorherigen Dauerregens. Im Nachhinein wird sich hierzu keine Gewissheit mehr finden lassen. Im Übrigen begrüßt der Landesrechnungshof die Zusage des Ministeriums, sich künftig über die Ausdehnung eines Hochwassergebietes mit dem StAUN abzustimmen.

2.3 Antragsverfahren

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(409) Die Antragsformulare erfassten nicht alle Angaben, die für eine mit den Richtlinien des Landes im Einklang stehende Förderung notwendig waren. Obendrein fehlten diejenigen, die eine deckungsgleiche Anwendung der Verwaltungsvereinbarung erforderlich gemacht hätten. Insbesondere wurden Angaben

- zur Rechtsform des Unternehmens,
- zu den Gesellschaftern des Unternehmens im Falle von juristischen Personen und Personengesellschaften,
- zur flurgenauen Lage der vom Hochwasser betroffenen Flächen,
- zu den erhaltenen Spenden,
- zu der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen sowie
- zum Betriebs- und Privatvermögen

nicht abgefragt.

Weiterhin fehlte das Erfordernis von konkreten Nachweisen, dass der Schaden auf das Elbehochwasser zurückzuführen ist.

(410) Diese Mängel im Antragsverfahren haben dazu geführt, dass das für die Bewilligung zuständige Amt für Landwirtschaft Wittenburg nicht über alle zuwendungsrelevanten Informationen verfügte, um die Anträge entsprechend der Richtlinie bearbeiten zu können. So

haben die fehlenden Angaben bezüglich der vom Hochwasser betroffenen Flächen eine Überprüfung der geltend gemachten Schäden vor Ort unmöglich gemacht.

Weiterhin haben die fehlenden Angaben zu dem Betriebs- und Privatvermögen dazu geführt, dass Antragssteller gefördert wurden, deren Existenzgefährdung nicht nachgewiesen wurde.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(411) Das Ministerium hat demgegenüber darauf verwiesen, dass die erforderlichen Unterlagen Bestandteile anderer Förderakten seien. Damit habe es entgegen der Annahme des Landesrechnungshofes keine Fehlförderungen gegeben.

In künftigen vergleichbaren Förderfällen will das Ministerium die vom Landesrechnungshof geforderten Angaben abfragen.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(412) Die Durchsicht der nunmehr vom Ministerium genannten anderen Förderakten hat ergeben, dass dort zwar Angaben zu den Gesellschaftern und Genossenschaftlern vorhanden waren. Der Hinweis des Ministeriums auf die Akten zum Agrarinvestitionsförderprogramm geht jedoch fehl. Nur über fünf Zuwendungsempfänger gibt es derartige Akten. Aber auch diese enthalten nicht die notwendigen Angaben. Damit sieht der Landesrechnungshof nach wie vor die Gefahr, dass es zu Fehlförderungen gekommen ist.

2.4 Prüfung der Existenzgefährdung

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(413) Um eine Zuwendung aus der Hochwasserhilfe zu bekommen, mussten die Antragssteller laut Hochwasser-Richtlinie nachweisen, dass sie durch das Hochwasser in ihrer Existenz gefährdet sind, die eigene Finanzkraft nicht ausreichte, um den eingetretenen Schaden aus eigener Kraft auszugleichen und der Betriebsertrag gegenüber den vorangegangenen Jahren zurückgegangen war.

Daher hätte das Amt für Landwirtschaft prüfen müssen, wie es sich auswirkt, wenn der Zuwendungsempfänger über Kapital in Form von Festgeldkonten verfügt und hierbei die

wirtschaftliche Lage der beantragenden Unternehmen umfassend berücksichtigen müssen. Dies ist jedoch laut Aktenlage in keinem der geprüften Fälle geschehen.

(414) Bei der Prüfung der Einkommenssteuerbescheide von 19 Zuwendungsempfängern hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass 12 der 19 Zuwendungsempfänger über Einkünfte aus Kapitalvermögen oder bzw. und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung verfügten. In diesen Fällen hätte das Amt für Landwirtschaft nach Auffassung des Landesrechnungshofes prüfen müssen, ob die Existenzgefährdung durch einen zumutbaren Eingriff in das private Vermögen abwendbar gewesen wäre.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(415) Das Ministerium geht davon aus, dass die Existenzgefährdung in jedem Falle nachgewiesen worden sei.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(416) Das Amt für Landwirtschaft hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes prüfen müssen, ob die Existenzgefährdung durch einen zumutbaren Eingriff in das private Vermögen abwendbar war. Ergeben sich beispielsweise aus einer Steuererklärung Einkünfte aus Kapitalvermögen in Höhe von 1.500 Euro, so darf nicht übersehen werden, dass hierhinter bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % ein Eigenkapital von ca. 50.000 Euro steht. Diese Prüfung ist jedoch unterblieben, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass möglicherweise Unternehmen in den Genuss der Zuwendungen gekommen sind, die nicht als existenzgefährdet zu sehen waren.

2.5 Prüfung der Prosperitätsgrenze

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(417) Die Prosperitätsgrenze (Summe der positiven Einkünfte) lag bei der Hochwasserhilfe bei 120.000 Euro. Grundsätzlich war bei der Ermittlung der Prosperitätsgrenze gemäß Hochwasser-Richtlinie der Durchschnitt der positiven Einkünfte der letzten drei vorliegenden Steuerbescheide maßgebend. Bei natürlichen Personen galt diese Prosperitätsgrenze für die jeweilige Person und ihren Ehegatten. Bei juristischen Personen und Personenhandels- gesellschaften galten diese Voraussetzungen für alle Gesellschafter, Genossenschafts-

mitglieder und Aktionäre (jeweils einschließlich ihrer Ehegatten), sofern diese hauptamtlich im Unternehmen tätig waren oder über einen Kapitalanteil von mehr als 5 % verfügten.

(418) Bei der Prüfung der 21 Zuwendungsakten hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass

- in fast allen Akten die Steuerbescheide fehlten und nur durch einen Aktenvermerk kenntlich gemacht wurde, dass die Prosperitätsgrenze eingehalten wurde bzw. der Steuerbescheid dem Amt für Landwirtschaft vorgelegen hat,
- in mehreren Fällen bei juristischen Personen und Personengesellschaften statt der in der Richtlinie geforderten Steuerbescheide schriftliche Erklärungen der Gesellschafter, Genossenschaftsmitglieder und Aktionäre hinsichtlich der Einhaltung der Prosperitätsgrenze vom Amt für Landwirtschaft akzeptiert wurden, obwohl diese sogar teilweise inhaltlich falsch waren, da sie sich nur auf die Einkünfte des jeweiligen Gesellschafters, Genossenschaftsmitgliedes und Aktionärs bezogen, nicht jedoch auch auf die Einkünfte des jeweiligen Ehegattens.

(419) Die vom Amt für Landwirtschaft auf Bitten des Landesrechnungshofes nachgeforderten Unterlagen ließen ebenfalls keine zweifelsfreie Prüfung der Prosperitätsgrenze zu, da die Zuwendungsempfänger auch hier unvollständige Unterlagen und schriftliche Erklärungen statt der geforderten Steuerbescheide vorlegten.

(420) Da die Einhaltung der Prosperitätsgrenze in fast allen Fällen nicht entsprechend der Hochwasser-Richtlinie nachgewiesen werden konnte, fehlte es insoweit an einer der Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendung.

2.5.2 Stellungnahme des Ressorts

(421) Das Ministerium hat darauf verwiesen, dass sich aus anderen Förderakten die Einhaltung der Prosperitätsgrenze ergäbe.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(422) Eine Durchsicht der vom Ministerium genannten Akten hat dessen Angaben nicht bestätigen können. Die Vermutung des Landesrechnungshofes, dass es zu Fehlförderungen gekommen sein könnte, bestätigt sich auch hier.

2.6 Nachweis der Schäden

2.6.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(423) Gemäß der Hochwasser-Richtlinie mussten die Zuwendungsempfänger nachweisen, dass die Existenzgefährdung aufgrund des Hochwassers 2002 eingetreten ist. Die Zuwendungsempfänger konnten für folgende Schäden Hochwasserhilfe beantragen:

- Erlösausfälle Bodenproduktion,
- Erlösausfälle Tierproduktion,
- außerordentliche Aufwände sowie
- Beseitigung von Flächenschäden.

Die im Rahmen der Hochwasserhilfe geltend gemachten Schäden wurden, soweit die Zuwendungsvoraussetzungen als erfüllt angesehen wurden, im Rahmen der Förderung teilweise ersetzt.

(424) Die Erlösausfälle in der Bodenproduktion beliefen sich bei den 21 geprüften Zuwendungsakten auf ca. 76 % des geltend gemachten Gesamtschadens und stellten somit den Großteil der Förderung dar.

Bei seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger hinsichtlich der Erlösausfälle in der Bodenproduktion überwiegend lediglich Angaben zur Größe der vom Hochwasser betroffenen Flächen sowie zu den dort angebauten Feldfrüchten gemacht haben. Nähere Angaben, z. B. in welchen Flurstücken die betroffenen Flächen liegen, wurden überwiegend nicht gemacht. Auch wurden keine weiteren Nachweise, z. B. durch Fotos, dafür erbracht, dass ein Hochwasserschaden in dem beantragten Umfang eingetreten ist.

Bei den Erlösausfällen in der Tierproduktion wurden z. B. Schäden wegen einer verminderten Milchmenge anerkannt, ohne dass hierfür ein Nachweis seitens des Zuwendungsempfängers erbracht wurde. Auch wurden Personalkosten als außerordentliche Aufwände anerkannt, ohne dass der Nachweis erbracht wurde, dass tatsächlich Mehrkosten entstanden waren.

2.6.2 Stellungnahme des Ressorts

(425) Das Ministerium verweist darauf, dass die Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein GmbH (LMS) beauftragt worden sei, die genaue

Schadenserhebung vorzunehmen. Eine nochmalige Kontrolle ihrer Erhebung wurde für unnötig – im Hinblick auf Verwaltungseinsparung auch nicht für akzeptabel – erachtet.

2.6.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(426) Der Landesrechnungshof hat nur in vier von 21 einschlägigen Förderakten Gutachten der LMS vorgefunden. Nur drei von ihnen gehen auf die Ertragslage und damit nur auf einen der Punkte ein, die der Landesrechnungshof als prüfungsbedürftig oben näher bezeichnet hat.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(427) Der Ausgleich von Schäden aufgrund von Elementarereignissen ist in erster Linie von den Betroffenen selbst abzudecken. Sie haben durch eigene Maßnahmen, wie z. B. die Bildung von entsprechenden Rücklagen, entsprechende Vorsorge zu treffen. Angesichts des Subsidiaritätsprinzips im Zuwendungsrecht müsste – und das gilt nicht nur für den Bereich der landwirtschaftlichen Förderung – generell geklärt werden, wie viel Einsatz privaten Vermögens vom Zuwendungsempfänger gefordert werden kann.

Das Land sollte sich nur in besonderen Katastrophensituationen (z. B. extreme Dürre, außergewöhnliche Hochwasserstände) an der Finanzierung der Schadensminimierung beteiligen. Werden in solchen Fällen öffentliche Mittel eingesetzt, sollte die finanzielle Unterstützung vorrangig in Form rückzahlbarer Zuschüsse erfolgen. Auch alternative Möglichkeiten zur Reduzierung der Schäden sind zu prüfen, wie z. B.

- steuerliche Entlastungsmaßnahmen (Anpassung der Vorauszahlungen, Stundungen, ggf. Aussetzen von Vollstreckungsmaßnahmen) und
- vorzeitige Auszahlungen von später fälligen Beihilfen (u. a. Ausgleichszahlungen für die Landwirtschaft).

(428) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Justizministeriums

09 Allgemeine Prüfung – Prozesskostenhilfe (PKH)

Die Aufwendungen für Prozesskostenhilfe (PKH) sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen, ohne dass ein gegenläufiger Trend erkennbar ist.

Die Prüfung der Unterlagen einer PKH beantragenden Prozesspartei auf Vollständigkeit sollte anstelle von Richtern durch Mitarbeiter des mittleren Dienstes vorgenommen werden, die der persönlichen und sachlichen Verhältnisse durch Rechtspfleger. Auch insoweit begrüßt der Landesrechnungshof Reformvorschläge auf Bundesebene. Hierzu zählen auch Wege zu einer verstärkten Beteiligung der antragstellenden Partei an der ihr gewährten PKH.

Die PKH-Bewilligungen mit Ratenzahlung weisen bei den Gerichten eine erhebliche Schwankungsbreite auf.

Das Beschwerderecht der Staatskasse gegen richterliche Entscheidungen über die Bewilligung von PKH wird faktisch nicht ausgeübt.

Die Handhabung der Wiedervorlagen in den Gerichten zur Überprüfung von Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller ist verbesserungswürdig.

Justizverwaltung und Gerichte sind aufgefordert, die Richter und Rechtspfleger auf geeignetem Weg über die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu informieren, das Kostenbewusstsein der Richter und Rechtspfleger zu stärken und Maßnahmen zu ergreifen, die das PKH-Verfahren effektivieren können.

1 Prüfungsgegenstand

(429) Der Landesrechnungshof befasste sich mit dem Bereich der Gewährung von PKH im gerichtlichen Verfahren. Hierbei hat er den Schwerpunkt der Prüfung auf die Zivilgerichtsbarkeit gelegt, da hier mit 86,6 % (2004) der überwiegende Anteil der Ausgaben für PKH zu verzeichnen ist.

(430) Angesichts der gegenwärtigen angespannten Lage der öffentlichen Haushalte sind die Ausgaben des Landes einer überaus kritischen Beurteilung zu unterziehen.

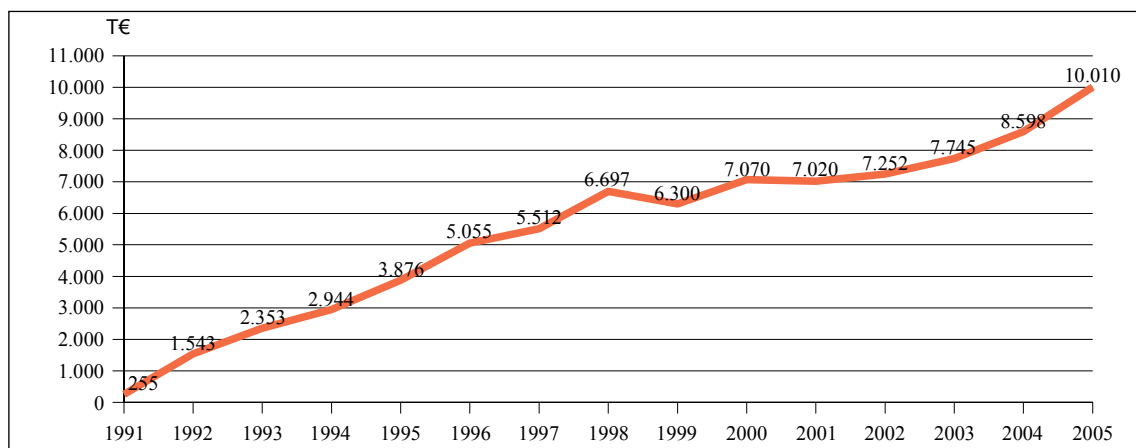
Die steigende Zahl der PKH-Verfahren belastet zunehmend die Gerichte. Zugleich ist eine stetige Ausgabenerhöhung im Justizhaushalt durch die Entwicklung der Bewilligungen von PKH zu verzeichnen.

(431) Die im Justizhaushalt ausgewiesenen Ausgaben für PKH sind im Jahr 2005 um weitere 16,6 % auf knapp 11,6 Mio. Euro gestiegen. Im bundesweiten Vergleich weist Mecklenburg-Vorpommern eine der höchsten Steigerungsraten auf. Die dargestellte Entwicklung verdeutlicht, dass mit einer zunehmenden Belastung des Landeshaushalts durch steigende Ausgaben für PKH auch in Zukunft zu rechnen ist. Ein Rückgang des Geschäftsanfalls in Bezug auf PKH-Verfahren ist nicht zu erwarten.

(432) Auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns bezogen sind die Ausgaben für PKH je Einwohner von 4,07 Euro im Jahr 1999 auf 5,77 Euro im Jahr 2004 und damit um 1,70 Euro bzw. um 41,8 % gestiegen.⁸⁵

(433) Werden nur die Ausgaben für PKH in der ordentlichen Gerichtsbarkeit betrachtet, stellt sich der Anstieg seit 1991 wie folgt dar:

Abbildung 27: Ausgaben für PKH in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, 1991 bis 2005, in Tsd. Euro



Quelle: Finanzministerium MV.

Damit sind die Ausgaben für PKH in der ordentlichen Gerichtsbarkeit allein in den letzten zehn Jahren auf das 2,6-fache gestiegen.

(434) Die PKH soll die Kostenbarriere beim Zugang zu den Gerichten abbauen und einen Bürger mit geringem Einkommen in die Lage versetzen, vor Gericht seine Rechte in gleicher

⁸⁵ Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2005, 1999: 1.789.300 Einwohner und 2004: 1.719.700 Einwohner.

Weise zu verfolgen, wie dies einer Partei im Prozess möglich ist, die selbst über die finanziellen Mittel für die Führung eines Prozesses verfügt. Die PKH ist als staatliche Fürsorgeleistung und als Sonderform der Sozialhilfe in der besonderen Lebenslage „Prozess“ anzusehen.

(435) Eine Prozesspartei erhält auf Antrag PKH, wenn sie nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann (subjektive Voraussetzung der Bedürftigkeit), wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint (objektive Voraussetzungen). Dem Antrag sind eine Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (Familienverhältnisse, Beruf, Vermögen, Einkommen und Lasten) sowie entsprechende Belege beizufügen.

(436) Nach den subjektiven Voraussetzungen der Bedürftigkeit von PKH hat die Partei ihr Einkommen oder, soweit zumutbar, ihr Vermögen für die Prozesskosten einzusetzen. Um die maßgeblichen Beträge zu ermitteln, sind von dem Einkommen des Antragstellers die abzugsfähigen Beträge abzuziehen. Mit dem dann verbleibenden Einkommen ist der einschlägige Betrag der Monatsrate in einer Tabelle zu ermitteln. Vom Antragsteller sind für den gesamten Prozess durch alle Instanzen höchstens 48 Monatsraten („Sperrfrist“) aufzubringen, deren Höhe in einer Tabelle gestaffelt nach der Höhe des einzusetzenden Einkommens festgelegt ist. Sind die Prozesskosten voraussichtlich nicht höher als vier Monatsraten zuzüglich der aus dem Vermögen aufzubringenden Teilbeträge, so ist PKH nicht zu bewilligen.

(437) Der Richter prüft die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Erfolgsaussichten des Verfahrens und die Mutwilligkeit der Rechtsverfolgung und entscheidet über den PKH-Antrag ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss. Mit der Bewilligung von PKH setzt das Gericht die zu zahlenden Monatsraten und aus dem Vermögen zu zahlende Beträge fest. Nach der Bewilligungsentscheidung durch den Richter obliegt das Verfahren dem Rechtspfleger. Dieser bestimmt den Zeitpunkt für die Einstellung und eine Wiederaufnahme der Zahlungen sowie die Änderung und die Aufhebung der Bewilligung der PKH.

(438) Gegen die PKH-Bewilligung kann die Staatskasse Beschwerde einlegen, wenn weder Monatsraten noch aus dem Vermögen zu zahlende Beträge festgesetzt worden sind, aber der Begünstigte nach seinen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen zu zahlen habe. Die

Bezirksrevisoren in Mecklenburg-Vorpommern erhalten von den Gerichten hierzu monatliche Zusammenstellungen, in denen die PKH-Verfahren ohne Bestimmung einer Ratenzahlungsverpflichtung aufgelistet sind, mit der Möglichkeit, das Beschwerderecht der Staatskasse wahrnehmen zu können.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufwendige Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und fehlende Dokumentation der Ermittlung des für Prozesskosten einzusetzenden Einkommens

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(439) Nur ein Viertel der PKH-Anträge bedurfte keiner aufwendigen Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, weil es sich überwiegend um PKH-Anträge sozialhilfebedürftiger Personen bzw. von Kindern ohne eigenes Einkommen handelte. Die übrigen PKH-Anträge erforderten eine konkrete Ermittlung der Bedürftigkeit und hierbei die mit erhöhtem Zeitaufwand verbundene Überprüfung der Angaben und Belege zum Einkommen und zu den vielfältigen Absetzungen.

(440) Ein Großteil der Antragsteller füllte den Vordruck über die Erklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse nicht korrekt aus. Damit wird der Zweck des Vordrucks, die Gerichte mit dem Ziel einer zügigen PKH-Antragsbearbeitung zu entlasten, unterlaufen. In mehr als 30 % der gesichteten PKH-Verfahren lagen die notwendigen Belege nicht, nicht vollständig oder nicht aktuell vor. In nur 6,3 % erfolgten Nachforderungen entsprechender Unterlagen durch das Gericht.

(441) Die Überprüfung der Angaben zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen erfolgt durch den Richter; eine vorherige Prüfung durch den mittleren Dienst erfolgt nicht. Eine derartige Prüfung der PKH-Anträge auf Vollständigkeit würde jedoch zu einer Entlastung der Richter und Rechtspfleger führen.

(442) In der weit überwiegenden Zahl der gesichteten PKH-Verfahren (in 415 von 444 gesichteten Verfahren war die Berechnung nicht dokumentiert) konnte wegen fehlender Dokumentation des richterlichen Entscheidungsweges nicht nachvollzogen werden, wie das einzusetzende Einkommen und das verwertbare Vermögen ermittelt wurden.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(443) Das Justizministerium erachtet eine Dokumentation der tatsächlichen Entscheidungsgründe als sinnvoll. Es will den Anregungen des Landesrechnungshofes bezüglich einer vorherigen Prüfung durch den mittleren Dienst in Modellversuchen nachgehen.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(444) Durch Übertragung der Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf Rechtspfleger können die bislang damit betrauten Richter nicht unerheblich entlastet werden.

(445) Nicht auszuschließen ist, dass es auf Grund unvollständiger oder falscher Angaben schließlich zur Bewilligung von PKH, insbesondere auch ohne Bestimmung einer Ratenzahlungsverpflichtung, kommt. Um Ungleichbehandlungen durch eine zu großzügige, zumeist zu Lasten des Landeshaushalts gehende Bewilligungspraxis entgegenzuwirken, verbleibt den Gerichten nur eine konsequente Beanstandung und Nachforderung von Angaben und Belegen bis hin zur Ablehnung des PKH-Antrages.

(446) Zur Arbeitserleichterung der Rechtspfleger und Bezirksrevisoren sollten zumindest in den nicht offensichtlich eindeutig zu entscheidenden PKH-Fällen die Entscheidungsgründe, insbesondere die Daten zur Ermittlung des für Prozesskosten einzusetzenden Einkommens in der PKH-Akte dokumentiert werden.

2.2 Vereinfachung des Verfahrens durch Verlagerung der Ermittlung des einzusetzenden Einkommens und des verwertbaren Vermögens von den Richtern auf Andere

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(447) Der gesetzlich vorgegebene Vordruck zur Beantragung von PKH wird nicht selten unvollständig und nicht mit der nötigen Sorgfalt ausgefüllt. Derartige PKH-Anträge machen einen erhöhten Zeitaufwand für die Nachforderung von Angaben und Belegen, aber auch zur Aufklärung entsprechender Sachverhalte notwendig. Jedoch erfordern ebenso auch sorgsam ausgefüllte Vordrucke, insbesondere die, die möglichst viele Ausgaben als absetzungsfähig angeben, einen erhöhten Zeitaufwand. Nicht auszuschließen ist, dass es auf Grund unvollständiger oder falscher Angaben schließlich zur Bewilligung von PKH, insbesondere auch ohne Bestimmung einer Ratenzahlungsverpflichtung kommt. Nach Interviewaussagen

und Feststellungen bei der Sichtung der PKH-Verfahren führt der vorgenannte erhöhte Aufwand vermehrt zu einer oberflächlichen Prüfungspraxis, die nicht selten zu Lasten der Landeskasse geht. Mit dem Ziel einer schnellen Verfahrenserledigung wird lediglich eine überschlägige Rechnung vorgenommen und auf die Nachforderung von Angaben und Belegen verzichtet.

(448) Die PKH-Bewilligungen mit Ratenzahlung weisen bei den Amtsgerichten eine Schwankungsbreite von 0,7 % bis 20,1 % aus.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(449) Das Justizministerium hat ausdrücklich die Feststellungen des Landesrechnungshofes, soweit diese die inhaltliche Richtigkeit gerichtlicher Entscheidungen betreffen, nicht kommentiert.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(450) Die Ermittlung des einzusetzenden Einkommens und des verwertbaren Vermögens erfordert keinen besonderen juristischen Sachverstand. Die Richter sind durch die Bedürftigkeitsprüfung nicht unerheblich belastet und können sich nicht auf ihre Kernaufgabe, die Rechtsprechung, ausschließlich konzentrieren. Der Landesrechnungshof begrüßt insoweit die Absicht des Justizministeriums zu Modellversuchen. Deshalb sind auch die Reformbestrebungen, die eine Entlastung der Richter bezwecken, zu begrüßen.

2.3 Unzureichende Berücksichtigung der in absehbarer Zeit eintretenden Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(451) Die Richter berücksichtigten regelmäßig nicht die in absehbarer Zeit eintretenden Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, wie beispielsweise den Wegfall von Leasing- bzw. Kreditraten, bei ihrer Entscheidung.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(452) Auch hierzu hat sich das Justizministerium bewusst nicht geäußert.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(453) Der Landesrechnungshof empfiehlt, den potenziellen Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse künftig mehr Beachtung zu schenken. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, ob in absehbarer Zeit ein Vermögenszuwachs zu erwarten ist.

2.4 Ausübung des Beschwerderechts durch die Staatskasse

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(454) In den vom Landesrechnungshof gesichteten PKH-Verfahren wurde keine Überprüfung durch den Bezirksrevisor festgestellt. In Interviewaussagen wurde die Annahme bestätigt, dass allgemein keine entsprechenden Überprüfungen vorgenommen und somit keine Beschwerden der Staatskasse erhoben wurden. Es seien nur ganz wenige Ausnahmefälle bekannt, in denen das Beschwerderecht der Staatskasse ausgeübt wurde. Es habe sich ausschließlich um solche Fälle gehandelt, in denen der Bezirksrevisor konkrete Hinweise erhalten habe. Die Bezirksrevisoren schätzen das Beschwerderecht der Staatskasse als wenig praxistauglich ein. Nach anfänglicher Prüfung durch die Bezirksrevisoren sei festgestellt worden, dass bei einem Anteil von ca. 90 % an PKH-Bewilligungen ohne Bestimmung einer Ratenzahlungsverpflichtung und nur einer stichprobenweisen Überprüfung die Chance sehr gering sei, auf ein PKH-Verfahren zu treffen, in dem die Überprüfung zur Ausübung des Beschwerderechts führt. Daher würden gegenwärtig die von den Gerichten den Bezirksrevisoren eingereichten Zusammenstellungen über die PKH-Bewilligungen nicht genutzt und überwiegend nur abgeheftet. Der Aufwand des Bezirksrevisors zur Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sei vergleichbar mit dem Zeitaufwand eines Richters und stehe zum Ergebnis außer Verhältnis. Es sei eher dem Zufall geschuldet, dass der Bezirksrevisor PKH-Verfahren vorgelegt bekomme, die im Ergebnis zur Ausübung des Beschwerderechts führen. Zudem sei die Entscheidung des Richters i. d. R. mangels Dokumentation seiner Entscheidungsgründe nicht nachvollziehbar. Die Beschwerden würden zudem regelmäßig erfolglos bleiben.

(455) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass trotz der zu erwartenden geringen Erfolgsquote bei der Ausübung des Beschwerderechts der Staatskasse nicht grundsätzlich darauf verzichtet werden sollte. Neben dem Ergebnis sollen auch die prohibitive Wirkung und zugleich die Auseinandersetzung des Richters mit der Beschwerde gesehen werden.

Dies kann dazu beitragen, die Sensibilität gegenüber einer zu großzügigen Bewilligungspraxis zu erhöhen. Denkbar wäre zudem eine detaillierte Aufarbeitung der monatlichen Zusammenstellungen der PKH-Bewilligungen ohne Zahlungsbestimmung durch die Serviceeinheiten der Gerichte, beispielsweise durch Angabe der Einkommensart. Da nur etwa 40 % der Antragsteller über Einkommen aus selbständiger bzw. nichtselbständiger Tätigkeit verfügen, wäre bei diesen Antragstellern am ehesten anzunehmen, dass deren persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse auch PKH ohne Bestimmung einer Ratenzahlungsverpflichtung rechtfertigen könnten. Der Bezirksrevisor könnte seine Stichprobenauswahl gezielt lenken. Weiterhin könnte der Bezirksrevisor an Hand der Statistiken seine Überprüfung auf die Gerichte konzentrieren, die vergleichsweise selten PKH mit Ratenzahlung bewilligen und bei denen daher eine großzügige Bewilligungspraxis vermutet werden könnte.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(456) Das Justizministerium bestätigt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Es will dafür Sorge tragen, dass entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes zukünftig die Zusammenstellungen nach der Art des Einkommens des Hilfesuchenden erfolgen. Zudem soll in Zusammenarbeit mit dem Personalmanagement (PeM) beim Finanzministerium ausgelotet werden, ob ein Projekt zu den Erfolgsaussichten eines gezielten verstärkten Personaleinsatzes durchgeführt werden könne.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(457) Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des Justizministeriums, seinen Vorschlag aufzugreifen und zudem zu versuchen, die personelle Ausstattung zu verbessern.

2.5 Unterschiedliche und verbesserungsfähige Wiedervorlagen zur Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(458) Wiedervorlagen zur Überprüfung auf Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse erfolgen durch die Rechtspfleger unterschiedlich. Von den 444 gesichteten PKH-Verfahren des Jahres 2004 waren 45,7 % mit einer Wiedervorlagefrist versehen.

Dabei lag der Anteil der Wiedervorlageverfügungen bei den einzelnen Amtsgerichten zwischen 18,8 % und 65,7 %. Ursachen für die abweichende Verfügungspraxis sind darin zu sehen, dass einige Gerichte Fristen für Wiedervorlagen nur dann verfügen, wenn eine gewisse Aussicht auf Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse besteht. In anderen Gerichten ist es üblich, grundsätzlich eine Wiedervorlage zu verfügen. In diesen Fällen entscheidet der Rechtspfleger erst bei der Wiedervorlage, ob eine Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sinnvoll sein wird.

Die Gerichte verfügen zudem jeweils unterschiedliche Fristen zur Wiedervorlage. Diese lagen je Amtsgericht zwischen einem halben und drei Jahren. In einem Amtsgericht erfolgten die Wiedervorlagen sogar jährlich neu bis zum Ablauf der Vier-Jahres-Frist.

(459) Der Landesrechnungshof hätte in 37 weiteren PKH-Verfahren die Verfügung einer Wiedervorlagefrist für sinnvoll gehalten. Dies betraf vor allem Fälle, in denen absehbar war, dass innerhalb der Vier-Jahres-Frist die Beendigung der Ausbildung oder der Elternzeit des Antragstellers absehbar war oder auch Fälle, in denen der Antragsteller Übergangsgeld oder Arbeitslosengeld erhielt bzw. das Wegfallen von besonderen Belastungen (z. B. Kreditraten) in Aussicht stand.

2.5.2 Stellungnahme des Ressorts

(460) Das Justizministerium unterstützt die Anregungen des Landesrechnungshofes und hält es für notwendig, insbesondere die Gründe für die Entscheidung über eine mögliche Änderung der PKH-Entscheidung in der Akte zu dokumentieren.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(461) Der Landesrechnungshof sieht Verbesserungsmöglichkeiten darin, die Wiedervorlagen einzelfall- und anlassbezogen unter Vermerk der Anhaltspunkte für eine absehbare oder eventuell eintretende Änderung zu verfügen.

2.6 Verbesserungswürdige Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

2.6.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(462) In den 227 vom Landesrechnungshof gesichteten PKH-Verfahren des Jahres 2001, in denen die Gerichte eine Überprüfung auf Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse vorgenommen hatten, ergaben sich in 84,6 % der PKH-Verfahren keine Auswirkungen auf die Bewilligungsentscheidung.

(463) Bei 15,4 % der Antragsteller erfolgte eine Änderung bzw. Aufhebung des PKH-Beschlusses. Bei 10,1 % dieser Antragsteller wurde eine Verbesserung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse festgestellt, die zu einer PKH-Bewilligung mit Ratenzahlungsverpflichtung führte. Damit erfolgte eine Entscheidung zu Gunsten des Landeshaushalts. In den weiteren 5,3 % der PKH-Verfahren wurde die PKH-Bewilligung aufgehoben, da die angeforderte Erklärung, ob eine Änderung der Verhältnisse des Antragstellers eingetreten ist, nicht abgegeben wurde. Damit wurde in diesen Verfahren ebenso zu Gunsten des Landeshaushalts entschieden.

(464) Eine konsequente, zeitnahe und auf den Einzelfall bezogene Überprüfung auf Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die Einführung einer entsprechenden Mitteilungspflicht, die Anhebung der Sperrfrist von vier auf sechs Jahre sowie eine automatisierte Abfrage der Änderungen können das Verfahren zur Aufhebung bzw. Änderung der PKH-Bewilligung wesentlich effektivieren.

2.6.2 Stellungnahme des Ressorts

(465) Das Justizministerium gibt zu bedenken, dass die nachträgliche Überprüfung und ggf. Änderung der PKH-Entscheidung nach geltendem Recht darunter leide, dass die Pflicht der Partei zur Mitwirkung nur unzureichend ausgestaltet sei.

2.6.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(466) Zwar hatte in 84,6 % der PKH-Verfahren die Überprüfung auf Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse keine Auswirkungen auf die Bewilligungsentscheidung. Die nachträgliche Überprüfung lohnt sich aus Sicht des Landesrechnungshofes gleichwohl.

Nach einer fiktiven Hochrechnung bezogen auf die Familien- und Zivilsachen der Amtsgerichte in Mecklenburg-Vorpommern können Einsparungen in Höhe von 314.300 Euro angenommen werden.

2.7 Vereinheitlichung der Rechtsanwendung

2.7.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(467) Bei der Anwendung des gegenwärtigen PKH-Rechtes kann es auf Grund der Auslegungs- und Ermessensspielräume zu nicht unerheblichen Unterschieden in der Entscheidungspraxis kommen. Im Wege von Schulungen und der Ermöglichung von Erfahrungsaustauschen sollte den Richtern und Rechtspflegern eine einheitliche Rechtsanwendung, insbesondere eine einheitliche Auslegungspraxis, nahe gelegt werden. Als Grundlage einer einheitlichen Vorgehensweise sind Angaben und Belege für die Ermittlung des einzusetzenden Einkommens konsequent abzufordern.

2.7.2 Stellungnahme des Ressorts

(468) Das Justizministerium will die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Schwächen bei der Rechtsanwendung bei Fortbildungsangeboten für Richter und Rechtspfleger thematisieren.

2.7.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(469) Der Landesrechnungshof begrüßt die Planungen des Justizministeriums.

2.8 Einsatz von EDV zur Arbeitserleichterung

2.8.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(470) In Mecklenburg-Vorpommern wurden zur Zeit der örtlichen Erhebungen teilweise das Berechnungsprogramm PKH-Fix⁸⁶ und teilweise das WM-Berechnungsprogramm⁸⁷ genutzt. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Angebote der PKH-Berechnungsprogramme in den Landgerichtsbezirken variierten und dass der Bekanntheitsgrad der

⁸⁶ Vgl. dazu www.pkh-fix.de.

⁸⁷ Programm des Amtsrichters Wolfgang Mermann, vgl. www.wmermann.de.

Berechnungsprogramme in der Richterschaft unterschiedlich war. Das hat dazu geführt, dass einige Richter die Berechnungsprogramme, andere selbst programmierte Excel-Dateien und wiederum andere lediglich den Taschenrechner nutzten. In Interviewaussagen bestätigten die Richter und Rechtspfleger überwiegend, dass sie sich IT-gestützte Berechnungshilfen wünschen und, soweit die Berechnungsprogramme tatsächlich genutzt wurden, darin eine erhebliche Arbeitserleichterung sehen. Nicht zuletzt könnte ein entsprechender Ausdruck als Dokumentation der PKH-Entscheidung dienen.

2.8.2 Stellungnahme des Ressorts

(471) Das Justizministerium ermöglicht den Gerichten, Berechnungsprogramme im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel selbst anzuschaffen.

2.8.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(472) Jedem Richter und Rechtspfleger sollte die Möglichkeit offen stehen, ein PKH-Berechnungsprogramm zu nutzen. Rechenfehler würden vermieden. Die grundsätzlichen Angaben zur Ermittlung des für die Prozesskosten einzusetzenden Einkommens würden abgefragt und gesetzliche Vorgaben wie die Freibeträge automatisch berücksichtigt. Die Richter und Rechtspfleger sind umfassend über den jeweiligen Stand der ihnen zur Verfügung stehenden Technik zu informieren und ggf. zu schulen. Der Landesrechnungshof begrüßt deshalb die Praxis des Justizministeriums, die es den Gerichten ermöglicht, Berechnungsprogramme selbst anzuschaffen.

2.9 Kostenersparnis durch Reform des PKH-Rechtes

2.9.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(473) Der Landesrechnungshof hat in Interviews festgestellt, dass die Praxis eine weitergehende Beteiligung der Partei an den Prozesskosten im Zuge einer Änderung des Rechts der PKH verlangt. Mittlerweile hat der Bundesrat in den Bundestag einen Gesetzentwurf (Drucksache 16/1994 vom 28.06.2006) eingebracht.

2.9.2 Stellungnahme des Ressorts

(474) Das Justizministerium unterstützt die geplanten Änderungen des PKH-Rechtes.

2.9.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(475) Der Landesrechnungshof begrüßt den Reformvorschlag, die Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf den Rechtspfleger zu übertragen. Die Richter würden von einer Tätigkeit entlastet, die keine besonderen juristischen Kenntnisse erfordert. Es würde die Bedürftigkeitsprüfung zudem auf bestimmte Entscheidungsträger konzentriert. Nach einer Hochrechnung würden außerdem Personalkosten in Höhe von ca. 80.500 Euro in Mecklenburg-Vorpommern eingespart. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, den Landeshaushalt zu entlasten und insbesondere die Prozessparteien weitergehend in Anspruch zu nehmen und die Schwelle, PKH zu beantragen, zu erhöhen. Der Landesrechnungshof begrüßt insofern Vorschläge zur Reform des PKH-Rechts, wie insbesondere die Einführung eines Quotienten zur Ermittlung der Ratenhöhe, die vorrangige Inanspruchnahme von Bankkrediten, die Einführung einer Gebühr für die Festsetzung von Raten, die Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten sowie die Erhöhung der Zahl der zu leistenden Monatsraten.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(476) Einer weiteren Steigerung des Aufwandes für Prozesskostenhilfe (PKH) ist entgegenzuwirken. Die wirksamste Reaktion sieht der Landesrechnungshof in einer Reform des PKH-Rechts. Im Übrigen sind Justizverwaltung und Gerichte aufgefordert, die Richter und Rechtspfleger auf geeignetem Weg über die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu informieren, das Kostenbewusstsein der Richter und Rechtspfleger zu stärken und Maßnahmen zu ergreifen, die das PKH-Verfahren effektivieren können.

(477) Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

10 Bedarf an Haftplätzen sowie Feststellungen bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in der Justizvollzugsanstalt Stralsund

Angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen werden zusätzliche Haftplätze nicht mehr benötigt. Es erscheint prüfenswert, ob ein eigenes Strafvollzugsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu bisher nicht bestehenden Einsparungen bei Neubau und Sanierung von Haftplätzen führen kann.

Auf längere Sicht sollten kleinere und nur mit großem Aufwand zu sanierende Anstalten geschlossen werden und die Ausgaben auf die bestehenden Anstalten in Bützow und Stralsund konzentriert werden. Entsprechendes gilt für den Jugendstrafvollzug.

Die Gesundheitsausgaben für Gefangene können wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn Ärzten und Zahnärzten der Einfachsatz nach ihren Gebührenordnungen honoriert würde. Im Übrigen sollte die Landesregierung darauf hinwirken, dass nach einer Änderung bundesrechtlicher Regelungen, Gesundheitsausgaben für Gefangene nicht mehr die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung übersteigen.

Die Justizvollzugsanstalt Stralsund könnte nach einer Erweiterung um einen offenen Vollzug und durch die Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten für Gefangene innerhalb der Anstalt Haftkostenbeiträge von den Gefangenen erheben und eine wirtschaftlichere Größe erreichen.

1 Prüfungsgegenstand

(478) Im ersten Prüfungsabschnitt hat der Landesrechnungshof den gegenwärtigen und künftigen Bedarf an Haftplätzen in Mecklenburg-Vorpommern geprüft. Das Land verfügt zurzeit über insgesamt 1.677 Haftplätze, die in der Vergangenheit im Durchschnitt stets überbelegt waren. Der Landesrechnungshof prüfte, ob unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung weitere Gefängnisneubauten erforderlich sind, und ob durch Spezialisierung der Anstalten auf bestimmte Gefangenengruppen bzw. durch die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern hinsichtlich der Unterbringung von Gefangenen der Justizvollzug wirtschaftlicher gestaltet werden kann.

(479) Im zweiten Prüfungsabschnitt wurde die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Justizvollzugsanstalt (JVA) Stralsund in Stichproben geprüft. Dabei umfasste die Prüfung Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen sowie organisatorische Fragen hinsichtlich des Gefangenentransports und der Erweiterung der JVA Stralsund um den offenen Vollzug zur Erreichung einer wirtschaftlicheren Größe.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarf an Haftplätzen bis zum Jahr 2020

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(480) Mecklenburg-Vorpommern verfügt zurzeit über fünf Justizvollzugsanstalten in Bützow, Stralsund, Rostock-Waldeck, Ueckermünde und Neubrandenburg, eine Jugendarrestanstalt in Wismar und eine Jugendanstalt in Neustrelitz mit insgesamt 1.677 Haftplätzen. Der künftige Bedarf an Haftplätzen wird in starkem Maße von der Entwicklung der Bevölkerung und den Vorschriften sowie Erfahrungswerten bei der Unterbringung von Gefangenen bestimmt. Solange die Länder noch nicht von ihrer Ermächtigung aufgrund der Föderalismusreform, den Strafvollzug selber zu regeln, Gebrauch gemacht haben, gilt das Strafvollzugsgesetz. Hiernach hat ein Gefangener während der Ruhezeiten Anspruch auf Einzelunterbringung.

Für Anstalten, die vor 1977 errichtet worden sind, gelten allerdings Übergangsvorschriften, nach denen gemeinschaftliche Unterbringungen zeitweise zulässig sind. Dem werden jedoch durch die Auslegung der Menschenwürdegarantie nach Art. 1 Grundgesetz und des Verbotes unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nach Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Rechtsprechung Grenzen gesetzt. Danach ist insbesondere die gemeinschaftliche Unterbringung in einem Haftraum mit nicht baulich vollkommen abgetrennter Toilette unzulässig. So wird für einen Gefangenen eine Fläche von 8 m² als Wohnraum und 1 m² bis 2 m² für einen abgetrennten Sanitärraum, also insgesamt rund 10 m² pro Gefangenen, als Einzelhaftraum angenommen.

Für eine Übergangszeit ist die gemeinsame Unterbringung von bis zu acht Gefangenen in bestehenden Anstalten noch erlaubt. Im Zuge von Sanierungen bzw. bei Errichtung neuer Anstalten müssen diese Gemeinschaftsunterkünfte jedoch abgeschafft werden. Unabhängig

davon steht die generelle Forderung nach separaten Sanitärräumen. Hierfür gelten die aufschiebenden Übergangsregeln nicht.

(481) Justizvollzugsanstalten müssen in der Lage sein, Spitzenbelegungen aufzufangen. Sie gelten daher als voll belegt, wenn 90 % bis maximal 95 % der Belegungsfähigkeit erreicht ist. Dies geht auf Erfahrungen zurück, wonach stets mit unvorhergesehenem Bedarf an Haftplätzen gerechnet werden muss, insbesondere weil Haftplätze unterschiedlicher Vollzugsarten nicht kompatibel sind. Ein plötzlich auftretender Bedarf bei männlichen Gefangenen kann nicht mit freien Haftplätzen von jugendlichen oder weiblichen Gefangenen ausgeglichen werden. Dieser Erfahrung Rechnung tragend, geht das Justizministerium in seiner Bedarfsermittlung stets von einem Belegungsgrad von 95 % aus.

(482) Der Landesrechnungshof gibt insbesondere zur in Ruhezeiten gebotenen Einzelunterbringung zu bedenken, dass sie zwar von der Rechtsprechung gefordert wird, jedoch in Zeiten leerer Kassen hohe Ausgaben bei den erforderlichen Sanierungsmaßnahmen mit sich bringt. Das Justizministerium sollte auf unzeitgemäße und überhöhte Standards verzichten und künftig bei derartigen Maßnahmen Überlegungen anstellen, ob Gefangene in jedem Fall einzeln untergebracht werden müssen, oder ob aus Sparsamkeitsgründen auch Mehrfach- oder Doppelbelegungen zugelassen werden können.

Darüber hinaus schlägt der Landesrechnungshof aus Gründen der Wirtschaftlichkeit vor, kleine und nur mit großem Aufwand zu sanierende Anstalten auf längere Sicht zu schließen und die Ausgaben auf die bestehenden Anstalten in Bützow und Stralsund, bei denen mit größeren Baumaßnahmen bereits begonnen worden ist, zu konzentrieren. Entsprechende Möglichkeiten bestehen im Jugendstrafvollzug.

(483) Für eine Haftplatzprognose bis zum Jahr 2020 muss dem weiteren Rückgang der Bevölkerung und damit dem Sinken von Gefangenenzahlen Rechnung getragen werden. Nach Auffassung des Justizministeriums besteht bis zum Jahr 2020 ein Bedarf von rund 1.500 Haftplätzen. Dabei geht das Justizministerium davon aus, dass auf hunderttausend Einwohner 94 Gefangene zu erwarten sind. Allerdings sind die Gefangenenzahlen aus dem Jahr 2005 auf rund 101 Gefangene pro hunderttausend Einwohner angestiegen. Trotzdem will das Justizministerium weiterhin von 94 Gefangenen pro hunderttausend Einwohnern ausgehen. Dazu soll vor allem das Projekt „Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen“ beitragen.

(484) Das Finanzministerium hat in seiner Haftplatzprognose für die von ihm erstellten Personal- und Baukonzepte bis 2020 die Haftplätze nur für strafmündige Einwohner

Mecklenburg-Vorpommerns prognostiziert und Gefangene und Einwohner nach Altersgruppen von 14 bis unter 18, 18 bis unter 21, 21 bis unter 30, 30 bis unter 50 und ab 50 Jahren differenziert betrachtet. Dabei geht das Finanzministerium davon aus, dass die Altersgruppe der 21- bis 30-jährigen Gefangenen die stärkste Gefangenengruppe bildet. Da laut Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2020 diese Altersgruppe um mehr als die Hälfte abnehmen wird, ergibt sich auch bei den erforderlichen Haftplätzen eine Halbierung. Es errechnete so bis zum Jahr 2020 bei einer dann vorhandenen Gesamtbevölkerung von 1.507.002 Einwohnern einen Bedarf von 1.168 Haftplätzen. Die Prognose des Finanzministeriums hat dann zur Folge, dass es bezogen auf die 2020 vorhandenen Einwohner nur noch 77,5 Gefangene pro einhunderttausend Einwohner geben wird.

2.1.2 Stellungnahme der Ressorts

(485) Das Justizministerium will grundsätzlich an Einzelunterbringungen der Gefangenen festhalten. Sie habe sich in der Praxis bewährt und sei auch zukünftig sowohl aus Gründen der anstaltsinternen Sicherheit (insbesondere dem Schutz vor Übergriffen) als auch im Sinne des Behandlungserfolges – und damit des Schutzes der Bevölkerung vor weiteren Straftaten – erforderlich.

(486) Zur Höhe des Haftplatzbedarfes hat das Justizministerium in einer mit dem Finanzministerium abgestimmten Stellungnahme darauf hingewiesen, dass nach den Prognosen beider Häuser kein zusätzlicher Bedarf bestehe, vielmehr die Anzahl der jetzt vorhandenen 1.677 Haftplätze zu reduzieren sei. Beide Ministerien beabsichtigen, ihre Prognosen fortzuschreiben. Zusätzlich werde zu jeder Haushaltsplanaufstellung sowie vor jeder Planung von Baumaßnahmen in den Justizvollzugseinrichtungen die Zahl der erforderlichen Haftplätze auf der Grundlage der Entwicklung der Gefangenzahlen überprüft. Das Justizministerium „als verantwortliches Fachressort für die menschenwürdige Unterbringung von Gefangenen“ werde weiterhin einerseits darauf achten, dass in ausreichender Zahl Haftplätze zur Verfügung stehen, andererseits keine Überkapazitäten entstehen. Sollte sich die tatsächliche Entwicklung der Gefangenzahlen eher der Prognose des Finanzministeriums annähern, sei es möglich, auch kurz bis mittelfristig Haftplätze abzubauen, die für den Fall, dass sie doch noch benötigt werden, aufwendig saniert werden müssten.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(487) Der Landesrechnungshof hält an seiner Forderung nach dem Verzicht auf unzeitgemäße und überhöhte Standards fest. Dies gebietet die weiter bestehende schwierige Haushaltslage des Landes.

(488) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass es im Zuge des Prüfungsverfahrens hinsichtlich der Ermittlung der Höhe des zukünftigen Haftplatzbedarfes eine Annäherung beider Ministerien gegeben hat. Jedoch halten sowohl Justizministerium als auch Finanzministerium an ihren unterschiedlichen methodischen Ansätzen zur Bildung ihrer jeweiligen Prognose fest. Der Landesrechnungshof hätte auch insoweit eine Verständigung für sinnvoll gehalten. Es wird kontinuierlich zu beobachten sein, inwieweit der nunmehr von den Ministerien gemeinsam beschrittene Weg zur Deckung des Haftplatzbedarfes zielführend ist.

2.2 Keine gemeinsame Justizvollzugsbehörde und kein Bau einer Groß-JVA in Norddeutschland

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(489) Die Regierungschefs der norddeutschen Länder haben im Rahmen der Konferenz Norddeutschland am 03.12.2004 die Justizminister der norddeutschen Länder gebeten, bis zum Frühjahr 2005 unter Federführung Mecklenburg-Vorpommerns einen Entscheidungsvorschlag über die Errichtung eines gemeinsamen Justizvollzugsamtes vorzulegen. Eine Arbeitsgruppe auf Abteilungsleitersebene der Landesjustizministerien Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern hat in ihrem Abschlussbericht der Konzeption einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde jedoch eine Absage erteilt. Vor diesem Hintergrund hat auch das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern die Überlegungen für eine gemeinsame Aufsichtsbehörde nicht weiter verfolgt.

(490) Auch an der Errichtung einer Großjustizvollzugsanstalt in Mecklenburg-Vorpommern, in die auch Gefangene aus anderen Ländern aufgenommen werden, besteht bei den norddeutschen Ländern kein Interesse. Eine Großanstalt nur für Gefangene aus Mecklenburg-Vorpommern verbietet sich nach Auffassung des hiesigen Justizministeriums aufgrund der in den vergangenen Jahren bereits getätigten Ausgaben für die drei neuen Anstalten in Waldeck, Stralsund und Neustrelitz sowie für die Sanierung Bützows.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(491) Das Justizministerium hält es angesichts der ablehnenden Haltung der anderen Länder für nicht sinnvoll, die oben beschriebenen Projekte weiter zu verfolgen.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(492) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass hier eine Chance zur Verwaltungsvereinfachung und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Strafvollzug ungenutzt geblieben ist. Die Errichtung einer gemeinsamen, von den nördlichen Bundesländern betriebenen Großjustizvollzugsanstalt, insbesondere zur Durchführung von Sicherheitsverwahrungen, wäre eine Möglichkeit zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Justizvollzuges in Norddeutschland gewesen. Vielleicht ergeben sich Kooperationsmodelle mit den Ländern Brandenburg, Berlin und Sachsen-Anhalt.

2.3 Feststellungen bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der JVA Stralsund

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(493) In der JVA Stralsund sind im medizinischen Dienst ein Pfleger und eine Krankenschwester beschäftigt. Die ärztliche Versorgung erfolgt durch Vertragsärzte. Wöchentlich wird jeweils eine Sprechstunde von einem Facharzt für Allgemeinmedizin, einem Psychiater und einem Zahnarzt durchgeführt.

In Notfällen und bei Erkrankungen, deren Behandlung nicht bis zur nächsten Sprechstunde aufgeschoben werden kann, werden externe Ärzte bzw. Zahnärzte des regionalen Not- bzw. Hausarztdienstes aufgesucht oder in die Anstalt gebeten. Gefangene, bei denen eine planbare stationäre medizinische Behandlung erforderlich ist, werden auf die Haftkrankenstation der Warnow-Klinik Bützow verlegt. Lediglich in akuten Fällen, bei Transportunfähigkeit des Kranken, werden die örtlichen Einrichtungen in Anspruch genommen.

Die JVA Stralsund lag 2003 mit rund 600 Euro und 2004 mit rund 800 Euro pro Gefangenen über dem Durchschnitt der Anstalten des Landes. Die Prüfung des Landesrechnungshofes sollte auch die Ursachen für diese überhöhten Gesundheitsausgaben feststellen.

(494) So ergab die stichprobenweise Prüfung von Arztrechnungen unter anderem, dass nicht konsequent nach dem Einfachsatz, sondern auch mit den Faktoren von 1,3 bis 2,8 abgerechnet wurde. Darüber hinaus ist nicht immer der Abschlag für die neuen Bundesländer auf 90 v. H. berechnet worden.

(495) Nach § 11 der Gebührenordnung für Ärzte sind Gebühren für öffentlich-rechtliche Leistungsträger nach den Gebührensätzen des Gebührenverzeichnisses (Einfachsatz) zu berechnen. Dies muss dem Arzt jedoch vor Inanspruchnahme bescheinigt werden. Die JVA Stralsund muss, um Ausgaben zu sparen, daher künftig konsequent vor Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen auf die Abrechnung nach dem Einfachsatz hinweisen. Der Landesrechnungshof regte darüber hinaus an, auch mit Zahnärzten eine Abrechnung nach dem Einfachsatz zu vereinbaren. Hier ist die Abrechnung nicht so eindeutig wie oben geregelt, kann jedoch nach § 2 Abs. 1 der Gebührenordnung für Zahnärzte ebenfalls vereinbart werden.

(496) Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass die JVA Stralsund die benötigten Arzneimittel bei einer Apotheke aus der Region bezieht. In anderen Bundesländern liegen zwischenzeitlich bereits positive Erfahrungen mit einer zentralen Ausschreibung von Arzneimitteln vor. Durch den Bezug größerer Mengen an eine zentrale Auslieferungsstelle können zum Beispiel Kostenvorteile erzielt werden, die kleineren Einheiten nicht gewährt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Justizministerium nach einer umfassenden Analyse des Medikamentenbedarfs die Beschaffung zentral nach europaweiter Ausschreibung vornimmt und dann die Medikamente über das Haftkrankenhaus Bützow auf die einzelnen Justizvollzugsanstalten verteilen lässt.

Gleichzeitig sollte das Arzneimittelsortiment optimiert werden. Eine Liste mit bevorzugt zu verordnenden Medikamenten sollte dazu dienen, teure Medikamente durch so genannte Generika zu ersetzen, nicht apothekenpflichtige und nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel zu kennzeichnen. Die Beschaffungen sollten künftig auf Festpreismedikamente beschränkt werden.

(497) Aufgrund bundesrechtlicher Regelungen sind Zuzahlungen, wie sie in der Gesetzlichen Krankenversicherung seit dem 01.01.2004 üblich sind, von Gefangenen bisher nicht verlangt worden. So unterbleiben Zuzahlungen zu Arzneimitteln, Praxisgebühren und Eigenbeteiligungen bei Krankenhausaufenthalten. Auch die in der Gesetzlichen Kranken-

versicherung vorgenommenen Leistungsausschlüsse – etwa für Traubenzucker und Schuppenshampoo – gelten bisher nicht für die Gesundheitsfürsorge für Gefangene.

(498) Das Justizministerium sollte möglichst für eine wirkungsgleiche Übertragung der in der gesetzlichen Krankenversicherung geltenden Zuzahlungsregelungen und Leistungsausschlüsse auf den Justizvollzug Sorge tragen. Wenn zumindest die arbeitenden Gefangenen Zuzahlungen bis zur Belastungsgrenze leisten würden, ergäbe sich bereits ein kostendämpfender Effekt. Daneben wird eine erhöhte Kostensensibilität der Gefangenen erwartet, die einen Rückgang der Arzneimittelausgaben und der Arztbesuche zur Folge hätte.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(499) Das Justizministerium hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes mit der JVA Stralsund mehrfach und ausführlich ausgewertet und Abhilfe zugesichert. Hinsichtlich der Gleichbehandlung von Gefangenen mit gesetzlich Versicherten bei der Gesundheitsfürsorge erwartet das Justizministerium eine generelle Angleichung an die Gesetzlichen Krankenkassen und verweist auf das laufende Gesetzgebungsverfahren.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(500) Die Prüfung ist damit insoweit abgeschlossen.

2.4 Erweiterung der JVA Stralsund auf eine wirtschaftliche Größe und Erhebung von Haftkostenbeiträgen

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(501) Die JVA Stralsund besitzt mit 140 Haftplätzen nach den allgemein geltenden Erfahrungswerten nicht die Größenordnung, die gestattet, die Anstalt wirtschaftlich zu führen. Da die Gefangenen keiner wirtschaftlich ergiebigen Erwerbstätigkeit nachgehen, können auch Haftkostenbeiträge nicht erhoben werden. Zurzeit werden Haftkostenbeiträge nur von zwei Rentenempfängern erhoben. Würde die JVA Stralsund um Werkstätten bzw. um einen Teil des offenen Vollzugs für die erwerbsmäßige Beschäftigung der Gefangenen erweitert, wäre es möglich, die Wirtschaftlichkeit der JVA dadurch zu erhöhen, dass von den arbeitenden Gefangenen Haftkostenbeiträge erhoben werden können. Die Schaffung der erforderlichen Haftplätze für den offenen Vollzug muss nicht in der JVA selbst erfolgen. Eine

Unterbringung der für den offenen Vollzug geeigneten Gefangenen könnte im angrenzenden ehemaligen Lehrlingswohnheim der Stadt erfolgen. Eine weitere Ausbaustufe der JVA mit der Folge der Erhöhung der Gefangenenzahl auf ca. 250 erscheint im Bedarfsfalle sinnvoller als die kostenaufwendige Sanierung alter Anstalten.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(502) Das Justizministerium begrüßte die vom Landesrechnungshof angestellten Überlegungen zur Erweiterung der JVA Stralsund. Das Justizministerium habe bereits entsprechende Vorschläge zur künftigen Nutzung und Erweiterung der JVA Stralsund erarbeitet.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(503) Das Prüfungsverfahren ist damit insoweit abgeschlossen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(504) Der Landesrechnungshof hält es für sinnvoll, wenn die Landesregierung im laufenden Gesetzgebungsverfahren die Bemühungen zur Gleichbehandlung von Gefangenen mit den Versicherten der Gesetzlichen Krankenkassen unterstützt.

(505) Der von der bisherigen Landesregierung vertretene Ansatz, das bislang geltende Stafvollzugsgesetz des Bundes nach der Förderalismusreform weiterhin in Mecklenburg-Vorpommern anzuwenden, sollte in der neuen Legislaturperiode diskutiert werden. Es erscheint prüfenswert, ob sich bei einem Landesstrafvollzugsgesetz bisher nicht bestehende Möglichkeiten zu Einsparungen bei Neubau und Sanierung von Haftplätzen ergeben.

Einzelplan 10 – Geschäftsbereich des Sozialministeriums

11 Ausgaben des Landes für die überörtliche Sozialhilfe und für Pflegewohngeld

Die Finanzausweisungen des Landes an die Landkreise und kreisfreien Städte zur Finanzierung der Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe haben in den Jahren 2002 bis 2004 insgesamt um rd. 16,7 Mio. Euro über den entsprechenden Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften gelegen. Dabei sind bei einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten zum einen Überschüsse bis zu rd. 18,8 % und zum anderen Defizite bis zu 15,9 % entstanden.

Die festgestellte Überfinanzierung bei der überörtlichen Sozialhilfe führt zu erheblichen Fehlanreizen. Das bestehende Zuweisungssystem ist für eine kostenbewusste Aufgabenerledigung durch die kommunalen Gebietskörperschaften nicht geeignet.

Es kann nicht sicher angegeben werden, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2004 gewesen sind, da in den kommunalen Gebietskörperschaften unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Ausgaben den Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe zuzuordnen sind.

Bei Mehrausgaben für die überörtliche Sozialhilfe infolge von Rechtsänderungen hat das Sozialministerium die Finanzausweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften um den Betrag der Mehrausgaben erhöht. Bei Rechtsänderungen, die zu Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe in Höhe von insgesamt rd. 20 Mio. Euro geführt haben, ist hingegen auf die Verrechnung zu Lasten des Landes und zu Gunsten der kommunalen Gebietskörperschaften verzichtet worden.

Die fehlerhafte Berechnung des Pflegewohngeldes hat in der Zeit vom 01.01.2004 bis 30.11.2005 zu Überzahlungen in unbestimmter Höhe geführt.

1 Prüfungsgegenstand

(506) Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben des Landes für die überörtliche Sozialhilfe in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004 und die Ausgaben des Landes für Pflegewohngeld in den Jahren 2004 und 2005 geprüft.

(507) Die Hilfegewährung im Rahmen der überörtlichen Sozialhilfe umfasst im Wesentlichen die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege und die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, wenn die Hilfegewährung in einer Einrichtung stattfindet, sowie die Blindenhilfe und die Versorgung Behinderter mit Körperersatzstücken sowie orthopädischen und anderen Hilfsmitteln. Mit der Durchführung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe hat das Land die Landkreise und kreisfreien Städte betraut. Bis zum 31.12.2001 wurden den kommunalen Gebietskörperschaften die tatsächlich geleisteten Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe vom Land erstattet. Seit dem 01.01.2002 gewährt das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten zum Ausgleich für die Erfüllung dieser Aufgaben pauschale Finanzaufweisungen nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz. Mit der Zuweisung pauschaler Beträge nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz wird das Ziel verfolgt, ein zunehmendes Kostenbewusstsein der Landkreise und kreisfreien Städte und einen optimalen Mitteleinsatz in der Sozialhilfe, der dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ gerechter wird, zu erreichen.

(508) Des Weiteren zahlt das Land nach dem am 01.01.2004 in Kraft getretenen Landespflegegesetz an Pflegebedürftige in stationären Pflegeeinrichtungen Pflegegeld. Seit diesem Zeitpunkt stellen Pflegeeinrichtungen aufgrund des Wegfalls der Investitionsförderung den Pflegeheimbewohnern die nach § 82 SGB XI betriebsnotwendigen Aufwendungen in Rechnung. Zum Ausgleich der höheren Belastungen erhalten Pflegebedürftige in stationären Pflegeeinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern nach § 9 Landespflegegesetz Pflegegeld bis zur Höhe von 200 Euro monatlich, wenn der Pflegebedürftige aufgrund seiner finanziellen Leistungsfähigkeit die ihm in Rechnung gestellten gesondert berechenbaren Aufwendungen nicht selbst tragen kann.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgaben des Landes für die überörtliche Sozialhilfe

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(509) Das Land hat den kommunalen Gebietskörperschaften in den Jahren 2002 bis 2004 zur Finanzierung der Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe insgesamt rd. 568,9 Mio. Euro nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz zugewiesen. Demgegenüber leisteten die Landkreise

und kreisfreien Städte im gleichen Zeitraum Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe in Höhe von insgesamt rd. 552,2 Mio. Euro. Damit haben die kommunalen Gebietskörperschaften in den Jahren 2002 bis 2004 insgesamt rd. 16,7 Mio. Euro mehr an Finanzzuweisungen erhalten, als zum Ausgleich für die Erfüllung der Aufgaben für die überörtliche Sozialhilfe erforderlich waren. Die Landkreise und kreisfreien Städte konnten die nicht für die überörtliche Sozialhilfe benötigten Landesmittel zur Deckung von Ausgaben ihres Kommunalhaushalts einsetzen.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(510) Das Sozialministerium bestätigt, dass die Finanzzuweisungen in den Jahren 2002 bis 2004 um rd. 16,7 Mio. Euro über den Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für die überörtliche Sozialhilfe gelegen haben. Dies sei maßgeblich auf das am 01.01.2003 in Kraft getretene Gesetz über eine bedarfsgerechte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zurückzuführen. Die aufgrund dieses Gesetzes zu zahlende Grundsicherung habe die Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe in den Jahren 2003 und 2004 vermindert. Das habe bei der Erarbeitung des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes im Jahr 2001 noch nicht berücksichtigt werden können. Das Sozialhilfefinanzierungsgesetz enthalte jedoch keine Regelung, die eine Kürzung der Finanzzuweisungen zulasse, wenn diese die tatsächlichen Ausgaben übersteigen.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(511) Bei den Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz handelt es sich um eine Rechtsänderung mit Auswirkungen auf die Aufwendungen der kommunalen Gebietskörperschaften für die überörtliche Sozialhilfe. Für diesen Fall sieht § 1 Abs. 3 Sozialhilfefinanzierungsgesetz die Verrechnung der Minderausgaben des laufenden Jahres mit den Finanzzuweisungen des folgenden Haushaltsjahres vor. Im o. g. Zeitraum war die Kürzung der Finanzzuweisungen für das Haushaltsjahr 2004 um die Höhe der entstandenen Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe im Haushaltsjahr 2003 (ca. 10 Mio. Euro) aufgrund der Einführung des Grundsicherungsgesetzes damit nicht nur zulässig, sondern zwingend erforderlich (im Einzelnen siehe Tzn. 519 bis 521).

2.2 Überschüsse und Defizite

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(512) Die Verteilung der Finanzzuweisungen nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften hat in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten zum einen zu Überschüssen bis zu rd. 18,8 % und zum anderen zu Defiziten bis zu 15,9 % geführt. Ursachen für die Entstehung solcher hohen Überschüsse und Defizite sind vom Sozialministerium nicht ermittelt worden. Die Prüfung in einem Landkreis und in einer kreisfreien Stadt mit Überschüssen hat ergeben, dass die Überschüsse nicht aufgrund eines effektiveren Mitteleinsatzes oder eines höheren Kostenbewusstseins entstanden sein können, da der Landkreis und die kreisfreie Stadt, z. B. bei Entscheidungen über die Gewährung überörtlicher Sozialhilfe, verschiedene Lösungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen Kosten nicht betrachtet und die Heranziehung von Leistungen Unterhaltspflichtiger nur unzureichend geprüft haben. Da die Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe dort unter dem Betrag der Finanzzuweisungen lagen, haben sich die Mitarbeiter auch nicht veranlasst gesehen, nach Möglichkeiten zur Kostendämpfung zu suchen. Das Ziel, mit den Zuweisungen nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz einen Anreiz zum kostenbewussten Handeln zu schaffen, ist daher verfehlt worden.

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(513) Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes zu den bei den kommunalen Gebietskörperschaften entstandenen Defiziten und Überschüssen decken sich mit den Erkenntnissen des Sozialministeriums. Mit der Fortschreibung des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes im Jahr 2005 seien daher der Verteilerschlüssel geändert und Ausgleichsmechanismen eingeführt worden. Nach Auffassung des Sozialministeriums könne Ursache für die Überschüsse bei den Kommunen auch ein höheres Kostenbewusstsein sein. Falls die Mitarbeiter der Kommunen nicht nach Möglichkeiten einer Kostendämpfung gesucht haben, sei dies erstaunlich, da eine Kostenreduzierung zu noch höheren Überschüssen hätte führen können, die dann auch bei der jeweiligen Kommune verblieben wären. Das Ziel des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes sei aber zu komplex, um es innerhalb von zwei bis drei Jahren erreichen zu können. Es seien u. a. noch umfassende Strukturänderungen notwendig, deren Auswirkungen sich erst in einigen Jahren zeigen werden.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(514) Die Stellungnahme des Sozialministeriums bestätigt, dass die Ursachen für die hohen Überschüsse und Defizite bisher nicht feststehen. Somit bleibt unklar, wie diese künftig vermieden werden können. Überschüsse bis zu 18,8 % bzw. Defizite bis zu 15,9 % könnten ein Hinweis darauf sein, dass die Bemessungsgrundlage für die Finanzausweisungen sowie das Verteilungsverhältnis einer Korrektur bedürfen. Ob der mit der Änderung des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes ab 2005 mögliche Defizitausgleich in Höhe von zwei Prozent des Gesamtbetrages der Finanzausweisungen nach § 1 Abs. 2 Sozialhilfefinanzierungsgesetz die Höhe der Überschüsse und Defizite abbauen kann, bleibt abzuwarten, da das im Sozialhilfefinanzierungsgesetz geregelte Verteilungsverhältnis wieder nur ein Verhandlungsergebnis und nicht das Ergebnis finanzwirtschaftlicher Untersuchungen ist.

2.3 Erfassung der Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe

2.3.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(515) Die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für die überörtliche Sozialhilfe bilden die Grundlage für die Berechnung der Finanzausweisungen des Landes nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz. Die Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe für die Jahre 2002 bis 2004 hat eine vom Träger der überörtlichen Sozialhilfe beauftragte GmbH erhoben. Darüber hinaus sind die kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet, die Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe dem Statistischen Landesamt mitzuteilen. Auch der Landesrechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfung von insgesamt fünf Landkreisen und kreisfreien Städten die Zahlen zu den Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe geben lassen. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass es unterschiedliche Angaben der kommunalen Gebietskörperschaften zu deren Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe gibt (vgl. nachfolgende Tabelle).

Tabelle 23: Ausgaben kommunaler Gebietskörperschaften für die überörtliche Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2004, in Euro

Landkreis bzw. Stadt/ gemeldet an	Stadt Schwerin	Landkreis Güstrow	Landkreis Nordwest- mecklenburg	Landkreis Parchim	Stadt Neubran- denburg
2002					
GmbH	10.057.419 (durch SM auf 9.985.151 korrigiert)	12.312.328	9.956.371	18.792.504	6.141.892
Statistisches Landesamt	18.555.596	12.372.246	9.953.013	18.991.893	6.257.012
Landesrech- nungshof	9.982.053	12.372.469	9.974.151	18.992.022	6.256.797
2003					
GmbH	10.315.611	12.153.610	10.087.577	17.689.581	6.351.052
Statistisches Landesamt	18.990.409	12.193.028	10.097.845	17.676.792	6.725.924
Landesrech- nungshof	10.315.509	12.149.034	10.051.352	17.676.792	6.725.923
2004					
GmbH/SM	10.506.440	12.292.697	10.562.217	16.901.502	7.266.072
Statistisches Landesamt	17.968.237	12.275.871	11.051.627	16.900.540	7.317.043
Landesrech- nungshof	10.506.440	12.292.697	11.034.279	16.900.540	7.266.071

Die unterschiedlichen Angaben erklären sich daraus, dass sowohl bei den einzelnen Mitarbeitern einer kommunalen Gebietskörperschaft als auch bei den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Ausgaben den Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe zuzuordnen sind. So hat z. B. die Stadt Schwerin bei der Meldung an das Statistische Landesamt Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mitgezählt. Diese Ausgaben waren nicht den Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe, sondern den Ausgaben für die örtliche Sozialhilfe zuzuordnen. Darüber hinaus sind in den Angaben dieser Stadt – zumindest für das Jahr 2003 – auch Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung enthalten, obwohl diese Ausgaben 2003 und 2004 kommunale Ausgaben waren. Die dem Landesrechnungshof gemeldeten Zahlen für die überörtliche Sozialhilfe enthalten bei zwei anderen Kommunen auch Ausgaben für Altfälle in Höhe von insgesamt rd. 500.000 Euro, obwohl diese Ausgaben nicht Grundlage für die Berechnung

der Finanzzuweisungen sein können, da sie vom Land nach § 3 Sozialhilfefinanzierungsgesetz bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gesondert in voller Höhe erstattet werden. Somit kann letztlich nicht sicher angegeben werden, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe in den Jahren 2002 bis 2004 gewesen sind. Die Daten waren als Grundlage für die Berechnung der Finanzzuweisungen nicht geeignet.

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(516) Die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die an die amtliche Statistik gemeldeten Zahlen für die Vergangenheit fehlerbehaftet waren, werde vom Sozialministerium geteilt. Da den Zahlen des Sozialministeriums seitens der Landkreise und kreisfreien Städte nicht widersprochen worden sei, gehe das Ministerium davon aus, dass die Ist-Angaben, mit denen es rechne, korrekt seien.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(517) Die Angaben der Landkreise und kreisfreien Städte gegenüber der GmbH, dem Sozialministerium und dem Landesrechnungshof enthalten auch die fehlerhaft den Aufwendungen der überörtlichen Sozialhilfe zugeordneten Ausgaben, beispielsweise für Altfälle und Leistungen der Grundsicherung. Sowohl die der GmbH bzw. dem Sozialministerium als auch die dem Landesrechnungshof genannten Zahlen entsprechen daher nicht den tatsächlichen Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe. Insofern urteilt das Sozialministerium vorschnell, wenn es davon ausgeht, seine für die Berechnungen zugrunde gelegten Zahlen seien deshalb korrekt, weil die Landkreise und kreisfreien Städte diesen nicht widersprochen haben.

(518) Das Sozialministerium muss künftig sicherstellen, dass die Daten zu den Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe auf einheitlicher Basis erhoben werden. Dazu wird empfohlen, dass das Sozialministerium dem Innenministerium vorschlägt, einen einheitlichen, für alle Kommunen verbindlichen Buchungsplan für den Einzelplan 4 „Soziale Sicherung“ (vgl. Baden-Württemberg) in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden zu erarbeiten. Nur so ist es möglich, dass die tatsächlichen Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe und damit die Höhe der Finanzzuweisungen an die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften fehlerfrei ermittelt werden.

2.4 Verrechnung von Mehr- und Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe aufgrund von Rechtsänderungen

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(519) Soweit Rechtsänderungen unmittelbare Auswirkungen auf die Aufwendungen der überörtlichen Sozialhilfe haben, sind die daraus resultierenden Mehr- bzw. Minderausgaben vom Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens an zu verrechnen. Die Verrechnung für das laufende Jahr erfolgt im darauf folgenden Haushaltsjahr durch entsprechende Änderungen der Finanzaufweisungen des Landes. Die Verrechnung kann unterbleiben, wenn die Summe der Auswirkungen jährlich nicht mehr als ein Prozent der gesamten Aufwendungen der überörtlichen Sozialhilfe beträgt (§ 1 Abs. 3 Sozialhilfefinanzierungsgesetz).

(520) Aufgrund von Rechtsänderungen (SGB IX) hatten sich die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für die überörtliche Sozialhilfe im Haushaltsjahr 2002 insgesamt um 460.414 Euro erhöht. Um diesen Betrag der Mehrausgaben hat das Sozialministerium 2004 die Finanzaufweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften erhöht.

Das Sozialministerium hat somit die Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2002 verrechnet, obwohl diese mit 460.414 Euro unter einem Prozent der Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe in Höhe von insgesamt rd. 182,5 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2002 gelegen haben und die Finanzaufweisungen im Haushaltsjahr 2002 in Höhe von rd. 182,7 Mio. Euro bereits die gesamten Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe gedeckt haben. Das verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

(521) Des Weiteren sind in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 aufgrund der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei den kommunalen Gebietskörperschaften Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe in Höhe von insgesamt ca. 20 Mio. Euro entstanden. Auf die Verrechnung dieser Minderausgaben mit den Finanzaufweisungen des Landes hat das Sozialministerium zu Lasten des Landes und zu Gunsten der kommunalen Gebietskörperschaften verzichtet (vgl. Drs. 4/1870).

Der Verzicht auf die Verrechnung dieser Minderausgaben mit den Zuweisungen des Landes verstößt gegen § 1 Abs. 3 Sozialhilfefinanzierungsgesetz und gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Da die Minderausgaben in Höhe von jährlich ca. 10 Mio. Euro mehr als ein Prozent der gesamten Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe 2003 mit rd. 183,2 Mio. Euro und 2004 mit rd. 186,5 Mio. Euro betragen haben, hatte das

Sozialministerium nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz keinen Ermessensspielraum, sondern musste die Minderausgaben mit den Finanzaufweisungen des Folgejahres verrechnen.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(522) Das Sozialministerium hat dazu mitgeteilt, dass der Verrechnungsbetrag für die Rechtsänderungen des Jahres 2002 nicht mehr im Jahr 2003 habe berücksichtigt werden können, da die entsprechenden Daten zunächst zu erheben und zu interpretieren gewesen seien. Hinsichtlich der Höhe der Verrechnung habe es sehr unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Landesregierung (Innenministerium, Finanzministerium, Sozialministerium) und bei den kommunalen Landesverbänden gegeben. Über den Umfang und die Berücksichtigungsfähigkeit der jeweiligen Rechtsänderung seien daher Verhandlungen geführt worden. Das Sozialministerium habe mit der Verrechnung der Mehrausgaben in Höhe von 460.414 Euro das Verhandlungsergebnis umgesetzt.

(523) Nach Auffassung des Sozialministeriums hätten die in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 aufgrund der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entstandenen Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe zu einer Absenkung der Zuweisungsbeträge führen können, wenn sich nicht zum In-Kraft-Treten der Novellierung des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes die Rechtslage bezüglich der Grundsicherung erheblich geändert hätte. Die Grundsicherungsleistung für Empfänger von Leistungen der überörtlichen Sozialhilfe gehöre seit dem 01.01.2005 zu den Leistungen der überörtlichen Sozialhilfe. Daher hätte die Berücksichtigung der in den Jahren 2003 und 2004 aufgrund des Grundsicherungsgesetzes entstandenen Minderausgaben im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe bei der Fortschreibung der Zuweisungsbeträge 2005 bis 2007 zu unangemessenen Zuweisungsbeträgen geführt.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(524) Rechtsgrundlage für die Finanzaufweisungen des Landes an die kommunalen Gebietskörperschaften zum Ausgleich für die Aufwendungen im Rahmen der überörtlichen Sozialhilfe ist das Sozialhilfefinanzierungsgesetz. Die Verrechnung von Mehr- bzw. Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe ist daher entsprechend den Vorschriften des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes vorzunehmen. Verhandlungsspielräume über den Umfang und die Berücksichtigungsfähigkeit von Rechtsänderungen und damit über die Höhe der Verrechnungen hat der Gesetzgeber im Sozialhilfefinanzierungsgesetz nicht eingeräumt. Die

Verfahrensweise des Sozialministeriums im Zusammenhang mit der Verrechnung des Betrages in Höhe von 460.414 Euro war daher nicht gesetzeskonform.

(525) Mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 01.01.2003 erhielten auch viele Heimbewohner Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz und waren damit nicht mehr oder nicht im bisherigen Umfang auf überörtliche Sozialhilfe angewiesen. Bei den Berechnungen der Höhe der Finanzzuweisungen im Jahr 2001 für die Jahre 2003 und 2004 war dies nicht abzusehen. Die Berechnungen enthielten daher noch Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe, die mit der Einführung der Grundsicherung nach dem Grundsicherungsgesetz nicht mehr anfielen. Somit ist die Einführung der Grundsicherung nach dem Grundsicherungsgesetz eine Rechtsänderung, die sich auf die Aufwendungen der überörtlichen Sozialhilfe ausgewirkt hat. Nach § 1 Abs. 3 Sozialhilfefinanzierungsgesetz waren die daraus resultierenden Minderausgaben für die überörtliche Sozialhilfe in den Jahren 2003 und 2004 in Höhe von jährlich ca. 10 Mio. Euro jeweils mit den Finanzzuweisungen des Folgejahres zu verrechnen. Das Sozialministerium hatte nach dem Willen des Gesetzgebers keine Möglichkeit, auf die Verrechnung dieser Beträge zu verzichten.

Erst seit dem 01.01.2005 sind die Vorschriften der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung inhaltlich weitgehend unverändert im SGB XII enthalten. Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurden ab diesem Zeitpunkt zu Leistungen der überörtlichen Sozialhilfe und waren somit auch erst ab dem 01.01.2005 bei den Berechnungen der Finanzzuweisungen zu berücksichtigen.

2.5 Zahlung von Pflegewohngeld nach dem Landespflegegesetz

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(526) Bis zum 20.12.2005 hatten 13.116 Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen Anträge auf Pflegewohngeld gestellt, von denen 4.872 Pflegewohngeld in Höhe von 0,81 Euro bis 200 Euro monatlich bewilligt bekommen haben. Darunter waren nur ca. 2.000 Pflegewohngeldempfänger, die nicht Sozialhilfeempfänger waren und über 50 Euro Pflegewohngeld im Monat erhalten haben.

(527) Die Berechnung des Pflege Wohngeldes erfolgte in der Zeit vom 01.01.2005 bis 30.11.2005 auf der Basis der bis 31.12.2004 geltenden Fassung des Landespflegegesetzes. So ist eine Anpassung an die aktuelle Rechtslage zum 01.01.2005 – das BSHG ist mit Ausnahme seiner §§ 100 Abs. 1 und 101a zu diesem Zeitpunkt außer Kraft und an seine Stelle sind das SGB XII (Sozialhilfe) und das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) getreten – nicht vorgenommen worden. Nach Neuberechnung aller Erstentscheidungen des Jahres 2005 zum Jahresende 2005 sind in 134 Fällen Änderungsbescheide erteilt worden. Der daraus resultierende überzahlte Betrag in Höhe von 28.543,53 Euro (vgl. Drs. 4/1929) ist aus Gründen des Vertrauensschutzes (§ 45 SGB X) von den Pflegebedürftigen nicht zurückgefordert worden. Für die im Jahr 2004 erstmalig bewilligten Anträge auf Pflege Wohngeld erfolgte bisher keine Anpassung an die aktuelle Rechtslage. Der Schaden für das Land aufgrund der nicht vorgenommenen Neuberechnung des Pflege Wohngeldes gemäß der ab 01.01.2005 geltenden neuen Rechtslage liegt somit über dem vom Sozialministerium genannten Betrag in Höhe von 28.534,53 Euro.

(528) Bei der Berechnung des Pflege Wohngeldes ist das einzusetzende Einkommen des Pflegebedürftigen in jedem Fall bis zum 30.11.2005 fehlerhaft ermittelt worden, da für besondere Belastungen unzulässigerweise ein Pauschalbetrag angesetzt worden ist. Zudem ist der zu berücksichtigende Barbetrag zur persönlichen Verfügung des Pflegebedürftigen regelmäßig fehlerhaft festgelegt worden. Damit waren die Berechnungen des Pflege Wohngeldes bis zum 30.11.2005 fehlerhaft und haben letztlich zu Überzahlungen in unbestimmter Höhe geführt.

2.5.2 Stellungnahme des Ressorts

(529) Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dass ein abruptes Auslaufen der Investitionskostenförderung ab 2004 zu einer vollständigen Belastung der Pflegebedürftigen mit den Investitionskosten und damit zu einem Anstieg der Sozialhilfeempfänger in den Einrichtungen geführt hätte. Dies sei nicht der politische Wille der Landesregierung gewesen.

(530) Für die im Jahr 2004 erstmalig bewilligten Pflege Wohngeldanträge sei aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung keine Neuberechnung vorgenommen worden.

(531) Auch die Entscheidung, einen einheitlichen Pauschalbetrag für besondere Belastungen und einen in Höhe des Höchstbetrages einheitlichen Barbetrag zur persönlichen Verfügung des Pflegebedürftigen festzulegen, habe das Ministerium getroffen, um einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Die Entscheidung habe somit der Verwaltungsvereinfachung gedient. Das Sozialministerium werde aber die Landkreise und kreisfreien Städte hinsichtlich der Pauschalierungen auffordern, die Berechnungsmethode entsprechend der Kritik des Landesrechnungshofes zu ändern.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(532) Für das im Zusammenhang mit der Berechnung des Pflegewohngeldes zu ermittelnde monatliche Einkommen des Pflegebedürftigen war nach § 9 Abs. 4 Satz 2 Landespflegegesetz bis zum 31.12.2004 der Vierte Abschnitt BSHG und ab 01.01.2005 das Elfte Kapitel SGB XII anzuwenden gewesen. Weder das BSHG noch das SGB XII lassen eine pauschale Berücksichtigung von besonderen Belastungen oder die Festlegung eines in Höhe des Höchstbetrages einheitlichen Barbetrages zu. Einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand zu vermeiden bzw. Verwaltungsvereinfachung zu erzielen, rechtfertigen nicht den Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(533) Das im Sozialhilfefinanzierungsgesetz geregelte Verfahren der Berechnung der Finanzzuweisungsbeträge an die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften ist sehr aufwendig und hat bisher nicht zu den angestrebten Ergebnissen geführt. Zudem lässt sich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nur mit erheblichem Aufwand ermitteln, da die in § 1 Sozialhilfefinanzierungsgesetz angegebenen Gesamtbeträge der Finanzzuweisungen lediglich Ausgangsdaten sind, auf deren Grundlage sich nur mit erheblichem Aufwand die tatsächlichen Zuweisungsbeträge ermitteln lassen. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof im Zusammenhang mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zu prüfen, ob die Finanzzuweisungen für die überörtliche Sozialhilfe künftig im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes zur Verfügung gestellt werden können (siehe auch Kommunalbericht 2006 des Landesrechnungshofes).

(534) Die Gewährung von Pflegewohngeld nach dem Landespflegegesetz hat keinen Einfluss auf die pflegerische Versorgungsstruktur und ist aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes sowie des geringen Nutzens für die meisten Pflegebedürftigen des Landes eine für das Land unwirtschaftliche Maßnahme. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, auf eine Anschluss-

regelung für den am 31.12.2007 außer Kraft tretenden § 9 Landespflegegesetz zu verzichten. Die Versorgung der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen wird beim Wegfall des Pflegewohngeldes ab 01.01.2008 nicht gefährdet, da letztlich im Bedarfsfall Sozialhilfe gewährt werden muss.

(535) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen des Landes

12 Baumaßnahmen des Landes im Bereich der Schlossgärten

Die Veranschlagung von Haushaltsermächtigungen auf der Grundlage nicht den Anforderungen des § 24 LHO entsprechenden Unterlagen führte zu erheblichen Abweichungen hinsichtlich der Art, des Umfangs und der Kosten der einzelnen geplanten Teilmaßnahmen. Mangelnde Bauvorbereitung hatte Mehrkosten und Verzögerungen im Bauablauf zur Folge.

1 Prüfungsgegenstand

(536) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise Baumaßnahmen des Landes der Haushaltsjahre 2000 bis 2004 im Bereich der Schlossgärten Schwerin, Ludwigslust und Hohenzieritz geprüft. Er hat dazu örtliche Erhebungen bei der Koordinierungsgruppe Schlösser und Gärten im Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V), Geschäftsbereich Schwerin, durchgeführt. Darüber hinaus hat er Gespräche im Finanzministerium und mit ehemaligen Mitarbeitern der bis 2003 mit der Durchführung dieser Bauaufgaben im Auftrag des Landes betrauten Liegenschaftsverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LVVG M-V) geführt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Veranschlagung der Baumaßnahmen

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(537) Die Veranschlagung der Haushaltsansätze für die Durchführung von Investitionen in den Schlossgärten Schwerin und Ludwigslust erfolgte bis zur Aufstellung des Doppelhaushaltes 2004/2005 jeweils auf der Grundlage einer genehmigten Kostenunterlage aus dem Jahr 1997 für die Gesamtmaßnahmen. Weitere begründende Unterlagen zur Veranschlagung von Haushaltsermächtigungen für die Umsetzung von Teilmaßnahmen (Teil HU-Bau) auf der Basis dieser Kostenunterlage hat die LVVG M-V beim Finanzministerium nicht vorgelegt.

Die LVVG M-V führte sowohl im Schlossgarten Schwerin als auch im Schlosspark Ludwigslust Baumaßnahmen in erheblichem Umfang durch, obwohl diese nicht Bestandteil der Kostenunterlage aus 1997 und somit nicht genehmigt waren. Des Weiteren entstanden in beiden Schlossgärten bei den realisierten Baumaßnahmen Mehrausgaben gegenüber der Kostenschätzung der Kostenunterlage in Höhe von rd. 2,6 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof beanstandet, dass das Finanzministerium derartige Abweichungen von den genehmigten Kostenunterlagen zugelassen hat. Es ist für ihn nicht nachvollziehbar, dass eine Überarbeitung der Kostenunterlagen und darauf basierend Veränderungen bei der Veranschlagung nicht vorgenommen wurden.

2.1.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(538) Das Finanzministerium bestätigte, die Kostenunterlagen aus dem Jahr 1997 hätten nicht die vorgeschriebene Qualität gemäß § 24 LHO für die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen im Haushaltsplan besessen. Dabei müsse aber angemerkt werden, dass sie seinerzeit dem Finanzausschuss vorgelegt worden seien. Allerdings werde eingeräumt, dass die Aufstellung qualifizierter Nachträge verzögert erfolgt und erst im Zusammenhang mit der Überleitung der Aufgaben auf den BBL M-V ab 2004 vorgenommen worden sei.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(539) Der Landesrechnungshof konnte bereits während seiner Prüfung erkennen, dass mit der Übernahme der Aufgaben durch den BBL M-V hinsichtlich der Planung künftiger Baumaßnahmen und der Veranschlagung der dafür vorgesehenen Haushaltsermächtigungen eine qualitative Verbesserung einhergeht. Er geht davon aus, dass damit die Voraussetzungen für eine bessere und zielgenauere Steuerung der Umsetzung von Teilbaumaßnahmen im Rahmen der Gesamtmaßnahmen geschaffen worden sind.

2.2 Beschreibung der Leistungen

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(540) Die Planung und Vorbereitung der Baumaßnahmen im Schlosspark Ludwigslust waren unzureichend. Die Leistungsverzeichnisse der Ausschreibungsunterlagen entsprachen nicht

den Bestimmungen des § 9 VOB/A, wonach die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben ist.

Zum Zeitpunkt der Ausschreibung gab es eine Reihe von Unklarheiten über die Ausführung der Baumaßnahmen und sehr ungenaue Kostenermittlungen. Bei Auftragserteilung lagen oftmals keine genehmigungsfähigen Ausführungsunterlagen vor. Die Risiken aus der ungenügenden Planung wurden bei Auftragsvergabe unzulässig auf den Auftragnehmer übertragen. Das Finanzministerium hätte in mehreren Fällen die Zustimmung zur Vergabe nicht erteilen dürfen. Nachträge und Anschlussaufträge führten dazu, dass Leistungen im Wert von rd. 100.000 Euro dem Wettbewerb entzogen wurden.

2.2.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(541) Das Finanzministerium bestätigte die vorgenannten Feststellungen, stellte jedoch die Besonderheiten der verschiedenen Baumaßnahmen heraus. Danach hätten sich bei den Planungen in der Vorbereitungsphase der Baumaßnahmen exakte Bestandsaufnahmen wegen der erforderlichen Umleitung des Wassers und der in Folge einer stärkeren Beanspruchung der anderen Kanäle zu vermutenden Schäden als zu aufwendig dargestellt. Auf Bestandsunterlagen aus der letzten Rekonstruktion der Bauwerke konnte nicht zurückgegriffen werden.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(542) Der Landesrechnungshof hatte die Besonderheiten der Instandsetzung der historischen Bauwerke bei seiner Bewertung bereits berücksichtigt. Er ist jedoch weiterhin der Auffassung, dass eine vorherige Bestandsaufnahme zu finanziellen Einsparungen bei den einzelnen Baumaßnahmen, zur Verbesserung des technologischen Bauablaufes und damit auch zur Verringerung der Folgeschäden durch die Wasserumleitung sowie zu geringeren Nutzungsbeschränkungen des Parkteils geführt hätte. Die Unwägbarkeiten hinsichtlich der Beschreibung der Leistungen und die damit verbundenen Risiken hätten wesentlich minimiert werden können.

2.3 Planungsleistungen für zwei Brückengeländer

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(543) Für den Entwurf der Brückengeländer zweier kleiner Brücken über den Kanal des Ludwigsluster Schlossparks beauftragte der BBL M-V eine Architektin. Die Herstellungskosten für die sehr einfach gestalteten Geländer betrugen 7.060,69 Euro brutto. Die Architektenleistung wurde mit 5.173,76 Euro brutto vergütet.

Berücksichtigt man weitere Baunebenkosten wie z. B. die Statikerleistungen des BBL M-V, den Aufwand des BBL M-V für Ausschreibung und Vergabe, so stehen diese in einem krassen Missverhältnis zu den tatsächlichen Baukosten.

2.3.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(544) Das Finanzministerium teilte mit, grundsätzlich werde auf ein wirtschaftliches Verhältnis von Nebenkosten zu Baukosten geachtet. Im beschriebenen Fall seien aufwendige Archivrecherchen durchzuführen gewesen, um zu denkmalgerechten Gestaltungsvorschlägen zu kommen. Es halte die Vergütung der Architektenleistung für angemessen.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(545) Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Finanzministeriums nicht. Es bleibt für ihn weiterhin nicht nachvollziehbar, dass für die zwei im Ergebnis sehr einfach gestalteten Brückengeländer Honorare für die Planung in Höhe von zwei Dritteln der Herstellungskosten aufgewendet werden mussten. Hinzu kommt, dass wesentliche Teile der vorbereitenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausschreibung und Vergabe der Leistungen vom BBL M-V selbst erbracht wurden. Er hält die Einschaltung eines Architekten in diesem Fall für entbehrlich.

2.4 Einbeziehung eines Sachverständigen

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(546) Die Beauftragung eines Sachverständigen für die Ausführung des an die „Steinerne Brücke“ angrenzenden Ufermauerwerks im Schlosspark Ludwigslust erfolgte so spät, dass wegen des bereits erreichten Baufortschritts die Sanierungsempfehlung nicht mehr zur

Ausführung kommen konnte. Durch die Einschaltung des Sachverständigen entstanden unnötige Kosten in Höhe von 3.873,24 Euro.

2.4.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(547) Das Finanzministerium teilte mit, zum Zeitpunkt der Versendung der Ausschreibungsunterlagen sei das Ergebnis der Sanierungsempfehlung des Gutachters durch mündliche Vorstellung bereits bekannt gewesen. Man habe jedoch entschieden, der Sanierungsempfehlung – wegen höherer Kosten des Verfahrens – nicht zu folgen. Allerdings sei kein Gesprächsprotokoll angelegt worden.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(548) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Finanzministeriums zur Kenntnis. Gleichwohl bittet er zu beachten, künftig in den Honorarverträgen Termine für die Vorlage von Gutachten vertraglich zu fixieren, damit eine Einbeziehung der Ergebnisse in den weiteren Fortgang der Prozesse möglich ist. Im Übrigen deutet die Begründung für die Nichtanwendung der Gutachternvorschläge im Schreiben des Finanzministeriums mehrere Monate nach dem Beginn der Ausschreibung der Leistungen darauf hin, dass nicht höhere Kosten, sondern der inzwischen eingetretene Baufortschritt ursächlich für ihre Nichtbeachtung ist.

2.5 Vergabe des Lieferns und Pflanzens von Bäumen

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(549) Für die Maßnahme Johannisdamm wurden die Lieferung (18.890,00 Euro netto) und Pflanzung (5.518,00 Euro netto) von Bäumen auf der Basis zweier getrennter Aufträge im Bestellscheinverfahren durchgeführt. Wegen der Art der Leistung und der Höhe der Aufträge hätte kein Bestellscheinverfahren angewendet werden dürfen. Die Lieferung der Bäume erfolgte im Dezember, einer Zeit, in der die Pflanzung von Bäumen nicht möglich ist, so dass von einer unnötigen Zwischenlagerung ausgegangen werden muss. Bei Vergabe des Lieferns und Pflanzens der Bäume in einem Auftrag hätte der BBL M-V auf Grund des Auftragswertes in Höhe von insgesamt 24.408,00 Euro netto gemäß Wertgrenzenerlass eine beschränkte Ausschreibung durchführen müssen. Darüber hinaus birgt die gewählte Form der

Vergabe Unwägbarkeiten hinsichtlich der Gewährleistungen, z. B. bezüglich der Anwachsgarantie.

2.5.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(550) Die Feststellungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich des gewählten Ausschreibungsverfahrens trafen zu. Die Leistungen hätten nicht im Bestellscheinverfahren vergeben werden dürfen. Der Sachverhalt sei ausgewertet worden. Hinsichtlich der Gewährleistung sei anzumerken, dass die Firma, die die Pflanzarbeiten durchgeführt hat, die Entnahme und den Transport der Bäume ab der Baumschule überwacht und die Gewährleistung übernommen habe. Der Zeitpunkt Herbst für den Kauf der Bäume sei gewählt worden, um auf eine große Auswahl qualitativ hochwertiger Bäume zurückgreifen zu können. Die Lieferung sei erst für das Frühjahr und ohne zusätzliche Kosten für Zwischenlagerungs- und Überwinterungszuschläge vereinbart worden.

2.5.3 Folgerung und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(551) Der Landesrechnungshof nimmt die Erläuterungen des Finanzministeriums zur Kenntnis. Hieraus folgt jedoch, dass der BBL M-V die Rechnung der Baumschule vom 5.12.2003 mit der unzutreffenden Angabe über eine Lieferung der Bäume ohne Gegenleistung bezahlt hat. Zudem darf bezweifelt werden, dass die Lieferfirma auf eine Vergütung für die Überwinterung in der Baumschule tatsächlich verzichtet hat. Der Landesrechnungshof geht jedoch davon aus, dass in Folge der Auswertung der Beanstandungen in ähnlichen Fällen künftig die haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

2.6 Restaurierung von vier Brücken

2.6.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(552) Die LVVG M-V ließ in den Jahren 2000 bis 2002 drei Brücken über den Querkanal und eine Brücke über den Kurzen Kanal des Schweriner Schlossgartens restaurieren. Bei der Vergabe der Leistungen für das Hauptgewerk zu zwei Brücken im Jahr 2000 können Unregelmäßigkeiten nicht ausgeschlossen werden. Bei allen Brücken wurden die Ausführungszeiten in den einzelnen Gewerken erheblich überschritten. Die LVVG M-V hat

laut Aktenlage für die Brücken auf die Erhebung von Vertragsstrafen in Höhe von mindestens 52.105,87 Euro verzichtet.

2.6.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(553) Das Finanzministerium bestätigte die Beanstandungen hinsichtlich der Vergabe der Leistungen des Hauptgewerkes. Die näheren Umstände seien nicht mehr aufklärbar. Hinsichtlich der Nichterhebung vereinbarter Vertragsstrafen wegen Bauverzugs seien nicht den einzelnen Baufirmen anzulastende Gründe ausschlaggebend gewesen. Neben witterungsbedingten Einschränkungen führten insbesondere erhebliche technologische Probleme infolge zweier gebrochener Gussträger zur Nichteinhaltung der Einzelfristen.

2.6.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(554) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Er geht davon aus, dass künftig eine Dokumentation der Gründe, die den Verzicht auf eine Erhebung der Einnahmen aus Vertragsstrafen erläutert, zu den Akten genommen wird. Darüber hinaus ist nicht ganz nachvollziehbar, warum nicht bereits bei der Planung der Baumaßnahmen die Anwendung des Schweißverfahrens angesichts der Anforderungen an die Tragfähigkeit, die an die Brücke gestellt werden, in Zweifel gezogen wurde.

2.7 Vergütung von Architektenleistungen

2.7.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(555) Die Honorarabrechnungen des Landschaftsarchitekten für die Maßnahmen des Schlossgartens Schwerin konnten nicht immer den dazugehörigen Honorarverträgen und Baumaßnahmen zugeordnet werden. Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass es zu Doppelvergütungen, insbesondere der Leistungsphasen 1-4 gekommen ist und beanstandete die Aktenführung und Dokumentation bezüglich der Vertragsgestaltung und Abrechnung der Architektenleistungen. Ein Honorarvertrag wurde 1,5 Jahre nach Beauftragung des Architekten zur Erstellung eines Leistungsverzeichnisses unterzeichnet, zu einem Zeitpunkt, als die Bauleistungen bereits erbracht waren.

2.7.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

(556) Das Finanzministerium bestätigte die Feststellungen grundsätzlich. Hinsichtlich der vermuteten Mehrfachvergütung habe eine nochmalige Prüfung ergeben, dass die Leistungsphase 1 vertraglich nicht vereinbart und auch nicht abgerechnet worden sei. Ein anderer, in den Akten erwähnter Vertrag sei nicht existent. Hierbei handele es sich vermutlich um einen Schreibfehler. Hinsichtlich des verspätet abgeschlossenen Honorarvertrages wurden Versäumnisse eingeräumt.

2.7.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(557) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass in Auswertung der Beanstandungen einer geordneten Aktenführung künftig mehr Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf eine nachvollziehbare Organisation des Vertragsmanagements, beigemessen wird. Der Nachweis eines vollständigen Ausschlusses von Mehrfachvergütungen für Leistungen aus den ersten Leistungsphasen konnte bisher nicht erbracht werden.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(558) Der Landesrechnungshof empfiehlt mit Blick auf die Durchführung künftiger Bauvorhaben in den Schlossgärten des Landes:

- Die seit der Übernahme der Aufgaben von der LVVG durch den BBL M-V vorgenommene Präzisierung der Veranschlagungsunterlagen für die Haushaltsermächtigungen ist weiter zu qualifizieren und laufend einer Überprüfung hinsichtlich der Umsetzung der veranschlagten Maßnahmen zu unterziehen. Dadurch kann künftig ausgeschlossen werden, dass derart erhebliche Abweichungen von den ursprünglichen Planungen, wie die festgestellten, überhaupt möglich sind.
- Besondere Aufmerksamkeit ist der Vorbereitung und Planung der einzelnen Baumaßnahmen zu widmen. Vorbereitende Untersuchungen und darauf beruhende Festlegungen der Bauabläufe sowie qualifizierte Angaben zu Mengen und Maßen sichern eine reibungslose Durchführung der Baumaßnahmen und tragen wesentlich zu

Kostenminimierungen bei. Unwägbarkeiten für Bauherren und Auftragnehmer können so weitgehend reduziert werden.

- Insbesondere bei kleineren, überschaubaren Baumaßnahmen, wie z. B. der Brückengeländer im Schlosspark Ludwigslust, sollte künftig geprüft werden, ob der BBL M-V nicht auf eigene kompetente Fachkräfte bei der Planung und Vorbereitung der Maßnahmen zurückgreifen kann.
- Die Einhaltung der Vergabevorschriften bei jeder Auftragsvergabe ist sicherzustellen.
- Eine geordnete und nachvollziehbare Darstellung der Vorgänge in den Bauakten ist unabdingbar.

Der Landtag möge den Empfehlungen des Landesrechnungshofes beitreten.

(559) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Umweltministeriums

13 Förderung der Kläranlagen Parum und Friedland

Obwohl die Baumaßnahme Kläranlage Parum bereits 2001 fertiggestellt war, konnte das Zuwendungsverfahren erst 2005 abgeschlossen werden, da eine Verwendungsnachweisprüfung nur eingeschränkt möglich war. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass das Umweltministerium einen Standardzuwendungsbescheid, der nicht einhaltbare Bestimmungen enthielt, erließ, zum anderen forderte es den Nachweis der Verwendung nicht konsequent ein.

Auf seinen Antrag zum Bau einer Kläranlage in Friedland mit Baukosten in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro erhielt der Zuwendungsempfänger eine Zuwendung. Den Auftrag erteilte er jedoch auf ein Nebenangebot mit Baukosten in Höhe von rd. 2,75 Mio. Euro. Obwohl sich die Anlage komplett änderte und sich die Baukosten um rd. 0,77 Mio. Euro verringerten, ermittelte das Umweltministerium weder die zuwendungsfähigen Ausgaben neu noch erließ es einen Änderungsbescheid.

1 Prüfungsgegenstand

(560) Den Gemeinden obliegt gemäß § 40 Abs. 1 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVObI. M-V 1992, S. 669) die Abwasserbeseitigung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Das Umweltministerium gewährt Trägern wasserwirtschaftlicher Maßnahmen Zuwendungen nach den Richtlinien zur Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben (FöRiWas) vom 8. Oktober 1997 (AmtsBl. M-V 1997 S. 1280).

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben bei den Titeln 1302 883.33 und 883.32 „Förderung von Abwasseranlagen“ für die Haushaltsjahre 2000 – 2005 anhand der zwei Baumaßnahmen Kläranlage Parum (StAUN Rostock) und Kläranlage Friedland (StAUN Neubrandenburg).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kläranlage Parum: Ausschreibungs- und Zuwendungsverfahren

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(561) Der Wasserversorgungs- und Abwasserzweckverband (WAZ) Güstrow – Bützow – Sternberg stellte am 28.03.2000 einen Antrag auf Förderung eines wasserwirtschaftlichen Vorhabens für die Erweiterung und den Neubau der Kläranlage Parum. Am 10.04.2000 beantragte der WAZ die Zulassung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns und teilte zugleich mit, dass er im Ergebnis der öffentlichen europaweiten Ausschreibung nach VOF ein umfangreiches Vertragswerk mit dem Auftragnehmer geschlossen habe. In diesem Vertragswerk sei der Bauwerksvertrag vom 22.03.2000 enthalten. Weiterhin sei geplant, mit dem Bau der Maßnahme Ende April zu beginnen.

Am 10.05.2000 gab das Umweltministerium dem Antrag des WAZ auf vorzeitigen Baubeginn mit dem Hinweis statt, dass das StAUN vorab über die beabsichtigte Vergabe schriftlich zu informieren sei.

Das Umweltministerium erteilte am 19.09.2000 den Zuwendungsbescheid und legte unter „3. Bewilligungszeitraum“ fest, dass die Zuwendung nur unter der Voraussetzung gewährt werde, wenn mit dem Vorhaben nicht vor Genehmigung des vorzeitigen Vorhabenbeginns begonnen wurde. Der Zuwendungsbescheid enthält die weiteren Nebenbestimmungen, wonach Bauleistungen nach der VOB öffentlich auszuschreiben und zu vergeben sind und das StAUN vorab über die beabsichtigte Ausschreibung und Vergabe zu informieren ist.

Die Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns hätte das Umweltministerium nicht erteilen dürfen, da der Bauwerksvertrag bereits sechs Wochen zuvor geschlossen wurde und dies als Vorhabenbeginn gilt. Der Landesrechnungshof beanstandete des Weiteren, dass das Umweltministerium den Zuwendungsbescheid unter unerfüllbaren Voraussetzungen und mit nicht einhaltbaren Nebenbestimmungen erließ, so waren z. B. die Nebenbestimmungen, wonach die Bauleistungen nach VOB auszuschreiben sind und das StAUN vorab rechtzeitig zu informieren sei, nicht zu erfüllen, da der Auftrag im Rahmen einer EU-Ausschreibung nach der VOF bereits erteilt und das Vergabeverfahren somit abgeschlossen war.

Das Umweltministerium benötigte für die Antragsprüfung ein knappes halbes Jahr – ausreichend Zeit, um den Antrag ordnungsgemäß und sorgfältig prüfen zu können.

Trotzdem erließ es einen Standardzuwendungsbescheid, der Bestimmungen enthält, die auf Grund der Gegebenheiten nicht einzuhalten waren.

2.1.2 Stellungnahme des Umweltministeriums

(562) „... *Das Verlangen im Zuwendungsbescheid nach VOB-konformer Vergabe bezieht sich bei verständiger Würdigung nur auf den Teil der Leistungen, die bis zum Zeitpunkt der Erteilung des Zuwendungsbescheides noch nicht vergeben worden waren. Die Nebenbestimmung sollte sicherstellen, dass ... Unteraufträge dann generell den grundsätzlichen allgemeinen Anforderungen unterworfen werden sollten.* ...“

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(563) Der Landesrechnungshof folgt nicht der Auffassung des Umweltministeriums, dass sich die Forderung im Zuwendungsbescheid nach einem VOB-konformen Vergabevorgang lediglich auf den Teil der Leistungen beziehen sollte, die bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheides noch nicht vergeben waren. Dem Umweltministerium war bekannt, dass das am 22.03.2000 geschlossene Vertragswerk den Bauwerksvertrag für die Kläranlage enthielt. Damit konnte es ein erneutes Ausschreibungs- und Vergabeverfahren nicht erwarten.

Er schließt sich vielmehr der im Abschlussgespräch vom Umweltministerium geäußerten Auffassung an, dass ein Standardzuwendungsbescheid erstellt wurde, der die Besonderheiten des Verfahrens nicht berücksichtigte.

2.2 Kläranlage Parum: Bewilligungszeitraum und Verwendungsnachweis

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(564) Mit Schreiben vom 26.10.2004 unterrichtete das Umweltministerium den Landesrechnungshof gem. § 102 Abs. 1 Nr. 5 LHO darüber, dass das Zuwendungsverfahren „Erweiterung und Neubau der Kläranlage Parum“ (Amtsbereich StAUN Rostock) von anderen abweiche. Der Zuwendungsempfänger habe einen Pauschal-Bauwerksvertrag zur Planung und zum Bau der Kläranlage abgeschlossen, daher sei eine Verwendungsnachweisprüfung nur eingeschränkt möglich. Das Umweltministerium bat um Zustimmung zur Restauszahlung an den WAZ.

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Juni 2005 lag kein prüffähiger Verwendungsnachweis vor, obwohl gemäß Abnahmeprotokoll vom 06.09.2001 die Anlage ordnungsgemäß montiert und in Betrieb genommen war. Das Umweltministerium hatte im Zuwendungsbescheid festgelegt, dass der Verwendungsnachweis spätestens sechs Monate nach Abschluss der Baumaßnahme dem zuständigen StAUN zuzuleiten ist. Gleichwohl gab das Umweltministerium mehrmals den Anträgen des WAZ statt und verlängerte den Bewilligungszeitraum um insgesamt zwei Jahre. Der Bewilligungszeitraum umfasst den Zeitraum, in welchem die Fördermittel zur zweckentsprechenden Verwendung zur Verfügung stehen und in dem das geförderte Vorhaben durchgeführt werden muss. Es ist daher nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen das Umweltministerium den Bewilligungszeitraum bis zum 31.03.2004 verlängerte, obwohl die Baumaßnahme bereits im September 2001 abgeschlossen war.

Der Landesrechnungshof forderte das Umweltministerium auf, dem WAZ eine letztmalige Frist für die ordnungsgemäße Vorlage des Verwendungsnachweises unter Androhung des Widerrufs des Zuwendungsbescheides zu setzen.

2.2.2 Stellungnahme des Umweltministeriums

(565) „Die Verlängerung des Bewilligungszeitraumes erfolgte wegen der vom WAZ dargestellten Abrechnungsschwierigkeiten. ... In diesen Fällen ist nach Auffassung des Umweltministeriums eine Verlängerung des Bewilligungszeitraumes zulässig. Die finanztechnische Abwicklung einer Maßnahme durch den WAZ ist Bestandteil der Maßnahme und hat im Bewilligungszeitraum zu erfolgen. ...

Aus heutiger Sicht ist der Kritik des Landesrechnungshofes beizupflichten, dass eine konsequentere, zeitlich engere Terminsetzung gegenüber dem WAZ der bessere Weg gewesen wäre. Das Umweltministerium hat den WAZ mit Schreiben vom 25.10.2005 unmissverständlich und abschließend aufgefordert, einen prüffähigen Verwendungsnachweis bis spätestens zum 25.11.2005 vorzulegen, andernfalls sich das UM vorbehalte, die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern. Der Kritik ist im Umweltministerium durch Verbesserung des Fördercontrollings bereits Rechnung getragen worden. ... “

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(566) Auf Grund der nichteinhaltbaren Vorgaben im Zuwendungsbescheid, der wiederholten unzulässigen Verlängerung des Bewilligungszeitraumes und der nicht konsequenten Einforderung des Verwendungsnachweises hat das Umweltministerium selbst verschuldet, dass das Zuwendungsverfahren über Jahre nicht abgeschlossen werden konnte. Die vom Umweltministerium geforderte Zustimmung des Landesrechnungshofes zur Restauszahlung an den WAZ hätte das grundsätzliche Problem der Nichtvorlage eines prüfbaren Verwendungsnachweises nicht gelöst. Erst nachdem das Umweltministerium der Aufforderung des Landesrechnungshofes nachkam und am 20.10.2005 eine letztmalige Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises vorgab, reichte der WAZ den Verwendungsnachweis vom 17.11.2005 ein.

Nach Eingang der Mitteilung des Umweltministeriums, wonach nunmehr der Prüfvermerk zum Verwendungsnachweis vom 06.03.2006 vorliege, schloss der Landesrechnungshof das Prüfverfahren Kläranlage Parum ab, ohne den Verwendungsnachweis selbst zu prüfen.

2.3 Kläranlage Friedland

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(567) Der WAZ Friedland beantragte am 31.01.2001 für den Bau einer Kläranlage nach dem Belevungsverfahren Zuwendungen. Laut Kostenberechnung vom 21.01.2001 betrugen die Baukosten rd. 3,52 Mio. Euro.

Am 18.09.2001 erteilte das Umweltministerium den Zuwendungsbescheid auf der Grundlage dieses Antrages, obwohl dem StAUN bereits zwei Wochen zuvor der Vergabevorschlag für eine SBR-Anlage (Sequenzing Batch Reactor) mit Baukosten in Höhe von rd. 2,75 Mio. Euro als Nebenangebot vorlag.

Der WAZ erteilte schließlich am 16.11.2001 den Auftrag auf dieses Nebenangebot.

Es ist unverständlich, aus welchen Gründen das Umweltministerium bei der Bearbeitung des Zuwendungsbescheides diese gravierenden Abweichungen sowohl in der Ausführung als auch bei den Kosten nicht berücksichtigte.

Das Umweltministerium versäumte es auch, nach Beauftragung der Anlage am 16.11.2001 den Zuwendungsbescheid den neuen Gegebenheiten (komplett andere Anlage, Baukosten um 0,77 Mio. Euro verringert) durch Erlass eines Änderungsbescheides anzupassen.

Statt die zuwendungsfähigen Ausgaben neu zu ermitteln und festzustellen, erkannte das Umweltministerium in seinem "Prüfungsvermerk zum Verwendungsnachweis" vom 29.01.2004 Baukosten von rd. 3,52 Mio. Euro an. Sowohl das StAUN als auch das Umweltministerium gingen in ihrer Verwendungsnachweisprüfung von der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben gemäß Zuwendungsbescheid aus.

Statt der Kläranlage nach dem Belevungsverfahren mit veranschlagten Baukosten in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro wurde eine SBR-Anlage gebaut, die mit Baukosten in Höhe von 2,75 Mio. Euro beauftragt, schließlich aber mit Baukosten in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro abgerechnet wurde. Die Baukosten erhöhten sich auf Grund von 18 Nachträgen um genau die Differenz in Höhe von rd. 0,77 Mio. Euro, die durch Beauftragung des Nebenangebotes hatten eingespart werden sollen.

Das Umweltministerium hätte spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung entscheiden müssen, ob und inwieweit es sich bei den Nachträgen überhaupt um zuwendungsfähige Ausgaben handelt.

Der Landesrechnungshof forderte das Umweltministerium auf, das Ergebnis der erneuten Prüfung der Verwendung mitzuteilen.

2.3.2 Stellungnahme des Umweltministeriums

(568) Den Ausführungen des Landesrechnungshofes werde zugestimmt. Nach Mitteilung des StAUN wäre es allerdings in der Vergangenheit nicht üblich gewesen, Bescheide bereits zum Zeitpunkt der Vergabe entsprechend anzupassen.

„Im Ergebnis der Prüfung der insgesamt 18 eingereichten Nachträge wurde festgestellt, dass ein Nachtrag ... für die Erreichung des Zuwendungszweckes nicht erforderlich war. Ein Widerruf ... wurde bereits durch das Umweltministerium ... vorgenommen.“

Der Rückforderungsbetrag in Höhe von 48.579,94 Euro sei bereits vom Zuwendungsempfänger innerhalb der gewährten Zahlungsfrist rückgezahlt worden.

„Jetzt wird bei allen wesentlichen technischen Änderungen des Projektes die Kostenplanung durch die StÄUN nochmals überprüft und bei Abweichungen wird der Finanzierungsplan hinsichtlich der veränderten Kostenplanung korrigiert. ...

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes, dass sowohl das StAUN als auch das Umweltministerium in ihrer Prüfung der Verwendung der Zuwendung von der bewilligten Zuwendung gemäß Bescheid vom 18.09.2001 ausgingen, ist richtig. ...“

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(569) Der Landesrechnungshof nimmt das Ergebnis der Prüfung der 18 Nachträge hinsichtlich Notwendigkeit und Förderfähigkeit zur Kenntnis. Er hält jedoch seine Beanstandung aufrecht, dass nach seiner Auffassung die Nachträge in ihrer Gesamtheit zur Erreichung des Zuwendungszieles nicht notwendig waren. Durch einen rechtzeitigen Änderungsbescheid hätten Ausgaben in Höhe von rd. 0,77 Mio. Euro vermieden werden können. Er weist nachdrücklich darauf hin, dass der WAZ den Bau der Kläranlage mit Baukosten in Höhe von rd. 2,75 Mio. Euro beauftragte. Demgegenüber wurden im Bescheid zuwendungsfähig anerkannte Ausgaben in Höhe von rd. 3,52 Mio. Euro festgesetzt. Genau diese Differenz in Höhe von 0,77 Mio. Euro wurden durch die 18 Nachträge „aufgebraucht“.

Auch zukünftig wird der Antrag auf Förderung, der Bestandteil des Zuwendungsbescheides ist, vor Abschluss eines Leistungsvertrages gestellt. Die Planung und Kostenberechnung der Kläranlage basiert auf einem bestimmten Aufbereitungsverfahren. Es wird häufig der Fall auftreten, dass eine Kläranlage mit einem anderen Aufbereitungsverfahren beauftragt wird. Die Anpassung und Änderung des Zuwendungsbescheides hinsichtlich der Bestimmung der zuwendungsfähigen Ausgaben und Festsetzung des Zuschusses ist damit notwendig, daher begrüßt der Landesrechnungshof die Entscheidung des Umweltministeriums, künftig Änderungsbescheide auf Grund neuer Gegebenheiten nach der Beauftragung (Änderung der Anlage und der Baukosten) zu erlassen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(570) Der Landtag möge den Beanstandungen beitreten und das Umweltministerium auffordern, zukünftig Zuwendungsbescheide zu erlassen, deren Voraussetzung zu erfüllen und deren Nebenbestimmungen einzuhalten sind. Der Inhalt der Zuwendungsbescheide ist auf

die speziellen Gegebenheiten abzustimmen. Desweiteren ist der Bewilligungszeitraum für Maßnahmen, die fristgerecht abgeschlossen sind, grundsätzlich nicht zu verlängern. Vielmehr ist das Einreichen der Verwendungsnachweise konsequent einzufordern.

14 Zuschüsse zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung und zum Betrieb der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen

Der Landesrechnungshof hat die vom Land den Wasser- und Bodenverbänden gewährten Zuschüsse für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung und seiner zugehörigen Anlagen geprüft und die Einstellung der Förderung in der derzeitigen Form empfohlen, da

- **die Leistungen nicht für bestimmte Zwecke erfolgten,**
- **das Umweltministerium das erhebliche Landesinteresse nicht nachwies und**
- **es nicht prüfte, ob die Durchführung der Unterhaltungsarbeiten nicht auch ohne die Zuwendungen möglich ist.**

1 Prüfungsgegenstand

(571) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben beim Titel 1302 637.21 MG 02 „Zuschüsse zur Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung und zum Betrieb der zugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen“ beim StAUN Schwerin, dem Landesverband der Wasser- und Bodenverbände in Rostock und bei den drei Wasser- und Bodenverbänden „Stepenitz-Maurine“ (Landkreis Nordwestmecklenburg), „Mittlere Elde“ (Landkreis Parchim) und „Boize-Sude-Schaale“ (Landkreis Ludwigslust).

Den 1992 gegründeten 29 Wasser- und Bodenverbänden (WBV) wurde gemäß § 63 Abs. 1 Nr. 2 „Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern“(LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V 1992, S. 669) die Unterhaltungslast für die Gewässer II. Ordnung einschließlich der wasserwirtschaftlichen Anlagen übertragen.

Gemäß § 61 Abs. 1 LWaG wird die Unterhaltung der Gewässer unter Beachtung der Ergebnisse der Gewässerschau nach Maßgabe der von der obersten Wasserbehörde erlassenen Richtlinien durchgeführt.

Die WBV erhalten Zuwendungen zu Maßnahmen zur Erfüllung der Unterhaltungspflicht gemäß „Richtlinie zur Förderung von Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung“ (FöRiUV) vom 5. Oktober 2004, AmtsBl. M-V 2004, S. 941.

2 Prüfungsergebnisse

(572) Gem. § 23 LHO dürfen Ausgaben nur veranschlagt werden, wenn

- die Leistungen bestimmte Zwecke erfüllen,
- das Land ein erhebliches Interesse an deren Erfüllung hat und
- wenn dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass diese drei Voraussetzungen bei der Förderung der Gewässerunterhaltungsmaßnahmen nicht erfüllt sind.

2.1 Leistungen für bestimmte Zwecke

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(573) Gemäß VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO liegt eine Projektförderung vor, wenn Zuwendungen für einzelne, sowohl zeitlich als auch inhaltlich abgegrenzte Vorhaben gewährt werden. So wäre lediglich die eindeutig beschriebene Unterhaltungsmaßnahme (Krautung/Sohlräumung ...) an einem konkreten Gewässer i. S. des Zuwendungsrechts ein klar abgegrenztes Projekt, das nach einem bestimmten Zeitraum abgeschlossen ist. Indem die WBV Zuwendungen für alle möglichen Unterhaltungsmaßnahmen nach eigenem Ermessen verwenden konnten, war die Gesamtheit der Unterhaltungsmaßnahmen als Projekt weder inhaltlich noch zeitlich begrenzt.

2.1.2 Stellungnahme des Umweltministeriums

(574) „... Der Umfang der Gewässerunterhaltungsmaßnahmen ist durch § 62 LWaG hinreichend genau bestimmt. Durch Unterlegung mit dem Gewässerunterhaltungsplan wird das Projekt auch in der Örtlichkeit genau bestimmt. Durch die Festlegung in Nr. 5.1 der Richtlinie, dass Anträge immer nur für das folgende Kalenderjahr gestellt werden können, ist auch der Zeitraum für die Durchführung des Projektes klar begrenzt.“

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(575) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, dass die Gesamtheit aller Unterhaltungsarbeiten inhaltlich und zeitlich nicht der notwendigen Bestimmtheit des

Zuwendungsrechts entspricht. Es ist richtig, dass im § 62 LWaG der mögliche Umfang der Gewässerunterhaltung definiert wird. Aber unter Berücksichtigung der Gewässerlänge allein der drei im Amtsbereich des StÄUN Schwerin liegenden WBV:

WBV Stepenitz-Maurine:	rd. 900 km Gewässer,
WBV Mittlere Elde	rd. 1.050 km Gewässer und
WBV Boize-Sude-Schaale	rd. 2.150 km Gewässer

und der unterschiedlichen möglichen Unterhaltungsmaßnahmen (Krautung, Sohlräumung / einseitig, beidseitig / maschinell, von Hand) wird deutlich, dass die Gesamtheit aller Unterhaltungsarbeiten kein inhaltlich und zeitlich bestimmtes Projekt ist.

2.2 Erhebliches Landesinteresse an Erfüllung der Leistung

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(576) Das Umweltministerium erbrachte nicht den Nachweis, dass das Land ein erhebliches Interesse an der Erfüllung der Unterhaltungsaufgaben hat. Ansonsten hätte es prüfen müssen, ob alle in den Unterhaltungsplänen aufgeführten und geförderten Gewässerunterhaltungsmaßnahmen notwendig sind und ob an deren Durchführung das Land ein erhebliches Interesse hat. Indem die Bewilligungsbehörden weder die Unterhaltungspläne auswerteten noch sich an den Gewässerschauen beteiligten und somit gar nicht wussten, welche Maßnahmen durch die WBV ausgeführt werden, konnte das Umweltministerium auch nicht prüfen, ob ein erhebliches Landesinteresse vorliegt.

2.2.2 Stellungnahme des Umweltministeriums

(577) „... Es ist zwar grundsätzlich richtig, dass sich die Bewilligungsbehörden selbst ein Bild von der Notwendigkeit über Umfang und Qualität der Gewässerunterhaltung machen sollen. Dass die Richtlinie jedoch dafür die Mitarbeit der zuständigen Wasser- und Naturschutzbehörden vorsieht, wird hier nicht als schädlich im Sinne §§ 23 und 44 LHO angesehen. ...“ Es werde im Gegenteil erreicht, dass alle Gewässerunterhaltungspflichtigen ihre Unterhaltungspläne mit den Behörden abstimmen. So hätten diese die Möglichkeit, auf Qualität und Quantität der Unterhaltung Einfluss zu nehmen. „Würde dies die Bewilligungsbehörde selbst tun, müsste zusätzlicher Sachverstand in den StÄUN vorgehalten werden.“

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(578) Mit dieser Antwort bestätigte das Umweltministerium die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung der Unterhaltungsaufgaben nicht geprüft wurde. Es förderte vielmehr die Gesamtheit aller Unterhaltungsarbeiten, ohne als Zuwendungsgeber den Inhalt des Projektes, die Quantität und Qualität der Maßnahmen zu kennen.

2.3 Nichterfüllung der Leistung ohne Zuwendung

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(579) Das Umweltministerium prüfte nicht, ob die Unterhaltungsarbeiten auch ohne die Zuwendungen möglich waren. Hier gab der Landesrechnungshof zu bedenken, dass den WBV 1992 rd. 9 Mio. Euro und 2005 lediglich rd. 1 Mio. Euro Fördermittel für die Unterhaltungsarbeiten zur Verfügung standen. Für 2006 sind 0,5 Mio. Euro und für 2007 0,45 Mio. Euro veranschlagt. Trotz dieser gravierenden Senkung der Fördermittel konnten die WBV die Unterhaltungsarbeiten erbringen, ohne die Beiträge nennenswert erhöhen zu müssen. Dies belegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die WBV in der Lage sind, auch ohne Zuwendungen die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Den Wegfall der Fördermittel könnten die Gemeinden als Mitglieder in den WBV durch Satzungsänderungen, z. B. durch Festsetzung bzw. Anhebung der Mindestgebühr, kompensieren. So stellte der Landesrechnungshof fest, dass bei einigen Gemeinden die Mindestgebühr lediglich 2,50 Euro pro Jahr beträgt. Da Beträge von unter 5 Euro den Verwaltungsaufwand für das Eintreiben des Beitrages nicht rechtfertigen, regte er an, die Mindestgebühr auf wenigstens 5 Euro pro Jahr zu erhöhen.

2.3.2 Stellungnahme des Umweltministeriums

(580) „... Kompensationen durch Beitragserhöhungen sind nach Aussage der WBV bei den Mitgliedern kaum durchsetzbar. Die Umlagesatzungen der Gemeinden und die Gebührenerhebung durch die Gemeinden unterliegen nicht der Aufsicht durch das Umweltministerium. Die Rechtsaufsicht obliegt den Kommunalaufsichtsbehörden bzw. dem Innenministerium. ... Auch das Umweltministerium hält die Erhebung von Mindestgebühren,

die zumindest den Verwaltungsaufwand abdecken, für unbedingt erforderlich. Insoweit wird dem LRH uneingeschränkt zugestimmt. “

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(581) Der Landesrechnungshof weiß, dass das Umweltministerium nicht die Aufsichtsbehörde der Gemeinden ist. Trotzdem hätte es prüfen müssen, ob und inwieweit die WBV in der Lage wären, die Unterhaltungsarbeiten auch ohne Zuwendung durchzuführen. Denn der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, zuerst und vor allem Eigenmittel einzusetzen, um den Zweck zu erfüllen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(582) Da die drei gemäß § 23 LHO erforderlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nicht erfüllt sind, hätten Haushaltsmittel nach der zzt. geltenden Förderrichtlinie weder veranschlagt noch gewährt werden dürfen.

(583) Der Landtag möge den Beanstandungen beitreten und das Umweltministerium auffordern, die derzeitige pauschale Förderung für alle Unterhaltungsmaßnahmen einzustellen und die FöRiUV außer Kraft zu setzen.

Einzelplan 15 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung

15 Städtebauförderung für private Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen

Die Zuständigkeit für die baufachliche Prüfung von Einzelmaßnahmen könnte nach Auffassung des Landesrechnungshofes in Teilen geändert werden. Hierdurch könnten zeitliche Abläufe gestrafft, die kommunale Selbstverwaltung gestärkt und Kosten gespart werden. Die zeitnahe Abrechnung der Einzelmaßnahmen ist zu intensivieren. Die Einhaltung der Vergabevorschriften ist sicherzustellen. Dazu bedarf es einer Änderung der geltenden Städtebauförderungsrichtlinien.

1 Prüfungsgegenstand

(584) Der Landesrechnungshof hat mit Städtebauförderungsmitteln bezuschusste Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in privatem Eigentum der Jahre 2000 bis 2004 in vier Gemeinden stichprobenweise geprüft. Er hat dazu örtliche Erhebungen bei den kommunalen Bauämtern und Sanierungsträgern sowie beim Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI) durchgeführt.

(585) Bund, Länder und Gemeinden unterstützen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen mit verschiedenen Förderprogrammen. Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Ministerium) bewilligt auf der Grundlage der jährlichen Verwaltungsvereinbarungen über die Gewährung von Bundesfinanzhilfen an die Länder und der jährlichen Ansätze des Einzelplanes 15 auf Antrag den Gemeinden Städtebauförderungsmittel zur Umsetzung von Ordnungs- und Baumaßnahmen innerhalb einer Gesamtmaßnahme in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes bezog sich ausschließlich auf Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung von baulichen Anlagen in privatem Eigentum. Dies ist ein Teilbereich der Städtebauförderung.

(586) Die Gemeinden, die in die Städtebauförderungsprogramme des Landes aufgenommen wurden, planen in eigener Zuständigkeit einen Teil der für die Gesamtmaßnahme als Voraus-

zahlungen bewilligten Zuwendungen für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen gemäß G der StBauFR⁸⁸ ein.

Dabei kann die Bemessung der Städtebauförderungsmittel innerhalb festgelegter Förderobergrenzen als Pauschale oder als Kostenerstattungsbetrag, in Form eines Zuschusses oder als Darlehen erfolgen.

Für kleinteilige Modernisierungen und ortsbildverbessernde Maßnahmen ist ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umfang der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(587) Die Anzahl aller in den vier geprüften Gemeinden während des Prüfungszeitraumes abgeschlossenen Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge ist mit ca. 100 überschaubar. Die Höhe der Zuwendungen je Einzelmaßnahme differiert zwischen den Gemeinden erheblich. 90 % der bewilligten Zuwendungen für kleinteilige Modernisierungen wurden in einer Höhe von bis zu 25.000 Euro im Einzelfall bewilligt.

In allen geprüften Gemeinden wurden Städtebauförderungsmittel von weniger als 5.000 Euro je Einzelmaßnahme, teilweise in größerer Anzahl, bewilligt. Die kleinste Zuwendung betrug rd. 200 Euro, die für Fassadenarbeiten verwendet wurde. In einem anderen Fall wurde die Erneuerung einer an sich funktionstüchtigen Haustür in einem nicht denkmalgeschützten Haus anteilig mit 866,97 Euro gefördert.

Der Landesrechnungshof regte an, künftig auf derartige „Mikroförderungen“, nicht zuletzt mit Blick auf den Verwaltungsaufwand, zu verzichten.

2.1.2 Stellungnahme des Ministeriums

(588) Das Ministerium führte aus, die Gemeinden könnten nach den StBauFR des Landes im Rahmen der ihnen jährlich zur Verfügung stehenden Städtebauförderungsmittel Maßnahmen

⁸⁸ Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem BauGB und zur Förderung der städtebaulichen Denkmalpflege, zuletzt geändert mit Erlass des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 25. Mai 2004.

zur Voll- und Teilmodernisierung sowie kleinteilige Modernisierungen an Gebäuden privater Eigentümer finanziell unterstützen. Über die Höhe der Förderung und unterschiedliche Schwerpunkte, wie etwa die verstärkte Durchführung von kleinteiligen Maßnahmen, würden sie eigenverantwortlich entscheiden.

Im Hinblick auf sehr geringe Förderbeträge bestehe Übereinstimmung, dass die Förderhöhe in einem vertretbaren Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen müsse. In Anbetracht der rückläufigen Fördermittel und vor dem Hintergrund der schlechten Finanzsituation vieler Eigentümer werde jedoch mit kleinen Beträgen eine breite Streuung erreicht. Es sei weiterhin zu bedenken, dass alle Eigentümer im Sanierungsgebiet einen Ausgleich für den Wertzuwachs zu leisten hätten. Folge man der Auffassung des Landesrechnungshofes, könnten nur diejenigen eine direkte Förderung erhalten, die über erhebliche Mittel verfügten. Insofern erachte das Ministerium als untere Grenze einen Förderbetrag in Höhe von 1.000 Euro für angemessen und zweckmäßig.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(589) Der eigenverantwortliche Einsatz der zur Verfügung gestellten Fördermittel für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch die Gemeinden ist nach den StBauFR beabsichtigt und war auch nicht kritikwürdig. Es sollte mit den Fallzahlen lediglich verdeutlicht werden, dass im geprüften Zeitraum von fünf Jahren relativ wenige Maßnahmen in den vier Gemeinden im Bereich der Modernisierung und Instandsetzung an baulichen Anlagen in privatem Eigentum durchgeführt wurden. Eine Ursache mag in der vom Ministerium angesprochenen schlechten Finanzsituation vieler Eigentümer zu finden sein.

(590) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, eine untere Grenze für die Förderung festlegen zu wollen. Er hält jedoch die angedachte Höhe von 1.000 Euro für deutlich zu niedrig. Bei einer zulässigen pauschalen Förderung von maximal 64 % der zuwendungsfähigen Ausgaben brauchte der Eigentümer lediglich 1.562,50 Euro für Sanierungsmaßnahmen aufzuwenden. Ob es mit so einem geringen Betrag gelingt, städtebauliche Missstände überhaupt und darüber hinaus qualitativ angemessen und sinnvoll zu beheben, darf bezweifelt werden. Des Weiteren weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine breite Streuung kleiner Beträge nicht unbedingt geeignet ist, die Ziele der Städtebauförderung zu erreichen.

Der Hinweis des Ministeriums bezüglich des zu zahlenden Ausgleichs für den Wertzuwachs überzeugt ebenfalls nicht. Dieser ist in dem Umfang zu zahlen, der durch die Sanierung im Sanierungsgebiet bedingten Erhöhung des Bodenwerts der Grundstücke entspricht, unabhängig davon, ob den Eigentümern Fördermittel direkt bewilligt wurden.

Der Landesrechnungshof unterstreicht seine Auffassung, auch nach Berücksichtigung der Einlassungen des Ministeriums, dass nur ein Mindestförderbetrag jenseits von 5.000 Euro sinnvoll ist.

2.2 Baufachliche Prüfung

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(591) Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen von baulichen Anlagen in privatem Eigentum, bei denen Städtebauförderungsmittel in Höhe von über 200 Euro/m² Nutzfläche eingesetzt werden sollen, sind gemäß StBauFR vor Beginn durch das LFI baufachlich und förderrechtlich zu prüfen.

Der Landesrechnungshof empfahl, den Umfang der Prüfungen durch das LFI zu reduzieren. Für Zuwendungen bis 500.000 Euro sollte das Ministerium prüfen, ob die baufachliche Prüfung künftig auf die kommunalen Bauverwaltungen übertragen werden kann. Die zeitlichen Abläufe könnten gestrafft und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.

2.2.2 Stellungnahme des Ministeriums

(592) Das Ministerium teilte mit, der Vorschlag werde geprüft. Hierzu sei viel Vorarbeit aufgrund der Auswirkungen auf die Förderung, der Änderung der StBauFR mit ihren Anlagen, des Abstimmungsbedarfs mit Kommunen, Sanierungsträgern und dem LFI erforderlich. Darüber hinaus werde über die Einführung einer Betragsgrenze in Höhe von 100.000 Euro an Aufwendungen als Untergrenze einer baufachlichen Prüfung für alle Maßnahmen, die bereits von den Kommunen geprüft werden, nachgedacht und deren Auswirkungen untersucht.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(593) Der Landesrechnungshof nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass das Ministerium seinen Vorschlag, den Umfang der baufachlichen Prüfungen durch das LFI zu reduzieren, prüft.

Hinsichtlich der angedachten unteren Betragsgrenze, ab der eine baufachliche Prüfung auf der Ebene der Bauverwaltungen erst vorgeschrieben werden soll, werden Bedenken angemeldet. Hierzu wird er sich zu gegebener Zeit im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß § 103 LHO äußern.

2.3 Einhaltung der Vergabevorschriften

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(594) Die Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), insbesondere ihres Teils A – Vergabe, wurden von den Zuwendungsempfängern nicht immer eingehalten. Durch die Sanierungsträger oder das LFI festgestellte Verstöße blieben weitgehend folgenlos.

Die ab 2004 gültigen StBauFR empfehlen lediglich die Anwendung der VOB für private Bauherren (A 6.2 Abs. 2 StBauFR), insbesondere bei umfangreichen Baumaßnahmen. Der Landesrechnungshof regte an, diese Regelung auf den Wortlaut der Richtlinien aus dem Jahr 2000 zurückzuführen, wonach eine Abweichung von den Vergabevorschriften nur nach Einzelfallbegründung und vorheriger Zustimmung der Gemeinde zulässig war.

2.3.2 Stellungnahme des Ministeriums

(595) Der Verzicht auf Ausschreibungen im Bereich der Städtebauförderung bedeute für die Verwaltung eine spürbare, für die privaten Bauherren und die Sanierungsträger eine ganz erhebliche Erleichterung, die zu einer deutlichen Deregulierung geführt habe. Das Eigeninteresse der privaten Bauherren, die Aufträge kostengünstig zu vergeben, stelle wegen des hohen Eigenanteils, je nach Fallgestaltung zwischen 15 % und 70 %, sicher, dass die öffentlichen Gelder wirtschaftlich verwendet und nicht verschwendet werden. Die Vielzahl geförderter privater Baumaßnahmen Sorge für eine breite Streuung der Auftragsvergaben. Eine wettbewerbsverzerrende Bevorzugung einzelner Auftragnehmer sei nicht zu erkennen.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(596) Den Argumenten des Ministeriums kann nicht vollständig gefolgt werden. Bei der Anwendung der Vergabevorschriften ist für geringere Auftragswerte ohnehin ein verein-

fachtes Verfahren nach dem Wertgrenzenerlass⁸⁹ zugelassen, so dass die Mehrzahl der Leistungen freihändig vergeben wird. Des Weiteren gibt er zu bedenken, dass ein anonym gestaltetes Vergabeverfahren weniger Ansätze für Korruption bietet und z. B. Preisabsprachen zwischen den Bietern weitgehend verhindert.

2.4 Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(597) In mehreren Fällen wurde die Schlussrate in Höhe von 10 % der Fördersumme ausgezahlt, obwohl die baufachliche und förderrechtliche Anerkennung durch das LFI fehlte. Damit ging in der Regel die Motivation der Zuwendungsempfänger zur fristgerechten Vorlage der Verwendungsnachweise verloren.

Die Frist von maximal einem Jahr nach Erfüllung des Zuwendungszwecks für die Vorlage der Verwendungsnachweise durch die Sanierungsträger beim LFI wurde mehrfach, zum Teil erheblich, überschritten (um bis zu 2,5 Jahre). Dies war überwiegend auf Versäumnisse der privaten Bauherren zurückzuführen. Für diesen Fall sollte künftig neben dem Einbehalt der Schlussrate eine vertraglich vereinbarte Zahlung von Verzugszinsen durchgesetzt werden. Die Bearbeitungszeiten bei der abschließenden Verwendungsnachweisprüfung im LFI waren in Einzelfällen zu lang.

2.4.2 Stellungnahme des Ministeriums

(598) Den Empfehlungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Durchsetzung der vereinbarten Sanktionen bei nicht fristgerechter Vorlage der Verwendungsnachweise werde künftig gefolgt. Bislang habe man auf die sozialen bzw. finanziellen Verhältnisse der Bauherren und Eigentümer Rücksicht genommen.

Die Problematik zu langer Bearbeitungszeiten sowohl auf der Ebene der Sanierungsträger als auch im LFI sei seit 2001 mehrfach Gegenstand von Beratungen, allerdings ohne befriedigende Ergebnisse, gewesen. Das Ministerium habe nunmehr erfolgreich damit gedroht, die Fördermittelvergabe auch von dem Kriterium der zeitnahen Abrechnung der Einzelmaßnahmen abhängig zu machen. Es sei gelungen, Abrechnungsrückstände abzubauen.

⁸⁹ Erlass über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit geringen Auftragswerten -Wertgrenzenerlass- vom 11. Dezember 2001, (AmtsBl. M-V S. 1313).

Dem LFI wurde dringend empfohlen, die Abrechnungsunterlagen bei Eingang sofort auf Vollständigkeit zu prüfen und Nachforderungen zu begrenzen.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(599) Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen des Ministeriums zur Beschleunigung der Abrechnungsprozesse auf allen Ebenen. Der Lösung der Abrechnungsprobleme ist auch weiterhin hohe Priorität beizumessen, da mit zunehmendem zeitlichen Abstand zwischen Fertigstellung und Abrechnung der Maßnahmen die Abrechnungsschwierigkeiten immer größer werden.

2.5 Zahlung der bewilligten Fördermittel mit Baubeginn

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(600) Bei drei größeren Einzelmaßnahmen wurde in einer Gemeinde, abweichend vom sonst üblichen Auszahlungsverfahren in fünf Raten, vertraglich vereinbart, bereits mit Baubeginn 90 % der bewilligten Fördermittel auszuzahlen. Dieses Verfahren stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine unzulässige Subventionierung der Zuwendungsempfänger dar.

2.5.2 Stellungnahme des Ministeriums

(601) Das Ministerium teilte mit, diese Form der Auszahlung sei nicht üblich. In diesen konkreten Fällen sollte bei einem Tochterunternehmen der Stadt eine förderfähige Zwischenfinanzierung vermieden werden.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(602) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Ministeriums zur Kenntnis. Für ihn ist allerdings aus der Stellungnahme nicht erkennbar, aus welchem Grund es bei dem Tochterunternehmen zu einer Zwischenfinanzierung hätte kommen können.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(603) Als wesentliche Ergebnisse seiner Prüfung empfiehlt der Landesrechnungshof dem Ministerium, folgende Überlegungen zur Optimierung der Städtebauförderung anzustellen:

- Die Zuständigkeiten für die fachliche Prüfung von Einzelmaßnahmen, deren vorgesehene Zuwendungshöhe weniger als 500.000 Euro beträgt, sollte vom LFI auf die kommunalen Bauverwaltungen übertragen werden.

Nach 15 Jahren Erfahrung auf dem Gebiet der Städtebauförderung in M-V und unter Berücksichtigung zurückgehender Fallzahlen sind die Gemeinden in der Lage, die Zuwendungsfähigkeit der Einzelmaßnahmen im Vorfeld hinreichend zu beurteilen und eigenverantwortlich Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge abzuschließen.

- Es sollte ein Mindestförderbetrag in Höhe von wenigstens 5.000 Euro festgelegt werden, um künftig "Mikroförderungen" durch die Gemeinden auszuschließen. Dies wäre ein erster Schritt auf dem Weg zu einer Konzentration des Einsatzes der Städtebauförderungsmittel auf die Beseitigung von verbliebenen wesentlichen städtebaulichen Missständen in den Sanierungsgebieten. Darüber hinaus führt es zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand.
- Es ist erforderlich, Abrechnungsrückstände beim LFI kurzfristig und vollständig abzubauen.

Die Einbeziehung des Kriteriums der zügigen Durchführung, wozu auch die Abrechnung gehört, bei der Bemessung der Fördermittelhöhe für die einzelnen Gesamtmaßnahmen ist ein viel versprechender Ansatz.

- Über die Sanierungsträger sollte sichergestellt werden, dass bei Einzelmaßnahmen über 25.000 Euro die Auszahlung der Städtebauförderungsmittel an die privaten Bauherren entsprechend dem Baufortschritt vorgenommen wird.

(604) Des Weiteren hält der Landesrechnungshof auch im Bereich der Städtebauförderung die Anwendung der Vergabebestimmungen (VOB/VOL/VOF) für notwendig.

(605) Der Landtag möge den Empfehlungen des Landesrechnungshofes beitreten.

(606) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

IV. Sonstige Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes

16 Bundesgartenschau 2009 in Schwerin

Die Bundesgartenschau birgt für die Landeshauptstadt erhebliche finanzielle Risiken.

1 Prüfungsgegenstand

(607) Die Landeshauptstadt Schwerin hat sich im Jahre 1998 auf Beschluss der Stadtvertretung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau (BUGA) im Jahr 2009 beworben. Nachdem der Zentralverband Gartenbau e. V. Bonn (ZVG) die Entscheidung zu Gunsten der Landeshauptstadt Schwerin getroffen hatte, beschloss die Stadtvertretung im März 2000 die Durchführung der BUGA. Im Dezember 2002 beschloss sie das *Konzept für Finanzierung, Vorbereitung und Durchführung der BUGA* (Finanzkonzept), im Juni 2005 dessen Fortschreibung. Nach diesem Konzept belaufen sich die Gesamtkosten für die BUGA auf rd. 72,2 Mio. Euro; sie dürfen auch bei eventuellen Projektänderungen nicht überschritten werden. Zur Deckung dieser Gesamtkosten sollen rd. 22,5 Mio. Euro Förder- und Drittmittel eingeworben und rd. 19 Mio. Euro während der Bundesgartenschau erwirtschaftet werden. Die Landeshauptstadt verpflichtete sich vertraglich (Finanzierungsvertrag), der eigens für die Vorbereitung und Durchführung der BUGA gegründeten Bundesgartenschau Schwerin 2009 GmbH (BUGA GmbH) in den Jahren 2003 bis 2011 insgesamt bis zu rd. 30,7 Mio. Euro aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung zu stellen.

(608) Der Landesrechnungshof hat die Gesamtfinanzierung der BUGA und das finanzielle Risiko der Landeshauptstadt untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

(609) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Gesamtfinanzierung der BUGA im Januar 2006 noch nicht gesichert war. Er empfahl der Landeshauptstadt darauf hinzuwirken, dass bis zur Sicherung der Gesamtfinanzierung keine weiteren Verpflichtungen für die Bundesgartenschau eingegangen und die notwendigen Fördermittel für die investiven Ausgaben verbindlich eingeworben werden. Dieser Empfehlung ist die Landeshauptstadt

nachgekommen. Sie wies die BUGA GmbH an, bis zur Sicherung der Gesamtfinanzierung keine weiteren Verpflichtungen einzugehen.

(610) Im April 2006 sagte die Landesregierung unter dem Vorbehalt der Förderfähigkeit der einzelnen Projekte zu, die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben der Landeshauptstadt, die zentrale Bedeutung für die Durchführung der BUGA haben, mit Fördermitteln in Höhe von bis zu rd. 27 Mio. Euro zu unterstützen. Ferner stellte sie im Bedarfsfall eine Sonderbedarfszuweisung in Aussicht. Die geplanten Investitionen – so wie sie das Finanzkonzept vom Juni 2005 ausweist – erscheinen damit gesichert.

2.1 Verpflichtungsermächtigungen unvollständig dargestellt

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(611) Die Landeshauptstadt hat der BUGA GmbH bis einschließlich August 2006 insgesamt rd. 11,4 Mio. Euro aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung gestellt: aus dem Vermögenshaushalt rd. 6,8 Mio. Euro für Investitionen, aus dem Verwaltungshaushalt rd. 4,6 Mio. Euro zur Deckung laufender Ausgaben.

(612) Die Haushaltssatzung der Landeshauptstadt Schwerin für das Haushaltsjahr 2006 geht von einem Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen von rd. 12,2 Mio. Euro aus. Hierin nicht enthalten sind Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen nach dem Finanzierungsvertrag mit der BUGA GmbH in Höhe von rd. 6,5 Mio. Euro. Damit weist die Haushaltssatzung einen wesentlichen Teil der Verpflichtungsermächtigungen nicht aus.

(613) Durch die Nichtaufnahme dieser Verpflichtungsermächtigungen für die BUGA umging die Landeshauptstadt den Genehmigungsvorbehalt der Rechtsaufsichtsbehörde (hier: der Kommunalaufsicht) nach § 49 Abs. 1 KV M-V.

2.1.2 Stellungnahme der Landeshauptstadt

(614) Die Landeshauptstadt teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht. Die Zahlungen des städtischen Anteils seien entsprechend des Finanzierungsvertrages mit der BUGA GmbH seit dem Jahr 2002 erfolgt. Da in den ersten Jahren keine unmittelbare Durchführung einer Baumaßnahme erfolgt sei, hätten der BUGA GmbH ausreichende Mittel zur Beauftragung erster Maßnahmen (z. B. Erstellung der Planungsunterlagen) zur Verfügung gestanden. Im Übrigen sei die Kommunalaufsicht jederzeit im Rahmen der Interministeriellen

Arbeitsgruppe – BUGA Schwerin 2009 – des Landes Mecklenburg-Vorpommern (IMAG) in die Maßnahmenplanung und die Finanzierungsmodalitäten eingebunden.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(615) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Darstellung. Erstrecken sich Investitionsvorhaben über das laufende Haushaltsjahr hinaus, bedarf dieser Vorgriff auf die Zukunft einer Ermächtigung. Die Verwaltung darf Aufträge grundsätzlich nur in Höhe der veranschlagten Haushaltsansätze und Verpflichtungsermächtigungen auslösen. Alle voraussichtlich notwendigen Verpflichtungsermächtigungen sind in einer Übersicht zum Haushaltsplan darzustellen. Der Haushaltsplan ist als Anlage zur Haushaltssatzung der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Das Genehmigungserfordernis nach § 49 Abs. 1 KV M-V verlangt eine sorgfältige Darstellung und nötigenfalls Erläuterungen nach § 14 GemHVO. Allein die Möglichkeit der Rechtsaufsichtsbehörde, sich im Rahmen der IMAG über die finanziellen Verpflichtungen der Landeshauptstadt zu unterrichten, kann einen Verzicht des Ausweises nicht rechtfertigen; hierin sieht der Landesrechnungshof vielmehr einen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

(616) Der Ausweis von Verpflichtungsermächtigungen wird auch nicht dadurch entbehrlich, dass die Landeshauptstadt der BUGA GmbH erhebliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt hat, obwohl der nach dem Finanzierungsvertrag notwendige Liquiditätsbedarf offensichtlich nicht bestand. Dies hat die BUGA GmbH in die Lage versetzt, ihr in Fonds angelegtes Finanzpolster allein im Jahr 2005 um 2,5 Mio. Euro aufzustocken.

2.2 Hohes finanzielles Risiko für den kommunalen Haushalt

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(617) Gesellschafter der BUGA GmbH sind die Landeshauptstadt Schwerin und der ZVG. Die Landeshauptstadt hält 66 % der Gesellschaftsanteile, der ZVG 34 %. Nach dem Gesellschaftsvertrag hat die Landeshauptstadt alle für die Ausrichtung der BUGA entstehenden Kosten der Gesellschaft zu ersetzen, soweit sie nicht durch Einnahmen oder Zuschüsse gedeckt sind. Damit trägt die Landeshauptstadt das alleinige wirtschaftliche Risiko.

(618) Im Finanzierungsvertrag mit der BUGA GmbH erklärt die Landeshauptstadt für den Fall der Überschuldung der Gesellschaft hinsichtlich der von ihr gewährten Mittel ihren Rangrücktritt. Danach kann die Landeshauptstadt erst nach allen anderen Gläubigern der Gesellschaft befriedigt werden.

(619) Ein erhebliches Risiko sieht der Landesrechnungshof hinsichtlich der Einnahmeerzielung. Die BUGA GmbH erwartet etwa 1,8 Millionen Besucher. Sie rechnet damit, aus Eintrittsgeldern, Pachten, Parkentgelten und sonstigen Einnahmen insgesamt rd. 19 Mio. Euro zu erwirtschaften. Trotz detaillierter Einnahmeprognosen bleiben die endgültigen Vertragsgestaltungen hinsichtlich der Pacht- und Sponsoringverträge sowie die tatsächliche Besucherfrequenz abzuwarten. Kommen 100.000 Besucher weniger, muss der Zuschuss an die BUGA GmbH um rd. 800.000 Euro erhöht werden. Die Landeshauptstadt ist nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, den Verlustausgleich zu sichern. Angesichts des aufgelaufenen Defizits im Verwaltungshaushalt wird die Landeshauptstadt etwaige Verluste nur durch Vermögensveräußerung ausgleichen können.

(620) Im Mai 2000 hat die BUGA GmbH mit der Deutschen Bundesgartenschau GmbH (DBG) einen Durchführungsvertrag geschlossen. Darin wird die Mitwirkung der DBG bei der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung der Bundesgartenschau sowie die Vergütung hierfür geregelt. Hinzu kommt die Überlassung der Nutzungsrechte für die Bezeichnung „Bundesgartenschau Schwerin 2009“. Vereinbart wurde für diese Leistungen eine Vergütung von insgesamt 1,75 Mio. Euro zzgl. Umsatzsteuer sowie 750.000 Euro aus dem Eintrittskartenverkauf. Sollte die BUGA nicht stattfinden, stünde der DBG eine Entschädigung von bis zu 2,5 Mio. Euro zu. Den Akten war nicht zu entnehmen, dass die Landeshauptstadt oder die BUGA GmbH die Angemessenheit der Vergütung geprüft haben. Allein die Höhe dieser Vergütung und der unklare Leistungsumfang haben den Landesrechnungshof daher bewogen, die BUGA GmbH hierzu um eine Erklärung zu bitten. Erst seine Nachfrage bei der BUGA GmbH hat diese veranlasst, die DBG um eine Erläuterung ihrer Leistungen zu bitten.

2.2.2 Stellungnahmen von Landeshauptstadt und DBG

(621) Ein Risiko, die prognostizierten Einnahmen nicht zu erreichen, bestehe nach Ansicht der Landeshauptstadt nicht. In den vergangenen 30 Jahren hätten die Besucherzahlen von Bundesgartenschauen – mit einer Ausnahme 1997 – stets über 2,3 Millionen gelegen. In

Schwerin seien die Besuchererwartungen auf der Basis des Grundsatzes der kaufmännischen Vorsicht bereits auf 1,8 Millionen angepasst worden.

(622) Landeshauptstadt und DBG ziehen die Grenzen des Leistungsumfangs der DBG weiter als der Landesrechnungshof. So leite die DBG kostenfrei die gärtnerischen Ausstellungen, organisiere gärtnerische Wettbewerbe und Präsentationen der „grünen Branche“. Auch stelle sie Personal und Equipment während der Bundesgartenschau zur Verfügung, das vor Ort die gärtnerischen Qualitätsstandards sichere. Im Übrigen bestätigt die Landeshauptstadt die Höhe der Gesamtvergütung, verweist aber gleichzeitig darauf, dass die Kommunalaufsicht des Landes die mit dem Durchführungsvertrag eingegangenen Verpflichtungen am 11. März 2002 genehmigt habe.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(623) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Inwiefern die DBG Leistungen „kostenfrei“ erbringt, erschließt sich dem Landesrechnungshof nicht. Für das Risiko, dass die Besucher fernbleiben, muss die Landeshauptstadt Vorsorge treffen. Dafür fehlt ihr aber das finanzielle Polster. Sie kommt ihrer Verpflichtung nach einem Haushaltsausgleich seit sechs Jahren nicht mehr nach. Bislang beschlossene Haushaltssicherungskonzepte erfüllten durchweg nicht die gesetzlichen Anforderungen. Die Landeshauptstadt kann sich Vorhaben dieser Größenordnung nicht leisten.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(624) Die Bundesgartenschau in Schwerin wird für Stadt und Land eine sehr teure Veranstaltung. Der erwartete Imagegewinn wird angesichts der bis aufs Äußerste strapazierten öffentlichen Haushalte teuer erkaufte. Alle beteiligten Stellen, ob Landeshauptstadt, Kommunalaufsicht und die die Fördermittel bewilligenden Ministerien, haben den Finanzierungsrisiken nicht die erforderliche Beachtung geschenkt.

(625) Dies gilt in gleicher Weise für alle anderen Kommunen des Landes – das Beispiel *IGA Rostock* belegt dies eindrucksvoll.

(626) Die öffentliche Hand hat ihrem Handeln die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugrunde zu legen. Es ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten

Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, z. B. Kosten-Nutzen-Analyse, durchzuführen.⁹⁰ Im weiteren Prüfungsverfahren wird der Landesrechnungshof daher mit der Landesregierung und der Landeshauptstadt erörtern, ob und inwieweit die genannten Grundsätze im Falle der BUGA beachtet worden sind.

(627) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

⁹⁰ Vgl. § 43 KV M-V, § 6 GemHVO und § 7 LHO.

17 Umbau eines universitätseigenen Mehrzweckgebäudes zu einem Hörsaalgebäude

Eine Universität baute ein zu ihrem Körperschaftsvermögen gehörendes Mehrzweckgebäude in ein Hörsaalgebäude um, ohne zuvor eine ordnungsgemäße Vorbereitung und Planung der Baumaßnahme sicherzustellen. Die mit 450.000 Euro geplanten Baukosten wurden um rd. 100 % überschritten. Mehrkosten von rd. 300.000 Euro entstanden durch Überschreitungen der vereinbarten Liefer- und Leistungsmengen, Erhöhungen der Einheitspreise und durch Zusatzleistungen. Weitere 150.000 Euro wurden für notwendige Leistungen verwendet, die der Planer zunächst gänzlich unbeachtet gelassen hatte. Ausschreibungen, Vergaben, Bau- und Kostenüberwachung sowie Abrechnungen waren mangelhaft. Bei der Abrechnung wurden vertraglich vereinbarte Umlagen bzw. Nachlässe in Höhe von insgesamt rd. 15.700 Euro zu Lasten der Universität nicht berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof hat der Universitätsleitung empfohlen, künftig auch bei Eigenbaumaßnahmen auf den Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern zurückzugreifen.

1 Prüfungsgegenstand

Im Rahmen einer auf Ersuchen der Universitätsleitung durchgeführten Sonderprüfung hat sich der Landesrechnungshof mit den Mehrkosten beim Bau eines Hörsaales aus Mitteln des Körperschaftsvermögens befasst. Anstelle der ursprünglich geplanten und im Körperschaftshaushalt etatisierten 350.000 Euro, die später mit 450.000 Euro fortgeschrieben und nachetatisiert wurden, ist die Baumaßnahme mit rd. 900.000 Euro schlussgerechnet worden. Die Prüfung ergab Feststellungen zur Planung von universitätsspezifischen Raumbedarfen, zur Bewirtschaftung universitätseigenen Körperschaftsvermögens und zur Durchführung von Baumaßnahmen in Eigenregie. Der Landesrechnungshof hat auch geprüft, ob Empfehlungen aus seiner Prüfung des Kleinen Baufonds (vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 259 bis 267) umgesetzt wurden.

2 Prüfungsergebnisse

(628) Die Stellungnahmen der Universität trugen nur wenig zur Klärung der strukturellen Ursachen für die Mehrkosten bei.

Sie bestätigten jedoch die Feststellung, dass Planung, Auftragsvergabe, Bauausführung und Abrechnung von der Universität weitgehend unkontrolliert in den Händen des beauftragten Architekten lagen. Die Universitätsleitung lastet dem Architekten die meisten der eingeräumten Mängel und Fehler an.

Die Stellungnahmen zeigen, dass die Universitätsverwaltung organisatorische und personelle Probleme bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten als Bauherr und öffentlicher Auftraggeber sowie als mittelbewirtschaftende Stelle hatte. Der Landesrechnungshof hat das Prüfungsverfahren abgeschlossen. Den Klärungs- und Aufarbeitungsprozess in der Universitätsverwaltung hält der Landesrechnungshof jedoch noch nicht für beendet.

2.1 Planung der Hörsaalkapazitäten

2.1.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(629) Die Universitätsverwaltung hat sich bei einem seit mehreren Jahren auf hohem Niveau anhaltenden Anstieg der Studierendenzahlen ab Mitte 2003 mit dem Problem nicht mehr auskömmlicher Hörsaalkapazitäten befasst. Die erst im November 2003 vom Rektorat getroffene Entscheidung, bis zum Semesterbeginn im April 2004 einen Hörsaal mit 450 Plätzen zu schaffen, setzte die Bediensteten unter einen erheblichen Zeitdruck. Dieser war Mitursache einer unzureichenden Planung und nicht ordnungsgemäßen Durchführung der Umbaumaßnahme. Während der Entscheidungsphase wurde in der Universitätsverwaltung (Bau- und Raumkommission des Senats) klargestellt, dass es sich bei dem Hörsaalbau „*schon aufgrund der großen Entfernung zur Innenstadt nicht um eine Dauerlösung handeln*“ könne. Der Landesrechnungshof hat deshalb in Frage gestellt, ob eine Überbrückungslösung den realisierten Bauumfang rechtfertigen konnte.

2.1.2 Stellungnahme der Universität

(630) Die Universität sieht den dringenden Handlungsbedarf dadurch entstanden, „*dass die vorhandenen Hörsaalkapazitäten nicht mehr ausreichten ..., weil insbesondere in einigen Studiengängen ... die Anzahl der Studierenden zum Wintersemester 2003/2004*“

außergewöhnlich stark gestiegen war. Sie hält an der Richtigkeit der Entscheidung zur kurzfristigen Schaffung des Hörsaales fest, weil „*es in Anbetracht der Auslastung gut war, den Hörsaal in dieser Schnelligkeit verfügbar gehabt zu haben*“. Er stelle auch keineswegs ein Provisorium dar, zumal mit der Realisierung des konzipierten Hörsaalkomplexes als HBFG-Baumaßnahme nicht vor 2010 zu rechnen sei.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(631) Die seit 1996/97 kontinuierlich von 5.400 bis 2003/04 auf 9.300 angestiegenen Studierendenzahlen zeigen, dass diese Entwicklung keineswegs überraschend war. Die hochgesteckten Erwartungen der Universitätsleitung, das Kapazitätsproblem in weniger als einem halben Jahr mit der Schaffung eines anspruchsvollen Großhörsaales lösen zu wollen, sind wesentliche Ursache der vom Landesrechnungshof festgestellten Unzulänglichkeiten. Wenn der Hörsaal – wie nunmehr vorgetragen – nicht nur als zeitlich begrenzte Lösung dienen soll, kann dies nicht ohne Konsequenzen für den weiteren Ausbau der Hörsaalkapazitäten der Universität bleiben.

2.2 Mehrkosten und deren Ursachen

2.2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(632) Die sich auf rd. 450.000 Euro belaufenden Mehrkosten sind zu 2/3 (300.000 Euro) bei in Leistungsverzeichnissen beschriebenen Bauleistungen und zu 1/3 (150.000 Euro) durch sonstige, in der Kostenschätzung nicht berücksichtigte Leistungen entstanden.

Bei den in Leistungsverzeichnissen beschriebenen Leistungen handelt es sich um 17 Gewerke, bei denen Angebote bzw. Aufträge mit den schlussgerechneten Leistungen und Vergütungen abgeglichen werden konnten. Die Kostenmehrungen ergeben sich danach im Wesentlichen aus:

- einer Überschreitung der vereinbarten Leistungs- und Liefermengen:
Als wesentliche Ursache sind mangelhafte Leistungsverzeichnisse anzusehen, deren oftmals unrichtige Mengenangaben (Flächen, Stückzahlen) selbst für eine annähernde Preisermittlung nicht geeignet waren.

- Erhöhungen der Einheitspreise:

In Einzelfällen wurden höhere Preise als die vertraglich vereinbarten Einheitspreise in Rechnung gestellt oder durch Veränderungen der Leistungspositionen und der Abrechnungsmodi (Auflösung von Komplettleistungen in diverse Einzelpositionen) erzielt.

- Zusatzleistungen:

Bis auf ein Gewerk wurden alle über die in den Leistungsverzeichnissen hinausgehenden Leistungen ohne schriftliche Angebote bzw. Nachträge erbracht. Diese Leistungen unterlagen keinem Wettbewerb. Die Preise wurden im Wesentlichen von den Bauhandwerkern allein bestimmt.

Die Kosten für 20 weitere, bei Baumaßnahmen nicht ungewöhnliche Leistungen (sonstige Handwerkerleistungen, Planungsleistungen, Prüfleistungen und Gebühren) hat der Planer bei seinen Kostenschätzungen und -berechnungen gänzlich unberücksichtigt gelassen.

2.2.2 Stellungnahme der Universität

(633) Die Universität hat dazu ausgeführt: *„Im Nachhinein hat sich herausgestellt, dass die Kostenschätzung des Architekten, die als Grundlage für die Bewilligung der Haushaltsmittel und der Planungen diente, von Anfang an unrichtig war. Der Architekt habe während der Bauausführung keine Mitteilungen über zu erwartende Kostensteigerungen gemacht“*. Die Universität hält die Ausführungen des Landesrechnungshofes zu diesem Punkt für *„so komplex, umfangreich und fachbezogen, dass Stellungnahmen hierzu nur mit dem baufachlichen und bautechnischen Wissen erbracht werden können“*. Es handle sich um eine *„äußerst sensible Angelegenheit“*. Die Universität habe eine Anwaltskanzlei beauftragt zu prüfen, inwiefern ihr *„in Bezug auf einzelne Gewerke einerseits und die Architektenleistungen andererseits Ersatzansprüche zustehen“*.

2.2.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(634) Der Landesrechnungshof bleibt dabei, dass die auf unzureichenden Planungsunterlagen beruhenden grob unrichtigen Kostenschätzungen dazu geführt haben, im Körperschaftshaushalt nicht hinreichende Baukosten zu etatisieren.

Eine Einflussnahme auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Bauausführung war durch die Vielzahl und den Umfang der ohne Leistungsverzeichnis, Wettbewerb und Angebote

erbrachten und abgerechneten Leistungen erheblich eingeschränkt. Die dadurch entstandenen Nachteile wären bei langfristiger Vorbereitung und ordnungsgemäßer Baubegleitung der Baumaßnahme zu verhindern gewesen. Der Landesrechnungshof geht jedoch davon aus, dass ein von ihm nicht quantifizierbarer Anteil der insgesamt 450.000 Euro Mehrkosten auch bei ordnungsgemäßer Planung und Durchführung der Umbaumaßnahme entstanden wäre. Problematisch erscheint, dass sich die Universitätsverwaltung außer Stande sieht, die vom Landesrechnungshof zu Einzelpositionen festgestellten Gründe für Kostenüberschreitungen mit eigenem Personal auszuwerten.

2.3 Erfüllung der Leistungsverträge

2.3.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(635) Letztlich ist keine der geprüften Bauleistungen – gemessen an den schriftlichen Bauverträgen – vertragskonform erbracht worden, weil Leistungsverzeichnisse und Angebote bei der Bauausführung in Teilen unbeachtet blieben. Gleichwohl führte dies nicht zu Beanstandungen durch den Planer, der nach Vertrag i. V. m. § 15 HOAI für die baufachliche Rechnungsprüfung verantwortlich war. Auch die Universitätsverwaltung, die als Bauherr für die Prüfung der Erfüllung geschlossener Leistungsverträge sowie als mittelbewirtschaftende Stelle für die Prüfung der haushaltsrechtlichen sachlichen Richtigkeit verantwortlich zeichnete, erkannte keine Mängel bei der Vertragserfüllung.

2.3.2 Stellungnahme der Universität

(636) Die Universitätsverwaltung habe „*als Bauherr die Prüfung der Erfüllung aller geschlossenen Leistungsverträge als mittelbewirtschaftende Stelle und mit dem vorhandenen Personalbestand lediglich stichprobenartig wahrnehmen*“ können. Zugleich teilt die Universität mit, die „*Prüfung der Rechnungen auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit lag in den Händen des Architekten*“. Eine zusätzliche Rechnungsprüfung seitens der Universität sei nicht erfolgt. Zu einzelnen Gewerken prüfe eine Anwaltskanzlei nunmehr umfassend Ersatzansprüche der Universität.

2.3.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(637) Die Universitätsverwaltung hat die ihr obliegenden Bauherrenaufgaben und die Pflichten einer mittelbewirtschaftenden Stelle nicht hinreichend wahrgenommen. Auch für die Bewirtschaftung des Körperschaftsvermögens einer Universität gilt der allgemeine Haushaltsgrundsatz, dass Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (vgl. § 34 Abs. 2 LHO), und Zahlungen nur bei angemessenen Gegenleistungen erfolgen.

2.4 Nichtberücksichtigung vertraglich vereinbarter Umlagen und Nachlässe

2.4.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(638) In drei vom Landesrechnungshof geprüften Schlussrechnungen waren vertraglich vereinbarte Umlagen bzw. Nachlässe in Höhe von insgesamt 15.677,01 Euro nicht zum Ansatz gebracht und den Bauunternehmen zu viel gezahlt worden. Außerdem wurden Rechenfehler zu Lasten der Universität festgestellt.

2.4.2 Stellungnahme der Universität

(639) Die Universität hat sich darauf zurück gezogen, dass die Handwerkerrechnungen vom Architekten als sachlich richtig abgezeichnet und deshalb vom Verantwortlichen der Universitätsverwaltung zur Zahlung angewiesen worden seien. Bei stichprobenweise durchgeführten Kontrollen der Abrechnung seien keine Anhaltspunkte für Abweichungen oder Unregelmäßigkeiten gefunden worden. Die vom Landesrechnungshof gerügten „Überzahlungen einzelner Firmen“ seien „*erkannt und zurückgefordert*“ worden.

2.4.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(640) Die „Überzahlungen“ waren das Ergebnis einer nur stichprobenweisen Prüfung des Landesrechnungshofes. Er hat die Universitätsverwaltung aufgefordert, auch die übrigen Handwerkerrechnungen nach den gleichen Gesichtspunkten in eigener Zuständigkeit zu prüfen.

2.5 Vereinbarung und Abrechnung der Planungsleistungen

2.5.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(641) Mit Beginn des Jahres 2004 hat an Stelle des beauftragten Architekten ein anderes Planungsbüro Planungs- und Bauüberwachungsleistungen ausgeführt und abgerechnet. Die Universitätsverwaltung hat dies ohne weiteres hingenommen.

Die Planungsleistungen wurden nicht vertrags- und HOAI-konform und teilweise ohne Gegenleistung abgerechnet. Das vom Planer letztlich berechnete Pauschalhonorar liegt mehr als 1.000 Euro über dem vertraglich vereinbarten Honorar.

2.5.2 Stellungnahme der Universität

(642) Die Universität hat mitgeteilt, dass der Architektenvertrag ordnungsgemäß abgeschlossen wurde und es keine Veranlassung gab, *„die vertragsgemäße Erfüllung des Vertrages bei Wechsel“* der Planungsbüros anzuzweifeln. Im Mai 2005 habe das neue Planungsbüro zugesichert, *„in sämtliche Rechte und Pflichten des Vertrages ... eingetreten“* zu sein. Dies sei im Rahmen *„des außergerichtlichen anwaltlichen Schriftwechsels“* bestätigt worden. Ersatzansprüche der Universität gegen den Architekten werden im Klagewege geltend gemacht.

2.5.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(643) Ob es der Universität gelingt, auf der Grundlage des genannten Schriftwechsels alle möglichen Gewährleistungs- und Haftungsfragen abschließend zu klären, bleibt abzuwarten.

2.6 Bauüberwachung

2.6.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(644) Die Universitätsverwaltung hat den Planungs- und Bauablauf der Baumaßnahme nicht nach den in der RL Bau bestimmten Kostenplanungs- und Überwachungsgrundsätzen überwacht. Eine noch vor der Verabschiedung des Körperschaftshaushaltes vorgelegte Baukostenschätzung, die bereits 42.000 Euro über den zur Veranschlagung vorgesehenen Mitteln lag, hat die Universitätsverwaltung nicht zur Kenntnis genommen.

2.6.2 Stellungnahme der Universität

(645) Die Universitätsverwaltung hätte bei dieser Baumaßnahme die RL Bau nicht anzuwenden gehabt, weil es dazu Festlegungen nur hinsichtlich von Maßnahmen im Rahmen des Kleinen Baufonds gebe. Gleichwohl wolle sie bei künftigen Baumaßnahmen die passfähigen und übertragbaren Passagen der RL Bau berücksichtigen.

2.6.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(646) Die Stellungnahme trifft nicht den Kern der Beanstandung. Die in der RL Bau verankerten Grundsätze der Kostenplanung und -überwachung gelten auch für Universitäten und Hochschulen. Zudem ist davon auszugehen, dass universitätsinterne Bauüberwachungsgrundsätze für Maßnahmen des Kleinen Baufonds erst recht bei größeren Eigenbaumaßnahmen anzuwenden sind. Zum Vorhandensein einer frühen unbeachtet gebliebenen Mehrkostenschätzung hat sich die Universität nicht geäußert.

2.7 Auftragslisten

2.7.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(647) Die Universitätsverwaltung hat keine Auftragslisten geführt. Ihr wäre sonst nicht verborgen geblieben, dass bereits mit der Erteilung etwa der Hälfte der Bauaufträge der ursprüngliche Haushaltsansatz (350.000 Euro) überschritten wurde. Die darüber hinaus gehenden Auftragserteilungen war haushaltsrechtlich unzulässig.

2.7.2 Stellungnahme der Universität

(648) Die Universitätsverwaltung ist der Auffassung, Auftragslisten – wie in der RL Bau gefordert – nicht führen zu müssen. Auftragslisten gem. RL Bau seien nur für Baumaßnahmen im Rahmen des Kleinen Baufonds zu führen gewesen. Sie werde die Forderung zur Führung von Auftragslisten jedoch bei künftigen Baumaßnahmen berücksichtigen.

2.7.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(649) Die Universitätsverwaltung und ihre Bediensteten sind an den Haushaltsplan gebunden. Sie dürfen keine Zahlung anordnen und auch keine Maßnahmen treffen, die zu einer

Überschreitung der zugewiesenen Mittel führt. Bei Baumaßnahmen werden angesichts der Vielzahl und der Komplexität der Leistungen neben den HÜL zur Sicherheit noch Auftragslisten geführt. Unverständlich ist, warum dies in der Universität nur für Maßnahmen des Kleinen Baufonds gegolten haben soll.

2.8 Ausschreibung und Vergabe

2.8.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(650) Die Universität hat die Bauleistungen – soweit sie diese überhaupt einem Wettbewerb unterzog – unter Hinweis auf die besondere Dringlichkeit freihändig vergeben. Diese Dringlichkeit war für den Landesrechnungshof i. S. v. § 3 Nr. 4d) VOB/A nicht nachvollziehbar. Erfahrungsgemäß dürften die Freihändigen Vergaben zu höheren Baukosten geführt haben als eine Öffentliche Ausschreibung. Die Vergabeunterlagen waren unvollständig. Bei der Auftragsvergabe wurde nicht sorgfältig mit Zeitdaten und Fristen gearbeitet. Eine Bevorteilung von einzelnen Bauunternehmen war deshalb nicht auszuschließen.

2.8.2 Stellungnahme der Universität

(651) Die Universitätsverwaltung sieht „eine besondere Dringlichkeit im Sinne des Vergaberechts“ erfüllt, weil die unerwartete Entwicklung der Studierendenzahlen wirkungsvolle Maßnahmen zur Anpassung der Hörsaalkapazitäten in kürzester Zeit erforderlich machte.

2.8.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(652) Der Landesrechnungshof hat anhand des seit 1996/97 permanenten Anstiegs der Studierendenzahlen belegt, dass der Bedarf an einem größeren Hörsaal keineswegs kurzfristig entstanden ist. Vielmehr hat sich die Universitätsleitung diesem Problem erst im 2. Halbjahr 2003 angemessen zugewendet. Sie hat damit die Ursache für die zeitlichen Engpässe (Vorbereitung und Realisierung innerhalb von vier Monaten) selber gesetzt. Deshalb war es vergaberechtlich auch nicht zulässig, mit Blick auf die so entstandene Eilbedürftigkeit den Wettbewerb einzuschränken.

Zu den Ungereimtheiten bei der Auftragsvergabe hat sich die Universität nicht geäußert.

2.9 Zusätzliche, vermeidbar gewesene Betriebskosten

2.9.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(653) Der Hörsaalbau führt durch die Reparatur/Erneuerung sowie das jahreszeitlich bedingte, nur mit spezieller Hebetechnik mögliche Aus- und Einspannen von Sonnensegeln in die stählerne Eingangskonstruktion dauerhaft zu zusätzlichen, vermeidbar gewesenen Betriebskosten. Zusatzkosten entstehen auch durch die Sanitärräume, bei denen aus gestalterischen Gesichtspunkten auf Fenster verzichtet und eine Zwangsbelüftung und Ausleuchtung mit Kunstlicht installiert wurde.

2.9.2 Stellungnahme der Universität

(654) Die Universitätsverwaltung hat sich zu dieser Feststellung nicht geäußert.

2.9.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(655) Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig auch bei Liegenschaften des Körperschaftsvermögens wirtschaftlich verantwortlich geplant und gebaut wird. Dazu gehört, dass Nutzer auch gestalterische Lösungen unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit zu bewerten haben. Das heißt, bereits in der Planung sind die wesentlichen für den Bauunterhalt und die Bewirtschaftung zu erwartende Kosten zu beachten.

2.10 Eigenbaumaßnahmen und Umsetzung früherer Prüfungsergebnisse

2.10.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes

(656) Der Landesrechnungshof hat weitere Feststellungen zur Auswahl des Bauplaners, zu Abschlagszahlungen, zum Bauen ohne Baugenehmigung und zu den universitätsinternen Auftrags- bzw. Zeichnungsbefugnisse getroffen. Zudem hat er festgestellt, dass die Universitätsverwaltung den im Rahmen der Prüfung des Kleinen Baufonds der Universität vom Landesrechnungshof mitgeteilten Beanstandungen (vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 259 bis 267) nicht hinreichend Rechnung trägt. Wesentliche der beim Umbau des Mehrzweckgebäudes entstandenen Planungs- und Finanzprobleme hätten bei Beachtung früherer Prüfungsfeststellungen vermieden werden können.

Der Landesrechnungshof hat der Universität empfohlen, sich künftig auch bei Eigenbaumaßnahmen des Betriebes für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V) zu bedienen.

2.10.2 Stellungnahme der Universität

(657) Die Universität kommt zu dem Ergebnis, dass „*die Durchführung eines derartigen Bauvorhabens in Eigenverantwortung der Universität ... mit den hierfür zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen nicht zu leisten*“ war. Solange keine ausreichende personelle Ausstattung der eigenen Bauverwaltung vorhanden ist, beabsichtige die Universität zur Verwirklichung von aus dem Körperschaftshaushalt zu finanzierenden Baumaßnahmen grundsätzlich den BBL M-V zu beteiligen.

Sie teilt mit, dass sie sich ihrer Pflichten als Bauherr und mittelbewirtschaftende Stelle bewusst sei und zur Auftragsvergabe und Zeichnungsbefugnis nunmehr detaillierte Regelungen verabschiedet habe.

2.10.3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(658) Durch die internen Regelungen der Universität zur Auftragsvergabe und zur Zeichnungsbefugnis sieht der Landesrechnungshof erst jetzt Forderungen erfüllt, die er bereits bei seiner Prüfung des Kleinen Baufonds gestellt hatte.

Er begrüßt die Ankündigung, auf den im BBL M-V vorhandenen Bausachverstand zurückgreifen zu wollen.

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(659) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Universität die noch nicht abgeschlossene Aufarbeitung von Fehlsteuerungen und -leistungen fortsetzt, die beanstandeten Verfahrensweisen – insbesondere durch organisatorische Maßnahmen – ändert und dadurch eine Wiederholung ausgeschlossen ist. Dort, wo der Universität ein finanziell messbarer Schaden entstanden ist, sind Verantwortlichkeiten zu prüfen und ggf. Schadensersatz durchzusetzen.

(660) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Feststellungen zur Kenntnis zu nehmen und den Beanstandungen beizutreten.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 14.11.2006.

Dr. Schweisfurth
Präsident

Dr. Hempel
Direktor

Dr. Schuelper
Direktor

Dipl.-Ing. Scheeren
Direktor